

15 ביוני 2021

מעורבות סין ורוסיה בקידום תהליך מדיני ישראלי-פלסטיני – לא במקום ארצות הברית

ריצ'רד לה-ברון, מוחמד בן הוואידין, דניאל ראקוב, ג'ונתן פולטון וחווה פלאיו

מאמר זה הוא חלק משיתוף פעולה אסטרטגי שהשיקו המועצה האטלנטית (ווינגטון), המרכז האמירתי למדיניות (אבו דאבי) והמכון למחקרי ביטחון לאומי (תל אביב). הכותבים חברים בקבוצת העבודה במסגרת זאת, המתמקדת בנושא הקרנת העוצמה של סין ורוסיה במזרח התיכון. הדעות שמביעים הכותבים הן שלהם בלבד, לא של המוסדות שאליהם הם משתייכים. גרסה זו כוללת התאמות קלות ביחס לנוסח המקורי, שפורסם באתר ה-Atlantic Council.

[לחצו כאן](#) לקריאת המאמר בשפת המקור.

האם לרוסיה או לסין יש אינטרס ויכולת לקדם הסדר מוסכם בין ישראלי לבין הפלסטינים?

התלקחותו המחודשת של העימות האלים בין ישראל לבין הפלסטינים במהלך מאי 2021 הסבה פעם נוספת את תשומת הלב העולמית לצורך בעידוד תהליך של משא ומתן לשלום בין הצדדים. במאמר זה מציגים שלושה מומחים מקבוצת העבודה את דעתם בדבר יכולתן של רוסיה או של סין לסייע בקירוב הצדדים לשולחן המשא ומתן.

סין [התנדבה](#) (23 במארס) לארח שיחות בלתי רשמיות בין ישראלים לפלסטינים. אף על פי שהרשות הפלסטינית [קידמה את ההצעה בברכה](#), המאמצים טרם הבשילו. בינתיים, ב-5 במאי [הדגיש שוב](#) שר החוץ של רוסיה, סרגיי לברוב, את תמיכתה של מוסקבה בשיחות לפתרון סוגיות מרכזיות של הסדר הקבע ובהתנתות התהליך המדיני באמצעות הקוורטט/הרביעייה הבינלאומית – רוסיה, ארצות הברית, האיחוד האירופי והא"ם.

לאחר שסין גיבשה [תוכנית](#) בת ארבעה שלבים לשלום בין ישראל לפלסטינים, יש להמתין ולראות האם היא תנסה לקדמה בעתיד. בישיבת מועצת הביטחון שבה נדונה ההסלמה בזירת עזה, אשר זומנה לבקשתן של סין, תוניסיה ונורבגיה, ותוכננה להתקיים ב-14 במאי - אולם [נדחתה](#) בשל דרישה של [ארצות הברית](#) ל-16 במאי - אימצה סין, [כיושבת הראש התורנית](#) של המועצה, גישה פעילה יותר מאשר בעבר. היא [תקפה](#) את ארצות הברית על כך שהמועצה לא פעלה עד אז כדי לקדם רגיעה בין הצדדים.

חרף תמימות הדעים בקרב רוב הפרשנים על כי השפעתן של רוסיה וסין על תהליך שלום מחודש כלשהו תהיה מוגבלת, ראוי לבחון האם מוסקבה ובייג'ינג עשויות לראות בחוסר המעש האמריקאי לגבי הסוגיה - או בתגובה ה"איטית", לכאורה, של ארצות הברית - ובנטייתן הכללית להתמקד [בסוגיות פנים](#) או באזורים אחרים בעולם - הזדמנות להגביר את מעורבותן בהשגת הסדר מוסכם בין הצדדים.

