

# מגמות עולמיות, אתגרים מקומיים ומה שביניהם

יהל ארנון, רון דויטש ויואל גוז'נסקי

שימוש במתודה של מגמות עולמיות עשוי לסייע באיתור סימנים מוקדמים לאתגרים שעשויים לעמוד בפני הביטחון הלאומי הישראלי במובנו הרחב, בין באופן ישיר ובין באופן עקיף. המאמר מדגים את המתודה באמצעות ארבע מגמות כלליות אשר להן השלכות אפשריות על הסדר העולמי, בין על ישראל גופא ובין על המרחב האסטרטגי שלה. המאמר מציע לשכלל ולשלב מתודה של מגמות עולמיות בתהליך קבלת החלטות בישראל כמרכיב בניתוח המציאות ובתכנון מדיניות לאומית ארוכת טווח מושכלת.

**מילות מפתח:** מגמות עולמיות, טלטלה אזורית, ישראל, קבלת החלטות

## הקדמה

הטלטלה האזורית הציפה את אחד מהכשלים העיקריים בכל תהליך של קבלת החלטות ברמה המדינית. כשל זה הוא ההתמקדות בהתרחשויות שנתפסות כבעלות דחיפות מידית, תוך הזנחה במידה רבה של המגמות העומדות מאחוריהן, אשר אינן זוכות לתשומת לב או להכרה בחשיבותן. במובן זה, ההתנהלות הישראלית אינה שונה. קצב האירועים בזירה הפנים-ישראלית והסערות הפוקדות את האזור הטעון והרגיש שסביבנו גורמים להפניית עיקר תשומת הלב והמיקוד לעניינים הדחופים והקרובים אלינו. מיקוד זה, הגם שהוא מובן ואנושי, מוביל להתעלמות ממגמות, מתהליכים ואף מאירועים עולמיים בעלי עוצמה ותנע אדירים, אשר לעומתם סוגיות שנדמות לנו כמרכזיות הן למעשה תסמינים או אירועי מעטפת.

יהל ארנון הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי; רון דויטש הוא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי; ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

מכאן שאנו נוטים לראות בסוגיות הפנימיות והאזוריות אירועי ליבה, ולא תמיד מקשרים אותן לתופעות הרחבות שאיננו נמצאים במרכזן. מאמר זה עוסק בזיקה בין מגמות ותהליכים מקומיים למגמות העולמיות המעצבות אותם, ומציע להכיר לעומק מגמות אלה ולהתחשב בהשפעתן עלינו כמרכיב יסוד חיוני בניחות המציאות ובתכנון מהלכי המשך, כבסיס למתודולוגיה התומכת בבניית תמונת מציאות מלאה ונכונה יותר, וכדי לתכנן את מהלכינו האסטרטגיים והטקטיים הבאים. מתודה זו מאפשרת היערכות מדינתית רחבה, אם היא משולבת בתהליך קבלת ההחלטות.

הניסיון להגיע לתחזיות מדויקות באשר לעתיד, לצורך קבלת ההחלטות, לוקה בקושי מובנה. המחשבה האינטואיטיבית על תהליך החיזוי רואה בו תהליך שבמסגרתו מנסה החוקר להגיע לתובנות מדויקות ככל האפשר בעניין דפוס התנהלותם העתידית של שחקן או מערכת כלשהי (בכל רמות הניתוח), וזאת על סמך הכללות וזיהוי דפוסי פעילות חוצת גבולות ותחומים. במילים אחרות: בניית תיאוריה עבורם וחיזוי על פיה. עם זאת, כשלים קוגניטיביים אנושיים בסיסיים הופכים מטלה זו לבלתי אפשרית כמעט.

מענה אפשרי לקושי בסיסי זה עשוי להיות הוספת רובד חדש לתהליך קבלת ההחלטות, המוכר בשם 'מגמות עולמיות' (Global Trends). הרעיון בשימוש ברמת ניתוח זו הוא היפוכה של זווית ההסתכלות המחקרית. במקום ליצור תיאוריות "מלמטה למעלה" המתיימרות לאפיין את דפוסי הפעולה של השחקנים או המערכות השונות, המגמות העולמיות מסייעות לזהות את גבולות מרחב התמרון של השחקנים והמערכות הפועלים ברמות הנמוכות יותר, ובכך לחשוב "מלמעלה למטה". תהליך החשיבה על מגמות עולמיות וניתוחן עשוי לסייע לגורמי ממשל לשקלל סדרי עדיפויות ודרכי פעולה אפשריות על ידי קבלת פרספקטיבה רחבה ככל האפשר, ולסייע לבחון אפשרויות שונות באשר לעתיד. מבט כזה הצופה פני עתיד הכרחי בחשיבה אסטרטגית.

