

פרק ד'

בניין הכוח כאספקלריה של תפיסת הביטחון הלאומי

מדוע בניין הכוח הוא אספקלריה של תפיסת הביטחון הלאומי?

למדינה, בדרך כלל, יש תפיסת ביטחון המשקפת את הבנתה לגבי מימוש יעדיה הלאומיים בהקשר הביטחוני הרחב, לאו דווקא הצבאי. תפיסת ביטחון זו עשויה להיות פומבית או חסויה; אפשר שתתקיים ברמת ההצהרה; ואפשר שלא תנוסח אך תתקיים באופן מעשי.

בניין כוח, הוא תהליך פיזי, מוחשי וממשי, הדורש החלטות פוליטיביות, חותכות וברורות, ואין הוא יכול להסתפק רק בהצהרת כוונות או בהצהרה כללית. בניין כוח צבאי מגלם בתוכו את ריכוז המאמץ הלאומי מבחינת הקצאת משאבי כוח-אדם ותקציביים, שאותם נכונה המדינה להשקיע בביטחונה הלאומי. וזאת, באותו חלק המיועד למימוש באמצעות כוחה הצבאי. בהיותו עתיר משאבים מכל סוג, יכול תהליך בניין הכוח להתקיים באופן מעשי רק ברמת **המדינה**.

[...] לפי שהמלחמה היא אמנות שאין בני אדם יכולים להתפרנס ממנה

בכבוד במשך כל ימי חייהם, הרי רפובליקה או ממלכה בלבד מוכשרות

לעשותה בחזקת אמנות. זו כמו זו, אם הן ערוכות כראוי, לא תניח

לעולם לאזרחיה או לנתיניה, לתפוס אותה כאומנות [...]¹

בניין הכוח הצבאי מגלם בתוכו את הפוטנציאל הטמון בכוח עצמו. מכאן,

שבניין הכוח הצבאי של מדינה מבטא באופן מעשי את המענה הצבאי הפוטנציאלי בתפיסת הביטחון, כאחת האפשרויות העומדות לרשות המדינה למימוש מאווייה הלאומיים או כמענה לאיומים על מאוויים אלו.

באמצעות ניתוח תהליך בניין הכוח הצבאי ותהייה מדוקדקת על יכולות צבאיות אמיתיות, ניתן להעריך את כוונותיה הריאליות של המדינה. באותה מידה, בניין כוח צבאי יכול לשמש להטעה ולהונאה באשר לכוונות האמיתיות – הן על-ידי הסתרה מובנית והסוואת היכולות האמיתיות והן על-ידי העצמת יכולות נחותות.

מתפיסת הביטחון לבניין הכוח

תפיסת הביטחון מכתובה את מדיניות הביטחון הלאומי. מדיניות הביטחון הלאומי היא המדיניות שאותה הממשלה מתכננת ומפעילה, כחלק ממדיניותה הכוללת. זאת, כדי ליישם את תפיסת הביטחון הלאומי בנסיבות המסוימות. מדיניות זו קובעת את המטרות ואת היעדים השוטפים של מאמץ הביטחון הלאומי, את דרכי הפעולה ואת האמצעים להשגתם.²

תורת הביטחון, היא התורה הכוללת של הכנת מלחמה וניהולה. תורת הביטחון, בהיותה מושתתת על מדיניות הביטחון, נועדה להתוות את דרכי הארגון והניצול של כל האמצעים העומדים לרשות האומה למען ביטחונה של המדינה ברמות המלחמה השונות. תורת הביטחון היא מכלול שלם המורכב מתורת האסטרטגיה, מתורת המערכה ומתורת הטקטיקה, והיא כוללת גם את תורת בניין הכוח.³

בניין הכוח, הוא כינון כוחה הצבאי של המדינה לקראת הפעלתו בשדה הקרב העתידי. בניין הכוח הוא תהליך, ולו שלושה שלבים מרכזיים:

השלב הראשון – גיבוש תורת הביטחון והתפיסות המערכתיות להפעלת הכוח הצבאי, כדי להשיג את היעדים האסטרטגיים. הגדרת המשאבים הנחוצים והאילוץ השונים;

השלב השני – שלב תכנון בניית הכוח, לשם מימוש התפיסה שעוצבה, בלוח זמנים מחייב, ויישום עקרונות ארגון הכוח הצבאי בנסיבות נתונות. בשלב זה נקבעים היקף הכוח ומבנהו, מוכנותו המבצעית והלוגיסטית ותוכנית הכשרתו ואימונו.

השלב השלישי – יישום התכנון.⁴

את הקשר בין תפיסת הביטחון לבניין הכוח הצבאי אפשר לראות בדוגמאות שונות מן ההיסטוריה. יהושפט הרכבי מגדיר זאת כך: "מדיניות הביטחון צריכה לנסות לחזות מהו האתגר הצפוי ולהכין את המדינה ואת הכוחות לקראתו."⁵ הדוגמה שאותה מביא הרכבי היא של הצבא הצרפתי בין מלחמות העולם. לאחר מלחמת העולם הראשונה התבססה תפיסת הביטחון הצרפתית על מתן מענה לאיום גרמני אפשרי. תפיסת הביטחון התבססה על כריתת בריתות עם המדינות הגובלות בגרמניה ומחויבות צרפתית אליהן. בריתות אלה חייבו הקמת כוח התקפי נייד ואיכותי. אולם, התפיסה הצרפתית התבססה דווקא על הגנה. האידיאולוגיה הדמוקרטית הביאה לכך שלצרפת, באותה עת, היה צבא שהתבסס בעיקר על כוחות מילואים, עם גרעין קבע קטן. התפיסה ההגנתית תאמה את הכשירויות הבסיסיות הנדרשות מצבא זה. כאשר היטלר הפר את ההסכם ביחס לפירוז חבל הריין ב-1936, נדרשו ראש הממשלה ושר החוץ של צרפת לנקוט פעולה צבאית. שר הביטחון הצרפתי,

גנרל מורין, הסביר כי אין די בצבא הקיים, ויש לגייס כמיליון חיילי מילואים כדי לתת מענה לאיום הגרמני. הבחירות הקרבות בצרפת מנעו את הגיוס. צרפת לא הגיבה והיטלר זכה בניצחון.⁶

כלומר, תפיסת הביטחון הצרפתית לא תאמה את המציאות ואת האיום הגרמני האפשרי. היעדר כוח נייד והתקפי והתבססות על חיילי מילואים, שאינם זמינים לגיוס בכל עת, מנעו מצרפת לממש את יכולתה הצבאית הפוטנציאלית. המחשה חיובית יותר לקשר שבין תפיסת הביטחון הלאומי לבניין הכוח הצבאי מביא אדוארד לוטוואק בספרו, **האסטרטגיה רבתי של האימפריה הרומית**. לוטוואק דן בשינויים שעברו, גם על הצבא ומבנהו בעקבות השינויים המשמעותיים שעברה האימפריה:

[...] במהלך התקופה המדוברת אפשר לזהות שלוש מערכות נבדלות של ארגון הביטחון באימפריה [...] כל אחת שילבה בקרבה דיפלומטיה, כוחות צבא, רשת דרכים וביצורים למען יעד יחיד. יתר על כן, תכנונו של כל מרכיב שיקף את ההיגיון של המערכת בכללותה [...] התפיסות המשתנות של האימפריה: התפשטות תוך השלטת הגמוניה במערכת הראשונה; ביטחון טריטוריאלי במערכת השנייה, ולבסוף [...] עצם שרידותה של העוצמה האימפריאלית עצמה.⁷

הרומאים השכילו לארגן באופן שונה את כוחם הצבאי ואת שיטות הפעלתו, כך שהוא תאם את האסטרטגיה רבתי שלהם שתורגמה לתפיסת ביטחון. סקירה קצרה של תפיסות הביטחון הלאומי של מדינות שונות, שתובא בהמשך, מצביעה על מגוון האפשרויות ביישום ועל הקשר בין המטרות הלאומיות, האיום והמענה הכולל את הרכיב הצבאי, ובו בניין הכוח הצבאי.

תפיסת הביטחון – ההתוויה הראשונית של בניין הכוח

תפיסת הביטחון היא 'ראשית הצירים' לתהליך המורכב של בניין הכוח. המאפיין של התהליך, הוא היותו מורכב ממשתנים רבים שלעיתים קרובות אף סותרים זה את זה, או לעיתים קיים מתח מובנה ביניהם. התהליך עצמו הוא ממושך, ותכליתו לתת מענה למצב עתידי מעורפל.

