30.4.16

אל: מפקד המכללות

מאת: חיים וקסמן

סיכום ביקור המב"ל בנאט"ו ובאיחוד האירופי – 10-13.4.2016

כללי

1. בתאריכים 10-13 באפריל התקיים בהזמנת נאט"ו ביקור מחזור מ"ג של המכללה לביטחון לאומי בראשות מפקד המכללות בנאט"ו ובאיחוד האירופי.
2. תכנית הביקור כללה:
3. ביקור במטה נאט"ו שכלל פגישות עם סגן המזכ"ל, יו"ר הועדה הצבאית, ראש מחלקת מזה"ת וצפון אפריקה, פאנל שגרירים (ארה"ב, גרמניה וסגן השגריר הפולני), ראש אגף המבצעים.
4. ביקור וסיור במטה הצבאי (Shape) ופגישה עם רמ"ט מפקד כוחות נאט"ו באירופה וביקור במרכז הסימולציה הרפואית של הכוחות המיוחדים.
5. ביקור בשגרירות ישראל ומפגש עם בכירי הא"א: מנהל מחלקת ההגירה בנציבות, יו"ר הועדה הצבאית של הא"א, מתאם הלוט"ר במועצת הא"א, מנהל מחלקת מזה"ת בנציבות ושגריר ישראל לא"א ולנאט"ו.
6. ביקור באתרי קרבות וניתוח קרב הבליטה במלחמת העולם השנייה באזור בסטון ((Bastogne.
7. לביקור קדמו ימי הכנה בהם נכללו הרצאות מאת שגריר דנמרק בישראל (המייצג בארץ את נאט"ו) פרופ' שרון פרדו (מומחה לאיחוד האירופי), אורי נעמן ממשהב"ט והשגריר לשעבר בבריטניה ובאו"ם רון פרושאור.
8. להלן מספר תובנות שעלו בביקור בנוסף לסיכומי הפגישות שערכו החניכים.