הנטייה להתמקד במידי ובדחוף היא בחירה בלתי מודעת עקב הקושי להתמודד עם המאמץ האינטלקטואלי הנדרש והצורך לקבל החלטות לא פופולריות, שאת תוצאותיהן יראו רק הדורות הבאים. לכך מתווספים גם מכשולים ברמה הארגונית. לארגוני המחקר והביצוע השונים יש מטבע הדברים משאבים מוגבלים וסדרי עדיפויות מוגדרים. על כן נטייתם הטבעית היא לתת מענה ראשוני כאמור לדחוף ולמידי, כך שלא נותר קשב רב לניתוח מגמות ארוכות טווח, ובעיקר לעיסוק בהשפעות ההדדיות בין שני הרבדים של תהליך קבלת ההחלטות.

האתגר המוצב בפני מקבלי ההחלטות הוא אפוא – כיצד לטפח ולשכלל כלים שיכילו את הזיקה בין התהליכים העולמיים למקומיים, ואשר יוכלו לתמוך, לסייע ולהעמיק את הבנת התמונה העכשווית ואת ניתוחה. במסגרת זו תתאפשר הסדרת

קנה מידה ופרופורציות תוך פתיחת זוויות ראייה חדשות, כך שגם מגמות עולמיות רחבות היקף יוכלו להיכלל במשוואת התכנונים העתידיים בראייה אינטגרטיבית ומאוזנת.

מטרת המאמר היא להציג מגמות אלה ולנתח את השפעתם האפשרית על ישראל או על שחקנים הרלוונטיים לישראל, ובכך גם להשליך על חשיבותם לצורך קביעת המדיניות. חלקה הראשון של הסקירה יעסוק באפיון המגמות העולמיות בארבעה רבדים: הרובד הכלכלי, הדמוגרפי, הפוליטי והטכנולוגי. כמו כן יוצג ניתוח המשמעותיות הנובעות מרבדים אלו על המרחב המזרח-תיכוני. סקירה זו אינה מתיימרת להציג ניתוח מפורט של כלל המגמות העולמיות על שלל הסתעפויותיהן והשפעתן על כל מדינה ומדינה באזור, או לגזור המלצות קונקרטיות למדיניות. קוצר היריעה אינו מאפשר אלא התוויה של מספר מגמות בסיסיות. אולם, לאור העיסוק המועט יחסית בסוגיה בישראל, תקוותנו היא כי הנחלת הגישה החשיבתית ועצם העיסוק בה יניחו בסיס לעבודות בהמשך.

המאמר מסתמך על שני דוחות של מגמות עולמיות. הראשון הוא דוח מועצת המודיעין הלאומית של ארצות הברית (NIC) – גוף האמון על החשיבה האסטרטגית האמריקאית לטווח הארוך. דוח זה מופק אחת לארבע שנים (החל משנת 1997) במטרה לנסות לנתח את ההשפעות שיעצבו את העולם בטווח זמן של עשרים שנה קדימה, ומתוזמן כדי לסייע לממשל הנבחר לתכנן את מדיניותו. כותבי הדוח האחרון שפורסם בראשית 2017 נעזרו בדעותיהם של 2,500 איש מ-35 מדינות, העוסקים בתחומים שונים. הדוח השני לקוח מחברת PWC הבינלאומית, אשר מטבעה נזקקת להבנת המגמות העולמיות המתהוות כדי לסייע בעיצוב מדיניותה. מאמר זה משלב את התובנות המוצעות בשני הדוחות כדי לנסות ליצור תמונת מצב מגובשת.