תמצית אמנות בניין הכוח, היא ההכוונה הממצה והמדויקת להפעלתו. מבחנו הוא רק לאחר מעשה, כאשר לא ניתן להשפיע על העבר. מציאת האיזון המתאים בין כלל הרכיבים, המשתנים וסד האילוצים היא עיקר האמנות בבניית כוח צבאי של מדינה.

תפיסת ביטחון המוגדרת כהלכה יכולה ואף צריכה לספק תשובות לשאלות הבאות:

- * מהו ייעודו של הכוח הצבאי שאותו אנו רוצים לבנות?
 - * מהי המהות העיקרית של אותו כוח צבאי? מהו אופיו? האם זה צבא המיועד למגננה ו/או למתקפה? האם הוא מיועד לתת מענה גם לאיומי פנים מעבר לאיומי חוץ?
 - * מהן הכשירויות והיכולות הבסיסיות הנדרשות מהצבא? האם עליו להיבנות כצבא טריטוריאלי או כצבא המסוגל לשגר כוח משלוח או כשילוב של השניים?
 - * בכמה זירות מלחמה אמור צבא זה להילחם? מהן אותן זירות? האם ניתן לדרג אותן?
 - * מהי רמת החרדה מפני האיומים השונים, שלהם נדרש מענה צבאי?
 - * מהם המשאבים שאותם מוכנה המדינה להשקיע על מנת לבנות את הצבא, בעיקר במונחי כוח אדם ותקציב?
 - * מהו החלק של המענה הצבאי בתפיסת הביטחון יחסית לכיווני המענה האחרים – הלא צבאיים?
 - * מהי ההשקעה הצפויה של החברה בהיבט של נכונות להילחם ולהקריב? האם המדינה משקיעה משאבים בחינוך ובהכוונה לאומית לפני הגיוס לצבא?
 - * מהו אופי השירות הצבאי שאותו מכתיבה המדינה? צבא חובה? צבא התנדבותי? צבא מילואים? צבא מיליציוני? שילוב אחר?
 - * מהו היקפו וגודלו של הצבא?
 - * מהו החלק היחסי של כל אחד מרכיביו?
 - * מהם האילוצים הנוספים שאותם מטילה המדינה על בונה הכוח – האם לצבא יש משימות נוספות שהן לא צבאיות במהותן ובטבען?
- הדוגמאות שויבאו בהמשך מלמדות כיצד כל מדינה מתמודדת עם הסוגיות שהועלו. אין מענה לכל השאלות בכל מדינה. אולם, אפשר למצוא התייחסות חלקית לפחות בתפיסות הביטחון הלאומי של המדינות השונות.

תפיסת הביטחון הלאומי ובניין הכוח במדינות שונות

ישנן מדינות הנוהגות לפרסם מסמך המגדיר את תפיסת הביטחון הלאומי שלהן. חלק מהמדינות אף מייחס חשיבות לפומביות המסמך. המסמכים עצמם הם תוצרים של חוקי הגנה או של משרדי ההגנה (בארצות-הברית מפרסם המסמך הוא הנשיא).

עם זאת, המערכות השונות המפרסמות את המסמך, מנסות להשיג גושפנקא רחבה לתפיסת הביטחון מראש המדינה, מהפרלמנט, ממשרדי ממשלה שונים, בעיקר חוץ ואוצר, מאישי ציבור, מהתקשורת ומהאקדמיה.⁸

מסמכי הביטחון הלאומי מורכבים, ככלל, משלושה חלקים: הראשון, מציג את המטרות הלאומיות; השני, את האיומים על אותה מדינה; השלישי, מגדיר את המענה לאיומים, באמצעים צבאיים ואחרים. **הגדרת המענה**, היא נקודת המוצא העיקרית לבניין כוחה הצבאי של אותה מדינה.

הדוגמאות שויבאו בהמשך מציגות את תפיסת הביטחון הלאומי המוצהרת של מדינות שונות בעולם ואת ההכוונה הראשונית והבסיסית שתפיסה זו נותנת לבונה הכוח הצבאי. ההכוונה מוגדרת **כמענה לאיומים**, שאותם המדינה הגדירה לעצמה, באופן המתייחס למטרה או למטרות הביטחון הלאומי. מובן מאליו, שהמענה אינו כולל רק את בניין הכוח הצבאי. המענה כולל גם רכיבים אחרים כגון: מענה באמצעים דיפלומטיים; מענה על-ידי יצירת תודעה אחרת (למשל, הסברה); הפעלת כוח מרומזת או ממשית; ועוד. לענייננו התמקדתי בעיקר בבניין הכוח הצבאי.

ראוי לציין כי הדוגמאות מציגות את תפיסות הביטחון השונות, כפי שגובשו במועד המצוין בכל מסמך שויבא להלן. אין הכרח שזוהי אכן תפיסת הביטחון הנוכחית של המדינות השונות. הדבר אינו רלוונטי לנושא הנידון מפני שכאן מבורר הקשר התיאורטי האפשרי שבין תפיסת הביטחון הלאומי לבניין הכוח הצבאי של המדינה, והדוגמאות משמשות להמחשת הסוגיה.

תפיסת הביטחון ובניין הכוח בארצות-הברית

מטרתה הראשית של ארצות-הברית בתפיסת הביטחון שלה, היא שימור השלמות הטריטוריאלית שלה ושל בעלות בריתה. האיום העיקרי, הוא התערערות היציבות האזורית והגלובלית.⁹ **הרכיב העיקרי** במענה לאיום זה, בהקשר של המטרות הלאומיות, הוא קיום כוח צבאי הולם ללחימה, הן להגנה טריטוריאלית והן ללחימה מעבר לים. **רכיב שני** בבניין הכוח, מתמקד בצמצום כוחות ובקידום הסכמים לבקרת נשק. **הרכיב השלישי**, עוסק בפיתוח יכולות מודיעיניות לכלל האיומים האפשריים. המטרה השנייה של ארצות-הברית, היא צמצום תפוצת נשק להשמדה המונית. החשש הוא שנשק מסוג זה ייפול בידי מדינות או גורמים שונים פורעי חוק. רכיבי המענה מול איום זה הם: הגבלת נשק; פיקוח; ויכולת פעולת תגמול שתגבה מחיר יקר מהמבקשים להשתמש בנשק זה.

מטרה נוספת של ארצות-הברית, היא מניעת סכסוכים אתניים ואזוריים. האיום

הנשקף הוא ערעור יציבות אזורית ולעיתים גם עולמית. המענה במקרה זה הוא לא רק צבאי. הוא כולל, ראש לכול, קידום ועידוד משטרים דמוקרטיים. זאת מתוך הנחה שמשטר דמוקרטי, הוא תוקפן פחות מסוגי משטר אחרים. אשר לבניין הכוח, עובדה זו מחייבת לבנות כוחות שישתתפו גם באכיפת שלום – נושא בעל מאפיינים ייחודיים בבניין הכוח, שהם לא דווקא תואמים פעילות לחימה.

ארצות-הברית, כמעצמה, בונה אם כן את כוחה לא על-פי איום מוגדר אלא על-פי קשת אפשרית של איומים. בניין הכוח שלה מכוון יכולות יותר מאשר מכוון איום. 'פיצוי' חלקי על בניית כוח מסיבית שאינה יכולה לתת מענה לכלל האיומים, הוא פיתוח יכולות המודיעין והסכמים שיגבילו את תפוצת הנשק. רכיב מרכזי נוסף בבניין כוחה של ארצות-הברית, הוא יכולת ההרתעה והנחישות שהיא מפגינה בנכונותה להפעיל כוח.

