

פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון
במכון למדיניות ואסטרטגיה (IPS)
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המרכז הבינתחומי הרצליה

סדרת ניירות מדיניות ואסטרטגיה

עיונים בתפיסת הביטחון של ישראל

בעריכת אלכס מינץ ושאול שי

2014

פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל
המכון למדיניות ואסטרטגיה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה

נייר מדיניות #2

האדפטציה כמרכיב בתפיסת הביטחון של ישראל
אלכס מינץ ושאל שי

מאי 2014

השינויים וההתפתחויות הגיאוגרפיות-פוליטיות במזרח התיכון בשנים האחרונות בעקבות מהפכות האביב הערבי, הם טקטוניים בעוצמתם וחסרי תקדים בתכיפותם ובהשפעתם. המזרח התיכון ידע גם בעבר טלטלות וחוסר יציבות אולם מידת האינטנסיביות של האירועים הנוכחיים, קריאת התגר על מדינת הלאום הערבית, והופעת שחקנים לא מדינתיים חדשים וחזקים וקואליציות חדשות יוצרים מציאות דינמית חדשה חסרת תקדים במורכבותה ובהשלכותיה. השינויים הם מחד, תוצר של התערערות שיווי המשקל התוך-מדינתי, ומאידך תוצר ערעור היציבות האזורית שהתבססה על מדינות הלאום שעוצבו בעקבות הסכם סייס-פיקו מ-1916.

המציאות הדינמית והמשתנה בתכיפות באורח דרסטי, מחייבת זיהוי כלים אנליטיים שיאפשרו הבנה, ניתוח וחיזוי טוב יותר של המציאות המתהווה, וגיבוש אסטרטגיות להתמודדות עם מצב זה, בתנאי חוסר הוודאות השוררים באזור. כלי אפקטיבי להתמודדות עם אתגרים אלה ניתן לראות "באדפטציה". האדפטציה נדרשת לא רק למתן מענה בטחוני וצבאי הולם אלא מחייב גיבוש תפיסה כוללת ברמת הביטחון הלאומי לשם הגנה על האינטרסים החיוניים של מדינת ישראל וניצול הזדמנויות אסטרטגיות.

התערערות שיווי המשקל האזורי

ניתן לטעון שהמזרח התיכון העכשווי מחפש לעצמו שיווי משקל חדש. לא זה שהתפתח והתבסס באזור במשך עשרות שנים, אך לאחרונה התערער ויצא מנקודת השיווי משקל האזורי, אלא שיווי משקל אחר. תהליך זה יכול לקחת שנים וכלל לא ברור אם יתייצב ומתי. כמו כן, לא ברור איך יראה המזרח התיכון בעידן שיווי המשקל החדש ואיך ישראל תתמקם ותתפקד במציאות שתקום לכששיווי משקל חדש בין מדינות, בין מעצמתי ותוך מדינתי ייווצר.

העדר שיווי משקל תוך מדינתי ואזורי, מביא לעיתים למצב של חזרה לנקודת ההתחלה לאחר שעבר טרנספורמציות דרסטיות, כמו במצרים. לעיתים הוא אף מפליג למחוזות אחרים לגמרי, כמו בלוב או בתוניסיה. שינויים אלה מוציאים את המזרח התיכון ומדינות האזור משווי המשקל שנמצאו בו במשך

שנים, ומכניסים את המזרח התיכון למצב בו אין כיום במזרח התיכון שיווי משקל, לא מדינתי ולא אזורי, אלא במובנים מסוימים כאוס מערכתי. לדוגמא, בחלק ניכר מן המדינות במזרח התיכון נחלש השלטון המרכזי ושחקנים לא מדינתיים צברו כוח והשפעה. שווי המשקל האזורי שנשען על שחקנים מדינתיים (עם הגיון וכללי משחק מדינתיים) הופר, ושחקנים לא מדינתיים המתנהלים על פי רציונל וכללי משחק אחרים הופכים בשנים האחרונות לשותפים מרכזיים בגיבוש שווי משקל אזורי עתידי. ישראל נדרשת להבין את כללי המשחק החדשים ולהתאים את תפיסת הביטחון שלה לא רק לקבוע אלא גם למשתנה באזורינו.