## ארבע מגמות כלליות

ניתן להבחין במספר מגמות המצביעות על תזוזה איטית אך עקבית במה שנדמה לנו מקרוב כעובדות יסוד בלתי ניתנות לערעור. **בכלכלה** – מזה זמן שהשחקנים הכלכליים המרכזיים עד כה, אשר השתייכו בעבר למה שמכונה 'העולם המערבי', נמצאים במגמה של האטת הצמיחה, והדבר מלווה גם בהתכווצות מעמד הביניים.<sup>1</sup> במקביל חלה עלייה מתמשכת בחשיבותן של שחקניות גדולות ממזרח אסיה כמו הודו וסין, אשר מרכזות סביבן את המוקד החדש של הכלכלה העולמית. בשנים האחרונות גדל חלקה של מזרח אסיה בכלכלה העולמית, מ-37 אחוזים בתחילת המילניום עד יותר מ-50 אחוזים כיום.<sup>2</sup> מצב זה מהווה תפנית ביחס למאות השנים האחרונות, שבהן היה מרכז הכלכלה העולמית במערב אירופה ובצפון אמריקה. מלבד המשמעות הכלכלית, לשינוי מגמה זה יש גם לא מעט נגזרות פוליטיות, אשר

נובעות מעליית ערכן של המדינות המזרח־אסייתיות ומהצורך שלהן בהבטחת הגישה דרך נתיבי הסחר והאנרגיה הרלוונטיים למזרח התיכון. הדבר עתיד לבוא לידי ביטוי בהתעצבות מארגי בריתות פוליטיות־כלכליות חדשות, כפי שניתן לראות בנטייה הגוברת בהודו לפנות מערבה (Look West), ובמיזם הסיני השאפתני 'דרך המשי החדשה' (Belt and Road).

שינוי המגמה הכלכלית קשור בטבורו גם לשינויים הדמוגרפיים העולמיים. מדינות שונות חוות שינויים דמוגרפיים משמעותיים, בהם שניים עיקריים. ראשית, העשירים מזדקנים. מדינות מפותחות רבות, בעיקר מערביות, מציגות בעקביות ירידה דרסטית בשיעורי הילודה. חברות אלו מזדקנות במהירות, מה שמביא להצטמקות אוכלוסייתן ולכן גם לכוח עבודה מוגבל וללחץ גובר של האוכלוסייה העובדת לממן אוכלוסייה מבוגרת יותר ויותר. על רקע זה קיים צפי לכך שממשלות יהיו תחת לחץ להעלות מיסים כדי לתחזק שירותים חברתיים ולייצר מקומות עבודה, במיוחד לעובדים מבוגרים יותר ולשכבות הנמוכות. כמענה לכך עשוי להתרחב מקומם של פתרונות רובוטיים במטרה לפצות על התכווצות האוכלוסייה העובדת. מנגד, העניים הם צעירים. חברות מתפתחות הן צעירות וגדלות, דבר שייצר כוח עבודה ושוקי צרכנים הולכים וגדלים. השילוב של גידול באוכלוסיות הצעירות במדינות מתפתחות ושווקים מתעוררים עם הזדמנויות כלכליות מוגבלות ונגישות מוגבלת לחינוך עלול להביא לאי־שקט אזרחי. לחץ זה עלול מטבע הדברים לגבור תחת מגמות של עיור מואץ, בעיקר באסיה ובאפריקה, כאשר על פי תחזיות האו"ם, עד שנת 2030 צפויים חמישה מיליארד איש לגור בסביבה אורבנית<sup>3</sup> והדבר יגביר את הצפיפות והלחץ על התשתיות של מדינות שהן ממילא חלשות.

גורם נוסף הצפוי להגביר את הלחץ הדמוגרפי, במיוחד במדינות המתפתחות, הוא שינויי האקלים. שורה של שינויים אקלימיים צפויים להקשות על הממשלות באזורים מתפתחים לספק לאזרחיהן צרכים בסיסיים כמו מים נקיים, מגורים וביטחון תזונתי. קשיים מעין אלו, חלקם אף בטווח הקצר, אשר יבואו בעקבות פגעים כמו בצורות, שיטפונות ועליית מפלס מי הים, עלולים לגרום תסיסה פוליטית וגם גלי הגירה מסיבית ("מהגרי אקלים") של אוכלוסיות מהמדינות המתפתחות, הן בין לבין עצמן, והן לעבר מדינות מפותחות המצויות בקרבה יחסית. אתגרים אלו ישנו דפוסי חיים והם מצריכים מענה קולקטיבי שנדמה כי הוא נעשה קשה יותר להשגה. מגמות אלו משתלבות במגמה נוספת, חוסר יציבות פוליטית, המשפיעה הן ברמת הפנים של המדינות השונות והן ברמה הבינלאומית. ברמת הפנים, הלחץ הדמוגרפי שהוזכר לעיל ועליית מתחים לאומיים ודתיים בין קבוצות מיעוט שונות ישפיעו על הפוליטיקה הפנימית הן בעולם המתפתח והן בעולם המפותח – דבר שעשוי להגיע בחלק מהמקרים גם לעימותים אלימים. עימותים אלו עשויים לכלול