סקירה ההיסטורית מהזווית האמריקאית לגבי תפקידן של רוסיה וסין בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני

מאז ועידת השלום שנערכה במדריד ב-1991 פעלה ארצות הברית להבטיח כי תפקידן של רוסיה וסין במשא ומתן בין ישראל לשכנותיה יהיה מוגבל בלבד. ב-1991 ארצות הברית וישראל צדדו בעקרון של הידברות דו-צדדית ישירה בין ישראל לבין סוריה, ירדן והפלסטינים, בהתאמה, ולא היו מעוניינות ב"בינאום" המשא ומתן במסגרת האו"ם או במסגרת אחרת. אף על פי כן היה חשוב לרוסיה, ובמידה פחותה לסין, להיראות כתומכות בתהליך השלום ומקדמות אותו.

לדוגמה, ההזמנות לוועידת השלום במדריד פורסמו על ידי ארצות הברית ורוסיה במשותף, אולם תפקידם של הרוסים היה סמלי ברובו, ואילו מחלקת המדינה האמריקאית, בראשות גיימס בייקר, הייתה זו שהובילה בכל הקשור לארגון הוועידה ושכנוע הצדדים להשתתף. הרוסים הצטרפו לארצות הברית גם כיושבי ראש משותפים של הערוץ הרב-צדדי, אשר נפתח בכינוס במוסקבה בתחילת 1992. היה זה ניסיון מוקדם לנרמל את הקשרים בין ישראל למדינות ערב ולכנס יחדיו דיפלומטים ומומחים מכשלושים מדינות, ביניהם ישראלים, ירדנים, פלסטינים ונציגים ממדינות ערביות נוספות. הם קיימו מפגשים עיתיים ויזמו פרויקטים שיתופיים בחמישה תחומים (משאבי מים, פליטים, בקרת נשק, סביבה וביטחון אזורי, שהישגיהם בדיעבד היו מוגבלים. הרוסים והאמריקאים היו ראשי צוות ההיגוי בערוץ הרב צדדי, ואילו הסינים אירחו מפגשים אחדים של קבוצות העבודה המקצועיות.

מטרתו העיקרית של מאמץ רב-צדדי זה הייתה להמחיש לישראלים כי ככל שתחול התקדמות בערוצי המשא ומתן הדו-צדדיים, כך תעלה הסבירות ליחסים טובים עם מדינות ערב. ואולם, מאמץ זה שימש גם, בראיית ארצות הברית וישראל, אמצעי לשילוב המעצמות דוגמת רוסיה, סין והאיחוד האירופי בתהליך השלום, תוך בלימת מעורבותן בשיחות הדו-צדדיות בין ישראל לשכנותיה. הערוץ הרב-צדדי הפך בן ערובה של חוסר ההתקדמות במשא ומתן הדו-צדדי והמשך האלימות בין הפלסטינים והישראלים, נעצר לחלוטין ב-1996, והוחלף חלקית במפגשי פסגה בנושא כלכלת המזרח התיכון ובהצעות להקמת בנק לפיתוח המזרח התיכון. כל המאמצים הללו נפלו קורבן לחוסר ההתקדמות המשמעותית לעבר שלום ופיוס בין ישראל לפלסטינים - לקח אשר נלמד שוב במהלך השבועות האחרונים.

ריצ'רד לה-ברון (Richard LeBaron) הוא עמית אורח בכיר במועצה האטלנטית וכיהן כיושב ראש צוות ההיגוי של הערוץ הרב-צדדי ושל קבוצת העבודה בנושא משאבי המים במסגרת שיחות השלום הרב-צדדיות בעקבות ועידת מדריד. עקבו אחריו בטוויטר: [@RBLeBaron](https://twitter.com/RBLeBaron).

נקודת המבט הערבית לגבי סין

לסין אין השפעה מספקת על הצד הישראלי או על הצד הפלסטיני על מנת להביאם לידי משא ומתן להסדר. סין לא הייתה שחקנית חשובה בסוגיה זו ואין בידיה מנופי לחץ חזקים שיגרמו לשני הצדדים לפתור את הסכסוך. זו הסיבה לכך שסין אינה מתאמצת באמת ובתמים להשתלב

בקידום התהליך המדיני. סין מבינה את מגבלותיה, ולכן היא נמנעת ממעורבות קרובה, או מגבילה את מעורבותה למאמץ הבינלאומי המשותף.