נאט"ו

1. לקראת פסגת ורשה: ערב פסגת ארגון נאט"ו שתתקיים ביולי הקרוב בוורשה מתמודד הארגון עם שני אתגרים אסטרטגיים מרכזיים: האתגר הרוסי ממזרח ואתגר הטרור והאסלאם הרדיקלי מדרום. שני האתגרים שונים מאד בטבעם, ומחייבים מענה בעל אופי שונה. זאת בנוסף לאתגרים חדשים בסביבה האסטרטגית ובהם סייבר, שינוי אקלים, מדינות כושלות ועוד.
2. זיהוי מוקדם של משברים ואדפטציה: נאט"ו מייחס חשיבות רבה לזיהוי מוקדם של משברים. זיהוי משברים הוצג כאחת מהמשימות המרכזיות של מפקד הכוחות (SACEUR), וכמשימתו הייחודית של מרכז ה-CCOMC (SACEUR's Comprehensive Crisis and Operation Management ) שהוקם על רקע משברים קודמים שבהם היה קיים מידע אך לא היה "מי שיחבר את חלקי הפאזל". המרכז שואף לסרוק את העתיד מעבר לאופק, בנושאים צבאיים אך גם אזרחיים (כגון משברי בצורת, אנרגיה) בניסיון לראות האם יש משברים שעשויים להתפתח ולהשפיע על האינטרסים של נאט"ו. זאת, תוך שיתוף פעולה בין גורמים צבאיים ואזרחיים ובהם אנשי אקדמיה, ארגונים בינ"ל, מכוני מחקר, NGO'S וכד'. הרעיון הוא לסרוק את קשת האיומים גם אם ב-80 אחוז מהמקרים אין הדבר מגיע לתכנון מבצעי (הדורש הסכמה פוליטית). אם המשבר מתפתח ומאיים על האינטרסים של נאט"ו, אזי בהנחיית ה-NAC מתקיים תהליך תכנון מבצעי ובהמשך גם ביצוע לפי הצורך.
3. הפעלה היברידית של כוח: כמו בביקור הקודם גם הפעם הודגש מושג זה כשהרוסים פועלים באמצעים שחלקם צבאיים וחלקם אזרחיים כגון קניית עיתונות אוהדת, שימוש בכוחות מקומיים ובמיעוטים לאומיים והתקפה בסייבר. המענה כולל בין היתר סיוע למדינות לפתח חסינות ושימוש בכוחות מיוחדים. בנושא הסייבר כרגע המוקד הוא על הגנה (אין קונצנזוס פוליטי לעסוק בתחום ההתקפה).
4. האתגר הרוסי: כפי שנוכחנו גם בביקור בשנה שעברה, האתגר הרוסי מעסיק מאד את הארגון כפי שניתן לראות היטב בהתפתחויות בימים האחרונים. רוסיה מהווה את האיום הגדול ממזרח על נאט"ו ונראה שיש הבנה כי מערכת יחסים של "תחרות אסטרטגית" צפויה להמשך בעתיד הנראה לעין. הרוסים לא נרתעים משמוש בכוח צבאי במסגרת ארגז הכלים האסטרטגי והצבא הרוסי הוא צבא לומד המתאים את עצמו למציאות החדשה בשדה הקרב ומתפתח בתחומים רבים.
5. למרות שעדיין עומדת השאלה האם אין ניסיון להעצים את גודל האיום על מנת לייצר "סיבת קיום" לארגון נראה שהגדלת ההשקעה של ארה"ב בביטחון אירופה מראה כי מדובר באיום שנתפס כממשי. עם זאת, ישנה ראיה מורכבת יותר של רוסיה (frenemy) כמי שיש לה גם אינטרסים משותפים עם נאט"ו (כגון במלחמה מול דאעש) וכמי שבסופו של דבר סובלת מחולשות מבניות (כלכליות ודמוגרפיות) שימנעו התרחבות השפעתה באירופה. לאור זאת מודגש הצורך בדיאלוג כפי שבא לידי ביטוי בקיומה בימים של מפגש מועצת רוסיה-נאט"ו.
6. להתנהלות הרוסית ניתנו הסברים שונים ובהם ההתקרבות של מדינות החצר האחורית של רוסיה (Near Abroad), לברית נאט"ו ולא"א המאיימת על היציבות ברוסיה ועלולה לפגוע באינטרסים הכלכליים והביטחוניים שלה, הרצון לחזור למעמד מעצמתי מול ארה"ב, הרצון לפגוע ביציבות שהתפתחה מאז תום המלחמה הקרה, הצורך להסיט את תשומת הלב של דעת הקהל הרוסית מהקשיים מבית וכד'.
7. האתגר הדרומי: האתגר הדרומי כאמור שונה מאד באופיו. נראה שחברות נאט"ו העדיפו כעי הקואליציה נגד דאעש לא תפעל תחת דגל נאט"ו , בין היתר בגלל תדמית הארגון כארגון מערבי.
8. מבצעים נוכחיים: בנוגע לאפגניסטן – נראה כי מתגבשת התפיסה כי יתכן והיציאה מאפגניסטן הייתה מהירה מדי כפי שבא לידי ביטוי בין היתר במשבר הפליטים. גם בלוב יש הכרה כי הארגון "עשה רק חצי עבודה" ולכן ההתפתחויות השליליות שבאו אח"כ (יצוין כי שמענו הערכות שונות לגבי כוחו של דאעש בלוב). לגבי המבצע בקוסובו וכוח KFOR נאמר כי ככל שהמבצע מתקרב לסיומו הוא הופך ליותר פוליטי. מבצע Ocean Shield מול הפירטים נתפס כהצלחה גדולה לא רק בגלל פעילות נאט"ו אלא גם בזכות השינויים שעשו חברות התובלה. גם נבצע Active Endeavor בים התיכון משנה פניו יותר לכיוון של חילופי מידע. בנוגע לסוריה אין כרגע תוכניות מבצעיות .
9. שותפויות ויחסים עם ישראל: הארגון מדגיש את חשיבות השותפויות שהוא מקיים במספר מסגרות (בסה"כ עם כ-40 מדינות) כולל כאלה בהן משתתפת ישראל.

ישראל נתפסת כמדינהlike Minded בעלת פוטנציאל רב לשת"פ לאור ההכרות האינטימית שלה עם האזור וניסיון רב בתחומים מרכזיים עבור נאט"ו כגון לוט"ר, וסייבר. בין היתר הוזכרו תרגילים משותפים והערכת מצב משותפת. מובן שהמשבר עם תורכיה מהווה אבן נגף לפיתוח היחסים אבל יש כוונה שזו תוסר וניתן יהיה להתקדם בין היתר ע"י הקמת משרד ישראלי בנאט"ו.