תפיסת הביטחון ובניין הכוח בפינלנד

המאפיין את פינלנד בהיבט של תפיסת הביטחון הלאומי, הוא היותה מדינת סטטוס-קוו¹⁰ שבה רמת חרדה נמוכה. המטרה העיקרית שלה, היא שמירה על המשך היכולת לבחירה עצמאית. חששה העיקרי הוא שרוסיה תנסה 'לכופף' אותה בהתאם לרצונה. חשש נוסף הוא מהשתלטות מחודשת של רוסיה על המדינות הבלטיות ופגיעה בניטרליות של שוודיה, שכנתה.¹¹

המענה הפיני, מתבסס על שימור יכולת צבאית הגנתית אמינה, על עידוד ארצות-הברית למחויבות למדינות אירופה, ועל עידוד בקרת נשק ושיתוף פעולה צבאי בינלאומי לניהול משברים. צעדים פנימיים שהפינים נוקטים בבניין כוחם הצבאי, כמענה לאיום המוגדר על ידם, הם: המשך גיוס החובה ופיתוח יכולת ההגנה הטריטוריאלית; התמקדות בשיפור היכולות הצבאיות של כוחות הקרקע; קיצור משך שירות החובה, וכהשלמה לפער זה – הגדלת מספר ימי האימון לכוחות המילואים שלהם.

תפיסת הביטחון ובניין הכוח בדרום קוריאה

דרום קוריאה חותרת לאיחוד חצי האי. היא מגדירה את הביטחון הלאומי שלה בהגדרה מסורתית מדינית-צבאית. האיום המרכזי עליה הוא מצד צפון קוריאה. מטרות הביטחון הלאומי, כפי שנקבעו על-ידי דרום קוריאה הן: הבטחת הקיום הלאומי והרווחה הכלכלית; קידום בדרכי שלום של איחוד חצי האי הקוריאני; הגדלת אחריותה של דרום קוריאה להגנתה; המשך קיומו של המשטר הדמוקרטי

ושמירה על זכויות האזרח; וכן, יציבות מעמדה וחיזוק הלגיטימציה הבינלאומית של המדינה.¹²

האיום על דרום קוריאה מוגדר כפלישה אפשרית מצפון קוריאה ו/או שימוש בנשק לא קונבנציונאלי מצידה. באופן מרומז, היא רואה גם ברוסיה וסין איום על מטרותיה. דרום קוריאה חוששת ומגדירה כאיום את החלשת סידורי הביטחון שהתבססו על המלחמה הקרה ואת האצת מרוצי החימוש וסכנת המלחמה האזורית.¹³

רכיבי המענה של דרום קוריאה בבניין כוחה הם: חיזוק הכוח הצבאי למטרת הרתעה והגנה; חתירה ליציבות אזורית תוך מאמץ להביא להימנעות מחימוש גרעיני של חצי האי; שיפור הרמה הטכנולוגית של הצבא בהתבסס על ייצור עצמי; וניהול דיאלוג צבאי זהיר לבקרת כוחות ונשק מהצפון. כמו כן, דוגלת דרום קוריאה בשיתוף פעולה צבאי עם מדינות כמו יפן, רוסיה וסין ואולי גם עם מדינות נוספות מדרום מזרח אסיה. להשגת הלגיטימציה הבינלאומית ולחיזוקה רוצה דרום קוריאה לשפר את תדמיתה באמצעות השתתפות בכוחות משלוח המיועדים לשמירת שלום במסגרת האומות המאוחדות.¹⁴

תפיסת הביטחון ובניין הכוח בבריטניה

בריטניה מגדירה את מטרות הביטחון הלאומי שלה כך שתמשיך להיות מדינה מובילה מהליגה הראשונה מבחינה כלכלית, מדינית וצבאית. היא רואה כמטרה את יציבות אירופה תוך חברות באיחוד האירופי. כמו כן, כזכר לעידן האימפריאליסטי, היא רואה עצמה מחויבת להגן על הקהילות הבריטיות ברחבי העולם, בעיקר באזורים שבהם קיימת אי-יציבות.

איומים נוספים, המוגדרים על-ידי בריטניה בהקשר של הביטחון הלאומי, הם: עליית הקיצוניות הלאומית והסכסוכים המקומיים; תפוצת הנשק להשמדה המונית; איום הטרור; סחר בסמים; אסונות אקולוגיים ומגפות.¹⁵ בריטניה גם הציבה לעצמה יעד – להשיג הסדר בצפון אירלנד.

כיווני המענה הבריטי מול האיומים שפורטו, בהתייחס למטרות הביטחון הלאומי, הם: שימור כוחו של הצבא הבריטי; שימוש בכוחות צבא למשימות שמירת שלום בינלאומיות; וניהול מדיניות חוץ פעילה ועצמאית במסגרת האיחוד האירופי. על המענה הצבאי לתת תשובה גם למשא-ומתן באירלנד, ולהגנת קהילות בריטיות מעבר לים.¹⁶

תפיסת הביטחון ובניין הכוח באוסטרליה

אוסטרליה רואה עצמה כמדינת סטטוס-קוו מובהקת. מטרותיה הלאומיות העיקריות הן: שימור שלמותה הטריטוריאלית; יציבות באסיה; וצמצום תפוצת הנשק להשמדה המונית.¹⁷

האיום אותו אוסטרליה רואה לנגד עיניה, הוא שימוש בכוח צבאי נגדה. זאת, בעיקר לנוכח הגידול במספר המדינות באסיה שיש להן היכולות הכלכליות והטכנולוגיות לבנות כוח צבאי היכול לאיים עליה, בהיעדר סדר עולמי יציב. המענה לאיומים אלה, בהקשר של המטרות הלאומיות, הוא קודם כל המשך קיומו של צבא אוסטרלי מיומן להרתעה ולהבסה של כל פולש זר. כן, מקדמת אוסטרליה שיתוף פעולה אזורי, בריתות והסדרי ביטחון אזוריים. אוסטרליה רואה עצמה כשותפה בסיוע בינלאומי להשכנת שלום ולהתגברות על משברים הומניטאריים.¹⁸

תפיסת הביטחון ובניין הכוח בטייוואן

טייוואן מגדירה את תפיסת הביטחון הלאומי שלה כבעלת עניין בתהליכים בינלאומיים 'דרך המשקפיים' של צורכי קיומה. המטרה העיקרית שלה, היא המשך קיום הרפובליקה של סין בטייוואן, ובעתיד אולי איחוד סין כולה בהגמוניה טייוואנית.¹⁹ האיום העיקרי על טייוואן, על-פי הערכתה, הוא פלישה סינית וכיבוש האי. הסכנה לפלישה עלולה להתעצם במקרים הבאים: אם האי יכריז על עצמאות; אם טייוואן תתנגד לשיחות על איחוד אפשרי; ואם טייוואן תפתח נשק גרעיני. העמימות, בשל אי-הוודאות אם ארצות-הברית תיחלץ לעזרתה במקרה של מהלך סיני, מוגדרת כאיום. כמו כן, טייוואן רואה כאיום מצב של אי-יציבות חברתית. כיווני המענה של טייוואן כוללים: בניית צבא לאומי חזק עם יכולות באוויר, בים וביבשה; פיתוח טכנולוגיה הגנתית; חידוש מערכות הנשק; פיתוח יחידות עילית; ופיתוח מערכות גיוס מילואים. כיוון נוסף, הוא השקעת מאמץ כדי לוודא שארצות-הברית תפעל צבאית למניעת פלישה סינית. מאמץ זה יבוא לידי ביטוי בעיקר בתמרון דיפלומטי של בעלות בריתה של ארצות-הברית כדי שיראו את האיום הסיני כפי שטייוואן רואה אותו.

טייוואן רואה את צבאה כמכשיר, כאמצעי וכחלק מהמענה לאי-יציבות חברתית. על הצבא לפעול להידוק הלכידות הלאומית באמצעות יצירת אינטראקציה והבנה הדדית בין הצבא לחברה. ניתנת אף הכוונה ממשית יותר למעורבות הצבא בפעילות אזרחית, במתן שירותים חברתיים, בפעולות בנייה ובחגיגות לאומיות, ובסיוע במקרה של אסון.²⁰

תפיסת הביטחון ובניין הכוח בצרפת

צרפת גיבשה את תפיסת הביטחון הלאומי שלה לאחר עידן המלחמה הקרה, בפרסום שיצא לאור ב-1992. על-פי פרסום זה ניתן להגדיר את המדיניות הצרפתית כמדיניות של סטטוס-קוו, הממוקדת באירופה, אך בעלת ראייה גלובאלית.²¹ המטרה הלאומית הצרפתית, היא חתירה ליציבות בינלאומית ואירופית ומניעת היווצרות איום. האיום, על-פי ההגדרה הצרפתית, מורכב משישה תרחישים אפשריים: משבר אזורי; משבר אזורי המאיים על אינטרס צרפתי חיוני; תוקפנות נגד טריטוריה צרפתית מעבר לים; יישום הסכם הגנה בילטרלי; שמירת שלום וחוק בינלאומיים; ואיום מרכזי על מערב אירופה.

