

עדכון אסטרטגי

כרך 21 | גיליון 3 | אוקטובר 2018

התוכנית הישראלית לצמצום פערים חברתיים וכלכליים

במזרח ירושלים: משמעויות והמלצות

אפרים לביא, ששון חדד, מאיר אלרן

הרחבת סמכויות הרשות הפלסטינית ופיתוח מוסדותיה כמתווה לתהליך מדיני:

נקודות מבט מהצד הישראלי ומהצד הפלסטיני והמפגש ביניהן

ירון שניידר

תנועת חמאס במתח שבין התמסדות מדינתית לבין המשך המאבק המזוין

קובי מיכאל ועומר דוסטרי

רשתות חברתיות ופעילות לבניית שלום:

האם אפשר לשנות דפוסי חשיבה באמצעות עשייה חיונית?

גלעד שר ואליאס שטורם

הפליטים הסורים – אתגר פוליטי וכלכלי לירדן

עודד ערן

האם האופציה הצבאית מול איראן תחזור אל השולחן?

אפרים קם

התהליך הבינלאומי להגבלת מערכות נשק אוטונומיות: משמעויות לישראל

לירן ענתבי

התפתחות הקשרים הכלכליים בין סין לבין מדינות האיחוד האירופי

יעל חתם



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



תל אביב
אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV
UNIVERSITY

עדכן אסטרטגי

כרך 21 | גיליון 3 | אוקטובר 2018

- 3** אפרים לביא, ששון חדד, מאיר אלרן
התוכנית הישראלית לצמצום פערים חברתיים
וכלכליים במזרח ירושלים: משמעויות והמלצות
- 15** ירון שניידר
הרחבת סמכויות הרשות הפלסטינית
ופיתוח מוסדותיה כמתווה לתהליך מדיני: נקודות מבט
מהצד הישראלי ומהצד הפלסטיני והמפגש ביניהן
- 27** קובי מיכאל ועומר דוסטרי
תנועת חמאס במתח שבין התמסדות מדינית
לבין המשך המאבק המזוין
- 39** גלעד שר ואליאס שטורם
רשתות חברתיות ופעילות לבניית שלום:
האם אפשר לשנות דפוסי חשיבה באמצעות עשייה חיוברית?
- 51** עודד ערן
הפליטים הסורים – אתגר פוליטי וכלכלי לירדן
- 63** אפרים קם
האם האופציה הצבאית מול איראן תחזור אל השולחן?
- 75** לירן ענתבי
התהליך הבינלאומי להגבלת מערכות נשק אוטונומיות:
משמעויות לישראל
- 87** יעל חתם
התפתחות הקשרים הכלכליים בין סין
לבין מדינות האיחוד האירופי

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון. המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על-ידי חוקרי המכון ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

עורך ראשי

עמוס ידלין

עורך אחראי

מרק הלר

מנהל מערכת

משה גרונדמן

עורכת משנה

ג'ודי רוזן

חברי המערכת

שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, עודד ערן, ענת קורץ, אפרים קם, ג'ודי רוזן

מערכת מורחבת

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

עורכת לשון: מירה ילין

עיצוב גרפי: מיכל סמורקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דפוס: אליניר, פתח תקווה

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: www.inss.org.il

התוכנית הישראלית לצמצום פערים חברתיים וכלכליים במזרח ירושלים: משמעויות והמלצות

אפרים לביא, ששון חדד, מאיר אלרן

לאחר חמישה עשורים שבהם הזניחה מדינת ישראל את מזרח ירושלים, אף כי טענה לריבונות מלאה ונצחית עליה, נוצרה בה מציאות כלכלית וחברתית המהווה כיום נטל כלכלי על המדינה וגורמת לסיכון ביטחוני. במאי 2018 החליטה הממשלה לאשר תוכנית סיוע מקיפה למזרח ירושלים, במטרה לצמצם את הפערים ולשלב את התושבים הערבים-הפלסטינים בחברה ובכלכלה הישראלית. התוכנית היא חסרת תקדים בהיקפה (כשני מיליארד ₪) ובתחומים שבהם תטפל. החלטת הממשלה היא בעלת חשיבות משפטית ומוסרית, ובה בעת בעלת השלכות פוליטיות ומדיניות משמעותיות. יישומה יחייב, להערכתנו, התגברות על חסמים משפטיים ותכנוניים רבים, שילוב כל שכונות מזרח העיר בתוכנית, יצירת תדמית חיובית לתוכנית בעיני התושבים, וכן פעולה מדינית לריכוך התנגדויות צפויות מצד הרשות הפלסטינית, מדינות ערב והקהילה הבינלאומית.

מילות מפתח: מזרח ירושלים, תוכנית חומש, ירושלים המאוחדת, רשות פלסטינית

ד"ר אפרים לביא הוא עמית מחקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי; ששון חדד הוא חוקר בכיר וראש תכנית המחקר כלכלה וביטחון לאומי, במכון למחקרי ביטחון לאומי; ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר, ראש התכנית לחקר החזית האזרחית; ראש התכנית לחקר יחסי צבא - חברה וראש התכנית לחקר יחסי יהודים-ערבים בישראל.

כללי

המצב הכלכלי והחברתי של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים-הערבים משקף פערים ניכרים בהשוואה לתושבים היהודים בעיר. הדבר מהווה נטל כלכלי על המדינה וגורם לסיכון ביטחונה. הרקע למציאות זו נעוץ בעובדה שבניגוד לטענת הריבונות המלאה והנצחית של ישראל על הטריטוריה של מזרח העיר, ממשלותיה לא כללו את תושביה כאזרחים במדינה. עובדה זו עמדה ביסוד מדיניות של הזנחה מתמשכת של השטח והאוכלוסייה. לכך נוספה מדיניות של שימור הרוב היהודי בעיר וצמצום הנוכחות הערבית בה באמצעות הגבלות על בנייה למגורים, הפקעת מעמד התושבות של מי שנעדרו מהעיר לתקופה ממושכת והוצאת שמונה שכונות ערביות אל מחוץ לגדר הביטחון, שהוקמה בעיר בשנים האחרונות.¹

ביוני 2014 אישרה הממשלה בפעם הראשונה תוכנית שעניינה הגברת הביטחון האישי ופיתוח כלכלי-חברתי במזרח ירושלים לשנים 2014–2018 – החלטה 1775.² במסגרת התוכנית הוקצו 200 מיליון ₪ לפיתוח כלכלי-חברתי, ועוד 90 מיליון ₪ לתגבור מערך האכיפה והשיטור. במחצית הראשונה של 2017 בדק מבקר המדינה את יישום ההחלטה ומצא ליקויים בתוכנית וביישומה. בעקבות זאת נדרשו מנכ"ל משרד האוצר והממונה על התקציבים, וכן מנכ"ל המשרד לענייני ירושלים, להגיש לממשלה הצעה לתוכנית רב-שנתית לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים במזרח ירושלים. הם נדרשו לכלול בתוכנית פיתוח תשתיות תחבורה, פיתוח אזורי מסחר ותעסוקה, תוכניות לעידוד התעסוקה ולשיפור איכות החינוך, וכן לפעול בנחישות ליישומה.³

ב־28 במאי 2017 קיבלה הממשלה את החלטה 2684 לביצוע עבודת מטה בין־משרדית ולגיבוש תוכנית חומש לצמצום פערים ופיתוח כלכלי עבור מזרח ירושלים, כתוכנית משלימה להחלטה 1775.⁴ בהחלטה נקבע כי המטרה היא "לשפר את איכות החיים והסביבה של תושבי השכונות הערביות בירושלים ולחזק את יכולת ההשתלבות של תושבי מזרח ירושלים בחברה ובכלכלה הישראלית, ובכך לחזק את חוסנה הכלכלי והחברתי של הבירה כולה". נקבע כי התוכנית תיושם בשנים 2018–2023. החלטת הממשלה 3790 שהתקבלה ב־13 במאי 2018 אישרה את תוכנית החומש, שכללה הפעם בין השאר גם תכנון ורישום מקרקעין.⁵ התוכנית אומנם נועדה לקדם את יכולת ההשתלבות של תושבי מזרח העיר בחברה ובכלכלה הישראלית, אך עולות ממנה משמעויות פוליטיות ומדיניות, כמו ביסוס הריבונות הישראלית וקידום ה"ישראליות" בעיר.

רקע כלכלי, חברתי, מדיני

תושבי ירושלים הערבים מונים 320 אלף איש (כ־37 אחוזים מכלל תושבי העיר). 98 אחוזים מהם מתגוררים בשכונות מזרח העיר. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי,

תחולת העוני (אחוז האוכלוסייה שהכנסתה נמוכה מקו העוני) במחוז ירושלים ובעיר ירושלים בפרט היא הגבוהה ביותר בארץ. ב־2016 עמדה תחולת העוני של תושביה הערבים של ירושלים על 72.9 אחוזים, לעומת 29.8 אחוזים בקרב תושביה היהודים. עומק העוני (אומדן המרחק בין הכנסת משק הבית לקו העוני) של הערבים בירושלים עמד ב־2016 על 38.3 אחוזים. שיעור הילדים העניים בקרב אוכלוסייה זו בירושלים היה 78.2 אחוזים.⁶ הפער בין רמת העוני של משפחות ערביות ויהודיות בירושלים עומד על פי 2.5 לרעת האוכלוסייה הערבית. אחוז ההשתתפות בכוח העבודה בקרב האוכלוסייה הערבית בירושלים הוא נמוך: לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור ההשתתפות עמד ב־2016 על 41.6 אחוזים בלבד. רוב העובדים מועסקים במקצועות שאינם מחייבים השכלה (כגון מוסכי רכב, בתי מלאכה, בנייה), שכרם לרוב נמוך וללא דיווח לרשויות המס ולביטוח לאומי. כתוצאה ממצב העוני והתעסוקה, תלותה של אוכלוסיית מזרח ירושלים בביטוח הלאומי היא רבה.

ההערכה הרווחת אצל חוקרים ואנשי מעשה היא שבקרב תושבי מזרח ירושלים הערבים גוברת ההכרה כי הגיעה שעתם לשים קץ לאי־הבהירות לגבי עתידם, והם נוטים כיום להכריע בעד השתלבות בחברה הישראלית.⁷ הערכה זו מתבססת, בין היתר, על העלייה במספר הבקשות לקבלת אזרחות ישראלית, על הכרה בשיפור איכות השירותים הניתנים על ידי העירייה, על הדרישה להגביר את נוכחות המשטרה בשכונות, על הביקוש ללימוד השפה העברית ועל העדפה גוברת של תעודת הבגרות הישראלית על פני זו הפלסטינית.⁸ שני סקרים שנערכו בתחילת 2018 בקרב תושבי מזרח ירושלים הצביעו על רצון גובר להשתתף בבחירות העירוניות

הבאות (אוקטובר 2018) מתוך כוונה להשפיע על החלטות מועצת העיר, לחתור להשוואת שירותים ותשתיות בין מזרח העיר ומערבה ולהביא לשיפור תנאי החיים.⁹ מגמות אלה בקרב תושבי מזרח ירושלים מתפרשות, כך נראה, אצל מקבלי ההחלטות בישראל, כהכרה גוברת במציאות הקיימת ואולי אף כרצון להישאר תחת ריבונות ישראלית. ומכאן, לפי גרסה זו, אם ישופר מצבם הכלכלי והחברתי של התושבים תתחזק המשילות הישראלית במזרח ירושלים, ותוגבר הזיקה המעשית של התושבים לעיר ואולי גם למדינה. ההנחה היא שהדבר ניתן להשגה

הערכה: בקרב תושבי
מזרח ירושלים הערבים
גוברת ההכרה כי
הגיעה שעתם לשים
קץ לאי־הבהירות לגבי
עתידם, והם נוטים כיום
להכריע בעד השתלבות
בחברה הישראלית.

באמצעות חיזוק גורמים בציבור המקומי התומכים במגמה זו של השתלבות בחברה הישראלית, כמו מנהלי מוסדות חינוך, ועדי הורים, מנהלים קהילתיים וועדי סוחרים. ניתן להעריך כי ההכרה של ארצות־הברית בירושלים כבירת ישראל עודדה את הממשלה לאשר את התוכנית הנדונה. ייתכן גם שהובאה בחשבון הערכה לפיה

המחנה הערבי המתון (מצרים, ערב הסעודית, ירדן, איחוד האמירויות) תומך כביכול בשימור הסטטוס קוו הקיים בירושלים, תחת ריבונות ישראל, כדי למנוע מחמאס ותנועת 'האחים המוסלמים' בישראל, וכן מטורקיה וקטר, לחזק את מעמדם שלהם בעיר ובהר הבית.¹⁰ ייתכן כי מהערכה זו הוסק בממשלה, כי שליטת ישראל בירושלים כעיר מאוחדת, ובייחוד בהר הבית, מבטיחה לכאורה יציבות אזוּרית, ובמצב של קיפאון מדיני מתמשך מציאות זו עשויה להתקבע לאורך זמן. אפשר שהערכות אלו לגבי המציאות הכלכלית-חברתית של תושבי מזרח ירושלים הערבים, בצד הרקע המדיני, נתפסות בקרב מקבלי ההחלטות בישראל כשעת רצון שיש לנצלה לקביעת עובדות בשטח ולמימוש העמדה הרשמית ההצהרתית, שלפיה ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירתה הנצחית של מדינת ישראל.

עלות התוכנית עומדת על כ-2 מיליארד ₪ לחמש שנים (2018–2023). מחצית מהתקציב מיועדת לפיתוח תשתיות פיזיות ציבוריות במזרח ירושלים ומחציתו למימון פעולות בתחומי החינוך, הרווחה והתעסוקה, שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים, הבריאות ותכנון ורישום מקרקעין. היעד ארוך הטווח של ההחלטה, הכוללת נספח מפורט המצביע על המקורות התקציביים למימושה, הוא להביא לשילובם של תושבי מזרח ירושלים במעגל עבודה מסודר, בעיקר באמצעות עידוד רכישת השכלה גבוהה בתחומים המאייצים צמיחה. עקב כך צפוי כי יגדלו הכנסות המדינה ממסים, ובמקביל יצטמצם היקף העוני ותקטן ההוצאה של המדינה באמצעות הביטוח הלאומי.

בהבדל מההחלטת הממשלה מס' 922 (תוכנית החומש לפיתוח כלכלי לערבים בישראל),¹¹ שמאחורי גיבושה עמדה הראייה הכלכלית של אגף התקציבים באוצר, ההחלטה הנוכחית היא בעיקרה מנוף לקידום פוליטי של עמדתה הרשמית של ישראל לגבי היותה של ירושלים השלמה בירתה לעד. הקצאת המשאבים המיוחדת נעשתה בהתאם לסעיף 4 (ב) לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, הקובע כי "לירושלים תינתנה עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים". השר לענייני ירושלים זאב אלקין מוביל ומרכז את תוכניות הממשלה לגבי מזרח העיר. הנחתו היא שככל שהפערים בין מזרח העיר למערבה יהיו קטנים יותר – מחיר ההפסד של תושבי מזרח ירושלים מחיכוך ביטחוני יהיה גבוה יותר, ולכן סיכוננו יפחתו.¹²

ברם, חשוב להדגיש כי תוכנית הממשלה אינה כוללת שמונה שכונות באזור כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט שבצפון העיר ירושלים, המונות כיום כ-140 אלף נפש (כארבעים אחוזים מכלל התושבים). שכונות אלו נותרו מעבר לגדר הביטחון שהוקמה ב-2004 בתוך שטחה המוניציפלי של ירושלים, למרות שבאופן רשמי הן נותרו חלק ממנה, ותושביהן נושאים תעודת תושב ירושלמית.¹³ ההפרדה הפיזית הביאה לניתוקם של אלה משירותים מוניציפליים שוטפים ולהעמקת ההזנחה,

7



7

העבריינות, העוני וחוסר המשילות ששררו בשכונות עוד קודם, וכן לגידול ניכר של האוכלוסייה בהן. הגידול נוצר עקב היצע רב זול של דיור, שרובו נבנה ללא היתר, ובשל התיישבות פלסטינים מאזורי הגדה המערבית במקום.¹⁴ המשך ההזנחה של שכונות אלו ואי-הכללתן בתוכנית הנדונה ישמרו ואולי אף יחריפו את המציאות הדמוגרפית, החברתית והביטחונית הקשה, המשפיעה בהכרח על הנעשה במזרח העיר, ובעקיפין בכל העיר.¹⁵

מרכיבי תוכנית החומש

לב-ליבה של התוכנית הוא קידום ההשכלה בקרב תושבי מזרח ירושלים באמצעות שיפור מערכת החינוך. זוהי המקפצה העיקרית האמורה לקדם את השגת המטרה בטווח הארוך – שילוב התושבים במעגל העבודה המסודרת. על פי נתוני שנתון מנהל החינוך של ירושלים (מנח"י), בשנת הלימודים תשע"ז (2016–2017) למדו בחינוך הערבי העירוני בירושלים (הרשמי והמוכר שאינו רשמי) 90,412 תלמידים מגיל שלוש ועד תיכון. אלה מהווים כ-34.5 אחוזים מסך התלמידים בירושלים הלומדים במסגרות אלו.¹⁶ נוסף על כך היו כ-20 אלף תלמידים שלמדו במסגרות חינוך פרטיות שאינן מוכרות על ידי משרד החינוך. לתוכנית החינוך החדשה נקבעו יעדים ברורים, כלקח מהתוכנית הקודמת, המפרטים את מספר הכיתות החדשות שייבנו בכל שנה, ושבהן תונהג תוכנית הלימודים הישראלית. כן נקבעו יעדים להגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות ישראלית ל-26 אחוזים, וכן לצמצום הנשירה מבתי הספר ובתחומים נוספים. התוכנית מתייחסת לפיתוח תשתיות לימוד וכוללת הקמת 660 כיתות וגני ילדים בחמש השנים הבאות, לעומת ממוצע של כ-75 כיתות מדי שנה בשבע השנים האחרונות.¹⁷ סך התקציב שאושר בהחלטה (ללא השכלה גבוהה) עומד על 443 מיליון ₪, סכום הגבוה פי עשרה בהשוואה להחלטה מ-2014 בנושא זה.

עד לפני שנים ספורות הוזנחה מערכת החינוך במזרח ירושלים ולא ננקטו יוזמות מהותיות לפיתוחה. משרד החינוך כמעט לא היה מעורב בנעשה שם, והניהול היה נתון בידי המחלקה הערבית במנהל החינוך של עיריית ירושלים. כיום הופך משרד החינוך להיות הגורם המוביל. הוא מגבש תוכניות חדשות, בעיקר להעמקת לימוד השפה העברית, קידום החינוך הטכנולוגי, הגדלת היקף החינוך הבלתי פורמלי, וכן מתן תמריצים להרחבת תוכנית הלימודים הישראלית.

נכון לעכשיו, רוב הלימודים במזרח ירושלים מתבצעים לפי התוכנית הפלסטינית. הדבר מגביל את יכולתם של הבוגרים להשתלב באקדמיה בישראל ובשוק התעסוקה, או בתפקידים המחייבים השכלה אקדמית. לפיכך, אחד המרכיבים בתוכנית החדשה הוא הכנסת תוכנית הלימודים הישראלית לבתי הספר, במקום זו הפלסטינית.¹⁸ השר אלקין ושר החינוך רואים בכך את היעד העיקרי, כשהמטרה לעתיד היא

שבכל בתי הספר במזרח ירושלים תילמד התוכנית הישראלית. עד כה הוכנסה התוכנית למקצת מבתי הספר התיכוניים ונקטות פעולות הסברה כדי לשכנע את התושבים ביתרונותיה, כמו קבלה למוסדות להשכלה גבוהה בישראל והשתלבות בשוק העבודה.

בהחלטת הממשלה נקבע כי בשיתוף עם הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, ייקבעו יעדים להגדלת מספר הסטודנטים הלומדים לתואר ראשון עד כדי הכפלתם. לשם כך אמור משרד האוצר להעביר תוספת תקציב בסך 90 מיליון ₪, ועוד 170 מיליון ₪ מתקציב מערכת ההשכלה הגבוהה. כן הוחלט לגבש מתווה לתוכנית לעידוד תלמידים מצטיינים ממזרח ירושלים ללמוד באוניברסיטאות בישראל.

דגש נוסף בתוכנית הוא שילוב התושבים במעגל התעסוקה והגדלת ההכנסות במשקי הבית. לשם כך ייעשה מאמץ מיוחד לצמצום הפערים בהיקף התעסוקה של נשים ערביות על ידי הרחבת השתתפותן במרכזי הכוון לתעסוקה, הקצאת תקנים של עובדים סוציאליים, הרחבת מספר מעונות היום לילדי העובדות וסיוע למעסיקים עבור קליטת עובדות חדשות. באופן כללי יינתן עידוד לפיתוח ולקידום עסקים קטנים ובינוניים המותאמים באופן ייחודי לאוכלוסייה. סך תקציב התוכנית להרחבת התעסוקה עומד על כ-270 מיליון ₪. חלק מההוצאה יפוצה על ידי גידול צפוי של הכנסות למדינה ולעירייה, כולל גידול צפוי של 20 אחוזים בגביית ארנונה עסקית.

בשאר התחומים כמו תחבורה (הקצאה תקציבית של מעל חצי מיליארד ₪), שיפור השירות לאזרח, איכות החיים ובריאות, היעדים המופיעים בתוכנית הממשלתית ברורים פחות, ורובם רק מתניעים עתה תהליכים סבוכים של תכנון, שיחייבו עוד אישורים מפורטים. המצב דומה גם בסוגיה הרגישה של תכנון ורישום מקרקעין בשכונות מזרח ירושלים, אשר הוזנחה ויצרה חוסר סדר בתחומי הנדל"ן והתשתיות.