חוסר היצירתיות של סין בטיפול בסוגיה זו וגישתה המבוססת על תמיכה בעקרונות כלליים מוסכמים, כגון תוכנית השלום בת ארבעת השלבים שהציג הנשיא שי ג'ינפינג ביולי 2017, מעידים על אודות חוסר רצונה ויכולתה לקדם לבדה הסדר בין ישראל לפלסטינים. התוכנית [כללה](#): קידום "הסדר מדיני על בסיס פתרון שתי המדינות"; תמיכה ב"תפיסה ביטחונית משותפת, כוללת, שיתופית ובת קיימא" תוך המשך תיאום "המאמצים של הקהילה הבינלאומית" וחיזוק "המאמצים המתואמים למען השלום"; ויישום מקיף של "אמצעים" וקידום "שלום עם פיתוח". התוכנית לא כללה רעיונות חדשים, ולא שיקפה נכונות סינית להשקיע משאבים בפתרון הסכסוך. גם מינויו של [שליח](#) מיוחד מטעם ממשלת סין למזרח התיכון על מנת לקדם את תהליך השלום הישראלי-ערבי היווה צעד סמלי, אשר לא היה בו כדי לשנות את הדינמיקה של הסכסוך.

עם זאת, יש לסין אינטרס להיראות כמקדמת הסדר מוסכם בין ישראל לבין הפלסטינים. מטרת פעולותיה היא להיראות כמעצמה גדולה אחראית, החולקת את נטל השמירה על היציבות הבינלאומית. זה ההסבר לכך שסין מתערבת בתהליכי המשא ומתן בסוגיות בינלאומיות רבות, אף כי אין ביכולתה להשפיע על הצדדים. לדוגמה, [השתתפותה](#) בשיחות הגרעין עם איראן ו**בועידת** ברלין בנושא תימן. בראיית בייג'ינג, סין חייבת להימצא ליד שולחן המשא ומתן, משום שחלק מאסטרטגיית מדיניות החוץ שלה היא חתירה להכרה בה כשחקנית חשובה במאמצים לפתרון סכסוכים בינלאומיים. לכן מעדיפה סין להיות מעורבת במאמץ בינלאומי שיתופי, במקום לפעול בעצמה, וזאת משני טעמים. ראשית, חסרות לסין היכולות הנדרשות על מנת להצליח בעצמה, בייחוד בסוגית הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שבה ארצות הברית היא המתווכת הראשית ואין באפשרותה של סין לערער על כך. שנית, סין אינה מעוניינת לשאת באחריות הכרוכה במתן ערבויות למימוש הסכמות שיושגו במשא ומתן.

ד"ר מוחמד בן הוואידין (Mohamed Bin Huwaidin) הוא מרצה עמית למדע המדינה באוניברסיטת איחוד האמירויות הערביות.

נקודת המבט הישראלית לגבי רוסיה

רוסיה הגבירה את פעילותה הדיפלומטית בתגובה להסלמה בין ישראל לבין הפלסטינים, שהתרחשה במאי 2021. הצהרותיה הפומביות מתאפיינות בהקפדה על יחס שווה לשני הצדדים בסכסוך ובקריאות להרגעת המצב הנפיץ ולחידוש המשא ומתן בחסות הקוורטט, במטרה להגיע ל"פתרון שתי המדינות".

בתקופת ממשלו של דונלד טראמפ הקפידה רוסיה [לבקר](#) בעקביות את גישתה של וושינגטון, אשר דחקה את הבעיה הפלסטינית לשוליים. היא קראה לחידוש המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, [הציעה](#) לארח במוסקבה שיחות בין מנהיגי שני הצדדים וניסתה לקדם פיוס בין הפלגים הפלסטיניים, בעודה משמרת ערוצי תקשורת פתוחים עם הרשות הפלסטינית ועם חמאס.