כיווני המענה של צרפת הם: חזרה למסגרת של נאט"ו ותמיכה בבניית זהות ביטחונית אירופית; במקביל, שמירה על כוח ההרתעה הגרעיני העצמאי שלה; ביצוע רפורמה מקיפה של מבנה הצבא, צמצומו והערכה מחדש של המבנה הפנימי שלו. מרכיב המניעה במענה יושג על-ידי גוף מודיעין חזק וע"י נוכחות כוחות צבאיים. המודיעין יחזק בנקודות התורפה שלו ויושם דגש על-פיתוח יכולות לוויין. אלמנט הנוכחות יכלול הצבת כוחות באזורים המועדים לפורענות, בעיקר באותם מקומות שבהם יש לצרפת הסכמי הגנה; ובנוסף, בטריטוריות הצרפתיות מחוץ לאירופה. כיוון נוסף, הוא בניית יכולת לשגר כוח צבאי משמעותי במהירות לטווחים רחוקים. זאת, תוך גישור על פער מובנה באמצעי תובלה אוויריים והתבססות על יכולת אירופית בעיקר של רוסיה ואוקראינה.

הדרג המדיני, תפיסת הביטחון ובניין הכוח הצבאי

תפיסת הביטחון הלאומי מפורסמת על-ידי הדרג המדיני, ברוב המקרים על-ידי משרד ההגנה. פרסום המסמך על-ידי דרג מדיני יוצרת, נוסף על ההכוונה המתבקשת, גם מחויבות של המדינה, ובאמצעותה – מחויבות של כלל המאמץ הלאומי המשולב, למתן מענה לאיומים על המטרות הלאומיות. המענה כולל כמובן גם את בניין הכוח הצבאי.

תפיסת הביטחון הלאומי הפומבית, היא הצהרת כוונות, כפי שהמדינה הייתה רוצה להצטייר הן לצורכי פנים והן לצורכי חוץ. אין היא בהכרח כל תפיסת הביטחון שלה. לצורכי חוץ, תפיסת ביטחון פומבית יכולה לשמש להרתעה. דוקטרינת 'התגמול המסיבי', לדוגמה, בתקופת אייזנהאואר קבעה כי על התגרות סובייטית גרעינית תשיב ארצות-הברית במלוא עוצמתה. מגבשי התפיסה הניחו שכך הם יוכלו להשיג הרתעה תקיפה.²²

תפיסת הביטחון מגדירה את כלל המאמצים שישרתו את היעדים הלאומיים ובכללם המאמץ הצבאי. המאמץ הצבאי יכלול את בניין הכוח הצבאי והפעלתו. מכאן, תפיסת הביטחון היא ההכוונה הראשונית והבסיסית לבניין הכוח הצבאי, כחלק מהמענה. עצם העובדה שההכוונה הראשונית לבניין הכוח נעשית על-ידי דרג מדיני ואזרחי, יוצרת את המחויבות ומשקפת את כלל המשאבים הלאומיים המוקצים לעניין זה.

חשיבות נוספת לעובדה זאת, היא ההבנה שבניין כוח צבאי הוא עניינה של המדינה ולא של הצבא. ההסבר לכך טמון בתפיסה שהצבא משרת את המטרות הלאומיות בהכוונת הדרג המדיני ובפיקוח של הרשות המחוקקת במדינה דמוקרטית. כן, ניתן להבין כי רק ברמה הלאומית אפשר לבנות את הכוח הצבאי. מכאן, שהעיסוק בבניין הכוח הוא ברמה המדינית-אסטרטגית והאסטרטגית הצבאית בלבד. הרמות האחרות – המערכתית והטקטית – אינן עוסקות בתכנון בניין הכוח אלא ביישום ובהטמעה של מה שהוכתב להן על-ידי הדרג שמעליהם.

ברוב מדינות העולם הדמוקרטיות, בונה הכוח הצבאי הוא דרג אזרחי ולא דרג של אנשי צבא. כך, מושג האיזון המתבקש בין צרכים לאומיים כוללים לצרכים המוגדרים על-ידי הדרג המקצועי הצבאי.

רכיבי המענה בתפיסת הביטחון

המענה הצבאי הכולל של הפעלת הכוח ובניינו אינו המענה היחיד והבלעדי, אלא הוא חלק ממכלול שלם המשקף את כלל תפיסת הביטחון הלאומי.

האלמנטים הנוספים העיקריים למענה הם: דיפלומטיים, כלכליים ותודעתיים. סוג אחר של אסטרטגיית המענה, הוא **מניעה**. אסטרטגיה זו, תשלב בדרך כלל את האלמנטים שצוינו קודם לכן. היא תשלב בתוכה גם את האלמנט הצבאי, בעיקר בתפקידו המרתיע. לעיתים, יהיו מוקדים של אי-יציבות לאו דווקא על רקע ביטחוני. מוקדים כאלה יכולים להיות: התפרצות של מגפות; יסודות כלכליים רעועים; הון שחור; איכות הסביבה; בערות; ועוד. תפיסת ביטחון כוללת תתחשב גם בנושאים אלה, מפני שהם עלולים להוות מצע גידול לבעיה ביטחונית עתידית.

תפיסת הביטחון הלאומי מסדירה את קשרי הגומלין ואת היחסיות שבין האלמנטים השונים המרכיבים אותה. כמו כן, היא תגדיר את סדרי העדיפויות והקדימויות בין המאמצים השונים ותקבע במה היא מתמקדת.

המענה הצבאי – מדינות שונות מתבססות על כוחן הצבאי כמענה העיקרי לאיומים על המטרות הלאומיות שלהן. מדינות אלה מאופיינות באיום מידי ומוחשי

עליהן. דוגמה לכך, היא טייוואן המאוימת על-ידי פלישה סינית. טייוואן בחרה להתמקד בעיקר בפיתוח יכולות צבאיות שימנעו זאת. ביודעה שאין די בכך, היא מפעילה מאמצים דיפלומטיים ומתמרנת את יחסיה הבינלאומיים כך שתיווצר מחויבות אמריקנית פעילה וברורה לקיומה.

המענה הדיפלומטי – מענה זה יכול: הסכמי בקרת נשק; הגבלות על מכירת נשק; חוזי הגנה; כריתת בריתות; חיזוק משטרים ידידותיים; יצירת מחויבות בינלאומית; עידוד למחויבות; חברות באיחודים; השתתפות במאמצים בינלאומיים; שיתוף פעולה; הידוק יחסים; ותמרון יחסים בינלאומיים למצב של מחויבות פעילה. מדינות המאופיינות בהיעדר סכנה מוחשית ומידית יבססו את עיקר המענה שלהן על המאמץ הדיפלומטי. דוגמה לכך, היא אוסטרליה, הבונה את צבאה בעיקר להרתעה. היא מקדמת שיתוף פעולה אזורי, מסייעת ליצירת משטרים יציבים באזורה ומוודאת שגשוג כלכלי למטרות שלום באסיה, בעיקר באותן מדינות שעלולות לאיים על יציבותה. בריטניה טורחת להמשיך ולהדק את היחסים בין אירופה לארצות-הברית ולקרב את רוסיה לביטחון אירופה. צרפת תומכת בחזרה למסגרת נאט"ו ובבניית זהות ביטחונית אירופית.

המענה הכלכלי – יכול: צמצום גירעון תקציבי; קידום היצוא; פתיחת שווקים; הבנות והסכמים מסחריים; פיתוח תעשייתי ופיתוח טכנולוגיה עצמאית. כך למשל, אוסטרליה, הרואה בפיתוח התעשייה המקומית חלק מובהק מהמענה לתפיסת הביטחון שלה. ארצות-הברית, למשל, רואה את צמצום הגירעון התקציבי, את קידום היצוא ואת ההבנה המסחרית עם יפן כחלק מהמענה בתפיסת הביטחון שלה. דרום קוריאה רואה בשיפור מאוזן ברמת החיים מענה להמשך שימור המשטר הדמוקרטי וזכויות האזרח.