משמעויות, מסקנות והמלצות

אפשר לראות בתוכנית הנדונה כאן מילוי חובה בסיסית, משפטית והומנית כלפי האוכלוסייה הערבית, לאחר יובל שנים של הזנחה. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מובעת מחויבותה לגיבוש פתרון מערכתי כולל לאתגרים החברתיים-כלכליים הקיימים במזרח ירושלים. בהחלטה

עצמה פורטו מקורות התקציב, העומד על כשני מיליארד ₪ לשנים 2018–2023, והוצג מבנה המנגנון לניהול, מדידה ובקרה, הכולל ועדה מתמדת בראשות מנכ"ל המשרד לענייני ירושלים, וצוותי משנה שיוקמו לכל תחום פעילות.

אפשר לראות בתוכנית הנדונה כאן מילוי חובה בסיסית, משפטית והומנית כלפי האוכלוסייה הערבית, לאחר יובל שנים של הזנחה.

יישום ההחלטה יהיה צעד חשוב ונכון, שעשוי לשפר את רמת החיים ואת איכותם במזרח ירושלים בכלל, ובתחומים החיוניים של החינוך והתעסוקה בפרט. במובן מסוים אפשר לראות את ההחלטה כחלק מתפיסה רחבה יותר של הממשלה, הרואה במנוף הכלכלי מכשיר אפקטיבי לקידום יעדים חברתיים שמשותפים גם את המדינה וגם את המגזרים החלשים באוכלוסייה בישראל. יישום בולט של תפיסה זו מצוי בתוכנית החומש של הממשלה למגזר הערבי מ־2015, הנמצאת כיום בשלבי ביצוע מתקדמים. גם זו, כמו התוכנית הנדונה כאן, מתמקדת בקידום תחומים האמורים לשפר את המצב הכלכלי של האוכלוסייה, בעיקר באמצעות קידום השתלבותה במשק הישראלי – דבר האמור גם לתרום למדינה.

יחד עם זאת, ניתן להצביע על שני הבדלים בולטים בין שתי תוכניות החומש, מעבר לסוגיית האזרחות השונה, שהיא חשובה בפני עצמה. הבדל אחד נוגע לעובדה שתוכנית החומש לאזרחי ישראל הערביים גובשה ומופעלת במידה רבה בשותפות עם נציגי הציבור הערבי, הן ברמה הלאומית (ראשי הרשימה המשותפת) והן ברמה המקומית (ראשי הרשויות המקומיות הערביות). שותפות זו משקפת הבנה הדדית של האינטרס המשותף לקידום התוכנית, למרות המכשולים הרבים המאפיינים את הנושא; ההבדל השני הוא שתוכנית העוסקת בציבור הערבי בישראל יש "אבא" אחראי, עם גב פוליטי וארגוני חזק. מדובר ברשות הממלכתית לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי,¹⁹ עד לאחרונה בראשותו ובהובלתו המקצועית של אימן סייף, הפועלת בשיתוף מלא עם משרד האוצר באמצעות אגף התקציבים. משמעות הדבר היא שגם לגבי התוכנית החדשה תידרש הנהלה ריכוזית ממשלתית חזקה, שתבטיח את הקשר ההכרחי בין משרדי הממשלה ובין לבין עיריית ירושלים, בחזקת כתובת בעלת עוצמה פוליטית וארגונית. זו תצטרך לטפל ביישום האינטגרטיבי של התוכנית, נוסף לפעילות שתידרש מכל אחד מהמשרדים הנוגעים בדבר.

מעבר לכך, בשל אי־העמידה ביעדים בתוכנית החומש הקודמת מתעוררת השאלה – מה סיכוייה של תוכנית זו להתגבר על הכשלים ולהצליח. ניתן לראות שהמשאבים ועבודת המטה, כולל הגדרת היעדים של תוכנית זו, מתקדמים במידה רבה מהתוכנית הקודמת, בעיקר בנושאי החינוך והתעסוקה. אך גם אם התוכנית תמומש במלואה, הפערים הקיימים בשטח גדולים, במיוחד בחלקים במזרח העיר שלא נכללו בתוכנית החדשה. יתר על כן, מלכתחילה עוסקת התוכנית רק בצמצום חלקי של הפערים הקיימים, הן בחינוך והן בתעסוקה, ויחלפו שנים רבות עד שהם יגיעו לרמה סבירה. ביתר הסעיפים נראה שהדרך להתקדמות של ממש עוד רחוקה מאוד. הביקורת שנמתחה על התוכנית הקודמת על ידי מבקר המדינה שרירה וקיימת לגבי מרכיבים אלה. משמעות כל אלה ברורה: גם אם הכיוון נכון ומבורך, הרי בשל הנסיבות בשטח והצרכים הגדולים, תהיה זו התחלה של תהליך חיובי,

ארוך ומייגע, אך ספק אם התוכנית תספק פתרון מערכתי כולל לבעיות היסוד של מזרח ירושלים.

הדרך ליישום התוכנית הרב־שנתית החדשה, תוך התניית חלקה בהעמקת ה"ישראלזציה", צפויה להיתקל בהתנגדות פלסטינית. ניתן להטיל ספק בהערכה שתהיה אפשרות לנטרל התנגדות כזו באמצעות מה שנדמה כ"שולם כלכלי" וחיזוק גורמים במזרח ירושלים כמו מנהלי מוסדות חינוך (בעיקר אלה המקומיים, בשונה מאלה שהם אזרחים ערבים של ישראל מיישובי הצפון), ועדי הורים, מנהלים קהילתיים וועדי סוחרים. אלה תומכים אומנם בהשתלבות מסוימת במרקם העירוני השלם וכך גם בחברה הישראלית, אך הם מייצגים, במקרה הטוב ומטבע הדברים, את החברה האזרחית החלשה במזרח העיר. בקרב גורמים אלה יש אומנם נכונות רבה מבעבר לקיים קשר עם גורמי ממשל ישראליים, אך זאת רק במטרה ממוקדת של שיפור תנאי החיים הקשים של התושבים. הדבר אינו מעיד כלל ועיקר על נכונותם לוותר על זהותם הפלסטינית ועל מחויבותם לעניין הלאומי ולמוסדות הרשות הפלסטינית, גם אם יש להם ביקורת כלפיה.

סביר להניח כי על רקע יישום תוכנית החומש יגברו המאבקים הפנים־קהילתיים בקרב האוכלוסייה במזרח העיר: קבוצות כוח בעלות זהות לאומית פלסטינית וגורמי כוח שמרניים־אסלאמיים הניצבים כיריבים בשטח, וכן תושבי השכונות שמחוץ לגדר הביטחון, יפעלו נגד אלה המעוניינים במיצוי זכויותיהם כתושבים ובתהליך של השתלבות במשק הישראלי. אפשר כי הראשונים יחריפו את התנגדותם, גם באמצעות אלימות, איומים והפחדות, כלפי גילויים של "נורמליזציה" עם ישראל, דוגמת הכנסת תוכנית הלימודים הישראלית למערכת החינוך, קבלת

אזרחות ישראלית ואכיפת דיני תכנון ובנייה בשכונות הערביות. הרשות הפלסטינית מצידה תמשיך לפעול ככל יכולתה – המוגבלת – להגן על העיר מניסיונות של "ייהוד" ו"ישראלזציה". יכולותיה המעשיות מוגבלות, אך היא יכולה להעביר תקציבים מאותרים לגורמים מקומיים כמו בתי חולים וארגוני הצלה וחיורם פלסטיניים, וכן להעניק תמריצים לעידוד השכלה גבוהה פלסטינית על פני זו הישראלית.

אחריותה של ישראל לשיפור תנאי החיים של תושבי מזרח ירושלים באמצעות הפעלת תוכנית החומש החדשה

מובנת מאליה ומתחייבת, בהיותה הריבון בפועל. יחד עם זאת, שילובם של תושבי מזרח ירושלים בחברה ובכלכלה בישראל, וכן האפשרות לשינוי מעמדם האזרחי (מתושבי קבע לאזרחים) – טומנים בחובם משמעויות דמוגרפיות ופוליטיות ארוכות טווח למדינת ישראל, שנכון לבחון אותן לעומקן. תוכנית החומש מתעלמת

שילובם של תושבי
מזרח ירושלים בחברה
ובכלכלה בישראל, וכן
האפשרות לשינוי מעמדם
האזרחי טומנים בחובם
משמעויות דמוגרפיות
ופוליטיות ארוכות טווח
למדינת ישראל.

לכאורה משאלת עתידה של העיר לעת הסדר מדיני, אך ליישומה המעשי צפויה להיות השפעה על כך.

ישראל התחייבה בהסכמי אוסלו שירושלים תהיה אחת הסוגיות שיידונו במשא ומתן על הסדר הקבע. כל פתרון סביר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני יחייב התייחסות לעניין ירושלים שתתחשב גם בעמדת הקהילה הבינלאומית, השוללת את ההכרזה של ישראל (מאז דצמבר 1949) על ירושלים כבירתה. הקהילה הבינלאומית גם מתנגדת לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל שהתקבל בכנסת ביולי 1980, בטענה שמזרח ירושלים נחשב לשטח כבוש ולא לחלק ממדינת ישראל. לעמדה זו שותפות גם מדינות ערב (בעיקר מצרים, ירדן, ערב הסעודית ומרוקו), הרואות עצמן כבעלות זיקה מיוחדת למקומות הקדושים בירושלים. בכך יש כדי להפריך את ההערכות כאילו שימור ריבונות ישראל בירושלים כעיר מאוחדת, ובייחוד בהר הבית, נתמך על ידי מדינות המחנה הערבי הסוני המתון, ועשוי להפוך למציאות שתתקבע לאורך זמן. גם העמדה האמריקאית בעניין זה אינה מקבלת את המדיניות הישראלית, אף לאחר ההכרה בירושלים כבירת ישראל והעברת השגרירות אליה.

בסיכום הדברים, מאחר שמדובר בהחלטה בעלת חשיבות משפטית ומוסרית מצד אחד, אך בעלת השלכות פוליטיות ומדיניות רציניות מצד שני, עולה הצורך להציע מספר המלצות מערכתיות:

הראשונה – על הממשלה להביא בחשבון שהתוכנית לצמצום הפערים, תוך הוצאת השכונות הצפוניות ממנה, תיתפס בעיני הקהילה הבינלאומית ומדינות ערב כצעד להעמקת סיפוח מזרח ירושלים, והן צפויות להתנגד לכך בחריפות. מכאן הצורך להתייחס לתוכנית גם בהקשר המדיני של שאלת ירושלים במשא ומתן עתידי.

השנייה – על הממשלה לשקול שוב את הוצאת

השכונות הצפוניות שמעבר לגדר הביטחון מהתוכנית, שכן הדבר יפגע בסיכויי הצלחתה: המתח הקיים ממילא, שיתחזק בין תושבי העיר הנכללים בתוכנית לבין אלה שאינם נכללים בה, ירתיע את הראשונים משיתוף פעולה עם הרשויות ביישומה. זאת, כמובן, אם אכן תתפתח דינמיקה חיובית של יישום סדור של התוכנית.

השלישית – על הממשלה להיערך להתמודדות עם

הקשיים המשפטיים וההתנגדות הצפויה סביב סוגיית

רישום המקרקעין, שכן רבים מבעלי הנכסים הם נפקדים המתגוררים מאז מלחמת ששת הימים בירדן, וחששם הוא שהמדינה תניח ידה על הנכסים לצורכי פיתוח ובינוי של מבני ציבור.

יש להכיר בעובדה שניסיונות שנעשו בעולם בעבר לכפות שינוי בתוכניות הלימודים של מיעוטים לא צלחו, ואף העמיקו סכסוכים.

הרביעית – יש להכיר בעובדה שניסיונות שנעשו בעולם בעבר לכפות שינוי בתוכניות הלימודים של מיעוטים לא צלחו, ואף העמיקו סכסוכים. נדרשת תוכנית שיווק מפורטת לעניין מרכזי זה, שתכלול תמריצים ניכרים לתושבים.

החמישית – ככלל, ידרש מאמץ מיוחד לגיוס גורמים פלסטיניים מקומיים לתמיכה פעילה ומעשית בתוכנית, ולשילובם כמובילים מקומיים של מרכיבי התוכנית. ללא הצלחה בכך יהיה קושי להגיע להצלחה בתוכנית.

השישית – לצורך הגדלת הסיכוי להצלחת התוכנית, חשוב יהיה להתמקד – גם בביצוע השוטף וגם בהצגתה בציבור – בהיבטים הכלכליים והחברתיים שלה, ופחות בהיבטים הפוליטיים. זאת, כדי לצמצם את החשש מהפיכתה לסלע מחלוקת עם התושבים ומיצירת חזית פלסטינית-ערבית-בינלאומית נגדה. לשם כך נדרש לבנות תדמית חיובית של התוכנית בעיני התושבים, באמצעות תהליך שיווקי מתאים ומשכנע.

הערות

- 1 על מדיניות ישראל כלפי מזרח ירושלים לאורך השנים והשלכותיה, ראו: יעל רונן, "משילות חלולה: מערכת החינוך במזרח ירושלים", **משפט וממשל**, י"ט (2-1), תשע"ח, עמ' 7-42; מנחם קליין, **יונים בשמי ירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1999 (תת-פרק: "עיר מאוחדת להלכה ומחולקת למעשה"), עמ' 43-58.
- 2 החלטת ממשלה מס' 1775 מ'29 ביוני 2014:
http://www.moch.gov.il/Gov_Decisions/Pages/GovDecision.aspx?ListID=f33e0a4b-aa35-4b12-912e-d271a6476a11&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=560
- 3 דוח ביקורת מיוחד, **פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים**, מבקר המדינה, 13 במאי 2018, <http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/632.aspx>
- 4 החלטת ממשלה מס' 2684 מ'28 במאי 2017, 28.5.2017
https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_des2684
- 5 החלטת ממשלה מס' 3790 מ'13 במאי 2018, https://www.gov.il/he/departments/policies/dec3790_2018#
- 6 המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערם החברתיים 2016, דצמבר, 2017 עמ' 22.
- 7 מאיר קראוס, עורך, **מבוא למשא ומתן על עתיד ירושלים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018, עמ' 88-101.
- 8 דוד קורן, "מזרח ירושלים: קץ עידן הביניים", מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים, 31 באוקטובר 2017, <https://jiss.org.il/he/koren-eastern-jerusalem-end-of-an-intermediate-era/>
- 9 ראו ממצאי סקר שערך מרכז המחקרים ברמאללה (PSR): Public Opinion Poll No. (67) Press-Release, March 20, 2018, <http://pcpsr.org/en/node/723>; באתר המרכז: "60% וכן, ממצאי סקר שביצע המרכז הפלסטיני לדעת קהל בבית-לחם: ניר חסון, 60% מתושבי מזרח ירושלים תומכים בהשתתפות פלסטינים בבחירות בעיר", **הארץ**, 14 בפברואר 2018; וכן: נדב שרגאי, "השתתפות פלסטינים בבחירות המוניציפליות

- 10 בירושלים – סיפור של אינטרסים", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 19 בפברואר 2018, <https://goo.gl/pLT7r>
- 10 ראו הערכה זו במאמרו של ד"ר ערן לרמן, שהיה סגן למדיניות חוץ ועניינים בינלאומיים במועצה לביטחון לאומי: "ריבונות ישראל בירושלים המאוחדת היא עוגן חיוני להמשך קיום מחנה היציבות, וגם לסיכוי ליציבות האזורית", מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים, 31 באוקטובר 2017, <https://jiss.org.il/he/lerman-israeli-sovereignty-in-jerusalem-as-a-key-to-regional-stability/>
- 11 החלטת ממשלה 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020, https://www.gov.il/he/departments/policies/government_decision_922
- 12 מתוך פגישה שקיימו מחברי המאמר (בתחילת יולי 2018) עם בעל תפקיד הקשור לתוכנית לצמצום הפערים.
- 13 ראו מפה: "גדר הביטחון בעוטף ירושלים". המפה לקוחה מתוך הספר: מאיר קראוס, עורך, **מבוא למשא ומתן על עתיד ירושלים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018, עמ' 60.
- 14 נדב שרגאי, **מתווה פעולה לבעיית השכונות הערביות הירושלמיות הצפוניות שמעבר לגדר**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים, 2018; בהקשר זה ראו גם: יהונתן ליס, "החוק לניתוק שכונות במזרח ירושלים מהעיר יובא היום לאישור הכנסת", **הארץ**, 1 בינואר 2018, החוק נועד לצמצם את שטחה המוניציפלי של ירושלים ולהקים מועצה מקומית שבשטחה יגורו פלסטינים ממזרח העיר במעמד תושב בלבד, <https://www.haaretz.co.il/news/politi/premium-1.5563078>
- 15 ישראל קמחי, עורך, **גדר הביטחון בירושלים: השלכות על העיר ותושביה**, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2006; וכן: מאיר קראוס, עורך, **מבוא למשא ומתן על עתיד ירושלים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018, עמ' 59–61.
- 16 נתוני שנתון מערכת החינוך בירושלים לשנת תשע"ז; ראו גם מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מ"12 באפריל 2018 בנדון: "בתי ספר בחינוך הערבי במזרח ירושלים שבהם נלמדת תכנית הלימודים הפלסטינית", <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m04211.pdf>
- 17 מענה מנח"י לבקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח, 20 במארס 2017.
- 18 התוכנית זזה בעיקרה לזו הנהוגה בקרב התלמידים הערבים בישראל, עם התאמות ושינויים קלים.
- 19 המשרד לשוויון חברתי, https://www.gov.il/he/Departments/Units/minorities_shivyon

הרחבת סמכויות הרשות הפלסטינית ופיתוח מוסדותיה כמתווה לתהליך מדיני: נקודות מבט מהצד הישראלי ומהצד הפלסטיני והמפגש ביניהן

ירון שניידר

מאמר זה מציג חלופה למשא ומתן מדיני על הסדר קבע בין ישראל לפלסטינים, הצפויה לשפר את שיתוף הפעולה בין הצדדים ולשמור על היתכנות פתרון שתי המדינות. באמצעות ניתוח של תהליכים אזוריים, רעיונות ועמדות הן בצד הישראלי והן בצד הפלסטיני, המאמר משרטט קווי יסוד לתוכנית מדינית המבוססת על מהלכים חד-צדדיים להעברת סמכויות אזרחיות לרשות הפלסטינית בשטחי C, וכן הסכמים נקודתיים שנועדו לחזק את יכולת המשילות של הרשות. מהלכים הדרגתיים ומתונים אלה, מלבד תועלתם לשיפור היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, עשויים גם לשפר את מצבה של ישראל בזירה הבינלאומית, בלי להיקלע ללכידה על סוגיות המפלגות את הציבור הישראלי. מעבר לכך, בטווח הארוך יסייע המתווה במניעת הידרדרות למציאות של מדינה אחת לשני עמים, ללא החלטה או תכנון מראש.

מילות מפתח: פתרון שתי המדינות, הרשות הפלסטינית, מהלכים חד-צדדיים, שטחי C.

מבוא והצגת הנושא

מאמר זה מציג מתווה לתהליך מדיני ישראלי-פלסטיני המבוסס על מהלכים הדרגתיים להרחבת סמכויותיה של הרשות הפלסטינית ופיתוח מוסדותיה. דווקא בעת הנוכחית, שבה שני הצדדים מתקשים לקדם פתרון לסכסוך באמצעות משא ומתן על הסדר קבע, עשוי מתווה מדיני שאינו תלוי בחידוש המשא ומתן להפחית

ירון שניידר הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מלגאי ניובאור.

את המתיחות ולקדם את הדיאלוג המדיני בין הצדדים. יתרה מכך, המתווה המוצע אמור לסייע לישראל ולפלסטינים לעצור גלישה למציאות של מדינה אחת המקבעת את הסטטוס קוו – ללא פתרון לסכסוך – עקב צעדים חד-צדדיים המונעים הגעה להסדר קבע. במובן זה המתווה שומר על ההיתכנות של פתרון שתי המדינות – הנוסחה היחידה שזכתה עד כה לתמיכה רחבה בשני הצדדים.

על מנת לבחון את ישימות המתווה ואת התנאים להתממשותו מובא בתחילת המאמר ניתוח של דעות, יוזמות וחלופות שונות ליישוב הסכסוך שהועלו בצד הישראלי ובצד הפלסטיני. בעקבות זאת מוצגים המתווה המדובר והיתרונות המדיניים הגלומים בו עבור ישראל. בהמשך מפנה המאמר את הזרקור לנקודת המבט הפלסטינית, בייחוד בנושא הרחבת הסמכויות ובניית המוסדות הפלסטיניים כבסיס לתהליך מדיני הדרגתי. המאמר מציג גם את התנאים הדרושים לקיום התהליך המדיני המדובר ואת הסדר שבו הוא עשוי להתבצע, על סמך רשמייה של בכירים ברשות הפלסטינית.