תורת הכאוס

מענה אפשרי להבנת בעיית חוסר שיווי המשקל והאיזון האזורי ואף תוך מדינתי, ניתן למצוא בתורת הכאוס.

אדוארד לורנץ היה הראשון שזיהה את מה שמכנים היום התנהגות כאוטית. הוא עשה זאת במודל מתמטי של חיזוי מזג האוויר. לורנץ הבין, בראשית שנות השישים, שהבדלים קטנים במערכות דינאמיות כמו האטמוספירה – יכולים לגרום להבדלים גדולים מאוד ואף בלתי צפויים, בין מה שנחזה לבין מה שהתרחש בפועל.¹

התצפיות הובילו אותו לבסוף לנסח את מה שכונה לאחר מכן כ"אפקט הפרפר". זאת, במחקר אקדמי שפורסם ב-1972 תחת הכותרת: "יכולת חיזוי, האם נפנוף כנפי פרפר בברזיל יכול לגרום לטורנדו בטקסס?"²

התובנות המוקדמות של לורנץ מסמלות את תחילתו של שדה מחקר שבסופו של דבר השפיע לא רק על המתמטיקה אלא כמעט על כל ענף אחר של המדע – ביולוגיה, פיסיקה ואף מדעי החברה. מספר מדענים אף טענו שהמאה ה-20 תיזכר בזכות שלוש מהפכות מדעיות: תורת היחסות, תורת הקוונטים, ותורת הכאוס.

תיאורית הכאוס מתארת התנהגות של מערכות דינמיות המגלות רגישות גבוהה לשינויים קטנים בתנאי ההתחלה הראשוניים. כך, בתורת הכאוס, אירוע קטן יכול להוביל לתגובת שרשרת שאינה ניתנת לחיזוי³

תורת הכאוס מראה כי במערכות דינמיות, פשוטות ולא ליניאריות, שינויים קטנים בתנאי ההתחלה עשויים לגרום לשינויים גדולים בהתנהגות המערכת בטווח הזמן הביני והארוך. מצבים אלה אינם ניתנים כמעט לחיזוי, כי לשם כך תידרש ידיעת התנאים ההתחלתיים בדיוק רב.

האביב הערבי ותורת הכאוס

בהקשר של המציאות במזרח התיכון, סוחר אלמוני בטוניס, ששרף עצמו למוות במחאה על מצוקתו החברתית והכלכלית, חולל את "אפקט הפרפר" שהביא לשינויים טקטוניים במזרח התיכון, לנפילת משטרים והוצאת המערכת המדינית (במדינות רבות) והמערכת האזורית, מהיציבות היחסית בה נמצאו במשך עשורים רבים.

בדומה למסקנתו של לורנץ, מנגנוני המודיעין והמחקר כשלו ולא סיפקו התרעה אודות הצפוי. זאת בדומה לתחזיות המטאורולוגיות הכושלות על פי לורנץ. אחת הסיבות לכך היא שהאביב הערבי הוא תהליך שעדיין לא הגיע לסיומו ולמיצויו. הוא נמצא "בדמדומים של מערכת ישנה. עדיין לא עוצבה ויוצבה מערכת חדשה. אנחנו נמצאים בתקופת התהוות... אין עדיין תוצר מוגמר של תהליך, אין הגמוניה, יש מאבק על הגדרת הזהות והלגיטימציה ויש ריבוי שחקנים משתנים וריבוי קואליציות".⁴

לכן, המציאות המזרח תיכונית בעידן האביב הערבי, תואמת במידה רבה את תורת הכאוס. זו מחייבת בחינה מחדש של הרכיבים המרכזיים של תפיסת הביטחון של ישראל, כולל בחינת הרלבנטיות שלהם למציאות דינמית תכופה, ובלתי צפויה זו.