קבוצות שונות שיתחזקו כתוצאה מחולשתה של המדינה הריבונית (במיוחד באזורים אורבניים צפופים המקשים את המשילות), ובהן קבוצות טרור וארגוני פשיעה. ברמה הבינלאומית, שינוי מרכז הכובד הכלכלי ומעבר מוקד החשיבות הגיאוגרפית פוליטית מהמערב למזרח אסיה צפויים להוביל לחיכוכים פוליטיים בין הכוחות העולים לאלה היורדים, כאשר בקונסטלציות מסוימות המחלוקות אף עלולות כאמור להידרדר להתנגשויות אלימות. במציאות כזאת, על השחקנים הקטנים יותר לקבל החלטות אסטרטגיות אשר מחד גיסא יציבו אותם במרכזו העתידי של הסדר הפוליטי-כלכלי המתהווה, ומאידך גיסא ישמרו ככל האפשר על האינטרסים הבינוניים וקצרי הטווח המעוגנים בסדר הישן. כל אלו משתלבים בתוך מה שנראה כפיחות עקבי במעמדה של הגלובליזציה, כאשר הסדר העולמי הקיים נפגם, מה שמתקשר הן לשינויים המדינתיים הפנימיים והן למאזן הכוחות הבינלאומי.

לבסוף, לא ניתן להתעלם מהמגמות העולמיות המסתמנות ב**טכנולוגיה**. פריצות דרך טכנולוגיות בתחומים כמו בינה מלאכותית, רובוטיקה, מזעור ונגר-טכנולוגיה מגדילות את הפוטנציאל היצרני, ויוצרות הזדמנויות להשקעות כאשר מתפתחות תעשיות חדשות לחלוטין. טכנולוגיות אלו מאיצות את קצב השינוי גם מבחינת התנהלות ותפיסה. דוגמה מובהקת לכך ניתן לראות בהתפתחותו של ממד הסייבר, אשר אילץ בשנים האחרונות מקבלי החלטות להתחיל לחשוב מחדש על מגוון של סוגיות, החל מכלכלה וסחר, רגולציה, זכויות והגנת הפרט, ועד אסטרטגיות של שדה הקרב העתידי ולוחמה בטרור ובפשע. אחת ההשלכות האפשריות של ההתפתחות הטכנולוגית היא צמצום פערי עוצמה בין מדינות קטנות לגדולות ואחרת – פגיעה ביכולת המשילות. תאגידים ואף גורמים פרטניים ייהנו מיכולת בלום או להטות פעולות של ממשלות לטובתם, לעיתים בניגוד לטובת הציבור. אלו דוגמאות כלליות למספר מגמות שחשוב להכניסן לתהליכי חשיבה, שאם לא כן – קרוב לוודאי שהמציאות שנראית קבועה ומוחלטת עלולה להתבסס על הטעיה מובנית. נוסף על כך, המגמות הנזכרות לעיל מקיימות גם קשרי גומלין ביניהן. כך למשל, מגמות כלכליות משפיעות על שיעורי הילודה, ושניהם משליכים גם על הדפוסים הפוליטיים הן בתוך המדינות והן בזירה הבינלאומית, מה שחוזר ומשפיע הן על הדמוגרפיה והן על הכלכלה, וחוזר חלילה במעגל אינסופי, כאשר לכל אלו מתקשרת ההתפתחות הטכנולוגית.

### השפעות מגמות העומק על המזרח התיכון

המגמות העולמיות אינן פוסחות על המזרח התיכון. השינוי המסתמן במרכז הכובד הכלכלי העולמי, למשל, משפיע במישרין על כלל השחקנים באזור, וזאת משתי סיבות: האחת היא ההשפעה הכלכלית הישירה הנובעת משינוי זה, והשנייה היא הנגזרות הביטחוניות והמדיניות הנובעות מאותו שינוי ומהאיזמים הבאים

בעקבותיו. צמיחתן של מדינות אסיה דוגמת סין והודו מלווה מצדן במעורבות כלכלית גוברת במזרח התיכון, במיוחד בתחום האנרגיה, כאשר אליהן מצטרפת גם רוסיה המנצלת גם את הפניית המבט מזרחה מצד ארצות הברית. ביטוי למגמה זו ניתן לראות, למשל, בהגברת המעורבות הכלכלית הסינית במזרח התיכון בכלל ובמפרץ פרט, גם מעבר להיבט האנרגטי; במאמציהן של סין ורוסיה לקחת חלק בשיקום סוריה; ובשיתוף הפעולה הגובר בין רוסיה וארגון אופ"ק (OPEC).