מזה כעשור, ישראל והפלסטינים אינם מנהלים משא ומתן ישיר על הסכם קבע, ובמשך תקופה זו נכשלו ניסיונותיהם של מתווכים בינלאומיים – אמריקאים בעיקר – להשיג הסכמה על תנאים לחידוש המשא ומתן ולחדשו בפועל. במציאות זו עלול פתרון שתי המדינות להיות בלתי רלוונטי עקב שינויים שחלים על פני הקרקע – בין שמדובר בשינויי מדיניות או בשינויים הנובעים דווקא מחוסר תכנון, למשל חוסר מיקוד של הבנייה הישראלית בתוך גושי ההתנחלויות (כפי שהוצע בסבבי משא ומתן קודמים). בדצמבר 2016 העריך מזכיר המדינה האמריקאי לשעבר, ג'ון קרי, אחרי שניסה לקדם משא ומתן ישראל-פלסטיני וכשל, כי "הסטטוס קוו מוביל את הישראלים והפלסטינים למציאות של מדינה אחת ולהנצחת הכיבוש, אולם רוב הציבור מתעלם מכך, או שאיבד תקווה שאפשר לשנות זאת".¹ מכאן שהמשך המצב הקיים לא צפוי להוביל לקץ הסכסוך אלא רק לדחיית הקץ, ואילו החלופה המעשית היחידה למצב הסכסוך היא פתרון שתי המדינות – גם אם יישומו אינו פשוט כלל וכלל.

במציאות הפוליטית הנוכחית שבה מכהנת בישראל ממשלת ימין, הסבירות שיחודש המשא ומתן עם הרשות הפלסטינית על הסדר הקבע אינה גבוהה, בשל דחייה הדדית. ממשלת ישראל מסרבת להיעתר לדרישת הצד הפלסטיני להפסיק את בניית ההתנחלויות באופן מוחלט, בעוד הרשות הפלסטינית מסרבת להיענות לדרישת ממשלת ישראל להכיר בישראל כמדינה יהודית. אלו רק

החלופה המעשית היחידה למצב הסכסוך היא פתרון שתי המדינות – גם אם יישומו אינו פשוט כלל וכלל.

תסמינים של התחושה הקיימת בשני הצדדים, שלפיה אין פרטנר להשלמת התהליך המדיני שנפסק.

אף על פי כן, נוכח השליטה המדינית והביטחונית של ישראל ברוב שטחי הגדה והמשך שיתוף הפעולה הביטחוני עם הרשות הפלסטינית, ישראל יכולה לבצע מהלכים מדיניים צנועים ומדורגים, שיכולים לסייע בבניית אמון הדדי ולהוביל לחידושו של תהליך מדיני עם הפלסטינים, ללא תלות במשא ומתן על הסכם קבע וללא תיווך של צד שלישי כלשהו. אפשרות זו נעשית רלוונטית ביותר בעידן הנוכחי, גם עקב משבר האמון שנוצר בדצמבר 2017 בין הרשות הפלסטינית לממשל טראמפ, על רקע הכרתו בירושלים כבירת ישראל והכרזת אבו מאזן בתגובה שארצות־הברית איבדה את תפקידה כמתווכת בין ישראל לפלסטינים. עתה יש הזדמנות לבחון צעדים מדיניים שאינם תלויים בתיווך אמריקאי.

על כן, כמסגרת חלופית למשא ומתן על הסכם קבע בתיווכו של צד שלישי, ישראל יכולה ליזום תהליך מדיני על ידי צעדים לחיזוק המשילות של הרשות הפלסטינית – ובכלל זה הרחבת התחום הגיאוגרפי שבו הרשות יכולה להחיל סמכויות שלטוניות אזרחיות – לרבות שיטור, תכנון עירוני ובנייה, וכן פיתוח התשתיות האזרחיות הקיימות ביישובים הכפופים לשליטת הרשות. תשתיות אלו אינן מפותחות די הצורך הנדרש עקב הריבוי הטבעי של האוכלוסייה מאז חתימת הסכמי אוסלו בשנות התשעים.

גם הרשות הפלסטינית – למרות התנגדותה המוצהרת לצעדים חד־צדדיים ודרישתה העקרונית לממש את מלוא הזכויות הפלסטיניות דרך משא ומתן על הסכם הקבע – לבטח אינה יוצאת נשכרת מהנצחת המצב הקיים, שאינו מניב הישגים כלשהם עבורה, והיא שואפת לחזק את מעמדה ואת סמכותה בציבור הפלסטיני. על כן, סביר להניח שצעדים המובילים לשיפור המשילות של הרשות ואף להרחבת

סמכויותיה יתקבלו ברצון ברמאללה – במיוחד אם הדבר אינו מותנה בהגמשה או בשינוי כלשהו של עמדת הרשות הפלסטינית. בהיעדר צורך לגבש מראש הבנות או תנאים כלשהם, המתווה מאפשר לישראל ולפלסטינים להתגבר על אחד המכשולים המטרפדים את חידוש המשא ומתן ולבנות אמון באמצעות הגברת התיאום או שיתוף הפעולה המעשי בשטח, בלי להיקלע לוויכוחים מדיניים עקרוניים. למתווה המפורט במאמר זה ובפרט לשיפור תנאי המחיה של הפלסטינים עשויה להיות השפעה חיובית על מעמדה הבינלאומי של ישראל, ובייחוד על האופן שבו נתפסים בעולם היחס והמדיניות של ישראל כלפי

יוזמה המקדמת את מימוש הזכות לתנאי מחיה מכובדים של הפלסטינים ופיתוח מוסדותיהם הלאומיים יסייעו לישראל לסתור את הטענה שהיא חותרת ליצור בשטחים משטר אפרטהייד.

האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. יוזמה המקדמת את מימוש הזכות לתנאי מחיה מכובדים של הפלסטינים ופיתוח מוסדותיהם הלאומיים תסייע לישראל לסתור את הטענה שהיא חותרת ליצור בשטחים משטר אפרטהייד. זאת,

בעוד ישראל נאבקת בפעילות של מדינות וארגונים לא־ממשלתיים (כגון BDS), שכל תכליתה היא לערער את הלגיטימיות שלה ולהחרימה, בטענה שמדיניותה מכשירה את הקרקע להמשך הכיבוש בכפוף לשלטון אפרטהייד. לפיכך, תהליך שיקדם את זכויותיה הכלכליות והחברתיות של האוכלוסייה הפלסטינית ויחזק את המשילות הפלסטיניות בשטחים יוכיח כי למרות הקיפאון במשא ומתן, ישראל לא ביצעה "פניית פרסה" או נסיגה מעקרון שתי המדינות. כראיה לכך היא עושה צעדים נוספים לקראת מימוש ההגדרה העצמית הפלסטינית, בניגוד לרושם העולה מההסברה האנטי־ישראלית. יתר על כן, הצגת מתווה זה על ידי נציגי ישראל במוסדות בינלאומיים עשויה להפחית גינויים דיפלומטיים ולחצים על ישראל בפורומים שאינם נוחים לה, בלשון המעטה, המקודמים חדשות לבקרים על ידי הפלסטינים, כל זמן שהסטטוס קוו נמשך.

שיקול נוסף שניתן להביא בחשבון כעת הוא המציאות האזורית המשתנה בעקבות תוצאות הביניים של 'האביב הערבי'. מעורבותה הגוברת של איראן בעולם הערבי, ובכלל זה ניסיונותיה לתמרן בארגונים הפלסטיניים כדי להפעילם נגד ישראל מצד אחד, ומנגד התגבשות מחנה סוני אנטי־איראני מובהק בהובלת ערב הסעודית – עשויים להוביל לגיבוש מדיניות חדשה של המחנה הסוני כלפי ישראל והפלסטינים ולניסיונות לקדם תהליך מדיני ביניהם, כפי שהצהיר יורש העצר הסעודי הנסיך מוחמד בן־סלמאן, בראיונות שהעניק.² במידת הצורך, יועצים או צוותים של המדינות הערביות הללו יכולים לבצע צעדים לבניית אמון בין הצדדים, כגון סיוע כלכלי לבניית המוסדות הפלסטיניים ומחוות של נורמליזציה עם ישראל, במסגרת המתווה המוצג במאמר זה.

לפיכך, נוכח תמורות מקומיות, אזוריות ובינלאומיות המתרחשות במזרח התיכון בעידן שאחרי 'האביב הערבי', ישראל נדרשת לבחון את האתגרים הניצבים לפתחה לצד ההזדמנויות הנקרות בפניה במישור היחסים עם הפלסטינים, ובהתאם לכך לשקול חלופות ממשיות למשא ומתן על הסדר קבע, כל זמן שחידושו אינו נראה באופק.

חלופות לפתרון שתי המדינות שהועלו עד כה ומשמעותן

פתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני במסגרת מדינה אחת הוא באופן תיאורטי חלופה אפשרית לפתרון המבוסס על היפרדות לשתי מדינות. לרעיון זה ביטוי בשיח של מנהיגים פוליטיים או אישים המשתייכים לתנועות פוליטיות בצד הישראלי ובצד הפלסטיני.

בפוליטיקה הישראלית, אחת הגישות המצדדות בפתרון לסכסוך עם הפלסטינים במסגרת מדינה אחת היא סיפוח והכפפת האוכלוסייה הפלסטינית לריבונות הישראלית. תומכי גישה זו חותרים במודע לשינוי מעמדם של השטחים כך שיוכרו

כשטח מדינת ישראל³. בצד הפלסטיני יש הסבורים כי המאזן הדמוגרפי המשתנה עם השנים לטובת הפלסטינים הופך את האפשרות של מדינה דו־לאומית לכזאת שיכולה להיטיב עימם, ביחס למצב הקיים. ברם, גישה זו אינה נמצאת בזרם המרכזי של השיח בציבור ובתנועות הפוליטיות, אלא במיוחד בקרב חוגים אינטלקטואליים המצדדים במדינה דו־לאומית אחת.⁴

זאת ועוד, יש ישראלים ופלסטינים המביעים תמיכה בפתרון חד־מדינתי, אך אין להסיק מכך שהם מצדדים בחזון אחד. התומכים בסיפוח בקרב הפוליטיקאים בישראל – בדגש על חוגי ימין – אינם מוותרים בחזונם על רעיון הרוב היהודי במדינה (יהודית ודמוקרטית), ומשמעות הדבר לפי גישתם היא שהאוכלוסייה הפלסטינית המסופחת תתקיים במסגרת אוטונומיה או שלטון מוניציפלי, אך לא במעמד של אזרחים שווים זכויות.⁵

סביר להניח שמצב זה לא יהיה מקובל על הפלסטינים וגם לא יזכה לתמיכה בינלאומית. בתחילת שנת 2018 התריע מזכ"ל האו"ם אנטוניו גוטרש מפני "מציאות של מדינה אחת, שלא תעלה בקנה אחד עם השאיפות ההיסטוריות, הלאומיות והדמוקרטיות של ישראל והפלסטינים יחדיו".⁶

רעיון אחר שהועלה כפתרון מדיני אפשרי בצד הפלסטיני וגם בצד הישראלי הוא רעיון הקונפדרציה (שתי מדינות בעלות שלטון מרכזי אחד, ולכל אחת מהן אוטונומיה). זוהי למעשה וריאציה של פתרון שתי המדינות ולא פתרון שונה מבחינה מהותית. בקרב אנשי אקדמיה כמו פרופ' סרי נוסייבה הפלסטיני יש המצדדים בקונפדרציה דו־לאומית, אבל מעדיפים שתהיה זו קונפדרציה עם ירדן.⁷ אולם, לשם מימוש חזון זה נדרשת הקמת החלק הפלסטיני של הקונפדרציה, ובמילים אחרות: מדינה פלסטינית. אשר על כן, תומכי החזון אינם מציגים פתרון מעשי למימושו במציאות הקיימת. הם ממקדים את חזונם במציאות שתיווצר אחרי הקמת המדינה הפלסטינית, אך לא בסלילת הדרך המדינית למציאות כזו, ועל כן זהו חזון שאינו בר־מימוש כיום.

פתרון נוסף המבוסס על רעיון הפדרציה (שבעבר הוצג על ידי ירדן וירד מהפרק, ובשנים האחרונות נבחן בצד הישראלי) הוא החלת החוק המדינתי (של ישראל או ירדן) על אוטונומיה או על מספר אוטונומיות (פדרציות) פלסטיניות. רעיון זה הוא וריאציה של פתרון הסיפוח או פתרון של מדינה אחת בפועל, על כל הבעיות הגלומות בו כפי שהוצגו לעיל.

מיקוד המאמצים המדיניים במהלכים מדורגים של התקדמות למציאות של שתי מדינות

המתווה המוצג להלן מניח כי החלופה היחידה העשויה לשפר את המצב המדיני והביטחוני של ישראל היא פתרון שתי המדינות, אך קיימת גם הנחה שרעיון זה קשה

עד מאוד למימוש בשלב זה. על כן ממוקד המתווה במטרה צנועה יותר – הרחבת הסמכויות ותחומי השליטה האזרחית של הרשות הפלסטינית בדגש על ריכוזי אוכלוסייה פלסטיניים בשטחי C (הכפופים לשליטה מלאה של ישראל, הן בתחום המנהל האזרחי והן בתחום הביטחון), נוסף על השקת יוזמות לשיפור התשתיות האזרחיות הקיימות לרווחת כלל תושבי הגדה המערבית – פלסטינים וישראלים. מהלכים מסוג זה, בד בבד עם הימנעות מבנייה מחוץ לריכוזי ההתנחלויות הקיימים, עשויים לסייע לכך שפתרון שתי המדינות יישאר בר־ביצוע.

לצד הפוטנציאל הזה, המאמר מניח כי אין להתעלם מהחשדנות ומההססנות שנוצרו ברבות השנים בין הצדדים בכל הנוגע לאפשרות של הרחבת שיתוף פעולה, וכן מעומק הקושי הפוליטי לקדם תהליכים כאלה בשני הצדדים, עקב התנגדות של תנועות או ארגונים לתהליך השלום. לפיכך, לעת עתה היעד המשמעותי והריאלי ביותר של פנייה לתהליך כזה הוא עצירת הגלישה למציאות של מדינה אחת, כתוצאה מהמשך הקיפאון או מהלכים המערערים את סיכויי המימוש של פתרון זה.

ביצוע המתווה המדיני המוצע

מבחינת אופן הביצוע, המתווה המדיני יכול להתחיל בהצהרה חד־צדדית כללית של ישראל כגון הודעת ממשלה בדבר צעדים לשיפור המציאות המדינית עבור ישראל והפלסטינים, ולהימשך באחת משתי אפשרויות: צעדים חד־צדדיים בלבד (המלווים בהודעה לרשות הפלסטינית ולתושבי היישובים שבהם יחולו השינויים) או בהסכמים קונקרטיים, כלומר שיתוף פעולה נקודתי בין ישראל לרשות הפלסטינית בנושא העברת סמכויות אזרחיות שאינן מעוגנות בהסכמים הקיימים בין הצדדים. כפי הנראה, התחום שבו ניתן לפעול ולהשיג שיתוף פעולה ללא מכשולים מדיניים רציניים הוא מרקם החיים המשותף (תשתיות מים, חשמל, תחבורה, תקשורת) ופרויקטים נוספים של פיתוח כלכלי־חברתי (כגון בניית מרכזים רפואיים, מיזמים טכנולוגיים ועוד), שהשקתם יכולה ליצור תמריצים להרחבת שיתוף הפעולה למען כלל האוכלוסייה.

על כן מציע המתווה תחילה להתאים את מדיניות ישראל בשטחים הרלוונטיים לשלושת הקריטריונים הבאים:

הראשון – הגבלת הבנייה הישראלית בשטחי B ו־C: הכוונה להגבלה גיאוגרפית (בשונה מהקפאה מוחלטת) של הבנייה הישראלית בגדה המערבית, על מנת לשמור על רצף טריטוריאלי יהודי (גושים) לעומת רצף פלסטיני.⁸

השני – צעדים חד־צדדיים מתואמים להרחבת המשילות של הרשות הפלסטינית על פי שני מדדים: האחד – העברת סמכויות שהיו אמורות לעבור לידי הרשות הפלסטינית בהתאם להסכמים שנחתמו בשנות התשעים (הסכם הביניים והסכמי ההמשך), אך בוצעו באופן חלקי או לא בוצעו כלל. הסמכויות הללו כוללות: שיטור,

פעילות משרדי ממשלה אזרחיים – בדגש על תחומי התכנון העירוני והבנייה הנחוצים לשם הרחבת יישובים קיימים או בנייה של יישובים חדשים – וכן הקצאת אפשרויות לפיתוח כלכלי של המרחב האזרחי כמו מקומות תעסוקה, מרכזי קניות ובילוי, מרכזים לימודיים ומרכזים רפואיים.

המדד השני – בשלב מתקדם יותר – היערכות מחדש בתוך שטחי C, תוך התחשבות בשינויים דמוגרפיים שהתרחשו מאז שנות התשעים. שינויים אלה כוללים בראש ובראשונה את הגידול במספר התושבים הפלסטינים. מחלקת המחקר של משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA) העריכה בשנת 2014 כי מספרם עומד על כ־300 אלף בני אדם (אם כי מדובר באומדן, בהיעדר נתונים מדויקים. בפרסומים קודמים של הארגון הוערך מספרם בכ־150 אלף) והם חיים בכ־250 אזורים מגורים (residential areas) הנמצאים במלואם בשטח C, וכן בכ־530 אזורים מגורים שחלקם בשטח C.⁹

בהקשר זה יש לציין כי הסכם הביניים משנת 1995 קרא להעברה הדרגתית של סמכויות אזרחיות בשטחי C לרשות הפלסטינית¹⁰ כחלק מתהליך ההיערכות מחדש של ישראל בגדה המערבית, אך העברה זו מעולם לא הושלמה לפי לוחות הזמנים שנקבעו בין הצדדים והתקדמות המשא ומתן בפועל. מאז, כל בנייה בשטחי C מצריכה אישור של המנהל האזרחי הישראלי. במסגרת הכפפת תחום הבינוי למנהל האזרחי, אין לפלסטינים אפשרות לקבוע את ייעוד הקרקעות בשטחים אלה או לאשר בנייה.¹¹

על כן, הרחבה כלשהי של תחום השליטה האזרחית של הרשות הפלסטינית בתוך שטחי C (כלומר הרחבת שטחי B), בדגש על מקומות שבהם יש ריכוזי אוכלוסייה פלסטיניים, צפויה לשפר את המשילות שם. מהלכים כאלה יכולים להתבצע על ידי היערכות מחדש של הצבא והמנהל האזרחי בתוך ריכוזי אוכלוסייה פלסטיניים בשטחי C או מסביב להם, כדי לאפשר לרשות הפלסטינית להגביר את נוכחותה ופעילותה בתאי השטח הללו.

הקריטריון השלישי – מהלכים הסכמיים – הסכמים נקודתיים על הרחבת בנייה ופיתוח תשתיות ביישובים שבהם הרשות הפלסטינית כבר פועלת, בהתאם לצורכי האוכלוסייה. הסכמים אלה ייצרו הלימה בין השינויים הדמוגרפיים שחלו מאז שנות התשעים ביישובים הפלסטיניים לבין סמכויות הפיתוח והתשתיות הקיימות. במציאות הפוליטית הנוכחית בישראל, אישור הרחבת סמכויותיה של הרשות הפלסטינית בממשלה הוא אתגר לא פשוט. זאת, נוכח הדומיננטיות של המתנגדים למחוזות מדיניות לפלסטינים בקרב שרי הקבינט – כפי שהתברר כאשר הממשלה בלמה את הניסיון לאשר הרחבת בנייה של כ־14 אלף דירות לפלסטינים בקלקיליה בספטמבר 2017,¹² ודחתה את הבקשה של ממשל טראמפ להעביר סמכויות תכנון לשטחי C לצורך סלילת כביש לעיר רוואבי, וכן פרויקטים לבנייה בעיר טול כרם.

שרים אחדים אף הביעו התנגדות עקרונית להעביר סמכויות תכנון לפלסטינים בשטחי¹³ C. אולם, חרף ההתנגדות העקרונית לביצוע מחוות מדיניות לפלסטינים ללא כל תמורה, אפשר לכוון צעדים צנועים ומדורגים ביזמה מדינית שאמורה להניב תועלת מדינית וביטחונית עבור ישראל – גם אם ראשיתה במהלכים חד-צדדיים. מודל אפשרי לביצוע הדרגתי של המתווה הוא 'מפת הדרכים' שגובשה בשנת 2002 (דווקא בתקופת האינתיפאדה השנייה, שבה היה קושי לחדש את המשא ומתן המדיני על הסדר הקבע), והתבססה על שילוב בין קביעת יעדים מדיניים המתייחסים, בין השאר, לבניית מוסדות הרשות הפלסטינית ולפיתוח כלכלי לרווחת האוכלוסייה שלה, לבין מחויבות להפסקת אלימות ומאבק בטרור, תוך הידוק שיתוף הפעולה הביטחוני.¹⁴ בשונה ממפת הדרכים השאפתנית, שחתרה להקים מדינה פלסטינית בגבולות זמניים תוך פחות משלוש שנים, המתווה המוצע כאן מצייע להסתפק במהלכים מדיניים צנועים, שסיכויי התממשותם במציאות המדינית הקיימת גבוהים יותר מאשר השגת הסכמה על סלעי המחלוקת של הסדר הקבע.

התגובות הצפויות בשלטון ובציבור הישראלי

ביחס למשא ומתן על סוגיות רגישות וטעונות מבחינה פוליטית (כגון סימון גבולות, מעמד ההתנחלויות וירושלים), סוגיית חיזוק סמכויות הרשות הפלסטינית בהתאם להסכמים הקיימים צפויה לעורר התנגדות פחותה בחוגי השלטון ובקרב חברי הקבינט של ממשלת הימין. זה הצפי גם לגבי התגובה בציבור הרחב: לפי סקרי דעת קהל, עקרון שתי המדינות מקובל על רוב הציבור בישראל ובהתאם לכך, העברת סמכויות לפלסטינים בשטחי C לא צפויה לפלג את הציבור הישראלי (בשונה מעצם הדיון בפינוי התנחלויות או בחלוקת ירושלים).¹⁵

אשר למהלכים הסכמיים המוצעים במתווה – המתכונת של שיתוף פעולה המתמקד בהיבטים אזרחיים כגון שיפור תשתיות בתחומי התקשורת, המים והחשמל כבר מתקיימת בהצלחה, בכפוף לממשלה הנוכחית בישראל. במהלך השנים חתמו צוותים וועדות משותפות לישראל ולרשות הפלסטינית על חמישה הסכמים לפחות לאספקת חשמל, מים, דואר ורשת הדור השלישי בסלולר.¹⁶ יחד עם זאת, מהלכים אלה לא נקשרו במתווה מדיני כלשהו או באסטרטגיה מדינית ארוכת טווח.