רוסיה הגיבה [בספקנות](#) ל"הסכמי אברהם", וטענה כי אף על פי שמדובר בהתפתחות חיובית, אין ביכולתם לעקוף את השאלה הפלסטינית - הנחשבת לאחת מבעיות הליבה המערערות את היציבות במזרח התיכון. במקום זאת [קראה](#) מוסקבה לכינוס ועידת שלום למזרח התיכון בדרג שרים, בהשתתפות הקוורטט, מצרים, ירדן, איחוד האמירויות הערביות, בחריין, ישראל והפלסטינים. בעיניה של רוסיה, המשבר בין ישראל לחמאס, מאי 2021, מוכיח את צדקת עמדתה, שכן הבעיה הפלסטינית ניצבת שוב במקום גבוה על סדר היום של האזור והקהילה הבינלאומית.

חרף העובדה כי רוסיה היא השחקנית החשובה היחידה בזירה הבינלאומית שמסוגלת לתקשר ישירות עם כל הצדדים והפלגים, חסרים למוסקבה מנופי הלחץ הדרושים על מנת ללחוץ על ישראל או על הפלסטינים לשנות את עמדותיהם. על כן, הדיפלומטיה הרב-צדדית הפרואקטיבית שלה מיועדת בעיקר להוכיח למערב כי היא מעצמה עולמית אחראית. הסכסוך הישראלי-פלסטיני מרחיב את הרשימה המצומצמת של הסוגיות שבהן עשויה להתקיים הסכמה בין מוסקבה לבין בירות המערב. הרוסים מרוצים מכך שהמשבר נתן זריקת מרץ למפגשים של שליחי הקוורטט ומכך שמועצת הביטחון דנה במצב.

מאחורי הקלעים, הרוסים [פסימיים](#) למדי אשר לסיכויים לקדם את הפיוס בין ישראל לבין הפלסטינים. בחודשים האחרונים ניתן לזהות קבוצה הולכת וגדלה של מזרחנים רוסים בכירים, שמגששת בערוצים בלתי רשמיים (track-2) אחר רעיונות לקידום השלום באמצעות "אסטרטגיה של צעדים קטנים" סביב שיתוף פעולה אזורי בסוגיות כלכליות וסביבתיות. הם מקווים כי פתרון של בעיות קונקרטיות יתרום לבניית אמון לצורך עיסוק בבעיות הגדולות יותר. ואולם, מוסקבה עדיין אינה מאמצת גישה זו כעמדתה הרשמית.

סא"ל (מיל') דניאל ראקוב הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, המתמקד בעיקר במדיניות הרוסית במזרח התיכון ובתחרות בין מעצמות באזור.

המסרים האחרונים של בייג'ינג בסוגיית ירושלים

במהלך [ביקורו](#) במזרח התיכון במארכ 2021 הציע שר החוץ הסיני וואנג יי את שירותיה של סין [כמתווכת](#) בין ישראל לפלסטינים, אולם מאז לא זכתה יוזמה זו לאזכור פומבי כלשהו. עם פרוץ האלימות בירושלים, במאי 2021, [פרסם](#) ב-10 בחודש ג'אנג ג'ון, שגריר סין באו"ם והנשיא המכהן של מועצת הביטחון, הצהרת גינוי לאלימות נגד אזרחים וקרא לריסון מצד שני הצדדים ולהרגעת המצב. הצהרה זו עולה בקנה אחד עם גישתה של סין כלפי הסוגייה הישראלית-פלסטינית. מבחינה מדינית ואידאולוגית, היא נוטה לכיוונם של הפלסטינים, כפי שעשתה מאז ימיו של מאו טסה-דונג, כאשר הסולידריות בין מדינות העולם השלישי הייתה מאפיין של מדיניות החוץ שלה. עם זאת, מבחינה כלכלית היא נוטה במידה רבה כלפי ישראל ולכן נדרשת פעולת איזון מורכבת. בייג'ינג עקבית במסריה, אולם מעורבותה בסוגיה נותרת מצומצמת.