המענה התודעתי – יכול להתבצע מפני תוקפנות מכל סוג שהוא, שיפור בתדמית הבינלאומית, ופיתוח ערכים לאומיים, כגון: מסירות, נחישות, עמידות, אומץ, דבקות במסורת, לכידות לאומית, נכונות האוכלוסייה להקריב ולהילחם ויצירת תחושה של הזדהות.

כך אנו רואים בתפיסת הביטחון הלאומי של טייוואן, המגדירה באופן מפורש את הצורך ביצירת מודעות של האוכלוסייה למוכנות למלחמה נגד סין. דרום קוריאה נכונה להשתתף בכוחות שמירת שלום של האו"ם, כדי לשפר את תדמיתה הבינלאומית. בריטניה מקדמת את השלום, את היציבות, את ערכי הדמוקרטיה, את הקפיטליזם הליברלי ואת שלטון החוק בעולם.

המענה המשולב – ברוב המדינות נוצר איזון מסוים בין האלמנטים השונים.

דוגמה לכך, היא דרום קוריאה, המפצלת את מאמציה השונים בין חיזוק כוח צבאי, לחתירה ליציבות אזורית, שיפור הרמה הטכנולוגית, שיתוף פעולה צבאי ושיפור ברמת החיים של תושביה.

איומי פנים וחוץ

תפיסת הביטחון הלאומי אמורה להסדיר את היחסים הארגוניים לגבי האחריות למענה לאיומי פנים ולאיומי חוץ על המדינה. ברוב המדינות הדמוקרטיות, האחריות לביטחון פנים לא תוטל על הצבא, אלא על המשרדים העוסקים בביטחון פנים. הצבא, ככלל, יעסוק במענה לאיומים החיצוניים על המדינה. במדינות העולם השלישי בולטת התופעה שיעודו של הצבא, הוא בראש וראשונה פנימי להבטחת שלום המשטר.²³ ייתכנו מצבי ביניים, בעיקר בעת חירום, שבהם כוחות 'פנים' יוכפפו לכוח צבאי.

בתורכיה, למשל, משמר החופים וכוחות ז'נדרמריה כפופים לשר הפנים בעיתות רגיעה, ולמפקד חיל הים וצבא היבשה בחירום.²⁴

ארצות-הברית החליטה, לאחר ה-11 בספטמבר, על הקמת המשרד לביטחון פנים - US Homeland Department, המאגד במסגרתו למעלה מ-70 סוכנויות ביטחון וארגונים שונים. ביניהם: משמר החופים, השירות החשאי, המכס ועוד.²⁵ החלטה זו, יוצרת אחריות ארגונית דיכוטומית, המתייחסת לסוגי האיום השונים. כך, מתאפשר לצבא לעסוק ולמצות את 'טבעו' המוכוון יותר לאיומי חוץ על המדינה. משמר החופים, למשל, מאורגן כך שבשעת חירום הוא יכול להיות מוכפף לחיל הים האמריקני, תחת המסגרת של הכוחות הימיים המבצעיים.²⁶ כך הוא מכון את אפיקי החשיבה של בוני הכוח לאיום חיצוני בלבד.

יומרות המדינה

תפיסת הביטחון תכתיב לבוני הכוח הצבאי גם את ההגדרה הבסיסית של מאוויי המדינה ויומרותיה. ראוי לציין כי למדינות שונות דרגות יומרה שונות. האפשרויות הן: מדינת סטטוס-קוו – מדינה שאין לה שאיפות טריטוריאליות ושאיפות אחרות מחוץ לגבולותיה; מדינה השואפת לסטטוס-קוו אזורי או עולמי – מדינה מסוג זה תתערב או תיאלץ להתערב בסכסוכים מזוינים או בסכסוכים אחרים מחוץ לגבולותיה; האפשרות השלישית, היא מדינה המעורבת באופן פעיל לקידום האינטרסים שלה, או של בעלות בריתה, או של גורמים שהיא נותנת להם חסות מחוץ לגבולות המדינה. לדרגת היומרה של המדינה יש השלכות על אופי כוחה הצבאי. מדינה ללא יומרות

מיוחדות, למעט הבטחת קיומה הפיזי ושמירה על אינטרסים מקומיים, תאופיין בכוח צבאי שבמהותו הוא הגנתי ובעל מאפיינים טריטוריאליים. הדבר יבוא לידי ביטוי גם בכשירויות הנדרשות מכוח כזה מבחינת מיומנותו וזמינותו. צבא כזה יהיה בעל יכולות לוגיסטיות מוגבלות בתחום ניווד כוחות משמעותי, אלא אם כן מדובר במדינה רחבת ידיים.

מדינה בעלת יומרות אזוריות מחויבת בצבא בעל יכולות התקפיות. מדינה כזאת יכולה לבנות את כוחה הצבאי בהתאם למערכת איומים ברורה, יחסית ומוגדרת. יכולות הניוד ייגזרו ממצבה הגיאוגרפי-אסטרטגי האזורי. גודל הצבא יהיה כנראה במתאם ישיר ליומרות, וזאת בגבולות היכולת.

מדינה שיש לה מחויבות מעבר לגבולותיה, בין אם מכוח הסכמים או מכוח שמירה על נכסים, תחויב בבניין כוח צבאי מתאים לכך. המענה האפשרי במצב זה, הוא לבנות כוח המתאים לכך או לחילופין להפעיל כוח קיים. הפעלת כוח במקרה כזה, יכולה להיות באמצעות שיגור כוח משלוח בעת משבר או באמצעות הצבת כוחות מראש באותו מקום. אם מדינה מעדיפה להציב כוח מתאים במקום, ויש ביכולתה לבצע זאת, היא מצמצמת בכך את הצורך בבניין כוח המתועל לניוד כוחות גדולים במהירות.

מדינה בעלת יומרות גלובליות תידרש לבניית כוח בעל יכולות מגוונות – החל בהגנה טריטוריאלית וכלה ביכולות של שיגור כוחות משלוח לרחבי העולם. מדינה כזאת, תבנה את כוחה שלא על-פי איום מוגדר, אלא על-פי מגוון יכולות אפשריות, העשויות לתת מענה לאותו איום שיצוץ על פני הגלובוס.

רמת החרדה

גורם נוסף, העולה מבירור תפיסת הביטחון הלאומי בהקשר של בניין הכוח הצבאי, הוא הגדרת רמת החרדה. למדינות שונות רמת חרדה שונה. לפינלנד, למשל, רמת חרדה נמוכה מהאיום הרוסי המוגדר על ידה. לארצות-הברית אין איום קיומי פיזי מובהק ומידי לגבי שלמותה הטריטוריאלית. לטיוואן ולסינגפור רמת חרדה גבוהה מפלישה סינית, הנובעת מתודעת איום גבוהה ומפותחת. ציון והגדרה של רמת החרדה מפני האיום בהקשר של המטרות הלאומיות ישפיע על בוני הכוח הצבאי, בעיקר בהיבטים של מוכנות, כוננות וזמינות של סדר הכוחות הנדרש לתת מענה בקבועי זמן מסוימים. בהקשר זה, יש להדגיש את תפיסת האיום הסובייקטיבית של המדינה יותר מאשר האיום בפועל עליה. רמת חרדה הנובעת מתפיסת איום היא שתכתוב, למשל, את סדר הכוחות הזמין ואת רמת כוננותו – זה יכול להשפיע על סוג

השירות. במדינות מערב אירופה נשמר גיוס החובה כל עוד ריחף איום מעליהן. עם סיום המלחמה הקרה הוא בוטל.

אילוצים

תפיסת הביטחון הלאומי תציין ותגדיר את האילוצים השונים שאותם היא מטילה על בונה הכוח הצבאי. אילוצים אלה עשויים לבוא לביטוי בהגדרת מטלות ומשימות שאינן אופייניות לכוח צבאי. למשל: מחויבות הצבא לפעילות התורמת להידוק הלכידות הלאומית, פעולות בנייה וחגיגות לאומיות בטייוואן, או פעילויות צבאיות לאכיפת שלום או סיוע הומניטארי. אלה פעילויות שאינן מעצם טבעו של צבא, והן מחייבות את בונה הכוח להתייחסות נפרדת ומיוחדת לכך.