רשמים מהצד הפלסטיני

הצד הפלסטיני – כפי שעולה משיחות עם בכירים ברשות – יהיה מוכן לתאם עם ישראל ואף להסכים בכתב על מרכיבים במתווה המדיני, כל עוד ישראל לא תבטל את פתרון שתי המדינות ולא תקבע באופן חד-צדדי את הגבול הבינלאומי.

לדעתם של גורמים בצמרת הרשות הפלסטינית המעורים בתוכניות המדיניות של אבו מאזן וצוות המשא ומתן שלו, הרשות הפלסטינית תסכים בתנאים מסוימים לשתף פעולה עם מהלך ישראלי להרחבת סמכויותיה, ובכלל זה יישום צעדים חד-צדדיים מתואמים מצד ישראל. לפי הגורמים הפלסטינים, ייתכן שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני בעניין זה, בשתי דרכים שונות: דרך אחת היא פנייה להסכמים שכבר נחתמו בין ישראל לפלסטינים אך לא מומשו עד תומם, כדי להשלים בתיאום עם הרשות הפלסטינית את הפריסה מחדש המוטלת על ישראל. בהקשר זה מציינים במפורש שני הסכמים: הסכם וואי (1998) והסכם שארם א-שייח' (1999).¹⁷ זאת, לצד האפשרות לכונן הסכמים חדשים הנוגעים לשליטה ביטחונית או היערכות מחדש בעקבות פינוי חלקי של כוחות צבא ישראליים – כגון הסכם המעברים (2005) שנחתם בשיתוף מצרים והאיחוד האירופי, בעקבות ביצוע ההתנתקות מרצועת עזה.

הדרך השנייה היא הסכמה של ממשלת ישראל ושל הרשות הפלסטינית על עקרונות כלליים לתהליך הרחבת סמכויות הרשות הפלסטינית. עקרונות אלה יתייחסו למרחב ולפרק הזמן שבהם צפוי להתבצע התהליך. אשר ליעד המדיני שבו דבקים אש"ף והרשות הפלסטינית – הקמת מדינה פלסטינית עצמאית שתתקיים לצד מדינת ישראל בהתאם ל"חזון שתי המדינות" – גורמים פלסטינים אומרים כי אם ממשלת ישראל מסרבת להכריז באופן רשמי על הכרה במדינה פלסטינית, המינימום הנדרש כצעד בונה אמון הוא הימנעות מצעדים שישימו לאל את החזון הזה, ובכלל זה הבנייה בהתנחלויות.

לדעתם של גורמים
בצמרת הרשות
הפלסטינית הרשות
תסכים בתנאים מסוימים
לשתף פעולה עם
מהלך ישראלי להרחבת
סמכויותיה, ובכלל זה
יישום צעדים חד-צדדיים
מתואמים מצד ישראל.

כמו כן מדגישים ברשות הפלסטינית את עקרון הרציפות (continuity) והקישוריות (connectivity), שמשמעותם היא שהפלסטינים ירחיבו בתהליך הדרגתי את השטח שבו יש להם שליטה רציפה, וכן את שליטתם במעברים בין היישובים או בריכוזי האוכלוסייה הפלסטיניים. יש הסבורים ברשות הפלסטינית כי אפשר להמריץ את התהליך של מעבר הדרגתי לבניין מדינה פלסטינית באמצעות ניצול האווירה האזורית שנוצרה בשנים האחרונות, עם הגברת המעורבות של ערב הסעודית בסוגיות אזוריות ובסוגיה הפלסטינית בפרט. גם פנייה לגורמים בינלאומיים שיכולים לתרום מכספם לבניית התשתיות הפלסטיניות כמו האיחוד האירופי נתפסת כהזדמנות חיובית שכדאי לנצלה.

לצד הלכי הרוח ברשות הפלסטינית, יש לציין בהקשר זה את התמורות שחלו בשנים האחרונות בזירה הפלסטינית בכלל, ובקרב האופוזיציה לרשות בפרט. נוכח

המצוקה הגוברת ברצועת עזה ובניסיון לשקם ולשפר את היחסים הדיפלומטיים האזוריים שלה, הגמישה הנהגת חמאס את עמדותיה בעניינים מדיניים, בפרט לאחר 'הסכם הפיוס' עם פתח. במסמך מדיני שפורסם מטעם חמאס במאי 2017 ונתפס כצעד התמתנות (יחסית) מובעת נכונות לקבל מדינה בגבולות 67', כשלב במאבק שאין פירושו הכרה מצד חמאס בישראל. כמו כן, במהלך 2018 שבה והביעה הנהגת חמאס תמיכה ברעיון של 'הודנה' (שביתת נשק או פסק זמן ממושך בלחימה בישראל). במישור הציבורי – הכמיהה של תושבי הגדה לשיפור באיכות חייהם יכולה אף היא לדרבן את הרשות הפלסטינית לשתף פעולה בתהליך בניית מוסדות ופיתוח כלכלי, ואף לפעול לשם כך בחוגים בינלאומיים.

סיכום והמלצות

מתווה מדיני הנשען על מהלכים מתונים ומדורגים של העברת סמכויות בשטחי C לרשות הפלסטינית וחיזוק המשילות בהם – בין היתר באמצעות הסכמים על פרויקטים משותפים – עשוי לפתוח חלון הזדמנויות לתהליך מדיני בדרך שונה בצורה מהותית ממשא ומתן על הסדר קבע, שכבר נוסה ונכשל כמה פעמים. בשל הקושי הרב לחדש את המשא ומתן בין הצדדים על בסיס הבנות הדדיות, אפשר שמהלכים אלה יתבצעו בישראל באופן חד-צדדי רשמי (כגון החלטת ממשלה או חקיקה), ואם ייווצר קושי פוליטי להעביר החלטה בעניין – המדינה יכולה לפעול באמצעות הכלים הקיימים ברשות, כלומר המנהל האזרחי, כדי לאפשר לפלסטינים הקלות בבנייה – גם ללא שינוי המעמד הרשמי של האזורים הרלוונטיים בשטחי C. כל הצדדים הבינלאומיים המעורבים במאמצים לפתור את הסכסוך על בסיס חזון שתי המדינות עשויים להפיק תועלת מסיוע להתפתחות תהליך זה, ואף למלא בו תפקיד פעיל, בין על ידי מגעים דיפלומטיים שיסייעו להפחתת המתחים ולעידוד שיתוף הפעולה המדיני בין ישראל לפלסטינים, או במתן תמריצים כגון סיוע כלכלי.

בנסיבות הפנימיות, האזוריות והבינלאומיות שנוצרו בשנים האחרונות, מתווה כזה הוא גם הזדמנות עבור הצד הפלסטיני לשיפור המצב בשטחי הרשות הפלסטינית, ולחיזוק סמכויותיו וכושר הפעולה השלטוני שלו באופן כללי. תהליך זה יאפשר לישראל ולפלסטינים לשפר את יחסיהם ואת יכולתם לשתף פעולה, ובמיוחד – למרות הקשיים המדיניים ופערי העמדות – לשמור על האפשרות של הפרדות לשתי מדינות, שהפכה בעיקרון למתכונת המקובלת ביותר לפתרון הסכסוך בשני הצדדים.

מתווה מדיני הנשען על מהלכים מתונים ומדורגים של העברת סמכויות בשטחי C לרשות הפלסטינית וחיזוק המשילות בהם, עשוי לפתוח חלון הזדמנויות לתהליך מדיני.

הערות

- 1 U.S. Department of State, Secretary of state John Kerry (archived content), "Remarks on Middle East Peace", December 28, 2016, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/12/266119.htm>
- 2 לדוגמה, בראיון שהעניק יורש העצר באפריל 2018 ל-*The Atlantic*, על רקע ביקורו בארצות-הברית, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/04/mohammed-bin-salman-iran-israel/557036/>
- 3 הכוונה למצדדים בגישת הסיפוח המכוונים במפורש למהלך הכולל אזור האוכלוסייה הפלסטינית. יש בין תומכי גישת הסיפוח המציעים להשאיר את האוטונומיה הפלסטינית במתכונת ללא אזור, וזה מצב בלתי קביל מבחינת התומכים במדינה דו-לאומית בצד הפלסטיני, כמוצג להלן.
- 4 למשל: Daoud Kuttab, "One state for all citizens", Opinion piece, *Jordan Times*, September 27, 2017, <http://www.jordantimes.com/opinion/daoud-kuttab/one-state-all-citizens>
- 5 "רוצה שלום ודו קיום בין שני העמים", ערוץ 7 <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/349566>
- 6 Remarks at opening of the 2018 Session of the Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People, United Nations Secretary-General, António Guterres, February 5, 2018, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-02-05/inalienable-rights-palestinian-people-remarks-opening-2018-session>
- 7 Adi Munther Dajani, "Jordan-Palestine Confederation: A Strategic Option for Peace", Sharnoff's Global Views, September 18, 2017, <http://www.sharnoffsglobalviews.com/jordan-palestine-confederation/>
- 8 שטחי B – לפי הסכם הביניים אלו שטחים שבהם חלה אחריות של הרשות הפלסטינית על הסדר הציבורי, באמצעות המשטרה הפלסטינית, בעוד ישראל מחזיקה באחריות המכרעת לביטחון, על מנת להגן על ישראלים ולהתמודד עם איום הטרור. להרחבה ראו: https://www.knesset.gov.il/process/asp/event_frame.asp?id=42 סעיף 3, V. איזורים B ו-C.
- 9 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Concerns (OCHA), "Area C of the West Bank: Key humanitarian concerns", August 2014, <https://www.ochaopt.org/content/area-c-west-bank-key-humanitarian-concerns-august-2014>
- 10 נספח 3 להסכם הביניים, סעיף 27 (2): באזור C הכוחות והאחריות הקשורים לתחום התכנון והבנייה יועברו בהדרגה לתחום הסמכות הפלסטינית, אשר תכסה את שטחי הגדה מערבית ורצועת עזה, למעט הנושאים אשר יידונו במשא ומתן על מעמד הקבע במשך שלבי המשך ההיערכות מחדש, אשר יושלמו בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה.
- 11 האומות המאוחדות – המשרד לתאום עניינים הומניטריים (OCHA) "השטח הפלסטיני הכבוש – דוח מיוחד", דצמבר 2009, https://www.ochaopt.org/sites/default/files/specialfocusdecember_21_12_2009_hebrew.pdf
- 12 "השרים התנגדו – 'תוכנית קלקיליה' הוקפאה", *ישראל היום*, 29 בספטמבר, 2017,

- 13 "פרסום ראשון: ישראל סירבה לארה"ב לאפשר לרשות לתכנן בנייה בשטחי C",
29 בספטמבר, 2017, <https://news.walla.co.il/item/3100444>
- 14 "The roadmap: Full text", BBC news, April 30, 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2989783.stm
- 15 ציפי ישראלי, "מדד הביטחון הלאומי: תמיכה ציבורית בהסדר על בסיס פתרון שתי המדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני", **מבט על**, גיליון 916, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 6 באפריל 2016, <https://goo.gl/YRX9zS>; ציפי ישראלי, "ירושלים – 'בירתה הנצחית והמאוחדת של ישראל?' מגמות בדעת הקהל", **מבט על**, גיליון 936, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 11 ביוני 2017, <https://goo.gl/PFCScp>
- 16 "מתאם פעולות הממשלה בשטחים חתם עם הרשות הפלסטינית על הסכם לחידוש ועדת המים", מתפ"ש, 31 בינואר 2017, http://www.cogat.mod.gov.il/he/Our_Activities/Pages/WaterAgreement25.1.17.aspx; "נחתם הסכם מסחרי ראשון בין חברת החשמל לרשות הפלסטינית להגדלת אספקת החשמל באזור ג'נין", חברת החשמל, 10 ביולי 2017, <https://www.iec.co.il/spokesman/pages/10072017.aspx>
- 17 בהסכמים אלה הוסכם, בין היתר, על שינוי מעמדם של אחוזים ספורים משטחי B, A ו-C, <https://www.knesset.gov.il/process/docs/wye.htm>; <https://www.knesset.gov.il/process/docs/sharm.htm>
המפות והפירוט הרלוונטיים: <http://www.passia.org/maps/view/32> <http://www.passia.org/maps/view/33>

תנועת חמאס במתח שבין התמסדות מדינתית לבין המשך המאבק המזוין

קובי מיכאל ועומר דוסטרי

תנועת חמאס שהוקמה כתנועה חברתית-דתית הפכה מארגון טרור ושחקן לא-מדינתי אלים לשחקן תת-מדינתי השולט על שטח ואוכלוסייה ברצועת עזה, עם אחריות פוליטית ומדינית בדומה לזו של שחקן מדינתי. התפתחות זו השיתה על חמאס את החובה לתמרן בין מימוש זהותו כתנועת התנגדות אידיאולוגית לבין מימוש אחריותו כגורם שלטוני, ובייחוד בין גורמים מאיצי אלימות לבין גורמים מרסני אלימות, וגם להתמודד עם המתח שבין ההכרח בהתמסדות כשחקן מדינתי לבין החובה שהוא רואה בשימור אתוס ההתנגדות. התנהלותה המרוסנת יחסית של תנועת חמאס אל מול מתחים אלה מאפשרת לשחקנים חיצוניים, בדגש על ישראל ומצרים, הזדמנויות לצמצם את רמת האלימות של התנועה ולהתמקד יותר בתהליך ההתמסדות שלה.

מילות מפתח: חמאס, התמסדות פוליטית, שחקנים תת-מדינתיים, משילות, טרור, פלסטינים, רצועת עזה

מבוא

תהליך התמסדותם של שחקנים לא-מדינתיים בא לידי ביטוי בפיתוח יכולות משילות בשטח ובאוכלוסייה, המחייב פרגמטיות מדינית והתנהגות אחראית ומרוסנת יותר בכל הנוגע לשימוש בטרור ככלי פוליטי. התהליכים שעוברת תנועת חמאס מאז השתלטה על רצועת עזה ביוני 2007, הבאים לידי ביטוי במתח המובנה שבין תפקודה כגורם פוליטי ושלטוני לבין שימור האתוס המכוון שלה כתנועת התנגדות המקדשת את המאבק המזוין בישראל הם מקרה בוחן מעניין ומאתגר, שיש בו כדי להוסיף נדבך לספרות התיאורטית בנושא.

ד"ר קובי מיכאל הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. עומר דוסטרי הוא חוקר ב"מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים".

השאלה המרכזית שעליה נבקש לענות באמצעות מקרה הבוחן של חמאס היא – כיצד משפיע תהליך ההתמסדות הפוליטית (במובן של גורם שלטוני) של שחקנים לא־מדינתיים על המשך השימוש שהם עושים באלימות ובאמצעים מזוינים, והאם המשך השימוש באלימות מאט או עוצר את תהליך ההתמסדות? בפרק ההמלצות למדיניות נתייחס להשפעות שיכולות להיות לישראל על חלק מהמשתנים.

תהליך ההתמסדות של חמאס כשחקן מדינתי: התפתחות ארגונית־בירוקרטית לצד התפתחות ריבונית־טריטוריאלית

בחמאס ניתן לזהות שני סוגי תהליכים של התמסדות מדינית. התהליך הראשון מתייחס להתפתחות המבנה הארגוני והבירוקרטי של השחקן הלא־מדינתי; התהליך השני נוגע להתפתחות הארגון כגורם ריבוני השולט בטריטוריה ובאוכלוסייה.

אופיייו של חמאס כתנועה פוליטית עוצב כבר עם הקמתו ב־1987 ואתגר את תנועת פתח ומאוחר יותר את הרשות הפלסטינית, שבהם דבקו דימויי הסיאוב והשחיתות. בראשית דרכו המשיך חמאס את דרך הורתו, תנועת אלמג'מע אלסלאמי, בבנייה מואצת של מסגדים ובהרחבת מערך ההטפה והשירותים החברתיים (דעוה), במקביל לבניית תשתית צבאית ופעילות טרור נגד ישראל כביטוי ומימוש של אידיאולוגיית המאבק המזוין.¹ הניצחון של חמאס במערכת הבחירות לפרלמנט הפלסטיני בינואר 2006 הפך אותו לתנועה פוליטית המשולבת בממסד המדינתי הפלסטיני כחלק מממשלת הרשות הפלסטינית. השתלטות חמאס על רצועת עזה ביוני 2007 הפכה את התנועה לריבון ברצועה, ומאז הוא מתנהל כישות כמו־מדינית.

תהליך ההתמסדות המדינית הואץ כתוצאה מהאילוצים להתחשבות ביחסי החוץ ובזירה הבינלאומית, ניסיון לבסס לגיטימציה בדעת הקהל הפנימית והחיצונית והצורך להבטיח את צורכי האוכלוסייה. התהליך בא לידי ביטוי גם במדיניות פרגמטית יחסית כלפי ישראל, כמו למשל בניסוח מסמך המדיניות של הארגון במאי 2017, הוויתורים הטקטיים וההכרה בסדר הקיים. לצד אלו מקפיד חמאס לשמור על אתוס ההתנגדות המזוינת תוך שימוש באלימות בעוצמות משתנות.

השימוש של חמאס באלימות: משתנים מאיצי אלימות מול משתנים מרסני אלימות

המציאות כופה על חמאס התנהלות במתח שבין פיתוח המשילות והריבונות לבין שימור אתוס ההתנגדות המזוינת. כתוצאה מכך ממשיך הארגון לראות בטרור כלי לגיטימי ונחוץ לצורך קידום מטרותיו הפוליטיות, הן בכל הנוגע לשיפור המציאות ההומניטרית ברצועת עזה והן בנוגע לשימור מעמדו כחוד החנית במאבק הלאומי

של הפלסטינים. השימוש של חמאס באליםות מאופיין בתנודתיות, כאשר לצד תקופות של ריסון ישנן התפרצויות אלימות. הבחירה בשימוש באליםות מושפעת ממספר משתנים, המסווגים במחקר זה לשתי קבוצות – מרסני אלימות ומאיצי אלימות, בשתי קטגוריות: פנימיות לארגון וחיצוניות לארגון.

ניתוח המשתנים מצביע על מספר משתנים בעלי השפעה דואלית, שבתנאים מסוימים יכולים לפעול כמרסני אלימות ובתנאים אחרים כמאיצי אלימות. ההסבר לכך נעוץ בציפיות או באופק במציאות נתונה, ולכן אפשר להגדיר את הציפיות או את האופק כסוג של משתנה-על.

משתנים מרסני אלימות

שיפור המצב ההומניטרי ברצועת עזה

חמאס כשחקן תת־מדינתי בעל אחריות ריבונית־טריטוריאלית מחויב לדאוג לתושבים שעליהם הוא שולט. מחויבות זו כוללת בראש ובראשונה את הניסיון למנוע משבר הומניטרי ברצועת עזה, להשיג שיפור בסיסי ברמת חייהם של תושבי הרצועה ובכך למנוע תסיסה נגד שלטון חמאס. על מנת לשפר את המצב ההומניטרי ברצועת עזה מבין חמאס שהוא מחויב לפרגמטיות יחסית, תוך גילוי גמישות אידיאולוגית בטווח הקצר־בינוני.

במטרה לעמוד במשימותיו האזרחיות מרסן חמאס את האלימות שהוא נוקט נגד ישראל, ונוהר שלא להוביל להסלמה שתגרור את ישראל למבצע צבאי נרחב. בשיחה עם עיתונאים ב־30 באוגוסט השנה אמר מנהיג חמאס בעזה יחיא סנואר כי "המטרה של חמאס היא לתמוך בעם שניצב לצד ההתנגדות, ולא ננוח עד שהתושב יחיה בכבוד, ובכל מחיר", וכי "חמאס לא מעוניין בעימות עם ישראל"². מדיניות זו שמתווה סנואר באה לידי ביטוי בסדרת השיחות שקיים חמאס בקהיר בתיווכה של מצרים, מתוך מטרה להגיע להסדרה עם ישראל. זאת, לאחר למעלה מארבעה וחצי חודשים של חיכוכים אלימים בקרבת גדר המערכת ברצועת עזה, וחמישה סבבי הסלמה שבמהלכם שוגרו לעבר ישראל למעלה מ־600 רקטות ופצצות מרגמה. על פי מתווה ההסדרה המתגבש, המבוסס על הסכם הפסקת האש לאחר מבצע 'צוק איתן', חמאס יחויב להפסיק את פעולות הטרור נגד ישראל, ובתמורה תפתח ישראל את המעברים בגבול רצועת עזה לתנועת אנשים וסחורות.³

משילות חמאס ברצועת עזה

לאחר ההרס הרב שנגרם לרצועת עזה ולתושביה במבצע 'צוק איתן' בקיץ 2014 התמקדה הזרוע הצבאית בשיקום היכולות הצבאיות, על חשבון השיקום האזרחי והמצוקות התשתיות שהוחרפו בגין העיצומים הכלכליים שהשית יושב ראש

הרשות הפלסטינית על רצועת עזה. התנהלות זו הובילה למחאות עממיות ברצועה, שאותן דיכאו במהירות מנגנוני הביטחון של חמאס.