השינויים הכלכליים העולמיים נושאים מטבע הדברים גם השלכות דיפלומטיות וביטחוניות, בשל הצורך של השחקנים להגן על האינטרסים הכלכליים שלהם באזור. כך למשל אפשר לראות את הנמל הסיני הנבנה בגוואדזר, פקיסטן, בפתח מצרי הורמוז; את הבסיס הסיני שהוקם בג'בוטי כנקודת שליטה על מצרי באב אל-מנדב; את בניית הנמל ההודי בצ'בהאר, איראן; ואת התחרות בין המעצמות סביב השליטה בנמל האסטרטגי הנבנה בדוקס, עומאן. דוגמה נוספת ניתן לראות במעורבות הפוליטית והצבאית של רוסיה בזירות מזרח-תיכוניות כסוריה ולוב ואף ניסיונות החדירה למפרץ הפרסי, כנגזרות – בין היתר – של אינטרסים כלכליים, בהם כאלה הנוגעים לשוק האנרגיה.

ברובד הדמוגרפי, המגמה המסתמנת במזרח התיכון מצביעה על התגברות הלחץ הדמוגרפי כתוצאה מקצב ילודה גובר, צפיפות על רקע תהליכי העיור והיעדר תשתיות מספקות כדי להכיל את הגידול באוכלוסייה. ככלל, יש לזכור שבמזרח התיכון הלגיטימציה של השליט נשענת בעיקרה על יכולתו לספק לאוכלוסייה את צורכי הקיום הבסיסיים שלה.<sup>4</sup> על כן, הגידול הדמוגרפי מציב בפני המשטרים במזרח התיכון וגם בפני ממלכות הנפט במפרץ, התלויות עדיין בתנודות בשוק הנפט, אתגר של ממש. דוגמה לכך אפשר לראות במהומות שהתרחשו ב-2019 במקביל במספר מדינות ערביות על רקע המצב הכלכלי והפוליטי בהן, שמלמד כי נתוני היסוד שהביאו לפרוץ הטלטלה האזורית לא השתנו במהותם, ובמקרים מסוימים אף הוחמרו.

בדומה למישור הכלכלי, היחלשות מעמדה האזורי והשפעתה של ארצות הברית יוצרת ואקום שלתוכו נשאבים כוחות אזוריים ובינלאומיים המגבירים את תעוזתם. למאבקים האזוריים הללו יש גם השלכות פנימיות על המשטרים במזרח התיכון. מאבקי השליטה על חללי הכוח שמותירה ארצות הברית והקושי ביצירת הסכמים יציבים דורשים מהשחקנים האזוריים והבינלאומיים לגייס בעלי ברית מתוך המדינות שעליהן הם מבקשים להשפיע. המעורבות החיצונית במדינות המזרח התיכון מעצימה יריבויות אידיאולוגיות, אתניות ודתיות קיימות ומלבה את הסכסוכים האלימים שפורצים כתוצאה מכך, כפי שקורה למשל בלוב, בתימן, בעיראק, בסוריה ובלבנון. למתחים אלו מתווספים האתגרים הכלכליים והלחצים

הדמוגרפיים הנזכרים לעיל, מה שתורם לחוסר יציבות ולחוסר מנופים אפקטיביים לייצור איזון ושקט אזורי.