כאשר מדובר בסכסוך במזרח התיכון, סין נוהגת לקרוא לשחקנים האזוריים לפתור את הבעיות שלהם בעצמם, קוראת לשחקנים החיצוניים - לדוגמה ארצות הברית - להימנע מהתערבות

ומציעה את תמיכתה. מדובר בפעולה למראית עין בלבד, ולמעשה השפעתה של בייג'ינג על פתרון סכסוכים מדיניים באזור נותרת מוגבלת. הניווט בסביבה האזורית במזרח התיכון הוא משימה מאתגרת, והתחממות היחסים בין ישראל לבין איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודאן אך מסבכת את המצב. אין זה סביר כי מנהיגי סין ירצו להתבוסס בביצה זו מעבר לעבודה במסגרת האו"ם ושיתוף פעולה עם שותפיהם במזרח התיכון.

אף על פי כן, בייג'ינג תרוויח מהתגברות התסכול האזורי מהתמיכה הבלתי מתפשרת של ארצות הברית בישראל, בייחוד בתקופה שבה ארצות הברית מבקרת את סין בגין הפרת זכויות אדם במחוז שינג'יאנג.

ד"ר ג'ונתן פולטון (Jonathan Fulton) הוא עמית אורח בכיר במועצה האטלנטית. הוא משמש גם מרצה עמית למדע המדינה באוניברסיטת זיד באבו דאבי. עקבו אחריו בטוויטר: [@jonathandfulton](https://twitter.com/jonathandfulton).

סיכום

נקודות המבט שהוצגו מצביעות על כך שלסין ולרוסיה אין יכולות ואף לא עניין להתערב כמעצמות מובילות לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני רב השנים. גישתן מתבטאת בעיקר בתמיכה רטורית, לעיתים קרובות במסגרת האו"ם. בייג'ינג ומוסקבה מודעות למגבלותיהן. קלפי המיקוח העומדים לרשותה של סין על מנת להפעיל לחץ על ישראל והפלסטינים מעטים, וחרף יכולתה של רוסיה לתקשר עם כל הצדדים, חסרים לה מנופי לחץ שישפיעו על ישראל או על הפלסטינים לשנות עמדות. סין ורוסיה אינן מוכנות אפילו לשקול את האפשרות שיהיו הערבות היחידות לפתרון ואינן מעוניינות למלא תפקיד גדול יותר, מחשש לכישלון.

רוסיה מצידה מרוצה, שכן ההסלמה האחרונה בין ישראל לחמאס הובילה לחידוש **תפקוד** הקוורטט, וכך הציגה את מעמדה של מוסקבה כשווה לזה של ארצות הברית, האיחוד האירופי והאו"ם. בה בעת בייג'ינג ומוסקבה ינסו להפיק תועלת כבר בחודשים הקרובים מהאכזבה המתמשכת באזור מארצות הברית ומכוונתה לקחת צעד לאחור במעורבותה בענייני האזור. מבחינתה של סין, המשבר במזרח התיכון עשוי להסיט חלק מתשומת הלב הבינלאומית הרחק מסוגיית יחסה כלפי האוכלוסייה האויגורית בשינג'יאנג. בייג'ינג ומוסקבה מכירות בעובדה שארצות הברית היא עדיין המעצמה היחידה שלרשותה מנופי לחץ ניכרים על ישראל, אף כי קרוב לוודאי שהן מבינות כי בשלב זה ושינגטון לא תנקוט צעד רציני על מנת לקרב את הצדדים להסדר מוסכם ותגביל את מאמצייה לניסיון להרגעת המצב.

חוז'ה פלאיו (Joze Pelayo) ארגן את כתיבת מאמר זה וכתב את המבוא והסיכום. חוזה הוא עוזר בתוכנית Scowcroft Middle East Security Initiative/Middle East Programs. עקבו אחריו בטוויטר: [@jozemrpelayo](https://twitter.com/jozemrpelayo).