

טקטוניקה, טכנו-כלכלה וביטחון לאומי: ההתנגשות האסטרטגית בין ארצות הברית וסין והשלכותיה על ישראל

אסף אוריון

שרשרת התפרצויות "געשיות" מזווחת מרחבי העולם: "מלחמת הסחר", הטלת מכסים הדדית, סנקציות על חברות, איתותים צבאיים בים סין הדרומי, מפגשי מנהיגים ו"הפסקות אש" זמניות. כולם ביטוייה של ההתנגשות ההיסטורית בין "הלוחות הטקטוניים" של ארצות הברית של אמריקה ושל הרפובליקה העממית של סין. בדומה לתהליכים שעיצבו את כדור הארץ, תעצב ההתנגשות את הנוף לדורות הבאים: מדינית, כלכלית וצבאית. לישראל מקום שולי ומשני בדינמיקה זו, אולם גלי ההדף מגיעים אליה ומציבים אתגרים מורכבים למדיניות ולביטחונה הלאומי. בעיקרו של דבר, על ישראל להמשיך במדיניותה הרואה בארצות הברית את בעלת הברית האסטרטגית ובסין שותפת סחר חשובה, ולבצע בחירה מושכלת בכל סוגיה לגופה תוך ראיית המכלול השלם.

ארבעה עשורים של צמיחה כלכלית מהירה ולצידה התעצמות ורפורמות צבאיות איפשרו לסין לבטא את "חלום חידוש נעוריה הלאומיים", להרחיב טווח השפעתה בסביבתה ובעולם, ולהפגין אסרטיביות גוברת במדיניות החוץ שלה, בעיקר מאז המשבר הפיננסי של 2008. בתכניותיה ארוכות הטווח סימנה הנהגת סין את החדשנות כמנוף עיקרי לשגשוגה והגדירה את היכולות הטכנולוגיות החיוניות לעתידה. ארצות הברית, מצידה, התעוררה בשנים האחרונות מופתעת וכועסת מ"עשור אבוד" במלחמות המזרח התיכון, שבמהלכו הפקירה את הבמה לסין ואף סייעה לעלייתה. ממשל הנשיא טראמפ, אשר סין תפסה מקום מרכזי בקמפיין הבחירות שלו, מנהל מסע לחצים אגרסיבי ומתמשך לשיפור המאזן המסחרי בין המעצמות ולשינוי תנאי הסחר ההדדיים, שבראיתו נוטים לרעת ארצות הברית ולוקים בחוסר הוגנות. הטלת מכסים כבדים על סין, ככלי לחץ תומך משא ומתן, הוגדרה בתקשורת כ"מלחמת הסחר", כותרת מוגזמת, המציבה את הנושא, שלא בצדק, במרכז תחרות המעצמות.

בסוף 2017 פרסם הממשל את אסטרטגיית הביטחון הלאומי שלו, הגדיר את יחסיו עם סין כתחרות מעצמות אסטרטגית, והציב אותה בראש סדר העדיפויות שלו. באותו מסמך סומנו חדשנות, טכנולוגיות מתקדמות ושגשוג כלכלי כעמוד תווך בביטחון הלאומי של ארצות הברית, ואילו מידע (דאטה) זוהה כמשאב חיוני במאה ה-21, בדומה לנפט במאה העשרים. בהתאם, ארצות הברית החלה לפעול במרץ כנגד האיומים המרכזיים שהיא מזהה לביטחונה הלאומי: העברת טכנולוגיה מסיבית לידי סין, באמצעות ריגול, גניבת טכנולוגיה, פעילות אקדמית ומסחרית, והעברת ידע כפויה; השפעה והשתלטות זרה על נכסי תשתית, ידע וטכנולוגיה, בין היתר באמצעות השקעות ורכישות עסקיות; תלות אמריקנית ברכיבים מתוצרת זרה במסגרת שרשרות האספקה של טכנולוגיות חיוניות, כולל בתחום ההגנה והצבא; דחיקתה של ארצות הברית מהמרחב האינו-דו-פסיפי, באמצעות שילוב של התעצמות צבאית סינית ושל כלי השפעה כלכליים-תשתיתיים-מדיניים ("גיאוכלכלה") ובראשם "יזמת חגורה ודרך" (יח"ד), שעליה הכריז

נשיא סין ב-2013; חתירת סין לשינוי הסדר העולמי והמוסדות הבינלאומיים, שעוצבו בהובלת ארצות הברית לאחר מלחמת העולם השנייה; איתגור הדמוקרטיה הליברלית כמודל השלטון הראוי בעולם באמצעות משטר סמכותני, כלכלה ריכוזית, פיקוח מסיבי וחודרני ודיכוי נמרץ של מיעוטים ומתנגדי משטר.