התנהלות זו של חמאס מצביעה על "הצורך ברמות שונות של מערכת יחסים עם החברה שמולה פועל [השחקן הלא-מדינתי]", ועל הצורך "לפתח יכולות לספק שירותים מוסדיים ומדינתיים לחבריו או לתומכיו ולאוכלוסייה שתחת שליטתו, כמו שירותי ביטחון, משפט, בריאות, הקצאת קרקעות ורישומן, ושאר שירותי רווחה".⁴ זאת, למרות שמאמצי ההתעצמות הצבאית באים בעיקר על חשבון שיקום עזה ורווחת תושביה.

אכיפת הריבונות על ארגונים סוררים

חמאס כתנועת שלטון פוליטית נאלץ, מאז עלה בכוח הזרוע לשלטון ברצועת עזה, להפעיל את כוחו הצבאי והביטחוני נגד ארגונים המאתגרים את שלטונו. מציאות זו מחייבת את חמאס לנהוג כגורם שלטוני יציב ואחראי, המרסן ישויות הפועלות או מנסות לפעול באלימות נגד ישראל, למרות שהדבר מנוגד לאידיאולוגיית ההתנגדות המזוינת של הארגון מול ישראל.

עדות לכך ניתן למצוא בהתבטאויות של גורמי חמאס נגד תופעת אי-היציבות והרצון להבטיח חוק וסדר.⁵ נוסף לכך, במסמך ששיגרו אנשי חמאס בעזה באפריל 2010 לראש הלשכה המדינית בחמאס לשעבר ח'אלד משעל, הם דרשו ממנו "לעקור את הסלפייה הג'האדייה מעזה".⁶ עדות נוספת מצויה בפעולות כוחניות וביצוע שורת מעצרים לאורך השנים נגד קבוצות סלפיות-ג'האדיסטיות, שסירבו לשתף עימה פעולה ולציית לה.⁷

מדיניות החוץ של חמאס והרצון בלגיטימציה בינלאומית

כחלק מתהליך ההתמסדות הפוליטית של חמאס, מייחס הארגון חשיבות למדיניות החוץ ולקשרים הדיפלומטיים והמדיניים שהוא מנהל. כך למשל הדגיש אוסאמה חמדאן, אחראי קשרי החוץ של החמאס, כי "חמאס מעוניין לשמור על יחסים פתוחים ומאוזנים ברמה האזורית והעולמית [...] לבסס ערוצי תקשורת עם מספר מדינות ערביות, אסלאמיות ומערביות".⁸

מאמץ זה נובע מהצורך של חמאס להרחיב את בסיס הלגיטימציה שלו בעולם הערבי והמוסלמי ובקהילה הבינלאומית כגורם הריבוני ברצועת עזה, מבלי לוותר על זהותו ומעמדו כמוביל המאבק המזוין בישראל. ממשלת חמאס מנהלת יחסי חוץ המבוססים על קשר קרוב עם טורקיה,⁹ קטר,¹⁰ מדינות אסלאמיות כדוגמת מלזיה¹¹ וקטר מיוחד עם רוסיה,¹² וכל אלו לצד שימור הקשר המיוחד עם איראן, וביסוס ערוץ ההידברות עם מצרים.

השפעה מצרית

ביוני 2017 איבד חמאס את מעוזו הקטרי, לאחר שדוחא הורתה לפעילי הזרוע הצבאית של חמאס שנמצאו בשטחה לעזוב את המדינה, בשל לחצים שהופעלו עליה על ידי המחנה הסוני הפרגמטי בהובלת ערב הסעודית ומצרים.¹³ משבר זה חייב את הנהגת חמאס להתגמשות לצורך הגעה להסכם עם מצרים, שעד אז ראתה בחמאס אויב וזרוע של 'האחים המוסלמים' הפועלים בשטחה.

במסגרת ההבנות שהושגו בין מצרים וחמאס ביוני 2017 נקבע כי קהיר תספק חשמל לעזה, ואילו חמאס ימנע הברחות מעזה למצרים ויפסיק לתמוך בגורמי טרור הפועלים נגד צבא מצרים בסיני.¹⁴ מאז פעלה מצרים כמתווכת הן בין חמאס לבין פתח והן בין חמאס לבין ישראל, במהלך המערכה על גבול רצועת עזה במאי 2018, הופעלו בקהיר לחצים על הנהגת חמאס להפסיק את הפרות הסדר האלימות, ובתמורה ניאותו להפעיל את מעבר רפיח באופן סדיר והצליחו להוביל לרגיעה. מצרים גם תיווכה בין הג'האד האסלאמי וחמאס לבין ישראל בסבב הלחימה בין עזה וישראל במאי 2018.

ניסיונות ההשתלבות של חמאס במערכת הפוליטית הפלסטינית

התנהלות חמאס מול הרשות הפלסטינית מתאפיינת בדואליות. לצד פרקטיקה פוליטית מוסדית, פרגמטית לכאורה, של מהלכים ציבוריים להתפייסות (הסכם קהיר מ'12 באוקטובר 2017) – שהגיעו למבוי סתום בעקבות שורה של דרישות מנוגדות מצד שני הצדדים – ממשיך חמאס לפתח תשתיות טרור בשטחי יהודה ושומרון, להסית נגד הרשות הפלסטינית ולנצל כל הזדמנות כדי לחולל מהומות והפרות סדר (אירועי אלי-אקצא ביולי 2017 כדוגמה מובהקת לכך).

לחמאס חשוב להמשיך להחיות את תהליך הפיוס עם פתח, שכן הצלחתו אמורה להוביל לחידוש פעילות התנועה בשטחי יהודה ושומרון, לשמש פלטפורמה להשתלבות במוסדות אש"ף והרשות הפלסטינית, ובהמשך למימוש המטרה הפוליטית של השתלטות על המערכת הפלסטינית, תוך ביסוס תדמיתו כתנועה פוליטית וגורם שלטוני לגיטימי, הן בעיני הפלסטינים והן בעיני הקהילה הבינלאומית.

ההרתעה הישראלית

מאז מבצע 'צוק איתן' מקפיד חמאס לא להתגרות בישראל באופן שיסלים למבצע צבאי נרחב. חמאס פועל לסיכול ניסיונות של ארגוני טרור סוררים ברצועת עזה לשגר רקטות לעבר ישראל. גם במקרים שבהם חש חמאס שיש לשמר הרתעה מול ישראל, הוא בחר לעשות זאת בעצימות נמוכה יחסית וברוב המקרים באמצעות הרשאה מרומזת – העלמת עין מפעילותם של ארגונים סוררים, במטרה להימנע מתגובה קשה של ישראל נגדו.

התנהלות זו מגובה גם בהצהרות של בכירי חמאס. כך למשל אמר סנואר באוגוסט 2017 כי "חמאס אינו חותר לעימות עם ישראל", ובדצמבר 2017 הודיע כי "לחמאס אין עניין במלחמה עם ישראל ולא אצה לו הדרך אליה. התנועה מבינה היטב שישנן סוגיות שפתרון יבוא באמצעות התנגדות עממית או בעשייה דיפלומטית".¹⁵ תיקוף חשוב לטענה זו ניתן למצוא בריאיון שהעניק סנואר לרשת אל-ג'זירה ב-16 במאי 2018, לאחר יום הפגנות אליים סמוך לגבול רצועת עזה, שבמהלכו הבהיר כי פני חמאס לרגיעה.¹⁶

משתנים מאיצי אלימות

המאבק הפוליטי בתוך תנועת חמאס

מאז ומתמיד התקיימו חילוקי דעות בין מנהיגי הזרוע הצבאית למנהיגי הזרוע המדינית. לאחר סיום מבצע 'צוק איתן' הוחרף המאבק בין הנהגת הזרוע הצבאית של חמאס לבין הזרוע המדינית, סביב חילוקי הדעות בנוגע לפטרון המועדף.¹⁷ הזרוע המדינית העדיפה את ההתקרבות לציר הסוני (בדגש על טורקיה-קטר) ואת המאמץ לשיפור הקשר עם מצרים וערב הסעודית, ואילו הזרוע הצבאית הובילה את המאמץ לחידוש הברית עם איראן וקידמה את שיתוף הפעולה עם ארגון 'ולאית סינא'.

גם בתוך הזרוע הצבאית עצמה מוכרת המתיחות ביחסים בין סנואר לבין מוחמד דף סביב שאלת המנהיגות וההובלה של הזרוע.¹⁸ מתיחות זה התמתנה עם היבחרו של סנואר ב-13 בפברואר 2017 לתפקיד מנהיג התנועה ברצועת עזה. הייתה זו הפעם הראשונה שבה אישיות בזרוע הצבאית נבחרת לתפקיד המנהיג המדיני של התנועה ברצועת עזה. מאז נבחר סנואר ועל רקע תהליך הפיוס והמציאות הקשה ברצועת עזה, שבו והתגלעו מתחים בין סנואר לבכירים בזרוע הצבאית. אומנם סנואר מתבטא בזכות שימור הקשר עם איראן, אולי כסוג של "תעודת ביטוח" למקרה של הידרדרות הקשר עם מצרים וערב הסעודית, אך התנהלותו מוכיחה העדפה ברורה לקשר עם מצרים.

תחרות פוליטית בין הארגונים השונים ברצועת עזה

ארגוני התנגדות קיצוניים יותר ברצועת עזה, המתנגדים לדרכו הגמישה יחסית של חמאס, מאתגרים את הארגון באמצעות פרובוקציות אלימות נגד ישראל, במאמץ להוביל להסלמה שתפגע בחמאס ובמטרה לקעקע את מעמדו של חמאס ואת דימויו כתנועת שחרור לאומית וכמוביל המאבק המזוין נגד ישראל.

כך, באפריל 2010 תקף בכיר בג'האד האסלאמי, עבדאללה שאמי, את מנהיגי חמאס, וטען כי אנשיו "מפארים את ההתנגדות בטלוויזיה, אך בפועל רודפים את אנשי ההתנגדות ומייסרים אותם בעינויים קשים. דבר אינו מעניין אותם זולת

משרות וכיסאות".¹⁹ הלחץ המופעל על חמאס מוביל להחרפת המתח והעימותים בין חמאס לארגונים אלו, במקביל להקצנת עמדות של חמאס בחלק מהמקרים, בניסיון להגיב לאתגר ולמזער את נזקיו.

כישלון תהליך הפיוס הפנים-פלסטיני

בעוד תהליך הפיוס בין חמאס לרשות הפלסטינית עשוי להאיץ את תהליך ההתמסדות הפוליטית של חמאס, כישלונו ובעיקר הפסקתו עלול להוביל למגמה הפוכה – בחירה להפעיל אלימות. כישלון הסכם הפיוס כבר משפיע על חמאס ועל המצב ברצועת עזה, לאחר שיושב ראש הרשות הפלסטינית פועל בנחישות לסיכול מאמצי ההסדרה בתיווך מצרי בין ישראל לחמאס. הוא השית עיצומים כלכליים על הרצועה, הפוגעים ביכולות הכלכליות של אלפי מקבלי המשכורות מהרשות הפלסטינית וברמת משילותו של חמאס, והדבר עלול להוביל לגל מחאות נרחב. בניסיון להסיט את תשומת הלב מהבעיות הפנימיות של השלטון ברצועת עזה פועל חמאס להפנות את זעם התושבים לעבר ישראל. ואכן, מאז ה־30 במארס 2018 חמאס מארגן ומתפעל את מיזם 'תהלוכת השיבה', והוא מצעיד אלפי אזרחים אל מוקדים שונים לאורך גדר הגבול לשורה של הפגנות אלימות, המשולבות בפעולות טרור.

קשיחות אידיאולוגית והמשך מדיניות ההתנגדות של חמאס כלפי ישראל

בעוד הזרוע המדינית אימצה מדיניות פרגמטית וסבלנית יותר, באופן יחסי, כלפי ישראל – הגם שמדובר במדיניות טקטית ולא בשינוי אסטרטגי – והעדיפה להתרכז בשיקום הרצועה וביסוס המשילות, תמכה הזרוע הצבאית בהמשך מאמצי ההתעצמות הצבאית ובמלחמת ההתשה נגד ישראל, על חשבון מאמצי השיקום.²⁰ עדות נוספת לחוסר ההסכמה בין הזרוע המדינית והצבאית אפשר למצוא גם בסיכול מאמצי הלשכה המדינית לקידום עסקה עם ישראל להחזרת גופות חללי 'צוק איתן' והאזרחים הישראלים שבחזקת חמאס, על ידי הזרוע הצבאית.²¹

בעוד הזרוע המדינית אימצה מדיניות פרגמטית וסבלנית יותר, באופן יחסי, כלפי ישראל תמכה הזרוע הצבאית בהמשך מאמצי ההתעצמות הצבאית ובמלחמת ההתשה נגד ישראל.

השפעה איראנית על חמאס

איראן מסייעת לחמאס מאז השתלטות התנועה על רצועת עזה בשנת 2007. אסטרטגיית-העל האיראנית, הכוללת מדיניות אנטי-ישראלית עקבית, תואמת את אידיאולוגיית ההתנגדות האלימה של חמאס. חרף ההבדלים

האתניים (איראנים מול ערבים) והדתיים (שיעים מול סונים), טהראן רואה ב'ארגוני ההתנגדות' לישראל אמצעי לגיטימי לקידום האינטרסים שלה לפגיעה בישראל, לערעור היציבות האזורית ול"יצוא המהפכה והשפעה אזורית אנטי-מערבית".²² ההתקרבות המחודשת בין חמאס ואיראן, לאחר נתק ממושך בעקבות מלחמת האזרחים בסוריה בשנת 2011 ובעקבות בידוד מדיני שאליו נקלעה התנועה, באה לידי ביטוי בהגדלת מספרן של משלחות חמאס שביקרו בטהראן, בהתבטאויות פומביות של בכירי חמאס על חשיבות הסיוע הצבאי שמעניקה איראן ובסיוע איראני באמצעי לחימה, במימון ובאימונים צבאיים.²³

השפעה טורקית על חמאס

לצד ההשפעה האיראנית התורמת להאצת האלימות, קיימת גם השפעה טורקית המחריפה את המתח בין חמאס לבין הרשות הפלסטינית, בעיקר במזרח ירושלים, באפשרות פיתוח התשתית הצבאית ביהודה ושומרון, בהכוונה של פעילי הזרוע הצבאית השוהים בשטח טורקיה ובעידוד הקצנת עמדות מול ישראל. למעשה, טורקיה – משיקולים הנוגעים לשאיפתה להגמוניה מרחבית ולתפיסתה את עצמה כמובילת הציר של האסלאם הפוליטי במרחב – מעודדת בעקיפין את חמאס להתרחק מתהליך ההתמסדות הפוליטית ולממש מדיניות של התנגדות אלימה.

הקיפאון במצב ההומניטרי ברצועת עזה

בשנים האחרונות הידרדר המצב ההומניטרי ברצועת עזה. הידרדרות זו באה לידי ביטוי באיכות המים הירודה, במחסור בחשמל במשך רוב שעות היום, במערכת בריאות בקריסה, בהיעדר תשתית ביוב נאותה ובהיקף רחב של אבטלה ועוני. כתוצאה מכך נחשף חמאס לביקורת קשה מצד הרחוב הפלסטיני. היעדר אופק ממשי וציפיות לשיפור במציאות ההומניטרית הקשה וחוסר היכולת של חמאס לספק לתושבי הרצועה שיפור ברמת החיים גורמים אכזבות ומצב של ייאוש, העלולים לדחוק את חמאס להשתמש באלימות לצורך הפעלת לחץ על ישראל, מצרים והזירה הבינלאומית, כדי שיפעלו לשיפור המציאות ההומניטרית. הערכה זו נתמכת גם על ידי גורמים ביטחוניים בישראל²⁴ ועל ידי גורמים אחרים.²⁵

מטריצת המשתנים מאיצי ומרסני השימוש באלימות על

ידי חמאס

לצורך ביסוס הניתוח באמצעות הצלבת המשתנים השונים ושקלול השפעתם, סווגו המשתנים לשתי קבוצות: מרסני אלימות ומאיצי אלימות בשתי קטגוריות: פנימיים וחיצוניים בנוסף, סווגו המשתנים בשלוש רמות של עוצמה: גבוהה, בינונית

ונמוכה. הערכת העוצמה אינה נגזרת ממודל מתמטי כמותי, אלא מאפיון וניתוח איכותני של התנהלותה של התנועה ברצועת עזה במהלך השנים האחרונות. ממצאי הניתוח מצביעים על קיומם של ארבעה משתנים מרסני אלימות בעוצמה גבוהה, מול שלושה משתנים מאיצי אלימות בעוצמה גבוהה. זאת ועוד, ניתן לזהות שני משתנים מאיצי אלימות ברמת עוצמה בינונית, לעומת שני משתנים מרסני אלימות ברמת עוצמה בינונית, ומשתנה אחד מאיץ אלימות ברמת עוצמה נמוכה מול משתנה אחד מרסן אלימות בעוצמה נמוכה.

כיווני ההשפעה המנוגדים, בדגש על המשתנים בעלי העוצמה הגבוהה, מסייעים להסביר את התנהגותו הדואלית של חמאס במתח שבין מאמץ לביסוס תהליך ההתמסדות כגורם שלטוני-ריבוני, לבין שימור אתוס המאבק המזוין ושימוש באלימות בתנאים שבהם האתגר חריף במיוחד.

משתנים פנימיים	משתנים חיצוניים	
• אכיפת ריבונות • מדיניות החוץ של חמאס • ולגיטימציה בינלאומית • משילות חמאס ברצועת עזה	• הרתעה ישראלית • השפעה מצרית • שיפור המצב ההומניטרי ברצועת עזה – אופק חיובי** • תהליך הפיוס הפלסטיני והשתלבות פוליטית	משתנים מרסני אלימות
• קשיחות אידיאולוגית • מאבק פוליטי בתוך חמאס	• תחרות פוליטית בין הארגונים ברצועת עזה • הקיפאון במצב ההומניטרי – אופק שלילי** • השפעה איראנית • כישלון תהליך הפיוס הפנים-פלסטיני • השפעה טורקית	משתנים מאיצי אלימות

* **עוצמה גבוהה, עוצמה בינונית, עוצמה נמוכה**

** משתנה דואלי מותנה בהשפעת אופק וציפיות

התנהלותו הדואלית של חמאס מאפשרת לו לשמר את מעמדו כגורם שלטוני ברצועת עזה, כחלופה ראויה לרשות הפלסטינית ולתנועת פתח בהובלת המאבק הלאומי הפלסטיני; לבסס את הלגיטימיות לשלטונו ברחוב הפלסטיני, בעולם הערבי ובקהילה הבינלאומית; ולהדק את הקשר עם מצרים, שיכולה לסייע לחמאס בהקלת המצוקה ההומניטרית – כל אלו לצד שימור אתוס ההתנגדות האלימה לישראל. חמאס מתמרן במתח שבין תהליך ההתמסדות לבין המשך השימוש באלימות באמצעות דיכוי פרובוקציות של ארגונים סוררים, תוך עצימת עין במקרים מסוימים, באופן המאפשר "שחרור קיטור" של אותם ארגונים והצבת תג מחיר לישראל לצורך שימור הרתעה הדדית. כל זאת במאמץ מבוקר ותוך הפגנת ריסון יחסי במטרה למנוע הסלמה, שאותה מזהה חמאס כמסכנת את האינטרסים החיוניים שלו.

המשתנים מרסני האלימות ומאיצי האלימות ועוצמתם היחסית מפעילים כוחות מנוגדים על חמאס. שינוי במדיניות הישראלית ובמדיניות המצרית בכיוון של הסדרה ביטחונית עם חמאס כגורם שלטוני ברצועה, בתמורה להסדרה אזרחית שתאפשר שיפור ניכר של המציאות ההומניטרית והכלכלית ברצועת עזה עשויים לחזק את המשתנים מרסני האלימות, לסייע בהאצת תהליך ההתמסדות של חמאס ולהוביל לצמצום האלימות.

סיכום ומסקנות

תנועת חמאס שהוקמה כתנועה חברתית-דתית הפכה מארגון טרור ושחקן לא־מדינתי אלים, מוגבל ביכולותיו וחסר אחריות שלטונית, לשחקן תת־מדינתי השולט על שטח ואוכלוסייה ברצועת עזה, עם אחריות פוליטית ומדינית בדומה לזו של שחקן מדינתי. במסגרת זו מנסה חמאס לתמך בין מימוש זהותו כתנועת התנגדות אידיאולוגית לבין התמסדותו כגורם שלטוני אחראי, תוך שימוש באלימות ברמות עוצמה שונות. התנהלות זו מאששת את הטיעון בספרות המחקרית בנוגע להמשך השימוש של שחקנים לא־מדינתיים אלימים באלימות, לצד תהליך התמסדותם. ההתנהלות המרוסנת יחסית של חמאס מאפשרת לשחקנים החיצוניים המעורבים, בדגש על ישראל ומצרים, להחליש את עוצמת המשתנים החיצוניים מאיצי האלימות כמו השפעת איראן וטורקיה, ולחזק משתנים מרסני אלימות כדוגמת שיפור המציאות ההומניטרית והכלכלית וחיזוק ההרתעה כלפי חמאס וריסון התעצמותו הצבאית, ולהשפיע על תהליך ההתמסדות של חמאס באופן שיסייע לשיפור המציאות הביטחונית. זאת, לצד שיפור המציאות ההומניטרית והכלכלית של רצועת עזה. המשמעות היא חיזוק חמאס והלגיטימיות שלו כגורם שלטוני ברצועת עזה. בתנאי המערכת הפלסטינית, המשמעות היא החלשה אפשרית של הרשות הפלסטינית, אך בהיעדר סבירות לחזרת הרשות לשליטה תכליתית ברצועה, נדמה שזו החלופה הפחות גרועה מבין החלופות הקיימות.