ישראל נאלצת להתמודד עם מגוון אתגרים ואיומים ברמות עוצמה משתנות ובטווחי זמן שונים הן ברמה האסטרטגית והן בממד האופרטיבי. ממדים אלה אף מקיימים ביניהם זיקות הדוקות. כך ניתן לאפיין את הסביבה האסטרטגית של ישראל באמצעות שלושת מעגלי האיום המרכזיים הניצבים מולה. המעגל הפנימי, שהוא הזירה הפלסטינית, המעגל הקרוב, כלומר המדינות שיש לישראל גבול משותף איתן, מדינות הטבעת, והמעגל הרחוק המורכב ממדינות שאין לנו גבול משותף איתן (איראן). מעגל נוסף – הוא מעגל הטרור הבינלאומי של הג'יהאד העולמי.

מעגלי איום אלה אינם חדשים, אולם קריסת משטרים, ערעור היציבות הפנימית במרבית המדינות ואיום על יציבותן של מדינות /ששרדו שינויים אלה, לצד עליית כוחם של שחקנים לא מדינתיים, מאתגרים את המוסכמות הקיימות ומחייבים הצפת קונצפטים ותפיסות חדשות.

האדפטציה משמעותה התאמה למציאות המשתנה תכופות, לעיתים אף באורח דרסטי. הצורך להתאים את תפיסת הביטחון לשינוי דינמי, תכופ, עז, משמעותי, לפעמים הפיך ולעיתים אף בלתי הפיך.

מקרה בוחן: יחסי ישראל - מצרים

יחסי ישראל-מצרים עם ישראל משמשים דוגמא לצורך באימוץ ה"אדפטציה" כמרכיב נוסף בתפיסת הביטחון של ישראל.

רקע

במהלך 30 שנות שלטונו של הנשיא חוסני מובראק במצרים, הקפידה מצרים לקיים את הסכם השלום עם ישראל. זהו אמנם "שלום קר", אך בין המדינות התקיים שתוף פעולה כלכלי וביטחוני ושתי המדינות השכילו לצלוח גם משברים ביחסים ביניהן ולשמר בהצלחה, את הסכם השלום.

ב – 2010, כאשר עלתה סוגיית יורשו של מובראק על רקע גילו ומצבו הבריאותי, העריכו בישראל ובמערב כי יורשו יהיה בנו או אחד מבכירי משטרו וכי חילופי השלטון יתבצעו ללא קשיים ובמדיניותה של מצרים כלפי ישראל לא יוכל שינוי. אולם המציאות הייתה שונה. משטרו של מובראק קרס במהירות ובמצרים השתרר מצב כאוטי. המועצה הצבאית העליונה בראשות שר ההגנה טנטאווי נטלה את השלטון עד לעריכת בחירות במדינה. הטרור הסלפי הביא להפסקת אספקת הגז ממצרים לישראל ולהגברת איום הפגועים מסיני. שגרירות ישראל בקהיר הותקפה.

בבחירות לפרלמנט במצרים זכתה תנועת האחים המוסלמים בניצחון ומספר חודשים לאחר מכן זכה נציג התנועה, מוחמד מורסי, גם בבחירות לנשיאות. ישראל נדרשה לעצב את קשריה עם מצרים חדשה הנשלטת על ידי תנועת האחים המוסלמים. השגריר המצרי לישראל הוחזר מבלי למנות לו מחליף. כמו כן, הוגברה פעילות הטרור מסיני (פיגוע בכרם שלום, ירי רקטות לעבר אילת).⁵

עוד בטרם הסתגלה ישראל למשטר האחים המוסלמים במצרים, הופתעה קהילת המודיעין הבינלאומית פעם נוספת ממהפכה חדשה של תנועת "תמרוד" והצבא המצרי ששמה קץ לשלטון האחים המוסלמים, וכוננה ממשלה זמנית בראשות עדלי מנצור, בגיבוי שר ההגנה, עבד אל פתח סיסי.

הצבא המצרי נקט בשורה של צעדים שנועדו לנטרל את כוחה של תנועת האחים המוסלמים: מוחמד מורסי נעצר והועמד לדין. יחד עמו נעצרה גם כל צמרת התנועה ובהמשך הוצאה התנועה מחוץ לחוק ובכך נמנעה ממנה האפשרות לשוב ולהשתתף בבחירות בעתיד.