לבסוף, לא ניתן להתעלם ממגמת השינויים הטכנולוגיים וממשמעותם עבור האזור. המרחב הקיברנטי שהתפתח בקצב מדהים בעשור האחרון הוא תחום חדש שעלול להציב אתגר מסוג חדש ליציבותם של המשטרים באזור. מנגד, טכנולוגיות חדשות בתחום הרפואה, המים, האנרגיה והמזון מתגלות כבעלות תרומה פוטנציאלית ניכרת להישרדותם של משטרים המאוימים בשל מצבם הפנימי הקשה – אם יצליחו למצוא משאבים, נגישות לטכנולוגיה רלוונטית וקשב לקשיי האוכלוסייה. נראה כי המחסור בכוח אדם איכותי ברוב מדינות המזרח התיכון גורם לחוסר יכולתן לפתח טכנולוגיות מעין אלו בעצמן בטווח הנראה לעין. המדינות העשירות יותר במפרץ יכולות לרכוש טכנולוגיות ומומחים ובכך הן זוכות ליתרון חשוב, אך גם הפער בינן לבין מדינות אחרות הולך וגדל, וכך גם גוברים האיומים עליהן. בטווח הקצר והבינוני נבנה מנוף לחץ משמעותי לשחקנים אזוריים ובינלאומיים שברשותם יתרון טכנולוגי יחסי דוגמת ישראל. בטווח הארוך, עתידן של המדינות תלוי ביכולתן לפתח כוח אדם איכותי ומשכיל שיגביר את עצמאותן הטכנולוגית והכלכלית (כפי שאפשר לראות למשל ב'חזון 2030' הסעודי השאפתני), ולהתחרות בגורמים אזוריים וחיצוניים.

## השלכות על ישראל ברמה העולמית

סקירת השפעתן של המגמות העולמיות מהווה בסיס לניסיון בניית ערכה של תובנות רלוונטיות עבור ישראל. אולם יש קושי מובנה לתרגם מגמות אלו, המעצבות את המערכת הבינלאומית, לרמה האופרטיבית. הסקירה התמציתית של המגמות העולמיות המתוארות לעיל מעידה על סיכונים לא מעטים לשחקניות במזרח התיכון, אלא שקשה לדעת היכן יתפרץ המשבר הבא, באיזה טווח זמן ומה יהיו השלכותיו. זאת אינה בהכרח תוצאה של מדיניות ישראלית כזו או אחרת, אלא חלק ממגמות רחבות יותר. במקרה השני נשאר הבחירה אם לנסות להשפיע על תהליכים, להשתתף בהם או "לשבת על הגדר" ולפעול באופן בררני על פי הצרכים הביטחוניים הצרים.

כמו כן, למרות שניתן להבחין בהעתקת מרכז הכובד הכלכלי ואולי אף הפוליטי מהמרחב האירופי והצפון-אמריקאי אל המרחב האסיאתי, נראה שבלתי אפשרי לקבוע בשלב זה אילו שחקנים ספציפיים יהיו המנצחים הגדולים, ומי יהיו המפסידים בוודאות. על כן זקוקה מדינת ישראל לפיזור סיכונים, תוך הימנעות מהימור על שחקנית מרכזית אחת, מבטיחה ככל שתהיה (דוגמת הודו או סין). בו בזמן, יש להימנע מ"שריפת גשרים" בלתי אחראית מול שחקנים מערביים שעשויים להתגלות

כחיוניים דוגמת האיחוד האירופי, ולהשתקף בהקצאת המשאבים המדיניים של ישראל ובמאזן הסיכויים והסיכונים האסטרטגיים.

המגמות המסתמנות של בדלנות פוליטית, קשיים כלכליים והאטה דמוגרפית מפחיתות מאוד את כוח המיקוח האירופי בראייה ארוכת טווח. על כן, גם אם בשנים הקרובות אירופה מחזיקה באמצעי לחץ ניכרים, או לחלופין מהווה משענת מדינית עבור ישראל, אין לראות בכך דבר מובן מאליו בתכנון של עשרים או שלושים שנה קדימה. בה בעת, הסדקים המסתמנים בחזית האירופית פותחים עבור ישראל חלון הזדמנויות לעקוף את האיחוד האירופי כשחקן מאוחד בעל כושר מיקוח חזק, ולחזק את הקשרים הדו־צדדיים עם מדינות אירופיות פרטניות, כאשר מטבע הדברים כושר המיקוח שלהן חלש יותר.

צדו השני של המטבע נוגע למרחב האסיאתי. גם אם בטווח הקרוב נראה שיש מחיר מדיני להתקרבות למזרח (כפי שנראה למשל ממשולש היחסים ישראל-סין-ארצות הברית), הרי בטווח הארוך מרחב זה טומן בחובו לא מעט הזדמנויות דיפלומטיות וכלכליות עבור ישראל. על אף גודלה הזעיר יכולה ישראל לנצל את יתרונה היחסי בתחום הטכנולוגיה ולמנף אותו לתחומים דוגמת טכנולוגיות מזון, מים ואנרגיה. טכנולוגיות אלו ייעשו רלוונטיות יותר ויותר ככל שיגבר הלחץ הדמוגרפי, וככל שבעיות האקלים ופגעי הטבע יהיו אקוטיות יותר עבור מיליארדים באסיה ואפריקה. אם ישראל תוסיף לשמור על עליונות בתחומים אלו היא תגבש לעצמה כוח מיקוח רב־עוצמה גם מול שחקנים גדולים יותר.