מול קשת איומים רחבה זו, המשתרעת על פני העולם כולו, נמצאת ארצות הברית בשלבים ראשוניים למדי של גיבוש מדיניות ומענה, הן בבית והן מול שותפים ובעלי ברית. שינוי יחסי הסחר הוא אולי המאמץ הבשל ביותר ביישומו, כפי שתואר למעלה, ולא הרחק מאחוריו מצוי תחום התקשורת, ובמרכזו הדור החמישי (5G) של תקשורת סלולארית. זוהי תשתית העתיד החיונית ל"אינטרנט של הדברים" (IoT), לרכב אוטונומי, לרובוטיקה, לפעילות כלכלית עתירת מידע ולפעילות צבאית. בהקשר זה זיהתה ארצות הברית את ענקיות התקשורת של סין, חוואווי ו-ZTE, כשחקניות מפתח בתחרות על עיצוב מפת התקשורת והדאטה בעולם. לאחר יותר מעשור של פרסומים על תפקידה של חוואווי בשירות המפלגה הקומוניסטית של סין, צבאה וממשלתה, החלה ארצות הברית בשורת צעדים כנגדה, כולל הכללתה ברשימת חברות שחל איסור על מכירת חלקים ושירותים להן, האשמת בכירה בה הפרת סנקציות, וצעדים משפטיים וכלכליים שונים. ארצות הברית גם קראה לחברותיה הקרובות במועדון "חמש העיניים" (בריטניה, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד), ולשותפות נוספות בעולם להימנע משילוב מוצרי חוואווי בתשתיות התקשורת שלהן, ואף איימה בהשלכות קשות על שיתוף הפעולה המודיעיני והביטחוני שלהן עם ארצות הברית אם לא יעשו כן, אולם נענתה בתגובות מעורבות. על כל פנים, נראה שמדיניות ארצות הברית תחתור בהדרגה להפרדתן (decoupling) של מערכות עולמיות מסוימות (כגון בתחום התקשורת המתקדמת), ובתחומים אחרים תמשיך לפעול במסגרת הכלכלה הגלובלית המשולבת ולפיתוח יחסיה עם סין בתנאים משופרים.

סין היא כיום "נושא חם" בארצות הברית, הן בקרב גופי הממשל השונים והן בציבור, בפוליטיקה ובמגזר העסקי. זיהויה כאיום מספר אחת על הביטחון הלאומי הופך אותה למנוף שימושי לקידום אג'נדות שונות ומגוונות, החל בבניין הכוח של זרועות צבא ארצות הברית, דרך שימור ופיתוח משרות בתעשייה האמריקנית המסורתית ובטכנולוגיה העילית, וכלה בדאגה לזכויות אדם. כדברי אחד המומחים בושינגטון למדיניות ארצות הברית לאסיה, "האיום הסיני הוא כיום מנוע צמיחה לכל ארגון בארצות הברית", והיקף הפרסומים בתקשורת, כמו גם נימתם, משקפים זאת היטב. העוסקים בתחום מתארים סחף משמעותי של המומחים האמריקאים לסין לעבר עמדות ניציות יותר ("קוטלי דרקונים"), כולל בקרב בעלי עמדות מתונות יחסית בעבר ("מחבקי פנדות"). בפוליטיקה האמריקנית המקוטבת והמפולגת כל כך, סין מסתמנת דווקא כנושא שבו שוררת הסכמה על-מפלגתית, לשלילה.