הערות

- 1 גיא אביעד, **לקסיקון חמאס**, המרכז למורשת מודיעין – מרכז המידע למודיעין ולטרור, 2009.
- 2 ליעד אוסמו, "מנהיג חמאס בעזה: 'ניתן להשיג רגיעה גם בלי הפיוס הפנים־פלסטיני'", Ynet, 30 באוגוסט 2018.
- 3 "המגעיים לקראת הסדרה: תמונת מצב", מרכז המידע למודיעין ולטרור, 20 באוגוסט 2018.
- 4 Ana Carolina Melos and Willian Moraes Roberto, "The Situation Regarding Non-State Military Actors in the Middle East", UFRGS Model United Nations, 2014.
- 5 יעקב כ', "השנה ה־4 להשתלטות חמאס על עזה: המאבק בג'יהאדיסטים", המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון, 28 ביולי 2011.

- 6 שם.
- 7 Benedetta Berti, "Salafi-Jihadi Activism in Gaza: Mapping the Threat", *CTC Sentinel*, Volume 3, No. 5, 2010, pp 5-9.
- 8 Adnan Abu-Amer, "How Hamas is looking to boost foreign ties", *Al-Monitor*, December 30, 2016.
- 9 Gallia Lindenstrauss and Süfyan Kadir Kıvam, "Turkish-Hamas Relations: Between Strategic Calculations and Ideological Affinity", *Strategic Assessment*, Vol. 17, No. 2, July 1, 2014.
- 10 Steven Cook, "Hamas' Benefactors: A Network of Terror", Statement before the U.S House Committee on Foreign Affairs, 2014.
- 11 Shaul Shay, "Malaysia and the Hamas Connection", Institute for Counter-Terrorism, Herzliya, 2014.
- 12 Elaheh Koolae and Hamidreza Azizi, "Expansion of Russia-Hamas Relations: Sources and Implications", *Journal of Power, Politics & Governance*, Vol. 3, No. 2, 2015, pp. 41-59.
- 13 יואל גוז'נסקי וקובי מיכאל, "קטאר במצור – משמעויות אזוריות והשלכות לזירה הפלסטינית", **מבט על**, גיליון 935, 8 ביוני 2017.
- 14 אליאור לוי, "איטום מנהרות? חמאס מקים אזור חיץ עם מצרים", *Ynet*, 28 ביוני 2017.
- 15 גל ברגר, "יחיא סינואר: 'חמאס לא מעוניין במלחמה עם ישראל'", תאגיד השידור הישראלי, 26 בדצמבר 2017.
- 16 יואב זיתון ואליאור לוי, "מנהיג חמאס: 'הסכמנו שלא להידרדר לעימות צבאי'", *Ynet*, 16 במאי 2018.
- 17 יוני בן-מנחם, "מאבקי כח בזרוע הצבאית של חמאס", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 10 באוגוסט 2016.
- 18 שם.
- 19 יעקב כ', "השנה ה-4 להשתלטות חמאס על עזה: המאבק בג'יהאדיסטים", שם.
- 20 נועם אמיר, "גורם בכיר בפיקוד דרום: חמאס משקם יכולות וחושש ממתקפת פתע", **מעריב**, 14 באפריל 2016.
- 21 אסף גבור, "בכיר חמאס: הזרוע הצבאית הכשילה את עסקת השבויים". *NRG*, 14 בספטמבר 2016.
- 22 אנה כתרן וסימה שיין, "מדיניותה של איראן כלפי עזה", בתוך: בנדטה ברטי, אודי דקל וענת קורץ, (עורכים), **משבר רצועת עזה – מענה לאתגר**, תל אביב, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2018, עמ' 129-134.
- 23 "ההתקרבות בין איראן לחמאס: תמונת מצב", המרכז למורשת מודיעין – מרכז המידע למודיעין ולטרור, 7 בינואר 2018.
- 24 "איזנקוט הזהיר את השרים: 'רצועת עזה על סף אסון הומניטרי'", **מעריב**, 4 בפברואר 2018.
- 25 רון בן-ישי ואליאור לוי, "הערכה בישראל: גברה הסבירות להסלמה מלחמתית בגבול עזה", *Ynet*, 13 במאי 2018.

רשתות חברתיות ופעילות לבניית שלום: האם אפשר לשנות דפוסי חשיבה באמצעות עשייה חיובית?

גלעד שר ואליאס שטורם

בשני העשורים האחרונים חלה התפתחות מהירה של הרשתות החברתיות, הנוכחות בזמנית בכל רובדי החברה. עקב ההתפתחות המהירה, חסרים כללי שימוש יעילים ורגולציה להסדרת הפלטפורמות החברתיות, ושימושים פוגעניים מאתגרים את רעיון הרשתות החברתיות כגורם מאחד רחב וככוח חיובי. מאמר זה מבקש לבחון את התפקיד שהרשתות החברתיות יכולות למלא בתהליך השלום במזרח התיכון, באמצעות הערכה של קמפיינים ברשתות החברתיות לקידום השלום בישראל ובשטחים הפלסטיניים, ובעזרת ניתוח המבנה של קמפיינים כאלה. הבדיקה העלתה כי ניהול פרויקטיבי, יעיל, אסטרטגי ואתי של הרשתות החברתיות חיוני להצלחתו של כל קמפיין לבניית שלום. השינוי יכול להתחיל ביוזמות קהילתיות באינטרנט, אך בסופו של דבר עליו לעבור לפעילות בעולם המוחשי.

מילות מפתח: רשתות חברתיות, תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, תכנון קמפיין רשמי, בניית שלום

גלעד שר הוא חוקר בכיר וראש המרכז למשא ומתן יישומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. אליאס שטורם הוא מתמחה במרכז למשא ומתן יישומי במכון למחקרי ביטחון לאומי, במסגרת תואר שני ביחסים בינלאומיים כחלק מתוכנית משותפת של אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת ורשה. המחברים מודים לגב' מור בן-כליפא, עוזרת מחקר במרכז למשא ומתן יישומי על תרומתה הרבה למאמר זה.

מבוא

התפתחות הרשתות החברתיות שינתה באופן קיצוני את נוף התקשורת המסורתית, ויותר מ־2.6 מיליארד משתמשים ברחבי העולם הם עדות לכך. הרשתות החברתיות הכניסו לחיינו רכיב חדש של השתתפות, ויכולת חסרת תקדים להפיץ מידע ולתקשר עם קהל משתמשים עצום. עם זאת, התכונות של הרשתות, אלה שמעניקות להן יכולת כה יוצאת דופן להגיע לקהלים חדשים, כרוכות גם בתופעות לוואי מזיקות.¹ ההתפתחות המטאורית של הרשתות החברתיות מהירה יותר מהיכולת החברתית להבין את מלוא המשמעות שלהן, ולנהל בצורה הולמת את דרכי השפעתן של הרשתות החברתיות על קהילות.

השימוש ברשתות החברתיות בישראל ובשטחים הפלסטיניים בקרב יחידים, ארגונים וממשלות הוא רב וחוצה מגזרים. המחברים בחנו את תפקיד הרשתות החברתיות בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובמיוחד את שיטות השימוש בהן מצד ארגונים המעוניינים בקידום השלום.

רקע

הישראלים מתמצאים היטב ברשתות החברתיות, ובמרבית הדירוגים של מדינות לפי מידת השימוש ברשתות חברתיות מדורגת ישראל בצמרת. סקר שנערך באחרונה מצא כי 38 אחוזים מהישראלים צורכים את החדשות היומיות שלהם דרך הרשתות החברתיות, ו־67 אחוזים צורכים חדשות יומיות דרך האינטרנט באופן כללי.² סקר אחר מצא כי 65 אחוזים מהפלסטינים הם משתמשי אינטרנט רשומים,³ וכי רשתות כמו פייסבוק וטוויטר הן מקור החדשות העיקרי עבור צעירים פלסטינים.⁴ נתונים אלה ממחישים את שיעור החדירה של הרשתות החברתיות באזור.

השימוש ברשתות חברתיות בישראל ובשטחים הפלסטיניים אינו חופשי ממחלוקות. פלטפורמות של רשתות חברתיות שונות שימשו להפצת דברי שטנה ולהסתה לאלימות. במתקפות הטרור שאירעו באוקטובר 2015, השימוש בהשטאג דוגמת 'אינתיפאדת הסכינים' נחשב מעודד אלימות.⁵ בתגובה לפרצי האלימות שיוחסו לרשתות החברתיות חוקקה הכנסת ב־2017 חוק המגביל את הגישה לאתרים מסוימים, והציגה הצעת חוק שתאפשר לבתי המשפט להורות על הסרה של תוכן המהווה סכנה ממשית ליחידים או למדינה. חקיקה זו זכתה לגינוי מצד המתנגדים, שראו בה מתקפה על חופש הביטוי.⁶ הגבלות על משתמשי רשתות חברתיות הוטלו גם בגדה המערבית וברצועת עזה, על ידי ישראל, פתח וחמאס.⁷

'המכון לכלכלה ושלום' מציין שזרימה חופשית של מידע היא אחת מאבני היסוד של חברה שוחרת שלום, וקובע כי תקשורת חופשית חיונית לאזרחים על

מנת לרכוש ידע ולמלא תפקיד בתהליך המדיני.⁸ לגישה למידע יש חלק מכריע בגיבוש עמדה מושכלת בנושא מסוים ובהסברה לחברה על המתרחש בעולם. האנטיתזה לכך היא אולי העובדה שהתקשורת מטפחת גם רטוריקה מעוררת מחלוקת. אם התקשורת עוסקת בעיקר בחיזוק זהויות נפרדות, מבלי לספק גם את היכולת או האמצעים ליצירת זהות משותפת, אזי היא הופכת לגורם מפלג.⁹ כאן נכנס לתמונה אופיין הפרדוקסלי של הרשתות החברתיות, שבהן יצירת זהות משותפת היא אכן אפשרית, אך לעיתים מאפילים עליה נטיות אישיות או גורמים חיצוניים כמו עיצוב הפלטפורמה עצמה. חסמים לשימוש בריא ברשתות חברתיות יכולים לבוא לידי ביטוי בצורה של צנזורת יתר, הומופיליה, הטיית אישור, בועות פילטר ודיאלוג פלגני.¹⁰

ההקשר הישראלי-פלסטיני

תחום בולט לשימוש ברשתות החברתיות בישראל ובשטחים הפלסטיניים בהקשר של בניית שלום ומאמצים למאבק באלמנות הוא קמפיינים של דיפלומטיה ציבורית, המתנהלים מלמעלה למטה. דוגמה לכך היא השימוש שעושה דובר צה"ל בערבית אביחי אדרעי בטוויטר ובפייסבוק, ובמידה פחותה יותר גם דף הפייסבוק 'פלסטין בעברית'. עם 1.2 מיליון עוקבים בדף הפייסבוק שלו ו-191 אלף עוקבים בטוויטר, לאדרעי יש יכולת לתקשר עם מספר עצום של אנשים.

כאן עולה השאלה של מדידת יעילות הקמפיינים ברשתות החברתיות, שאינה ניתנת למדידה רק על ידי מספר העוקבים, משום שלא ניתן להתייחס למספרים אלה כפשוטם.¹¹ סימוני 'לייק', עוקבים ותגובות זמינים כולם לרכישה באופן מקוון, ולכן קשה להעריך את הטווח האמיתי של קמפיין. למעשה, ממדי הפצת ספאם בדרך זו הם כה גדולים, עד כי רק ברבעון הראשון של 2018 השביתה פייסבוק כ-500 מיליון חשבונות מזויפים.¹² מדד ההצלחה השני הקשה עוד יותר למדידה, הוא רמת ההשפעה של קמפיינים כאלה על אנשים. בקמפיינים של דיפלומטיה ציבורית, המטרה העיקרית היא להפנות את תשומת הלב של קהל זר או עוין לנושאים מסוימים תוך זלזול או המעטה בערכם של אחרים, באמצעות בחירה ממוקדת של חדשות. בדרך זו משמשת הדיפלומטיה הציבורית הדיגיטלית בעיקר אמצעי להפצת מידע.¹³ תמצית הניתוח של ההודעות האחרונות שאדרעי העלה בפייסבוק מראה שיש אינטראקציה רבה המתבטאת בסימוני 'לייק' ותגובות, אך מרבית התגובות הן בעלות אופי לעומתי. כך גם בדף הפייסבוק 'פלסטין בעברית', שבו התגובות כוללות בעיקר הפרכת טענות או גינוי פעולות. לנוכח זאת, השאלה המתבקשת היא מה ההשפעה של קמפיינים כאלה. אדרעי אולי מפיץ מידע לקהל רחב, אבל ברובד העמוק יותר – האם די בחשיפה לנרטיבים חלופיים כדי להביא להתמתנות של בעלי דעות קיצוניות?

בתחום שימוש אחר קיימת נוכחות נרחבת של הרשתות החברתיות במגוון קמפיינים לבניית שלום בישראל. במבט ראשון נראה כי למאמצים כאלה פוטנציאל רב יותר לקידום השינוי, שכן מלבד הפצת מידע הם מציעים הכללה ושיתוף. אחת הדוגמאות הבולטות היא דף הפייסבוק Israel-Loves-Iran, שצבר 118 אלף סימוני 'לייק' והוליד קמפיינים נוספים על פי אותו מודל. אחד מאותם קמפיינים נגזרים הוא דף הפייסבוק Palestine Loves Israel, שמציג 32 אלף סימוני 'לייק'. דוגמאות נוספות ניתן לראות בדפים של ארגונים לא־ממשלתיים כגון 'שלום עכשיו', 'יש דין' ו'בצלם'. כמו בקמפיינים של הדיפלומטיה הציבורית, גם כאן הסתמכות על מספר העוקבים או מספר הלייקים כמדד להצלחה אינה מראה את התמונה המלאה. כשמדובר בתנועות חברתיות ובמאמצים לבניית שלום, חשוב עוד יותר לחבר בין המשתמשים ברמה שהיא מעבר להפצת מידע בלבד.¹⁴ בדיקת התגובות האחרונות בדפים האמורים חושפת התפלגות צפויה. רוב המגיבים תומכים ואחוז נמוך יותר הם מגיבים מתפרצים ובוטים, בדרך כלל עם דעות קיצוניות לכאן או לכאן. בהקשר זה נראה כי הרשתות החברתיות מעודדות התפתחות של קהילות בעלות דפוסי חשיבה דומים, שמתאפיינות בחשיפה מינימלית ולא פרודוקטיבית לאידיאולוגיות מגוונות. הטענה היא כי קיום דיונים פוליטיים ברשתות הומוגניות רק מחזק את העמדה הקיימת של הפרט.¹⁵ תופעות אלה מציירות תמונה קודרת בדבר יכולתן של הרשתות החברתיות לשנות תפיסות פוליטיות קיימות.

הערכת השימוש ברשתות החברתיות בישראל על בסיס הדוגמאות הללו נתמכת בניחות כמותני שנערך לדף הפייסבוק 'ערבים מצייצים'. דף זה נוהל בידי פלסטינים במטרה מוצהרת לאפשר לקול המתון להישמע ולעודד דיאלוג בין ישראלים יהודים לפלסטינים. החוקרים גילו כי "החשיפה לקריאה לשלום מצד פלסטינים הביאה בעיקר תגובות חיוביות מצד המגיבים הישראלים היהודים, ואפשרה דיאלוג המאופיין בשותפות ובתקווה". דיאלוג ביקורתי יותר הוביל בדרך כלל ל"תגובות מתגוננות ושליליות יותר מצד ישראלים יהודים, ולדיונים שבהם שתי הקבוצות האשימו זו את זו במצב".¹⁶ ממצאים אלה מדגישים את הצורך להתמקד בתוכן הדיון ולא רק ביצירת המרחב לקיומו. המחקר הכמותני והמחקר האנקדוטלי מאירים שני חסמים מרכזיים בעולם הרשתות החברתיות: חשיפה בלתי מספקת לדעות אחרות, והנטייה לגלוש לאינטראקציות פוגעניות כאשר בכל זאת נתקלים בדעות אחרות.

תיאוריה פסיכולוגית חשובה 'השערת המגע' (contact hypothesis) קובעת כי הסיבה לדעות קדומות נעוצה בהפרדה בין קבוצות, וכי מגע בין־אישי הוא אחת הדרכים היעילות ביותר להפחתת דעות קדומות בין אנשים מקבוצות שונות. במחקר מקיף על קבוצות פייסבוק ישראליות ופלסטיניות שהתבסס

על גרסה מסוימת של השערת המגע, התוצאות המצטברות היו מעורבות אך חיוביות. ממצאי מחקר זה עומדים בניגוד מוחלט לניתוח תוכן שבוצע בכל קבוצות הפייסבוק הישראליות והפלסטיניות (בסך הכול), ואשר מצא "...מרחב מפוצל ומקוטב שבו מספר מועט בלבד של מקומות הוקדשו לתקשורת בין-קבוצתית...". ממצאים אלה ממחישים את הצורך במרחבים נוספים שיוקדשו לקידום דיאלוג בריא. המחקר על השערת המגע מצביע גם על הפוטנציאל של המאמצים הנלווים המושקעים בבניית קהילה לתמוך בתהליך שלום רחב יותר. מתברר שחלק מהקמפיינים היעילים ביותר ברשתות החברתיות הם כנראה אלה שמתוכננים כפרויקטים קהילתיים, ולכן יכולים ביתר בקלות לשלב בתוכם את הקריטריונים המוצעים לאינטראקציות בין-קבוצתיות בריאות. קריטריונים אלה הם מעמד שווה של הקבוצות, מטרות משותפות, שיתוף פעולה בין הקבוצות ותמיכה ממסדית.¹⁷

מהמחקרים שהובאו עולה כי ניהול נכון של אינטראקציות מקוונות חיוני ליצירת מרחבים המעודדים דינמיקה קבוצתית בריאה. מכאן עולה שאלה בדבר צורת הניהול הראויה של פורומים מקוונים – נושא שהפך לבעיה בולטת בחדשות ברחבי העולם. תפקידה של הרגולציה ברשתות החברתיות עדיין לא הוכרע, ובהיעדר פיקוח ממשלתי מחמיר או מיעוט בקורות התורמות לדיאלוגים רגועים, על ארגוני החברה האזרחית לקבוע בעצמם את המידה וההיקף ההולמים של פיקוח וסיון תוכן (moderation) בקמפיינים ובדפים שלהם. ברשתות החברתיות יכולים הפיקוח והסיון ללבוש צורות רבות, החל בצנזורה ממוחשבת שמסירה מילות מפתח וכלה במעורבות אנושית של יועצים ומנחים העובדים יחד עם הציבור לפתרון דילמות. כדי למנוע מצב שבו פיקוח וסיון תוכן ייראו שרירותיים או מוטים, חיוני לגבש אמנה ברורה המפרטת נהלים מקובלים ומדיניות צנזורה. ארגונים המעוניינים להשתמש בשיטות אלה יצטרכו להביא בחשבון את המטרות, העלות וההקשר בעת בחירת המודל לשימוש.¹⁸

מכשול מרכזי נוסף לשימוש מועיל ברשתות החברתיות הוא חשיפה בלתי מספקת לדעות אחרות. בין השאר, מצב זה הוא חלק בלתי נפרד מעצם המבנה של הרשתות החברתיות. כחלק מהאסטרטגיה השיווקית של חברות הטכנולוגיה, הן מפעילות אלגוריתמים שנועדו להבטיח שאנשים יצפו במה שהם מעוניינים לצפות.¹⁹ תכונות מבניות אחרות כמו שימוש בהאשטג או איתור מיקום גיאוגרפי מתפקדות כמנגנון מיון עבור תמונות ופוסטים. מכיוון שתכונות אלה מובנות בתוך הפלטפורמה, קבוצות וארגונים חייבים לפעול נגד תופעה זו באופן יזום. ברמת המאקרו, הדבר נעשה באמצעות הפעלת לחץ מוגבר על הפלטפורמות של הרשתות החברתיות להטמיע שינויים מבניים בכללי המדיניות שלהן. פעילות כזו כבר החלה, ובתגובה לביקורת הגוברת, מטמיעות פייסבוק וטוויטר

שינויים במדיניות התוכן שלהן.²⁰ טוויטר חברה לאחרונה לעמותה ללא כוונת רווח שפועלת עם מעבדות התקשורת של MIT, במטרה לפתח מדדים להערכת "בריאות השיחות" של אינטראקציות מקוונות. מדדים אלה מוגדרים כקשב משותף, מציאות משותפת, מגוון דעות ופתיחות לדעות ולרעיונות. פייסבוק אף משנה את האלגוריתם המשמש אותה לשליטה בהצגת העדכונים בפיד של המשתמשים ולסימון תוכן כמזויף.²¹ מעבר לפלטפורמות אלה מתחילה להסתמן נטייה חזקה יותר לכיוון של רגולציה מקיפה על כל הפלטפורמות של הרשתות החברתיות. כדי שמאמצים אלה ישאו פרי, אינטראקציה מקוונת בריאה חייבת להישאר בעדיפות עליונה, ופיתוח הכללים צריך להתבסס על ידע בנושא אינטראקציות בריאות.