מצרים גם הכריזה על תנועת החמאס (בעלת בריתו של מורסי), כארגון טרור, והצבא המצרי פעל באופן נחרץ לחסימת מערכת המנהרות המקשרת בין רצועת עזה לסיני. חסימת מרבית המנהרות שהיוו מקור חשוב להברחת אמצעי לחימה וטובין מסוגים שונים לרצועת עזה, מהווה מכה קשה לשלטון החמאס ברצועת עזה.

מצרים נערכת בעת כתיבת נייר מדיניות זה, לבחירות חדשות לתפקיד הנשיא והמועמד המוביל במרוץ לתפקיד הוא הגנרל סיס י שפרש מהצבא על מנת להתמודד על תפקיד הנשיא. מה תהיה המדיניות בה ינקוט המנצח כלפי ישראל לאורך זמן, היא שאלה קשה לחיזוי במציאות הכאוטית של המזרח התיכון.

האדפצטיה ומדיניותה של ישראל

בתוך שלוש שנים, נאלצה ישראל להתאים את מדיניותה לארבעה שליטים מצריים שונים (מבראק, טנטאווי, מורסי, עאדליסיסי) וצפויה לעשות זאת מול הנשיא המצרי לאחר הבחירות הקרובות. זאת בהשוואה ל - 30 שנות כהונתו של הנשיא מבראק. אל מול מציאות דינמית זו ונוכח הקושי האובייקטיבי בחיזוי שינויים מתגלגלים תכופים ומאוד שונים במהותם, נדרשה ישראל למדיניות של אדפצטיה מתמשכת, תוך הגדרת האינטרסים החיוניים ביותר עבור ישראל, דבקות בשימורם ונקיטת מדיניות גמישה לגבי סוגיות חדשות וישנות.

קהיליות המודיעין בעולם הופתעו מנפילתו המהירה של מבראק ומהמצב הכאוטי שהשתרר במצרים ולאחר מכן מההפתעה האסטרטגית הקשורה בהדחתו של מורסי. היא נדרשה לתת מענה לשינויים יוצאי דופן במהותם ובתכיפות התרחשותן.

כתוצאה מהמהפכות והשינויים הדרסטיים במצרים, ספגה ישראל שורה של מהלומות ביטחוניות, כלכליות ומדיניות. מהלומות אלה לכאורה חייבו תגובה ישראלית נחרצת תוך עמידה על ההתחייבויות החוזיות בין המדינות ובהן:

- דרישה לפתיחה מחדש של שגרירות ישראל במצרים ולמינוי שגריר מצרי לישראל.
- חידוש אספקת הגז לישראל בהתאם לתנאים שסוכמו וההתחייבויות שניתנו.
- דרישה להפסקת פעילות הטרור מסיני.
- דרישה ממצרים שזו לא תכניס לקדמת סיני כוחות האסורים על פי הנספח הצבאי להסכם השלום עם מצרים.

בניגוד לכך, והגם שמדובר בהתחייבויות חוזיות, ישראל לא המשיכה בקו הרגיל ונמנעה מתגובות אלה. במקומן, היא ביצעה מהלכי **אדפצטיה** שבעיקרם נכונות לווייתורים נקודתיים למצרים. זאת, על מנת לשמר את האינטרס האסטרטגי של --שימור הסכם השלום עם מצרים.

כך, במישור המדיני נשמרו הקשרים עם מצרים גם ללא שגרירות ישראלית בקהיר וללא שגריר מצרי בישראל. כמו כן נמשכו הקשרים הביטחוניים עם מנגנוני הביטחון המצריים (גם בתקופת שלטונו של מורסי). במישור הכלכלי ישראל נתנה מענה להפסקת אספקת הגז באמצעות שימוש במקורות חלופיים ובהמשך החלה אספקת הגז מאתר "תמר". במישור הביטחוני האיצה ישראל את בניית גדר הביטחון לאורך הגבול עם מצרים, שנועד במקור לבלימת גלי המהגרים והפליטים מאפריקה וכעת הפך לנדבך נוסף בהתמודדות מול איומי הטרור מסיני. נראה, כי לאור חוסר היציבות המתמשכת במצרים, תידרש ישראל למהלכי אדפצטיה נוספים.