במקביל, בעשור האחרון חלה צמיחה מהירה ביחסי סין וישראל, אשר בחרו להתמקד בקידום יחסי הכלכלה והסחר ולעקוף את הפערים ביניהן בתחומים מדיניים, בטחוניים ואסטרטגיים. בראשית 2017 כוננו השתיים "שותפות כוללת לחדשנות", ובכך ביטאו מצד אחד את ליבת העניין המשותף ומצד שני נמנעו מהמילה "אסטרטגית", כרבות ממערכות היחסים של סין בעולם. מאז משברי העשור שעבר (סביב ביטול עסקות מטוס ההתרעה "פאלקון" בשנת 2000 והחימוש המשוטט "הארפי", בשנת 2005, שתיהן בלחצה של ארצות הברית) ברור לכל הצדדים כי ייצוא בטחוני, ואף דו שימושי, מישראל לסין הנו מחוץ לתחום. ישראל היא אמנם שחקן קטן וזניח

בתחרות העולמית, אולם התלכדות תחומי העניין של המעצמות דווקא בתחומי יתרונה היחסי, חדשנות טכנולוגית וסייבר, מעצימה את אתגר המדיניות שבפניה. כשער מוגן היטב, שמצדדיו ערבות רחבות ידיים, מתגמדים מנגנוני הביטחון מן העבר נוכח התרחבות מתמדת של תכולות ביטחון הלאומי של המעצמות.

הדי הסערה המתקשרת בארצות הברית מגיעים גם לישראל. בשנה האחרונה חלה עלייה הדרגתית בהיקף הפרסומים בארצות הברית, המתארים בדאגה את צמיחת יחסי ישראל עם סין, ורואים בהם שילוב בין סיכון לביטחונה הלאומי של ארצות הברית ובין כפיות טובה מצד בעלת ברית קרובה. בבסיס הדברים עומד פער עמוק בין תפישת האיום בארצות הברית ובישראל: בעוד שעבור ישראל סין מגלמת סיכון בטחוני מסוים, אשר ניסיונה מולו מצומצם יחסית, עבור ארצות הברית סין היא איום ראשון במעלה לביטחונה הלאומי: צבאי, בטחוני, כלכלי, טכנולוגי, אסטרטגי ואידאולוגי. על פי הפרסומים בתקשורת, פניות אמריקניות רשמיות מיקדו את דאגת ארצות הברית בשלושה נושאים עיקריים: פיקוח על השקעות זרות, מעורבות סין בנמל חיפה והרחקת סין מתשתיות התקשורת העתידיות בישראל. לפי המדווח, אזהרות אמריקניות בנושאים אלה הושמעו במפגשים רשמיים בין נציגי הממשלות, ולאחרונה גם הוזכרו בהצעת חקיקה של ועדת הכוחות המזוינים של הסנאט.

מדיניות ישראל במשולש היחסים עם סין וארצות הברית נדרשת לאזן בין מיצוי הפוטנציאל הניכר של סין לקידום כלכלת ישראל לבין ניהול הסיכונים הנובעים מכך: הן במישור, לביטחון ישראל עצמה, והן בעקיפין, ליחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית, עמוד התווך של בטחונה הלאומי. בהחלטות הממשלה שפורסמו בנושא (האחרונה שבהן, מס' 1687, מ-2014) ניכר דגש חזק על מיצוי הזדמנויות בהשוואה לניהול הסיכונים. נראה שבשנה האחרונה חל שינוי מסוים במצב זה, ושמשלת ישראל עסוקה בגיבוש מענה לרוב התחומים ובמציאת נקודת האיזון הנכונה בין שיקולים כלכליים לביטחוניים. כצפוי, סדר יום עמוס והבחירות החוזרות אינם מקלים על ההתקדמות, הכרוכה ממילא ביישוב מתחים בין גופים ואינטרסים מגוונים. במקביל, מנהלת הממשלה דיאלוג רציף עם הממשל בווינגטון, כדי להפיג חששותיו. מענה הממשלה לאתגר הדיפלומטיה הציבורית נמצא בחיתוליו.