גם מפתחים עצמאים עובדים על יישומים שיילחמו בבועות פילטר ובהטיות אישור. דוגמה לכך היא האפליקציה Burst לאתר Reddit, אשר מאלצת משתמשים להיחשף למגוון דפים שונים בעת חיפוש או גלישה.²² אפליקציות דומות יכולות לשמש ארגונים כדי לחשוף בהדרגה את המשתמשים לדעות שונות. דרך נוספת להילחם בבועות פילטר ובהטיות אישור היא באמצעות שיפור כושר השימוש של הפרט ברשתות. רוב האנשים לא למדו טכניקות לחיפוש מקוון או מיומנויות בסיסיות של חשיבה ביקורתיות ודרכים לזהות הטיות בוויכוח. מיומנויות כאלה אפשר ללמד באמצעות קמפיינים של הסברה ברשתות החברתיות, על מנת שיתרמו לאינטראקציות חיוביות יותר.

לבסוף, למרות הפוטנציאל הרב של רשתות חברתיות להעמיק את התקשורת, כדי להשיג שינוי חברתי רחב יותר נדרשת פעולה נוספת. מלכודת האקטיביזם שמציעות הרשתות החברתיות נקראת 'סלקטיביזם' (slacktivism = slacker+Activism) – הרעיון שאפשר להיות מעורב במאבק תוך השקעת מאמצים מינימליים בלבד, וכך יורד ערכם של קמפיינים חברתיים. במענה לכך מציעים חוקרים "סולם מעורבות", אשר ממקם את המעורבות והמטרה על רצף של אינטנסיביות. המעורבות מתחילה בגיוס חברים חדשים, ולאחר מכן ביכולת לבנות מערכות יחסים ולעסוק בהתנהגויות ברמה נמוכה, כמו למשל באמצעות סימוני 'לייק' ושיתופים. מעורבות ברמה נמוכה משתנה למעורבות ברמה בינונית, כמו השתתפות בחתימה על עצומות או שליחת דוא"ל לנציגים. לבסוף, מעורבות ברמה גבוהה פורצת מעבר לפלטפורמה האלקטרונית וכוללת התנדבות ותרומות. בתנועות חברתיות, היכולת להעביר תומכים בהדרגה ממודעות לפעולה היא חיונית לקידום המטרה.²³

המקרה של קניה

למרות כל ההסתייגויות וההבדלים בזמן, בהקשר ובנסיבות, אפשר להפיק לקחים מהניסיון של קניה לשלב רשתות חברתיות במאמצים לבניית השלום במדינה, בעקבות פרץ האלימות שהתרחש לאחר הבחירות במדינה בשנים 2007–2008. האלימות התלקחה בקניה בסוף 2007 בתגובה לשנים ארוכות של דיכוי ושוונות אתנית, ויותר מכך, כתגובה ישירה למחלוקת סביב תוצאות הבחירות לנשיאות. המחאות ההמוניות והאלימות הביאו ליותר מאלף הרוגים ולכ־600 אלף עקורים במדינה.²⁴

הפתרון הפוליטי שהוצע בתיווכו של מזכ"ל האו"ם לשעבר קופי אנאן היה הסכם לשלטון משותף, אך הוא לא הצליח לאחות את השסע בחברה הקנייתית. בתגובה הקימה הממשלה גופים שונים וביניהם 'ועדת האמת והפיוס'. החברה האזרחית בקניה מילאה גם היא תפקיד מכריע בתהליך. במהלך המשבר צוינו הרשתות החברתיות בדרך כלל הן כזרז לאלימות והן ככלי לבניית שלום. אנשי 'עיתונאים ללא גבולות' שחקרו את הנושא הגיעו למסקנה שהתקשורת המסורתית הכשילה את העם הקנייתי, משום שדיווחיה היו מוגבלים מדי.²⁵ האינטרנטקסטואליות החזקה שהתקיימה בין הרשתות החברתיות לתקשורת המסורתית באה לידי ביטוי בשימוש בטוויטר, שבו המשתמשים הרבו לציין מחדש ידיעות חדשותיות שעודדו וקידמו שלום. בהקשר זה מילאו הרשתות החברתיות תפקיד בולט בקידום השלום ובהגנה מפני הפצת ביטויי שנאה.

בעת המהומות אחרי בחירות 2007 הוקם אתר בשם Ushahidi (עדות), שנועד לאפשר לאנשים לדווח על מקרים של אלימות באמצעות דוא"ל, מסרונים או ישירות לאתר. הנתונים עובדו ונוצרה מפה שסיפקה לציבור ולעובדי הסיוע מידע על האזורים שנפגעו מאלימות ונהרסו. האתר נועד גם לשמש כלי לתיעוד

האירועים כדי לסייע בתהליך הפיוס. באחת העדויות באתר נכתב: "כאשר המשבר הזה יגיע לקיצו, אנחנו לא רוצים שמה שאירע יטואטא אל מתחת לשטיח בשם הקריאה "להמשיך הלאה". כדי שנוכל באמת להתקדם, האמת על מה שקרה חייבת להיאמר".²⁶

האתר Ushahidi זכה לפיתוח נוסף לקראת הבחירות ב־2013, במטרה לאסוף נתונים בהיקף המוני, שיוכלו לשמש למניעת אלימות. האתר עיבד פוסטים מפייסבוק, מטוויטר וממסרונים. מסרים שוחרי שלום זכו גם להפצה

ולקידום מצד מספר ארגונים נוספים. חברה בשם Crown Paint יצרה קמפיין בשם 'הצבעים המאוחדים של קניה' (Uniting Colors of Kenya), אשר הציע פרסים לאנשים שישלחו מסרים שוחרי שלום. דוגמה נוספת היא הרשת הסלולרית

הרשתות החברתיות
ככלי לאקטיביזם
ולשינוי חברתי פועלות
בצורה הטובה ביותר
אם הן מרחיבות
קמפיינים קיימים.

Safaricom, שתרמה 50 מיליון הודעות טקסט חינם כדי להיאבק בהפצת ביטויי שנאה מעודדי אלימות.²⁷

לקראת הבחירות ב־2017 הקימו Sentinel Project ו־iHub Research את Una Hakika, שפירושו "האם אתם בטוחים?". זהו שירות מידע המנטר שמועות ובודק את התפשטותן.²⁸ גוגל חברה גם היא לכמה מהגופים הממשלתיים בקניה בניסיון לספק תוכן שיקדם אמת והבנה, וימחק תוכן שלילי המעודד אלימות, שנאה או פחד. התוכנית של גוגל נעזרה בבני נוער מתוכנית בשם Webrangers Kenya, שפעלו כמקדמי הרעיון ברשת.²⁹

קשה לבדוד את השפעות הקמפיינים ברשתות החברתיות בקניה, ורק אותן, על מהלך הבחירות, אבל בסיכומי של דבר לזו בחירות 2017 באלימות מועטה בלבד, ביחס לאלימות בבחירות 2007. אין לדעת באיזו מידה מיתנו הקמפיינים ברשתות החברתיות את האלימות, אך אין ספק שהייתה להם השפעה חיובית ניכרת. הקמפיינים בקניה ממחישים את ההשפעה שארגונים יכולים להשיג באמצעות קמפיינים דומים. הם גם מוכיחים כמה מהרעיונות המופיעים בהנחיות תוכנית הפיתוח של האו"ם בנוגע ליכולת הארגונית של הרשתות החברתיות, ליכולתן לקדם דיאלוג משתתף ולאופן שבו הן עשויות להמריץ אנשים לשתף פעולה במאמץ להשיג שינוי ולסייע בהקמת קהילות.³⁰

סיכום

על פי הדף 'שלום בפייסבוק', 195,435 חברויות חדשות נוצרו בין אנשים החיים בישראל לבין אנשים בשטחים הפלסטיניים ביום אחד, בתחילת חודש מאי 2018.³¹ הנתון הזה ממחיש את הפוטנציאל הרב של מאמצי בניית השלום. עם זאת, התפתחות בריאה לא תתרחש בכוחות עצמה. ניהול פעיל, יעיל ואתי של פלטפורמות הרשתות החברתיות חיוני להצלחתו של כל קמפיין, במיוחד כשמדובר בנושאים עתירי קיטוב כמו יוזמות שלום ישראליות־פלסטיניות.

הרשתות החברתיות ככלי לאקטיביזם ולשינוי חברתי

פועלות בצורה הטובה ביותר אם הן מרחיבות קמפיינים קיימים.³² קבוצות וארגונים ייטיבו לנצל את הרשתות החברתיות אם יפתחו תוכנית מקיפה שתמשוך ציבור מגוון, תערב משתמשים ותעודד את התפתחותם.³³ ראשית, יש לפתח אסטרטגיה שחוצה קווים פוליטיים כדי לפנות למגוון רחב של אנשים. ניתן לעשות זאת

רשתות חברתיות רחוקות מלהיות תרופת פלא לפתרון סכסוכים או לבניית שלום.

באמצעות פרויקטים קבוצתיים הכוללים מטרות נוספות לטובת הקהילה כולה. שנית, הארגונים צריכים לנהל ביטחון תוכן ומרחבים מקוונים, תוך שימוש בהנחיות ברורות ובבקורות מתאימות. בקרה כזו יכולה לנוע מסימון

ומחיקה של פוסטים משמיצים לתיווך בדיונים ולגישור על פני חילוקי דעות בין המשתמשים. שלישית, קמפיינים ספציפיים צריכים להכין תוכנית לעלייה הדרגתית במעורבות. כדי להצליח באמת לחולל שינוי, המשתמשים יצטרכו לצאת ממלכודת ה'סלקטיביזם' ולעבור לפעולה אמיתית, מוחשית ומחויבת. גם כאן אפשר להשיג זאת באמצעות יוזמות קהילתיות שמתחילות באינטרנט, אבל בסופו של דבר עוברות לפעילות בעולם האמיתי.

בעזרת האסטרטגיות שהוצגו במאמר זה יוכלו ארגונים בישראל ובשטחים הפלסטיניים לשפר את האיכות ולהגביר את היעילות של האינטראקציות המתרחשות בתוך ובין עמודי הרשתות החברתיות שלהם. אף כי רשתות חברתיות רחוקות מלהיות תרופת פלא לפתרון סכסוכים או לבניית שלום, שימוש יעיל בהן יכול להוביל להעצמת הלכידות ולצמיחה בקרב שתי החברות המצויות בסכסוך.

הערות

- 1 Ido Aharoni, "Abundant Online Political Discourse Lessens Media's Influence", Newsmax, November 3, 2017, <https://www.newsmax.com/IdoAharoni/homepage-internet-likes-newsfeed/2017/11/03/id/824026/>
- 2 Jacob Poushter, Bishop Caldwell, and Chwe Hanyu, "Social Media Use Continues to Rise in Developing Countries but Plateaus Across Developed Ones", Pew Research Center's Global Attitudes Project (blog), June 19, 2018, <http://www.pewglobal.org/2018/06/19/social-media-use-continues-to-rise-in-developing-countries-but-plateaus-across-developed-ones/>; Freedom on the Net 2016: Silencing the messenger, Freedom House, 2016, Communication apps under pressure, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2016>
- 3 "#Palestine 2017 Report: Palestinian Online Content Targeted through Mass Surveillance, Digital Occupation and Biased Content Moderation", 7amleh (blog), April 3, 2018, <http://7amleh.org/2018/04/03/press-release-palestine-2017-report-palestinian-online-content-targeted-through-mass-surveillance-digital-occupation-and-biased-content-moderation/>
- 4 "Youth Poll – April 2016 – Politics, Social Media and Conservatism", JMCC, April 24, 2016, <http://www.jmcc.org/documentsandmaps.aspx?id=871>
- 5 Ruth Levush, "Israel: Law Authorizes Court to Restrict Access to Internet Sites in Order to Prevent Criminal Activity | Global Legal Monitor", Web page, October 10, 2017, www.loc.gov/law/foreign-news/article/israel-law-authorizes-court-to-restrict-access-to-internet-sites-in-order-to-prevent-criminal-activity/; "Is Palestinian-Israeli Violence Being Driven by Social Media?" BBC News, October 22, 2015, sec. Middle East, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34513693>
- 6 Noa Landau and Oded Yaron, "Justice Minister: Terror Groups Have Switched to Twitter Because Facebook Cooperates With Israel", Haaretz, March 20, 2018, <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-shaked-terror-groups-use-twitter-because-facebook-works-with-israel-1.5918301>

7. "Is Palestinian-Israeli Violence Being Driven by Social Media?" שם.
8. "#Palestine 2017 Report: Palestinian Online Content Targeted through Mass Surveillance, Digital Occupation and Biased Content Moderation" שם.
9. "Structures of Peace: Identifying what leads to peaceful societies", Institute for Economics and Peace, 2011.
10. James Deane, *Fragile States: the role of media and communication*, London: BBC Media Action, October 2013, p.4.
11. C.R. Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, 2017, <https://books.google.com/books?id=gAZpDQAAQBAJ>
12. "Most Popular Facebook Pages in Israel", Socialbakers.com, <https://www.socialbakers.com/statistics/facebook/pages/total/israel/>;
13. Rachel Sciaba, "How To Measure The Effectiveness Of Your Social Media Campaign", Startup Institute,
14. Alex Hern and Olivia Solon, "Facebook Closed 583m Fake Accounts in First Three Months of 2018", *The Guardian*, May 15, 2018, sec. Technology, <http://www.theguardian.com/technology/2018/may/15/facebook-closed-583m-fake-accounts-in-first-three-months-of-2018>
15. Corneliu Bjola and Lu Jiang, "Social Media and Public Diplomacy: A Comparative Analysis of the Digital Diplomatic Strategies of the EU, U.S. and Japan in China", ResearchGate, January 2015, p. 32.
16. UNDP/OGC_Media_conflict Roundtable Background Paper.Pdf", https://www.undp.org/content/dam/norway/undp-ogc/documents/UNDP/OGC_Media_conflict%20roundtable%20background%20paper.pdf
17. Pablo Barberá, "How Social Media Reduces Mass Political Polarization: Evidence from Germany, Spain, and the U.S.", October 2014, p. 2, <https://bit.ly/2A2irgV.2>
18. Yifat Mor, Yiftach Ron and Ifat Maoz, "'Likes' for Peace: Can Facebook Promote Dialogue in the Israeli-Palestinian Conflict?" *Media and Communication* 4, no. 1, February 18, 2016, p. 15, <https://doi.org/10.17645/mac.v4i1.298>
19. Yair Amichai-Hamburger and Katelyn Y. A. McKenna, "The Contact Hypothesis Reconsidered: Interacting via the Internet", *Journal of Computer-Mediated Communication* 11, no. 3, April 2006, p. 825-43, <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2006.00037.x>
20. Scott Wright, "The Role of the Moderator: Problems and Possibilities for Government-Run Online Discussion Forums", ResearchGate, January 2009, p. 10.
21. Ido Aharoni, "Abundant Online Political Discourse Lessens Media's Influence", שם.
22. "What Would a 'Healthy' Twitter Even Look Like?" WIRED, <https://www.wired.com/story/what-would-healthy-twitter-look-like/>
23. Elizabeth Dubois and Grant Blank, "The Myth of the Echo Chamber", *The Conversation*, <http://theconversation.com/the-myth-of-the-echo-chamber-92544>

- “Burst Breaks You out of Your Filter Bubble on Reddit”, TechCrunch (blog), 22
April 4, 2018, [http://social.techcrunch.com/2018/04/04/burst-breaks-you-out-of-](http://social.techcrunch.com/2018/04/04/burst-breaks-you-out-of-your-filter-bubble-on-reddit/)
[your-filter-bubble-on-reddit/](http://social.techcrunch.com/2018/04/04/burst-breaks-you-out-of-your-filter-bubble-on-reddit/)
- B. Kanter and K.D. Paine, *Measuring the Networked Nonprofit: Using Data to* 23
Change the World, Wiley, 2012,
- “2007–08 Kenyan Crisis”, Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/w/index.](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=2007%E2%80%9308_Kenyan_crisis&oldid=848597361) 24
[php?title=2007%E2%80%9308_Kenyan_crisis&oldid=848597361](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=2007%E2%80%9308_Kenyan_crisis&oldid=848597361)
- Maarit Mäkinen and Mary Wangu Kuira, “Social Media and Postelection Crisis 25
in Kenya”, *The International Journal of Press/Politics* 13, no. 3, July 2008, p.
328–35, <https://doi.org/10.1177/1940161208319409>
- Simon Jeffery, “Ushahidi: Crowdmapping Collective That Exposed Kenyan 26
Election Killings”, *The Guardian*, April 7, 2011, sec. World news, [http://www.theguardian.com/news/blog/2011/apr/07/ushahidi-crowdmap-kenya-violence-](http://www.theguardian.com/news/blog/2011/apr/07/ushahidi-crowdmap-kenya-violence-hague)
[hague](http://www.theguardian.com/news/blog/2011/apr/07/ushahidi-crowdmap-kenya-violence-hague)
- “The Impact of Social Media and Digital Technology on Electoral Violence in 27
Kenya – CHRIPS”, [http://www.chrips.or.ke/publications/research-reports/the-](http://www.chrips.or.ke/publications/research-reports/the-impact-of-social-media-and-digital-technology-on-electoral-violence-in-kenya/)
[impact-of-social-media-and-digital-technology-on-electoral-violence-in-kenya/](http://www.chrips.or.ke/publications/research-reports/the-impact-of-social-media-and-digital-technology-on-electoral-violence-in-kenya/)
- “Una Hakika: Preventing Rumors and Violence in Kenya’s Tana Delta”, Building 28
Peace (blog), [http://buildingpeaceforum.com/2015/02/una-hakika-preventing-](http://buildingpeaceforum.com/2015/02/una-hakika-preventing-rumors-and-violence-in-kenyas-tana-delta/)
[rumors-and-violence-in-kenyas-tana-delta/](http://buildingpeaceforum.com/2015/02/una-hakika-preventing-rumors-and-violence-in-kenyas-tana-delta/)
- Mumbi Kinyua, “Google Launches Campaign to Promote Peace Ahead of the 29
Election”, *The Standard*, [https://www.standardmedia.co.ke/article/2001228607/](https://www.standardmedia.co.ke/article/2001228607/google-launches-campaign-to-promote-peace-ahead-of-the-election)
[google-launches-campaign-to-promote-peace-ahead-of-the-election](https://www.standardmedia.co.ke/article/2001228607/google-launches-campaign-to-promote-peace-ahead-of-the-election)
- שם, UNDP OGC_Media_conflict Roundtable Background Paper.Pdf 30
“A World of Friends,” <https://www.facebook.com/peace> 31
- J.T. Scott, J. Maryman, *Using Social Media as a Tool to Complement Advocacy* 32
Efforts. Global Journal of Community Psychology Practice, 2016.
- Boaz Hameiri, Roni Porat, Daniel Bar-Tal, Atatra Bieler and Eran Halperin, 33
ראו: “Paradoxical thinking as a new avenue of intervention to promote peace”,
CrossMark, 2014, <http://www.pnas.org/content/pnas/111/30/10996.full.pdf>
- במהלך שישה שבועות בסתיו 2015 נרשמו בגבעת שמואל מעל 4.4 מיליון חשיפות
לבאגרים מקוונים, 95 אחוזים מתוכם בעיר ובסביבותיה. סרטונים מקוונים נצפו כמעט
מיליון פעם, כאשר 80 אחוזים מהצופים היו מהאזור:
[http://www.latimes.com/science/sciencenow/la-sci-sn-extremist-views-moderate-](http://www.latimes.com/science/sciencenow/la-sci-sn-extremist-views-moderate-20161010-snap-story.html)
[20161010-snap-story.html](http://www.latimes.com/science/sciencenow/la-sci-sn-extremist-views-moderate-20161010-snap-story.html)

הפליטים הסורים – אתגר פוליטי וכלכלי לירדן

עודד ערן

גלי ההגירה לירדן מאז 1948 לא שינו עד כה את הגדרתה בחוקה הירדנית – 'הממלכה ההאשמית של ירדן'. על פי אותה חוקה, למלך ירדן יש סמכויות שלטון נרחבות, וההאשמים – השבטים הבדואים שהיגרו מחצי ערב – שומרים על מעמדם הבכיר במוסדות השלטון, אף על פי שמאמצע המאה ה־20 הם לא היוו רוב באוכלוסייה. גל ההגירה האחרון שהחל ב־2011 בעקבות מה שקרוי 'האביב הערבי' דחף 1.5 מיליון פליטים לירדן. מתוך הנחה שחלקם הגדול לא יוכלו לחזור לסוריה בעתיד הנראה לעין, מתעוררת השאלה כיצד נוכחות הקבע שלהם ושל פליטים אחרים שלא אוזרחו עד כה תשפיע על יציבותה הפוליטית, הביטחונית והכלכלית של ירדן, ומה הן ההשלכות על ישראל עקב שינויים אפשריים במדינה זו. אם בעתיד תאזרח ירדן מספר גדול של פליטים סורים ואולי גם עיראקים, עשוי צעד זה להפחית את משקלם הדמוגרפי והפוליטי של הפלסטינים בירדן ולהדק את יחסי ישראל וירדן.

מילות מפתח: ירדן, פליטים סורים, יחסי ירדן–ישראל

גלי ההגירה מאז 1948

גל ההגירה הראשון

מתוך כ־750 אלף הפליטים הפלסטינים שהגיעו לירדן בשנים 1948–1949 קלטה ירדן כשליש. למעשה היא קלטה יותר פליטים, שכן בעקבות כיבוש הגדה המערבית על ידי 'הלגיון הערבי' (כפי שנקרא אז הצבא הירדני) סיפחה ירדן ב־1950 את השטח ואת אותם פליטים מתוך השטחים שנשארו בתחומי הגדה המערבית. הגל הזה

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

הטביע את חותמו על ירדן יותר מכל קבוצת מהגרים שהגיעה לירדן אחריו, אך הוא לא שינה את אופי המשטר ואת שליטת ההאשמים – מזרח ירדנים. פליטי 1948 הפכו אומנם לאזרחי ירדן ולרוב באוכלוסייה, המשטר ההאשמי השתמש בשיטות שונות במערכות הבחירות במדינה, כדי להבטיח שרוב זה לא ישתקף בפרלמנט הירדני. הניסיון היחידי של הפלסטינים לשנות מציאות זו תוך שימוש בכוח בספטמבר 1970 – נכשל. אף גורם לא ניסה מאז 1970 לשנות באופן מהותי את שיטת המשטר בירדן.