מדיניות ממשל ישראל הינה להימנע מנקיטת עמדה ביחס לגורם השולט במצרים כל עוד גורם זה דבק בהסכם השלום עם ישראל. ישראל הידקה את קשריה עם המשטר בראשות הנשיא עאדלי השולט בגיבוי הגנרל סיסוי והצבא המצרים ואף נרתמה לסייע לו מול הממשל האמריקאי.

סיכום והמלצות

סקירה תמציתית זו של ההתפתחויות הדרמטיות שהתרחשו במצרים במהלך שלוש השנים האחרונות, מבהירה את הצורך באימוץ "האדפטציה" ככלי חשוב בתפיסת הביטחון של ישראל. ישראל אמנם נקטה בפועל צעדים המתבקשים מהמציאות הכאוטית במצרים וביתר חלקי המזרח התיכון, אולם במסמך זה אנו טוענים כי עולה הצורך להגדיר את ה"אדפטציה" כאחת מהיסודות של תפיסת הביטחון של ישראל, במציאות דינמית של כאוס וחוסר וודאות בהם נתונות מצרים ומדינות נוספות באזור.

שנויים תכופים בעלי משמעות אסטרטגית מרחיקת לכת וחוסר יכולת לצפות אותם מבעוד מועד או לנסות להשפיע עליהם טרם התהוותם, מחייבים פיתוח מנגנוני הדרכה ולימוד וכלים לקבלת החלטות בקבועי זמן קצרים ומתוך פרספקטיבה רחבה נוכח תרחישים מתגלגלים. זאת על מנת למזער נזקים ואף להפיק תועלת מהזדמנויות מדיניות העשויות לצוץ כחלק מהשנויים המתחוללים. קיים גם צורך ממשי לזהות הזדמנויות ולמנף אותן במקום לבטלן.

כל זה מחייב שינויים והתאמות פרגמטיות של ישראל, הן בתפיסת הביטחון שלה, והן מבחינה מדינית, ולא קיבוע דוקטרינרי או התמקדות וחזרה על דוגמות עבר. קיבוע כזה יכול אולי להתאים לתחומים ונושאים מסוימים, אך בוודאי לא לתפיסת הביטחון, על הרכיב המדיני שבה, החייבת לעבור אדפטציה לנסיבות המשתנות כל הזמן.

באם העקרונות המנחים את תפיסת הביטחון של ישראל היו עד כה הרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות, הרי שההתפתחויות, השינויים והתנודות האזוריות מחייבים התאמה והערכות לנסיבות המשתנות בתכיפות, תוך ניתוח תרחישים אינטראקטיביים, סדרתיים ומתגלגלים, וניצול הזדמנויות מדיניות כמו הכרזה של ממשלת ישראל על קבלת תכנית השלום הסעודית-ערבית, כבסיס למשא ומתן עם הליגה הערבית, עם הסתייגויות בנושא הפליטים, ירושלים, פרוז, וגושי ההתיישבות הגדולים.

ישראל צריכה ליזום ולהכתיב מהלכים, אחרת תיגרר לשיווי משקל אזורי חדש שיתגבש ללא תשומות (אינפוטים) שלה.

לסיכום אנו ממליצים לראות באדפטציה מרכיב נוסף (חמישי) בתפיסת הביטחון של ישראל.

המחברים מודים לד"ר אהוד ערן על הערותיו המועילות.

¹ אבי בליזובסקי, אבי תורת הכאוס אדוארד לורנץ נפטר, בן 90 היה במוותו, הידען, 18 באפריל 2008.

² Edward W. Lorenz, The Essence of Chaos, UCL Press, 1993.

³ Ibid.

⁴ שאול משעל, בפורום הרצליה לעדכון תפיסת הביטחון, 28 באפריל 2014.

⁵ למרות החששות הכבדים בישראל לגורל הסכם השלום, משטר מורסי נמנע מלפגוע בהסכם מתוך הבנה כי שמירתו מהווה אינטרס אסטרטגי מצרי, בשעה שהוא מנסה לבסס את שלטונו מבית. יתר על כן, משטר מורסי מילא גם תפקיד קונסטרוקטיבי בהשגת הסכם הפסקת אש בין ישראל לחמאס בתום מבצע "עמוד ענן".