מדיניות ישראל רואה בארצות הברית את בעלת הברית האסטרטגית ובסין שותפת סחר חשובה. כרעיון מסדר, פירושו צידוד בארצות הברית בכל תחום המחייב זאת, והמשך פיתוח היחסים עם סין בכל התחומים שמתאפשר. מעשית, על בסיס הערכת סיכונים עצמאית ודיאלוג אינטימי עם ארצות הברית, נכון לישראל להיענות לדרישות ארצות הברית בנושאים שבהם הגדירה איום חמור לביטחונה הלאומי, גיבשה מענה סדור ודורשת התייצבות חד משמעית לצידה. בתחומים שבהם ארצות הברית עצמה רואה סיכון נמוך ביחסים עם סין, או עדיין מגבשת תפישת מענה ומדיניות, נותר לישראל מרחב גמישות גדול יותר להמשך קידום יחסי הסחר עם סין.

כך, נראה שבין הסוגיות שהועלו מול ישראל, ביטחון תשתיות התקשורת, בדגש לדור חמישי הוא הסוגיה הבשלה, המוגדרת והחשובה ביותר לארצות הברית, ואחריה סוגיית הפיקוח על השקעות זרות. בסוגיה הראשונה סביר מאוד שלא נראה רכיבים סיניים בעייתיים בתשתיות התקשורת המתקדמות בישראל, ובסוגיה השנייה ימשך קידום של תהליכים ממשלתיים לניהול הסיכונים.

באשר לנמל חיפה, על פי הפרסומים ועל פי שיחות עם בכירים, המקורבים למדיניות ארצות הברית נראה, שחומרת האיום בעיני הממשל גבוהה פחות מאשר בסוגיות הקודמות, וכי הסיכונים האפשריים הכרוכים בו ניתנים לניהול אחראי ללא ביטול העסקה.

באשר לעתיד, נכון לישראל להניח כי יחסי ארצות הברית סין ימשיכו להיות החשובים בעולם לעשורים קדימה, וכי המתחים ביניהם לא יחלפו עם חילופי ממשלים ונשיאים. הדינמיות והדיאלקטיקה ביחסי המעצמות ובמדיניות ארצות הברית מחייבת את ישראל לעדכן מדיניותה באופן שוטף בהתאם להתפתחויות ובדיאלוג מתמיד. האתגרים הבאים מסתמנים בתחומי הבינה המלאכותית, שבבים ומוליכים למחצה, רובוטיקה, מחשוב קוואנטי, חלל, ביו-טכנולוגיה וחדשנות בכללותה, אשר לכולם פוטנציאל עצום בכלכלה, בביטחון ובעניינים צבאיים. המעצמות כבר סימנו תחומים אלה, אולם התחומים עצמם והמדיניות לגביהם בהתהוות מתמדת. הן כשלעצמה והן לדיאלוג עם וושינגטון ובייג'ינג, חשוב מאוד לישראל ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות בעולם, החולקות נכסים דומים ומבקשות להתנהל במרחב שבין המעצמות.

בהתאם למאפייני האתגר, על ניהול המדיניות הלאומית לכלול את המרכיבים הבאים:

- הובלת התהליכים על ידי משרד ראש הממשלה, בראייה אינטגרטיבית של מכלול השיקולים בניהול משולש היחסים עם ארצות הברית וסין: אסטרטגית, ביטחונית, כלכלית ומדעית;
- הגדלת המשאבים המושקעים כיום בטיפול בנושא בגופי הביטחון ובמשרדי הממשלה;
- דיאלוג רב-ארגוני שוטף עם הממשל האמריקני, בהתאם לשלל הגופים העוסקים בכך בארצות הברית;
- העמקת השותפות הטכנו-כלכלית עם ארצות הברית, ואף חתירה ל"ברית אסטרטגית לחדשנות" עמה, ובכך למצות את נכסיותה של ישראל עבורה;
- ניהול פרואקטיבי של אתגרי הדיפלומטיה הציבורית בנושא בארץ ובארצות הברית, בתקשורת, בבתי הנבחרים ובפוליטיקה, שם נותרה הבמה עד כה בידי הקולות הביקורתיים בלבד;
- ובמקביל, המשך קידום יחסי הסחר עם סין בתחומים שבהם מתאפשר הדבר ונכון בראייה כוללת;
- האצה מהירה של תשתית הידע הלאומית של ישראל, אקדמית וממשלתית, על סין המודרנית, אשר אינה הולמת את מקומה של סין בעולם כיום ובעתיד, ואף לא את אתגרי המדיניות הניצבים בפני ממשלת ישראל.