## השלכות על ישראל ברמה האזורית

ברמה האזורית ניכר שהמגמות העולמיות מציבות בפני ישראל בעיקר סיכונים, אך גם מספר סיכויים משמעותיים. המגמות המסתמנות יוצרות לחץ מתמשך המאיים על היציבות הפנימית במדינות רבות, וכתוצאה מכך על היציבות האזורית כולה. על כן, ישראל צריכה לשמור על גישה ריאליסטית עקרונית שבה הסתמכות על משטרי ביטחון, מוסדות בינלאומיים או בריתות ממוסדות צריכה להיות בסדר עדיפות נמוך, ולו בשל חוסר יכולתן של מסגרות קבועות להתאים עצמן לקצב השינויים. עם זאת, לאור מעורבותן הגוברת של מעצמות זרות באזור, ישראל חייבת לקיים דיאלוג מתמיד עם כל אחת מהן בנוגע לסוגיות מקומיות רלוונטיות. בה בעת יש להימנע מהסתמכות יתר על מי מהן, מתוך הבנה שמשוואת האיזון האזורי בין הכוחות העולים והיורדים צפויה להמשיך להיות דינמית.

במציאות זו יש לייצר כושר מיקוח מול מרב השחקנים המקומיים, במקביל לחיפוש דרכים לרכוש ערבויות ממעצמות שעתידות להשפיע באזור, גם אם יכולתן לסייע בטווח הקצר לא ברורה. לאסטרטגיה זו יתרון נוסף הטמון בפיזור ההשקעות האזוריות, מתוך הנחה כי במוקדם או במאוחר כמעט כל בעלת ברית מקומית

תימצא בסיכון ממשי לנפילה, בשל מארג הלחצים הנזכר לעיל. על כן, בהתחשב בכך שזעזועים אזוריים נוספים הם בלתי נמנעים, ניתן יהיה בכך להפחית עבור ישראל את הנזק שייגרם מהם למינימום האפשרי. כושר מיקוח כזה יכול להיות על פי המודל הירדני, שבו השלטון ההאשמי תלוי במידה רבה במים שהוא מקבל מישראל בקביעות. אם ישראל תשכיל לפתח את עליונותה בטכנולוגיות המים, האנגריה והמזון, יחסי תלות של מדינות נוספות באזור בהתמודדותן עם קשיי אקלים ולחצים דמוגרפיים יכולים להפוך את ישראל לרכיב חיוני באזור, וכך גם להפוך את ביטחונה שלה לאינטרס מרכזי של שכנותיה.

### סיכום ומסקנות

מאמר זה הציג מתודה, מעין נדבך נוסף הנדרש בתהליך קבלת ההחלטות, שמטרתו להאיר מגמות שאינן נמצאות בשיח הבין־קהילתי בישראל ואשר תיתכן להן, כאמור, השפעה על העתיד. זאת מתוך הבנה כי ההחלטות המתקבלות צריכות להביא בחשבון את האפשרויות העתידיות השונות, ולא רק את המציאות הנוכחית. במסגרת זו הקים המשרד לענייני מודיעין בסוף שנת 2017 פורום בין־סוכנותי ובין־משרדי וולונטרי, במטרה לכונן על בסיסו מנגנון ל"סריקת האופק", המביא בחשבון בין היתר מגמות עולמיות בתהליך החשיבה.<sup>5</sup> ואולם, זיהוי המגמות הוא החלק הקל לכאורה, משום שלאחר מכן יש לקבוע את מידת הרלוונטיות שלהן לביטחון הלאומי הישראלי – כלומר האם, מתי וכיצד הן יופיעו מולנו – ומהו המענה הנדרש.