מבנה הצבא

תפיסת הביטחון הלאומי היא שתגדיר לבונה הכוח הצבאי את מבנה הצבא, ולמעשה את הקצאת כוח האדם הפוטנציאלי העומד לרשותו. קיים מגוון רחב של אפשרויות: גיוס חובה של כלל התושבים; צבא קבע התנדבותי; כוחות מילואים במגבלות שונות; או צבא מיליציה.

כך אנו רואים באופן מפורש בתפיסת הביטחון הלאומי הפיני המחייבת את בונה הכוח לקצר את משך שירות החובה, ובהכרח את סדר הכוחות הסדירים, ולעומת זאת להגדיל את מספר הימים המוקדשים לאימוני כוחות המילואים, ובכך להגביר את כשירותם ואת זמינותם.

הגנה טריטוריאלית מול כוח משלוח

תפיסת הביטחון הלאומי תגדיר ותסווג לבונה הכוח הצבאי את הייעוד העיקרי ואת מהותו של הצבא שאותו עליו לבנות. קשת האפשרויות רחבה: החל בצבא טריטוריאלי וכלה בצבא בעל יכולת לשגר כוח משלוח מעבר לגבולות המדינה, וביניהם – שילוב של שני הסוגים האפשריים.

צבא הנועד להגנה ולשמירה על שלמות טריטוריאלית וריבונית של המדינה, הוא הצבא המאפיין את רוב מדינות העולם. הקביעה מהו סוג הצבא, נובעת ישירות מתפיסת הביטחון של המדינה בהתאם למטרות הלאומיות שהוגדרו. כמעט בכל דרך מדינה מחויבת להקים כוח צבאי על מנת לשמור על שלמותה וקיומה.

מדינות בעלות יומרות אזוריות או גלובליות יכוונו את בניין כוחן הצבאי ליכולת שיגור של כוח משלוח מעבר לים. שיגור כוח משלוח עשוי להתבצע כתוצאה מהסכמי

הגנה, כתוצאה מהגנה על טריטוריות של המדינה שלא בגבולותיה הרגילים, כמו בצרפת, או כתוצאה מימורות של שמירה על סדר עולמי, כמו בארצות-הברית. ההכוונה הבסיסית הזו, היא נקודת מוצא עיקרית לבונה הכוח. הסיבה לכך נובעת מן המשמעויות הכבדות הנלוות להחלטה או לצורך מעין זה. שיגור כוח משלוח דורש יכולות לוגיסטיות נרחבות שרוב מדינות העולם אינן יכולות לעמוד בהן. אתגר נוסף יש למדינות אלה כאשר הן מגדירות את הצורך להתערב במחוזות רחוקים, גם באלמנט המהירות. אלמנט זה, המבוסס על כוח תובלה אווירי, מצמצם עוד יותר את היכולות של המדינות השונות. מענה חלקי לכך הוא בהצבת כוחות מראש באזורים מועדים לפרוענות, על-פי המטרות הלאומיות של אותה מדינה. גם לנוכחות כוח, מחוץ לגבולות המדינה, יש משמעויות כבדות בעיקר ביחס לקיומו ולאחזקתו של הכוח.

זירות מלחמה²⁷

תפיסת הביטחון מגדירה למעשה את זירות המלחמה הפוטנציאליות שיש למדינה. לחלק ניכר ממדינות העולם, זירת מלחמה אחת. למעצמות – יותר מאחת. המאפיין העיקרי של זירת מלחמה אחת, הוא בעיקר, לחימה מתוך שטחי המולדת עצמה מול איומים, שבדרך כלל מגיעים מאויב בעל גבול משותף. כאשר יש יותר מזירת מלחמה אחת נובע הדבר משתי סיבות עיקריות: האחת, המצב הגיאוגרפי של המדינה המאלץ אותה להילחם ביותר מזירה אחת; הסיבה השנייה, היא היומרה של המדינה, שבדרך כלל נוטה לכיוון גלובלי ולמדיניות חוץ ביטחונית פעילה ומתערבת. סיבה נוספת, היא קיום אינטרסים לאומיים או טריטוריאליים מחוץ לגבולות המדינה, כמו: בעלות ברית; נכסים מעבר לים; או כל מחויבות אחרת להפעלת כוח.

בארצות-הברית, למשל, נקבע העיקרון שעליה להיות מוכנה להילחם בשתיים וחצי מלחמות. דהיינו, בניין כוחה הצבאי כוון ליכולת של לחימה בשתי חזיתות עיקריות במלחמה קונבנציונאלית ובעוד חזית משנית. הנשיא ניקסון צמצם את המספר ל"מלחמה וחצי".²⁸

להגדרה כמותית כזו יש שובל שלם של משמעויות המתייחסות לכל רכיבי בניין הכוח הצבאי של המדינה: לסדר הכוחות שלה; ליכולות הניוד והשינוע; לרמות המלאי שלה; לאמצעי הלחימה הנדרשים; לכשירות ולכוחות.

אסטרטגיה של מניעה שלא על רקע ביטחוני-צבאי מיד

אלמנט נוסף העולה מבירור תפיסת הביטחון הלאומי של המדינות השונות, הוא אסטרטגיה של מניעה שלא על רקע ביטחוני-צבאי מיד.

אסטרטגיה זו נועדה לתת מענה למוקדים שונים של אי-יציבות, שעלולים לאיים על ביטחונה של המדינה. מוקדי אי-היציבות יכולים להיות פנימיים או חיצוניים. עיקרה של אסטרטגיה זו, הוא **מניעה**, והמאפיין העיקרי שלה: שהיא אינה נשענת על המענה הצבאי, לפחות לא בשלב הראשון שלה.

המענה לאי-היציבות יכול מאבק במחלות ובפגיעה באיכות הסביבה; צמצום הצמיחה הדמוגרפית; קידום מעמד הנשים; קידום דמוקרטיה; מאבק בפשע, בסחר בסמים; שיפור ברמת החיים; עידוד רפורמות שיתרמו ליציבות; עידוד שלטון החוק; וסיוע כלכלי למדינות שיש להן פוטנציאל לאי-יציבות, העלולות לאיים על המדינה. ארצות-הברית נאבקה במחלות ובפגיעה באיכות הסביבה. היא מעודדת את הגבלת הילודה באמצעות קידום מעמד האישה. פינלנד ובריטניה תומכות בהמשך הרפורמות ברוסיה ומעודדות אותן. דרום קוריאה מערבת את הצבא בפרויקטים לאומיים, ואוסטרליה מתאמצת לוודא המשך שגשוג כלכלי למטרות שלום באסיה. אסטרטגיית המניעה שלא על רקע ביטחוני מחדדת את האבחנה כי ביטחון לאומי איננו רק עניין צבאי אלא יש לו פרשנות רחבה הרבה יותר – כמעט בכל תחומי החיים. לא בכדי, טרחו המדינות השונות להכליל אסטרטגיה זאת בתפיסת הביטחון שלהן.

סיכום: חלקה של תפיסת הביטחון כ'ראשית הצירים' בבניין הכוח

בניין הכוח הצבאי הוא האספקלריה המוחשית של תפיסת הביטחון הלאומי. תפיסת הביטחון מספקת לבניין הכוח את ההיגיון שלו, שכן אין לו היגיון משלו, והוא מוכוון ומותנה בתפיסת הביטחון הלאומי היוצאת מתוך המטרות והיעדים הלאומיים בהקשר הביטחוני. לבניין הכוח, כמו למלחמה (במובנה המצומצם של הפעלת הכוח), הדקדוק הפנימי שלו.

תפיסת ביטחון לאומי, נוסף על היותה ההיגיון שמנחה את בניין הכוח הצבאי, היא גם המסגרת שבתוכה מתנהל עולם התוכן של בונה הכוח הצבאי. כמסגרת מחייבת והיררכית, בסופו של דבר, עליה להגדיר רק את המגבלות ואת האילוצים ההכרחיים לבונה הכוח. זאת, על מנת לאפשר לגורמי הביצוע את מרב מרחב הגמישות שהם זקוקים לו.