האיחוד האירופי

1. האיחוד האירופי מצוי במשבר מתמשך ורב-מימדיו הוא עסוק במספר רב של אתגרים משמעותיים ובהם האתגר הכלכלי, אתגר הפליטים וההגירה (ובהקשר זה עליית הימין הקיצוני), האתגר הדמוגרפי, האתגר הביטחוני בדגש על רוסיה והטרור, היחסים עם תורכיה, האפשרות שבריטניה תצא מהאיחוד (ואולי גם מדינות אחרות). מורכבות ועומק המשבר מאפשרת לאיחוד לעסוק כרגע רק במה שדחוף ולכן ניכר פחות עיסוק באסטרטגיה לטווח ארוך.
2. אתגר הפליטים: בהרצאה כל אתגר הפליטים סומנו שני הנתיבים – הנתיב הדרומי והנתיב המזרחי בהם עושים שימוש הפליטים. צוין ההסכם עם תורכיה והאפשרות שהוא יביא להאצת ההגירה במסלול הדרומי דרך לוב (שהיא מסוכנת יותר). כמו כן הועלה הצורך לחשוב שוב על רעיון האזור הבטוח בצפון סוריה. אתגר הפליטים מביא גם להערכה מחדש של היחס לאסאד.
3. יציבות במדינות המקור: בין האיומים לטווח ארוך צוין האיום הנובע מאפריקה שאוכלוסייתה עתידה לצמוח באופן ניכר בשנים הקרובות. כמו כן הועלה חשש מיציבותן של ירדן ולבנון שגם מהן עלול להגיע גל פליטים בהמשך (באחת השיחות בנאט"ו עלה גם ספק גם לגבי יציבות מצרים). הפתרון בראיית האיחוד האירופי הוא עבודה עם מדינות המוצא על מנת לשפר את המצב שם ומכאן הצורך להשתמש בכלי עוצמה מגוונים – דיפלומטיים- כלכליים, הומניטאריים וכד' (ראה להלן).
4. המשבר הדמוגרפי אותו עוברת אירופה, שצפוי להביא להצטמצמות של האוכלוסייה האירופית בשנים הקרובות יוצר צורך אמיתי במהגרים. המטרה תהיה להביא מהגרים על בסיס כלכלי ומקצועות נדרשים.
5. ביטחון ויחסים עם נאט"ו: הרצאת יו"ר הועדה הצבאית המחישה את חלוקת העבודה בפועל בין האיחוד האירופי לנאט"ו כאשר עיקר הפעילות הצבאית מבוצעת בנאט"ו (מספר פעולות כפולות לא קיבלו הסבר מספק). האיחוד עצמו פורש כיום מספר מועט של אלפי חיילים במשימות הדרכה במקומות כגון מאלי, הרפובליקה המרכז אפריקאית, בוסניה. כמו כן הוצגההכפיפות של נושאי ביטחון וחוץ לנציגה העליונה לנושאי חוץ וביטחון. חלוקת עבודה נאט"ו – א"א כאשר חלק מהמדינות מעדיפות לעיתים לעבוד במסגרת נאט"ו או באיחוד האירופי ולהפך. השילוב מאפשר שימוש בארגז כלים רחב אם כי בסופו של דבר ברור כי כוחו של האיחוד האירופי בנושאי חוץ וביטחון מוגבל מאד.
6. טרור: אתגר הטרור משולב באתגר ההגירה ושורשיו מצויים בין היתר באתגר המדינות הכושלות, השסע הסוני-שיעי, השפעה מדינות על אפריקה (הפצת האיסלאם הוואהבי), השלכות הטלטלה הערבית, וההתפתחויות הטכנולוגיות. המענה ברמת האיחוד האירופי מורכב וכולל שיתוף במידע, מאבק ברדיקליזציה כולל איתור סימנים ראשוניים להקצנה, טיפול במקורות ההסתה ברשת הכולל טיפול באתגר ההצפנה כאשר החשש הוא שהפגיעות שסופג דאעש במזה"ת יביאו ליותר פעילות באירופה. אחד האתגרים המרכזיים הוא כיצד בונים אסלאם אירופי שתואם ערכים אירופאים.
7. ישראל: הקשרים בין הא"א לישראל רבים ומגוונים (סחר, תוכנית המחקר האירופית וכד'). עם זאת, למרות שניכר שהסכסוך הישראלי-פלסטיני נדחק לשולי סגר העדיפויות האסטרטגי של האיחוד הרי שנושא ההתנחלויות מעיב מאד על פיתוח היחסים כאשר הא"א מקפיד על ההפרדה בין ישראל לשטחי הרש"פ, ומייצר חיכוכים בנושא שטח C וכד'. במקביל האיחוד האירופי מנסה להתמודד עם אתגרי הרש"פ (פיוס, מוסדות, ירושה) כאשר המהלך העיקרי הנמצא על השולחן כרגע היא היוזמה הצרפתית.