כאשר הקשב מופנה בעיקר להתמודדות אד הוק עם אתגרי השעה, קשה יותר להביט ממעוף הציפור על מגמות עולמיות, הרחק מהצורך המיידי והדחוף. אולם הכרת מגמות אלה, הבנתן והצפת השלכות הנגזרות מהן עשויות להיות חשובות להתוויית מדיניות ארוכת טווח. יתרה מכך, הבנת הזיקה בין תהליכים עולמיים לבין אתגרים מקומיים, השפעות הדדיות ומשמעויות היא חיונית לשלב תכנון המדיניות. לשם כך מומלץ גם לכלול בשלבי החשיבה השונים גורמים מחוץ למערכת הממשלתית כמו אנשי אקדמיה ומכוני חשיבה – הפועלים בשיטת עבודה השונה מזו הנהוגה בדרך כלל בגופי הממשל בארץ.

אפשר לומר שישראל היא מדינה קטנה וייחודית באופייה, אשר חלק מהמגמות העולמיות אינן רלוונטיות עבורה. הלחץ הדמוגרפי הגובר, למשל – המביא לתהליכי מגה־אורבניזציה וגלי הגירה נרחבים במזרח התיכון – אינו בא לידי ביטוי בישראל באותו אופן, מסיבות שונות. במידה דומה, שינויי האקלים הבאים לידי ביטוי בבצורות ובמצוקות מזון ומים בכל רחבי האזור אינם אמורים להשפיע באופן מהותי על ישראל, ולו בשל טכנולוגיות ההתפלה והאגרוטק המתקדמות שברשותה. האם ישראל אינה מיישמת מדיניות המביאה בחשבון שיקולים של מגמות עולמיות

וצפיית פני העתיד? ייתכן שמדיניות כזאת הביאה לבניית מתקני ההתפלה לחוף הים התיכון, שנועדה להתמודד עם מצב משק המים, ולבניית הגדרות החכמות לאורך הגבולות במטרה להתמודד עם גלי הגירה ופליטות, הגם שהמענים המדוברים החלו להיבנות רק לאחר שהמגמות כבר נראו בפתח.

טיעון זה, אם יעלה, גם מחמיץ את הרציונל העומד בבסיס המתודולוגיה של המגמות העולמיות. רעיון המגמות העולמיות אינו מתיימר להציג שינויים פוליטיים, כלכליים וחברתיים המשפיעים ישירות ובו־זמנית בכל נקודה על פני הגלובוס, או אפילו במסגרת אזורים מוגבלים. הרציונל הוא שבמקומות שבהם המגמות אכן משפיעות בצורה ישירה (גם אם לא גלויה וברורה), מידת השפעתן משמעותית כדי שכל השחקנים במערכת האזורית או הבינלאומית יביאו אותה בחשבון בניתוח מדיניותם לטווח הארוך.

ייתכן שישראל אינה נכללת באופן ישיר במגמת הלחצים הדמוגרפיים העולים במזרח התיכון. ייתכן גם שישראל יכולה לצמצם גלי הגירה לשטחה באמצעות גדרות וחומות, או להפחית מהשפעות שינויי האקלים עליה באמצעות פלאי הטכנולוגיה. עם זאת, גדרות או טכנולוגיה לבדן אינן יכולות לבודד את ישראל ממציאיות של חוסר יציבות פוליטית ואובדן משילות, כאשר אלו מתרחשות בסביבתה האסטרטגית. לפיכך המסקנה הנגזרת מכך היא שגם אם נראה ממבט ראשון שמגמות עולמיות עשויות "לדלג" על מדינות מסוימות ובכללן ישראל, אי אפשר בסופו של דבר לנתק את השפעתן מתהליך ניתוח המציאות וקבלת ההחלטות לטווח הבינוני והארוך.

## הערות

- 1 "Global Trends: Paradox of Progress", The National Intelligence Council, January 2017, p. 11, <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>
- 2 "Competition, Disruption and Deception: Global Trends 2018–2023" The Global Business Policy council, 2018, p. 6, <https://bit.ly/2GOYA8a>
- 3 "Five Megatrends and their implications for Global Defense & Security", PWC, 2016, p. 12, <https://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/five-megatrends-and-their-implications-for-global-defense-and-security.pdf>
- 4 קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי, **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל־אביב, 2016, עמ' 17–24, <https://www.inss.org.il/he/publication/the-arab-world-on-the-road-to-state-failure/>
- 5 נעם אלון, "סריקת האופק: תהליך מסייע בתהליכי קבלת החלטות ברמה הלאומית", המרכז למורשת המודיעין והמכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין, יולי 2018, עמ' 1, <https://bit.ly/2ZIH0zC>