תפיסת הביטחון הלאומי מתייחסת באופן היררכי לבניין הכוח. אולם, התהליך

עצמו הוא דינאמי וראוי שייערך בדו-שיח מתמשך וקבוע בין מכתבי המדיניות לבין מבצעה. מורכבות התהליך, משתניו המרובים, התמשכותו, משקלו הסגולי ומשקלו המוחלט במעשיה ובגורלה של המדינה אינם מאפשרים שיטה אחרת. בסופו של דבר, לאחר שהוגדרה תפיסת ביטחון היא נמצאת במדרג ברור מעל בניין הכוח ומהווה את הבסיס העיקרי לעשייתו.

חלוקת תפקידים ברורה בין מכתבי המדיניות למבצע, הנעשית באופן הראוי תביא לאיזון המתאים בין הכוחות הרבים המופעלים כאן. בהיעדר הכוונה ברורה ייכנסו וקטורים שונים לואקום זה, שהרציונל המוביל אותם אינו בהכרח רלוונטי לביטחון הלאומי. בהיעדר הגדרה ברורה נקבל הטיה, שהמאפיין שלה הוא ארגוני, סקטוריאלי, שאינו תורם באופן ענייני למציאת נקודת האיזון המתאימה. עד כה הוצגו ונותחו תפיסות הביטחון הלאומי במדינות שונות. מטרת הברור, הייתה בחינת ההשלכות של תפיסת הביטחון הלאומי על בניין הכוח הצבאי והגדרת חלקו במענה.

להלן אסכם את אותם הרכיבים המתחייבים מתפיסת הביטחון ואשר מהווים את נקודת המוצא לבניין הכוח:

- * דרגת היומרה הלאומית;
- * רמת החרדה;
- * היקף ויחסיות ההשקעה ברכיבי המענה;
- * הנכונות הלאומית להקרבה;
- * משימות ותפקידים שאינם מטבעו של צבא.

דרגת היומרה הלאומית

מדינה קובעת את המטרות הלאומיות שלה באופן יחסי לדרגת היומרה שלה. לענייננו אין זה משנה אם לעתים המקור לקביעת היומרה אינו ניתן להשגה ולמימוש מכל סיבה שהיא. הסיבות הן שונות ומגוונות – החל במאויים לאומיים רומנטיים וכלה באי-הכרה במציאות סביבתית.

דרגת היומרה הלאומית הבסיסית ביותר, היא שמירה על השלמות הריבונית והטריטוריאלית של המדינה. מצב זה מאפיין כל מדינה באשר היא, וכל דרגות היומרה האחרות הן למעשה תוספת למסד בסיסי זה.

מדינה המסתפקת ביומרה הבסיסית תבנה את צבאה בהתאם כצבא טריטוריאלי בעל אופי הגנתי בעיקרו. סדר הגודל שלו ואופיו ינבעו מהשיקולים הנוספים שיפורטו. זמינותו ורמת הכוננות הנדרשת יהיו תוצר לוואי של האיום בהתחשב ברמת החרדה

של המדינה.

הדרגה הבאה, היא שמירה על שלמות הריבונות של טריטוריות מעבר לים, או של טריטוריות שאין להן רצף יבשתי עם מדינת האם (אלסקה והוואי, למשל, בהתייחסות לארצות-הברית). מדינה כזאת תידרש לתת לכך מענה בבניין כוחה הצבאי. מן הסתם, מענה זה יכלול הפעלת כוח ויחייב הצבת כוחות מראש בטריטוריות אלה ותגבורם בעת הצורך ועל-פי העניין. מידת הדחיפות תיגזר גם כאן מהאיום ומרמת החרדה של המדינה בהקשר של טריטוריות אלו.

דרגת היומרה הבאה, היא מתן מענה בכוח צבאי לבעלות ברית. המקור לכך עשוי להיות הסכם הגנה ואף מחויבות והבנה שאינם מעוגנים בכתובים. המדינה, במקרה כזה, תיאלץ להתאים את בניין כוחה הצבאי לרמת המחויבות שלה, כפי שהיא מבינה אותה. הזמינות והכוננות של הכוח ייגזרו אף הם מהבנה זאת.

דרגת היומרה הבאה, היא היומרה האזורית. בהקשר של בניין הכוח הצבאי הרי שכאן נדרשות יכולות שבודך כלל יהיו פחותות יותר מהיכולות הנדרשות מדרגת היומרה הבאה שהיא גלובלית. הסיבה עשויה להיות קרבה פיזית, לעתים גם רצף יבשתי למדינת האם. מאידך, מוחשיות האיום במקרה כזה תגבר ותשפיע על זמינות הכוחות וכוננותם.

דרגת היומרה הגבוהה ביותר, היא היומרה הגלובלית. דרגה זאת דורשת מבונה הכוח הצבאי לכונן כוח שיודע גם להגן על הטריטוריה וגם לפעול באמצעות כוחות משלוח ברחבי העולם. דרגה זאת אפשרית רק במעצמות ספורות בעולם, היכולות לעמוד בדרישות אלה. כוח צבאי של מדינה בעלת יומרה גלובלית ייבנה ככלל על-פי יכולות ולא על-פי איומים מוגדרים וברורים – כפי שהדבר מתבצע בדרגה הבסיסית של היומרה המדינית.

על בונה הכוח למקם את עצמו ואת מדינתו באחת מחמש דרגות היומרה הלאומית: דרגה בסיסית; הגנה על טריטוריות מעבר לים; מחויבות על-פי הסכמים; יומרה אזורית; ויומרה גלובלית. דרגת היומרה הלאומית היא שתקבע למעשה את אופיו של הצבא – החל בצבא טריטוריאלי הגנתי לדרגה הבסיסית וכלה בצבא התקפי למדינות בעלות יומרה גלובלית.

התוצר המובהק ביותר לבונה הכוח הצבאי שאותו עליו לקבל או להסיק בעצמו מדרגת היומרה הלאומית, הוא בכמה זירות מלחמה עליו להיות מוכן להילחם. אם ניתן להגדיר, תקל מלאכתו של בונה הכוח.

למדינה בעלת יומרה מהדרגה הבסיסית אופי הגנתי מובהק. על מדינה זו לבנות צבא בעל תשתית צבאית אסטרטגית אחת. המאפיין מדינה כזאת, הוא שעליה

להילחם אך ורק מתוך השטח שלה כלפי איום חיצוני.

מדינה שלה דרגת היומרה הגבוהה – הגלובלית, לא תסתפק בתשתית אסטרטגית אחת. דרגת היומרה קובעת את מידת המעורבות והמידיות המתבקשת על-ידי מתווה המדיניות והיא משפיעה על רמת הכוננות והזמינות של הכוח הלוחם. בהמשך, ישפיע הדבר גם על יכולות ניווד ושינוע של כוח צבאי משמעותי לאותם מקומות ברחבי הגלובוס שלמדינה יש יומרות לגביהם.

רמת החרדה

רמת החרדה של מדינה היא פונקציה של מוחשיות האיום ושל 'פסיכולוגיה' לאומית. מוחשיות האיום נגזרת מהמצב הגיאוגרפי-אסטרטגי של המדינה. ה'פסיכולוגיה' הלאומית נגזרת מ'אופי' המדינה והתייחסותה לאירועים, בעיקר יחסית לטראומות העבר. אפשר להעלות את רמת החרדה באמצעות לוחמה פסיכולוגית, למשל, ואפשר להוריד את הרמה הזאת, למשל באמצעות מנהיגות מתאימה למצב.

רמת החרדה של מדינה יכולה להיות ממצב לחימה ועד למצב שבו מדינה אינה חשה באיום קיומי כלשהו. בדרגות הביניים, אפשר למצוא מדינות שחרדות לאינטרסים שונים שלהן אבל לא לקיומן. אינטרסים אלה עשויים להיות של המדינה עצמה, או שקיימת דאגה לשלום בעלות בריתה או לשלום מדינות שהיא מחויבת להן. ברור, שבמקרה זה רמת החרדה של המדינה תהיה נמוכה יותר.

הגדרת רמת החרדה לבונה הכוח הצבאי תשפיע עליו בכל צעד ושעל. הדבר ישפיע על סדר גודל הכוחות, על זמינותם ועל רמת הכוננות והמוכנות שלהם. בהמשך ישפיע הדבר גם על אופי הצבא, האם יהיה התקפי או הגנתי? האם יהיה אקטיבי ויוזם או רק יגיב?