סיכום

1. הביקור אפשר לחניכים להיחשף לאופן פעילותם של ארגונים מולטילטרליים בעלי מבנה ואופן פעילות מיוחדים, חשיבות רבה בזירה הבינ"ל, והשפעה רבה על ישראל. בין היתר נחשפו החניכים לייחוד של הממשק המדיני-צבאי בארגונים אלה, השפעת הצורך בקונצנזוס, חשיבות הבירוקרטיה ועוד.
2. הביקור היווה פלטפורמת למידה מצוינת על אתגרי נאט"ו והאיחוד האירופי כשחקנים חשובים בזירה הבינ"ל ומערכת היחסים ביניהם. בתחום המדיני-ביטחוני עלה בעיקר האתגר הרוסי, ומכאן הצורך להשלים את הביקור בביקור ברוסיה.
3. הצגת האיומים המחישה את הצורך בגישה כוללנית (עוצמה חכמה) שכוללת מעבר למאמץ הצבאי גם מאמצים אחרים בתחום הדיפלומטי, הכלכלי וכן בתחומי הפיתוח, הפיננסיים, הסחר, התודעה, התקשורת והמשפט. מבחינה זאת החיבור בין נאט"ו לאיחוד האירופי מאפשר שימוש בארגז כלים שלם. עם זאת ברור שהארגונים והמבנים העל-לאומיים לבדם לא יספיקו ויש לשפר את החסינות של המדינות עצמן בפני איומים.
4. ישראל אינה תופסת מקום מרכזי בראיית שני הארגונים אם כי בראיית האיחוד האירופי הסכסוך הישראלי פלסטיני הוא חלק ממקורות אי היציבות במזה"ת וההתנגדות להתנחלויות עדיין מצויה בקונצנזוס (די נדיר) המאפשר למדינות להציג מדיניות חוץ משותפת מבוססת על ערכים. עם זאת ברור פוטנציאל שיתוף הפעולה עם ישראל שעשויה להתפתח כשחקן אסטרטגי משמעותי עבור נאט"ו והא"א לאור מיקומה, עוצמתה, הידע והניסיון שיש לה בנוגע לאתגרים המרכזיים עימם מתמודדים הארגונים וכן קשריה המגוונים. בהקשר זה תצוין אמירה מעניינת במיוחד של יו"ר הועדה הצבאית בנאט"ו לפיה ישראל מיצבה עצמה כשחקן אסטרטגי מעניין ונחוץ בעקבות יכולתה לנהל יחסים פרודוקטיביים הן עם נאט"ו והן עם רוסיה.
5. הביקור היווה פלטפורמה מצוינת לבחון את נושאים שעלו בקורס האסטרטגיה כאשר מושגים ותהליכים כגון "סבלנות אסטרטגית", "תחרות אסטרטגית", פרסום מסמכי אסטרטגיה, בדיקה מחודשת של רלבנטיות ותוכן מושג ההרתעה, ומאפייני זירת המלחמה המודרנית הכוללת הפעלה היברידית של כוח עלו לאורך הביקור. גם העובדה שהסימולציה המדינית-ביטחונית הסתיימה מספר ימים קודם לביקור ותהליך ההכנה תרמה רבות לעומק הלמידה במהלך הביקור.
6. לסיכום, ביקור מוצלח מאד שיש לשמרו במתכונת דומה גם בשנים הבאות.

בברכה,

חיים וקסמן