היקף ויחסיות ההשקעה ברכיבי המענה

למתווה מדיניות תפיסת הביטחון הלאומי יותר מדרך אחת למתן מענה למטרות שהוא הציב. כאמור, המענה הצבאי הוא רק אחד מרכיבי המענה – קיימים גם רכיבים דיפלומטיים, כלכליים ותודעתיים. השאלה הנשאלת במקרה הזה, היא מהו ההיקף והיחסיות בהשקעה ברכיבי המענה השונים.

ההשקעה של המדינה בכיווני המענה השונים נמדדת במשאבים כספיים, בהקצאת כוח-האדם הנדרש לאותו מענה הן בכמות והן באיכות, ובתשומת הלב שמעניקים מקבלי ההחלטות לסוג המענה ולמעמדו בציבור. הצהרה ברורה של המדינה לגבי היקף השקעתה יכולה לבוא לידי ביטוי בהקצאת כוח האדם. מדינה יכולה להעמיד

את כל החברה הכשירה לשירות צבאי לרשות בונה הכוח בדרך של גיוס חובה. גם משאב זה יכול לבוא לידי ביטוי בדרגות שונות של משך שירות. המדינה יכולה להעמיד את כלל האוכלוסייה לרשות הצבא כצבא מילואים או כצבא מיליציה. גם כאן, גילאי השירות שייקבעו על-ידי המדינה יכתיבו למעשה את היקף הכוח. המשותף לכל סוגי המענה, פרט למענה הצבאי, בחלקו, הוא מניעה. כלומר, כולם אמורים למנוע מצב של פגיעה מסוימת באינטרס הלאומי. המענה הצבאי אמור לממש את ייעודו באמצעות הפעלת כוח מתערבת. במקרה אחד, גם כוח צבאי אמור למנוע, כאשר הוא מתפקד ככוח מרתיע. אולם, מיד אחרי שמציניים את ההרתעה הטמונה בכוח הצבאי, יש לומר כיצד בונים ומכינים אותו למקרה שההרתעה תקרוס. סדר השימוש בכיווני המענה הוא ברור. ההעדפה הבסיסית של מדינות מודרניות ודמוקרטיות, היא לשמר את האופציה של הפעלת כוח ככיוון מענה אחרון. בדרך כלל, כוח צבאי יופעל רק לאחר שמוצו כל האפשרויות האחרות. ייחודיותו של המענה הצבאי, יחסית לרכיבי המענה האחרים, היא היותו מוחשי ומעשי. המענה הצבאי אינו יכול 'להסתתר' מאחורי כוונות או הצהרות בלבד, הוא חייב לממש את עצמו על מנת שיהיה גורם בעל משקל בביטחון הלאומי של אותה מדינה.

ברוב המדינות, לא ניתן לקיים את הביטחון הלאומי ללא כוח צבאי כזה או אחר. כל עוד העולם יורכב ממדינות שאינן סרות למרות מרכזית, יהיה צורך בכוח צבאי. ההשקעה בכוח הצבאי משקפת את יחסה הריאלי והמעשי של המדינה לאפשרות המענה לאיומים על ביטחונה הלאומי באמצעות כוח צבאי.

הנכונות הלאומית להקרבה

תוצר נוסף הנגזר מתוך תפיסת הביטחון הלאומי, הוא הנכונות המוצהרת של המדינה להקרבה. הקרבה ברמת מדינה עשויה לבוא לידי ביטוי בהיקף השקעתה ואף בנכונותה להילחם ולשלם בהתאם את המחיר בחיי אדם. ההשקעה הנובעת מהנכונות להקרבה נידונה כבר בסעיף הקודם. מדינה יכולה להחליט, לדוגמה, לפגוע בכלכלה או בחינוך לטובת השקעה בביטחון פיזי באמצעות צבא. עצם ההחלטה על גיוס חובה, למשל, מוציאה ממעגל העבודה כוח-אדם ניכר ובעל פוטנציאל ממשי לחיזוק הכלכלי של המדינה. כוח-אדם זה לא רק שאינו תורם למדינה, אלא הוא מהווה הוצאה נוספת בתקציבה.

משימות ותפקידים שאינם מטבעו של צבא

לכוח צבאי יש "טבע" משלו. בכל מקום שבו נדרש כוח צבאי לתפקידים ולמשימות שהם בניגוד לטבעו, על המדינה לציין זאת במפורש. אי-ציון הכוונה כזאת תגרור בעקבותיה בניין כוח לא מתאים לאותם תפקידים שהמדינה התכוונה אליהם. ההחלטה ונקיטת העמדה של המדינה לגבי ביטחון פנים וחוף הן מהותיות לבניית הכוח. יש מדינות המפקידות גם את ביטחון הפנימי בידי הצבא. המאפיין מדינות אלה, הוא בעיקר השמירה על קיום המשטר ויציבותו. משימה צבאית לא טבעית, היא לדוגמה, משימה של שמירת שלום. מתכנן בניית הכוח הצבאי יתחשב בכך בבואו לממש זאת. הדבר יכול לבוא לידי ביטוי בהכשרת הכוחות, במבנה הארגוני שלהם ובאמצעי הלחימה.

סוג נוסף ונפוץ למשימות 'לא טבעיות', אבל מובנות, שמוטלות על הצבא, הוא סיוע במקרה של אסון. אם הסיוע הנדרש תואם את מבנה הכוח הצבאי ואת ארגונו אזי לא מתעוררת כאן בעיה. אולם, אם נדרשת הכשרה מיוחדת או אמצעים מוגדרים, יש לציין זאת מראש על מנת שבונה הכוח הצבאי יתחשב בכך.

סעיף חשוב בקטגוריה זו, הוא האחריות המתבקשת מכוח צבאי לגבי ביטחון פנים. המצב שבו צבא אחראי באופן קבוע לביטחון פנים של מדינה דמוקרטית הוא נדיר. על תפיסת הביטחון להגדיר את המצב שבו קיים צורך ועניין לעשות זאת.

הערות:

¹ ניקולו מקיאווולי, **על אמנות המלחמה**, 'מערכות', ת"א, 1964, עמ' 19.

² מטכ"ל, אג"ם/תוה"ד, **המילון למונחי צה"ל**, 1998, עמ' 290.

³ **שם**, עמ' 637.

⁴ **שם**, עמ' 74.

⁵ יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, 'מערכות', 1994, עמ' 553.

⁶ **שם**, עמ' 553.

⁷ אדוארד לוטוואק, **האסטרטגיה רבתי של האימפריה הרומית**, עמ' 19.

⁸ נמרוד ברקן, "הצגת תפיסת ביטחון לאומי במדינות שונות: סקירה השוואתית", מסמך פנימי של צה"ל.

⁹ מתוך: נמרוד ברקן, **שם**.

¹⁰ מדינת סטטוס-קוו תוגדר כמדינה שהיומרה הלאומית שלה היא בסיסית. מטרתה היא שימור הקיום הלאומי שלה, בגבולות טריטוריאליים ברורים. אין למדינה כזאת שאיפות מעבר לכך.

¹¹ מתוך: נמרוד ברקן, **שם**.

¹² **שם**.

¹³ **שם**.

14 שם.

15 שם.

16 שם.

17 שם.

18 שם.

19 שם.

20 שם.

21 שם.

22 יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, עמ' 533.

23 יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, עמ' 132.

24 מסמך פנימי של צה"ל.

25 DEFENSE NEWS. "THE MAKING OF THE US HOMELAND DEPARTEMENT." DEC. 1. 2003.

P. 1.

26 מתוך אתר האינטרנט של חיל הים האמריקני מיום 23 במרס 2003. **Navy Organization. An**

Overview. <http://www.chinfo.navy.mil/navpalib/organization>

27 על-פי בני עמידור, זירת מלחמה או עימות היא: "אותו חלק או נתח מוגדר מפני כדור הארץ, בו וכלפיו כל מדינה/ישות מדינית מסוימת יכולה לפעול, ובאותה שעה גם שואפת או רואה עצמה מחויבת או נאלצת לפעול, באמצעות כוח מזוין שלה, לבדו או בשילוב כזה או אחר עם מאמצים פוליטיים, אידאולוגיים, כלכליים, תרבותיים ובתחום המידע." הגדרה זו עדיין לא זכתה לגושפנקא רשמית. אולם, לענייננו הגדרה זו משרתת היטב את הכוונה בסעיף זה העוסק בזירת מלחמה.

28 יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, עמ' 533.