גל ההגירה השני

כ־300 אלף פלסטינים הגיע לעברו המזרחי של נהר הירדן בעקבות המלחמה ב־1967, חלקם ממחנות פליטים בגדה המערבית, אך גם מרצועת עזה. מצבם של אלו נשאר סבוך שכן בניגוד לפליטים פלסטינים אחרים, הם לא קיבלו אזרחות ירדנית באופן גורף ואמיתי.¹

גל ההגירה השלישי

המלך חוסיין ויאסר ערפאת תמכו בכיבוש כווית על ידי עיראק ב־1990, כל אחד מסיבות שונות. עם סיום הכיבוש בתחילת 1991 סולקו 400 אלף פלסטינים מכווית וממדינות אחרות במפרץ. רובם הגדול היו אומנם אזרחי ירדן, אך למעשה הם העתיקו את מגוריהם למדינות המפרץ בחיפוש אחר תעסוקה. בין אלה שמצאו מקלט בירדן היו גם כמה אלפי עיראקים, שניצלו את המלחמה בארצם כדי להימלט למדינה השכנה.

גל ההגירה הרביעי

הפלישה האמריקאית לעיראק ב־2003 והמצב הביטחוני המעורער שם בעקבותיה הביא להגירתם של כ־450 אלף עיראקים לירדן. בניגוד לגלי ההגירה הקודמים, לא היו אלו פלסטינים. הרוב אומנם היו סונים אך 17 אחוזים מהם היו שיעים, רובם מבגדאד, ולחלקם היו מקורות פיננסיים שהקלו את קליטתם בירדן. חלק גדול יחסית בהשוואה לגלי הגירה קודמים היו בעלי השכלה גבוהה – עובדה שגם היא הקלה את תהליך קליטתם. לפליטים העיראקים לא הוענקה אזרחות, אף כי רובם מתגוררים בירדן מאז 2003.

גל ההגירה החמישי

מאז תחילת 'האביב הערבי' ב־2011 מצאו כ־1.4 מיליון פליטים סורים מקלט בירדן. טורקיה קלטה מספר כפול ולבנון קלטה מספר דומה לזה של ירדן. גם אם התנאים המדיניים והפיננסיים יאפשרו להתחיל בשיקום סוריה, יחלפו שנים רבות

עד שיתאפשר תהליך שיבה מקיף של פליטים סורים הנמצאים מחוץ לסוריה. בסוריה עצמה מצויים פליטים שברחו מבתייהם, וסוכנות הפליטים של האו"ם מעריכה את מספרם בשישה מיליון. יש להניח שהמאמץ הראשוני יופנה להסדרת מצבם של אלה שנותרו, לפני שיוחזרו פליטים שמצאו מקלט במדינות השכנות. שיקום סוריה, שבמהלכו יוכלו פליטים סורים שברחו אל מחוץ למדינה לשוב אליה, ידרוש תנאים מדיניים ופיננסיים שהשגתם אינה נראית אפשרית כעת. גם אם ייווצרו התנאים המדיניים להתחלת השיקום, ואומדנים זהירים מציינים סכום של 250 מיליארד דולר לשיקום סוריה, והמערכת הפיננסית העולמית תתקשה לעמוד במעמסה זו. משטרו של אסד, אם יישאר על כנו, יעדיף את שיקום הפליטים שנותרו בסוריה עצמה ויהיה קפדן ובררן באישור בקשות לשיבה, מתוך רצון למנוע את שובם של אלו שברחו מסוריה, חלקם בגלל התנגדות למשטר. אם התרחיש הזה אכן יתממש, יצטרכו המדינות העיקריות שקלטו פליטים סורים – טורקיה, ירדן ולבנון – להיערך לשהות ארוכת טווח של הפליטים בשטחיהן. אין תקדימים במזרח התיכון לשיבה של אוכלוסיות פליטים גדולות למקום מושבן המקורי.

התמודדותה של ירדן עם גל הפליטים הסורי: בעיות משפטיות, משמעויות פוליטיות

רישום הפליטים בירדן

כאמור, ירדן קלטה כ-1.4 מיליון פליטים. רק כמחציתם, כ-752 אלף נפש, נרשמו בנציבות האו"ם לפליטים (United Nations High Commission for Refugees). הרישום חשוב משום שהוא מקנה זכות ליהנות משירותים כמו חינוך ובריאות, הניתנים בחלקם על ידי סוכנויות האו"ם השונות. מעבר לרישום זה צריך כל פליט להירשם במשרד הפנים הירדני, והיעדר רישום כזה עלול להביא לגירוש. הוא הכרחי גם עבור רישומים אחרים, למשל של ילדים שנולדו, של ילדים האמורים להיכנס למערכת החינוך הירדנית או של נישואים. ל-16 אחוזים מילדי הפליטים עד גיל חמש אין תעודת לידה, והם יהיו חשופים לבעיות משפטיות ובירוקרטיות בין שיישארו בירדן ובין שיצטרפו להוריהם שיחזרו לסוריה.² בניסיון להסדיר את המצב שבו אין בידי שלטונות ירדן רישום עדכני של מיליון פליטים סורים החליטה ממשלת ירדן במארכ 2018 על הסדרת שהותם של כל הפליטים הסורים עד סוף השנה.³ ספק אם המבצע יביא לרישום מלא ומדויק, גם עקב הספק שהמידע על מבצע הרישום יגיע לכל אלו שאינם רשומים ואינם נושאים תיעוד עדכני, וגם מתוך הרצון של פליטים רבים "להיעלם" ולא להיחשף, למשל, לניסיון להחזירם לסוריה. נישואים מעורבים בין נשים או גברים ירדנים לבין לא-ירדנים יוצרים סיבוכים אחרים, שכן החוק הירדני מכיר בילדי הזוג "המעורב" כאזרחים ירדנים רק אם הגבר

הנשוי הוא אזרח ירדני. לאלפי ילדים של זוגות מעורבים שבהם האישה ירדנית והבעל סורי (או מכל מדינה אחרת) לא ניתנת אזרחות ירדנית. העמדה הירדנית נוגעת בשורש הקונפליקט שבו מצוי המשטר הירדני: ההשפעות של כל החלטה בנושא מעמד הפליטים הסורים בירדן על מעמדם המשפטי, ובמיוחד הפוליטי, של הפלסטינים בירדן. נכונות להכיר בזכויות המלאות של ילדיהם של אישה ירדנית ובן זוג לא-ירדני עלולה לעודד נישואים של גברים פלסטינים שאינם אזרחי ירדן וחיים למשל בשטחי הרשות הפלסטינית, ובכך להגדיל את המרכיב הפלסטיני בקרב אזרחי ירדן.⁴ התחלה של תהליך הפיכת פליטים סורים (ועיראקים) לאזרחים בירדן תשחרר את מדינות המוצא מנטל קליטתם, וגם מהאתגר הפוליטי-ביטחוני של שיבתה של אוכלוסייה שחלקה נמלט גם בשל התנגדותה למשטר הסורי, אשר נותר על כנו. בכך תסייע ירדן גם למשטר בדמשק במאמץ שהוא עושה למחוק את ההוכחות לכך שחלק מהפליטים הם אזרחי סוריה, ואת זכויות הקניין שלהם. להחלטה ירדנית לפתוח תהליך של אזרחות פליטים סורים ואחרים יש כאמור השלכות על המאזן והאיזון העדין באוכלוסייה בין האשמים ופלסטינים. לכאורה, המצב הנוכחי של רוב מספרי פלסטינים והשלמה של כל אזרחי ירדן עם החוקה המותירה את השליטה האפקטיבית בידי המלך ההאשמי אינו מאלץ את המשטר ההאשמי לבצע שינויים קיצוניים. מנגד, שינוי כמו אזרחות פליטים עם משמעויות של הפחתת משקלו הפוליטי של המרכיב הפלסטיני באוכלוסייה הירדנית יכול להתחולל אם תקום מדינה פלסטינית עצמאית או ישות אוטונומית בהסדר פדרלי-קונפדרלי עם ירדן. יש להניח שבתנאים האזורים שיווצרו בעקבות הסדר

מדיני של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ירצה המשטר בירדן למנוע שינויים חוקתיים או אחרים שעילתם משקלות דמוגרפיים, כלומר, ביטוי פוליטי מלא לרוב הפלסטיני הנוכחי בקרב אזרחי ירדן. אם וכאשר יגיע השלטון בירדן לצומת שבו הוא יבקש להכריע בעניין אזרחות פליטים שאינם פלסטינים במוצאם, הוא יצטרך לשקול לא רק את ההשלכות הפנימיות כמו תגובת האוכלוסייה הפלסטינית, אלא גם את תגובתן של מדינות זרות – ערביות ואחרות. רובן יהיו צופות מהצד, אך לאחרות כמו ישראל יש עניין ישיר במהלך כזה ובהשלכותיו. מסיבות רבות ובעיקר מהשיקול האסטרטגי הרחב תעדיף ישראל שבידן יישמר מצב שבו לאוכלוסייה ממוצא פלסטיני יש אומנם משקל

בעניין אזרחות פליטים שאינם פלסטינים במוצאם, יצטרך השלטון בירדן לשקול לא רק את ההשלכות הפנימיות כמו תגובת האוכלוסייה הפלסטינית, אלא גם את תגובתן של מדינות זרות – ערביות ואחרות.

חשוב במיוחד בצד הכלכלי, אבל אין לה בהכרח רוב בפרלמנט, ולא מוצב סימן שאלה בדבר מידת הלגיטימיות של המשטר. תוספת אוכלוסייה בירדן שרואה

במשטר אסד גורם עוין תהיה גם היא מרכיב בנקודת מבטה של ישראל על שינויים דמוגרפיים בירדן ובלבנון.

רישום פליטים ובעיות כלכליות

הנטל של אירוח אוכלוסיות הפליטים כבד גם עבור כלכלות איתנות מזו של ירדן. ממשלת ירדן העריכה בתחילת 2018 את העלות הישירה של קליטת הפליטים מאז 2011 ב־10.3 מיליארד דולר.⁵ תקציבה של ירדן ל־2018 עומד על כ־12 מיליארד דולר. ב־2017 הגיע היקף הסיוע הבינלאומי לירדן ל־1.7 מיליארד דולר, שהיו רק שני שלישים מצורכי המימון.⁶ פירוש של דבר שירדן ספגה יותר מחצי מיליארד דולר מעלות הקליטה ב־2017. כלכלת ירדן מתנהלת מאז הקמת הממלכה ממשבר כלכלי אחד למשנהו, כאשר המשטר עוסק במאמץ רציף לגייס משאבים פיננסיים ממדינות תורמות, ובגלגול הלוואות ממוסדות בינלאומיים. המשבר הפוליטי האחרון בירדן פרץ במאי–יוני 2018 והתבטא בהפגנות של האיגודים המקצועיים ובהתנגדות של חברי פרלמנט רבים, שדרשו את סילוקו של ראש הממשלה האני אל־מולקי על רקע תוכנית הממשלה לרפורמות פיסקליות שנדרשו על ידי קרן המטבע הבינלאומית בניסיון לצמצם את החוב הציבורי, שהגיע בסוף 2017 ליותר מ־95 אחוזים מהתוצר הפנימי הגולמי, כתנאי למתן מלווה נוסף.⁷ המלך עבדאללה הכיל את ההפגנות ואת הדיונים הנזעמים בפרלמנט והחליף את ראש הממשלה, וביצע הרפורמות הוחלף בדיאלוג עם כל הגורמים. עד סתיו 2018 לא הצליח המשטר להגיע לפשרה עם הגורמים השונים שהתנגדו לרפורמות.

המספרים כשלעצמם אינם משקפים את המשמעויות הכלכליות־חברתיות של תוספת 1.4 מיליון נפש לכלכלה שבה עומד שיעור האבטלה על 20 אחוזים, ובמגזרים מסוימים כמו נשים וצעירים הוא גבוה יותר ואף כפול. המספרים גם אינם משקפים את הנטל על התשתיות. ירדן סובלת ממחסור קבוע במים וגלי ההגירה מחריפים את הבעיה, כמובן. הערכת ממשלת ירדן היא כי בשנת 2025 יעלה הביקוש למים ב־26 אחוזים מעל מה שמקורות המים בירדן יוכלו לספק.⁸ לסוגיית המים של ירדן קיימים שני פתרונות אפשריים, המצריכים שיתוף פעולה עם מדינות האזור. האחד הוא התפלת מי הים התיכון בחופי ישראל והזרמתם לירדן (ולרשות הפלסטינית); השני כרוך בנכונותה של טורקיה להזרים יותר מים לסוריה בנהר החידקל, מה שיאפשר זרימת מים רבה יותר בנהר הירמוך. ההיתכנות המדינית של הפתרון השני אינה גבוהה בשל סירובה של טורקיה זה שנים לאפשר זרימת מים רבה יותר. שני הפתרונות מצריכים גם מימון בינלאומי, חלקו כמענק, שכן ממשלת ירדן לא תוכל לשאת בנטל.

שוק העבודה משקף את עוצמת הבעיות הכלכליות בירדן ואת השלכותיהן על יכולתו של המשטר להתמודד עימן. שלושה מגזרים מרכיבים את אוכלוסיית

המועסקים – ירדנים, עובדים זרים ופליטים סורים. ב־2016 היה מספר המועסקים הירדנים כ־1.5 מיליון, כמספר המועסקים הזרים (מצרים, עיראקים סורים ואחרים), ויש להניח שמאז גדל מספר המועסקים הסורים בהשוואה לירדנים וזרים אחרים.⁹ העדפת הפליטים הסורים למצוא מקלט במרכזים העירוניים בירדן על פני השדות במחנות הפליטים נובעת, בין השאר, מתוך חיפוש תעסוקה. החוק הירדני מציב תנאים מגבילים להעסקת לא־ירדנים, ובעיקר דורש מהזרים לקבל אישור עבודה שתוקפו שנה ועלותו כמה מאות דינרים (דולר=0.71 דינר). רק 17 אחוזים מהלא־ירדנים המועסקים נרשמו וקיבלו אישורי עבודה, והמשמעויות הן שיש כ־1.2 מיליון פועלים לא־ירדנים ללא אישורי עבודה, התפתחות "כלכלה שחורה", חוסר יכולת לפקח על תנאי השכר וההעסקה ואובדן הכנסות לממשלה. חלק מהסיוע הבינלאומי הותנה בהגעה למספר מסוים של מועסקים סורים. היעדר רישום מסודר פוגע גם ביכולתה של ירדן לקבל את הסיוע המותנה בהעסקת פליטים סורים.

הממשלה הירדנית עומדת בפני דילמה קשה בנושא העבודה, שכן מאמציה לשפר את תנאי המחיה והתעסוקה של הפליטים הסורים עומדים בניגוד לצורך לצמצם את ממדי האבטלה בקרב האוכלוסייה הירדנית, ולרצון להפחית את מספר הפליטים השוהים בירדן. לטווח ארוך ייתכן שהעובדים הסורים ידחקו את העובדים הזרים האחרים בתהליך שיכלול רכישת מיומנויות מחד גיסא, ונכונות להיות מועסקים בשכר נמוך יותר מעובדים ירדנים וזרים אחרים, מאידך גיסא. אך בשונה מעובדים זרים אחרים, העובדים הסורים לא הגיעו לירדן בשל חיפוש תעסוקה, ושהותם בירדן נובעת מסיבות אחרות. בניגוד לעובדים זרים אחרים, הסורים הגיעו לירדן (והם שוהים בה), חלקם עם משפחות, כביכול עד להיווצרות תנאים־מדיניים־כלכליים שיאפשרו שיבה לסוריה. ההבדלים הללו מערימים לחצים על הכלכלה הירדנית ומקשים על הממשלה לקבוע מדיניות שתווסת את מספר העובדים הזרים שאינם סורים על ידי אי־הארכת אישורי השהייה והעבודה. אך ירדן אינה יכולה לסלק את הפליטים הסורים בשל לחצים בינלאומיים שיופעלו עליה אם תנסה להחמיר את המגבלות עליהם, ובוודאי אם תנסה להרחיק פליטים סורים ללא הסדרת קליטתם בסוריה או בכל מדינה אחרת.

הבראות היא נושא כאוב באותו מכלול בעיות. ממשלת ירדן החליטה בתחילת 2018 לבטל את סבסוד הטיפול בבתי חולים ממשלתיים לפליטים סורים החיים מחוץ למחנות, גם בשל המעמסה התקציבית וגם מתוך ניסיון להחזיר חלק מהפליטים למחנות. עבור אוכלוסיית הפליטים הסורית בירדן ש־80 אחוזים ממנה מצויים מתחת לקו העוני (פחות משלושה דולר ליום), פירוש הדבר הוא ויתור על שירות חיוני.¹⁰ ואכן, בדוח UNICEF נאמר כי ל־45 אחוזים מילדי הפליטים הסורים אין גישה לשירותי בריאות נאותים, כולל לחיסונים.¹¹

אלו הן חלק מהבעיות הכלכליות שעומן מתמודדת ירדן. נושא החינוך הוא הכבד ביותר מבחינה תקציבית ובולט בהיקפו בבקשת המימון שהגישה ירדן לקבוצת המדינות התורמות, שהתכנסה בבריסל באפריל 2018.¹² הערכת הממשלה הירדנית וארגוני הסיוע הבינלאומיים באשר לדרישות התקציב לכל סל הקליטה לשלוש השנים 2018–2020 מגיעה ל-7.3 מיליארד דולר. מתוך תקציב זה מבקשת ירדן 1.15 מיליארד דולר לחינוך, 600 מיליון דולר לאבטחת מזון, 510 מיליון דולר לבריאות ו-650 מיליון דולר למים. מתוך הניסיון המצטבר בעניין היחס בין בקשות המימון של מדינות נצרכות לבין ההתחייבויות של המדינות התורמות ובין ההתחייבויות לגיוס בפועל, ירדן תיאלץ להסתפק בסיוע שיגיע לכל היותר לשני שלישים מהסכום שביקשה. יצוין שבשנים קודמות נחלק הסיוע שירדן קיבלה בגין אירוח הפליטים הסורים בין מענקים ומלוות בתנאים נוחים (ריבית נמוכה והתחלת החזר מאוחרת). כלומר, חלק מהנטל הכספי ייפול בכל מקרה על ירדן. גם כך, נטל החוב הלאומי של ירדן גרם לממשלה להחליט ב-2018, בלחץ קרן המטבע הבינלאומית, על שורה של צעדים כמו ביטול סובסידיות והעלאת מדרגות מס ההכנסה ומס קנייה, ובעקבות הפגנות ממושכות נאלץ המלך להחליף את ראש הממשלה ולהשעות את הרפורמות.

בבעיות שנסקרו ובבעיות אחרות קבועות וכאלו שהחריפו בשל גל ההגירה הסורי, ובהיעדר פתרון מקיף להן, טמונים זרעי פורענות העלולים לזעזע בעתיד את היציבות שממנה נהנים היום המשטר והממלכה.

'האביב הערבי', הפליטים הסורים וביטחון ירדן

בשבע השנים מאז תחילתו של 'האביב הערבי' לא הועמד המשטר בירדן בפני אתגרים ביטחוניים חיצוניים או פנימיים רציניים. את התביעות לרפורמות בשיטת

הממשל שעלו בשנתיים הראשונות לאביב הערבי הכיל המלך בשינויים שאינם מרחיקי לכת בחוקה ובחוקים הנוגעים לשיטת הבחירות. שינוי שיטת הבחירות הביא אומנם לפרלמנט שמסרב לעיתים להיות חותמת הגומי להחלטות המלך וממשלתו, אך הוא אינו קורא תיגר על מוסד המלוכה, מעמדו וסמכויותיו.

מנגד, הצלחותיו המוקדמות של ארגון דאע"ש ויצירת המרחב הטריטוריאלי שלו בסוריה ובעיראק הדליקו נורת אזהרה בעמאן. הגבולות הארוכים עם סוריה ועיראק, 560 קילומטרים, פרוצים ללא מכשולים טבעיים משמעותיים,

והם נוחים יחסית למעבר בלתי חוקי. מזה 30 שנה מנסים שלטונות הביטחון הירדניים להתמודד עם בעיות פשיעה (הברחות, בין השאר של סמים ונשק), חצייה

שינוי שיטת הבחירות
הביא אומנם לפרלמנט
שמסרב לעיתים להיות
חותמת הגומי להחלטות
המלך וממשלתו, אך
הוא אינו קורא תיגר
על מוסד המלוכה,
מעמדו וסמכויותיו.

של פליטים ומעבר מתגייסים ירדנים לארגונים ג'האדיסטיים-סלפיסטיים למיניהם. מספרם המדויק של האחרונים אינו ידוע וההערכות נעות סביב 2000 מתגייסים בשנים שבהן הגיע ארגון דאע"ש לשיא כוחו. הפיצול האידיאולוגי והארגוני בין דאע"ש ואל-נוצרה ורצח הטייס הירדני מועת' אל כסאסבה (שמטוסו הופל באזור רקה, שהייתה "בירת" דאע"ש בצפון סוריה בסוף 2014) הפחיתו את מידת התמיכה וההתגייסות של צעירים ירדנים לארגון.

מספר פעולות הטרור שבוצעו בירדן מאז 2011 נמוך, ודאי בהתחשב בהימצאותם של תומכים ירדנים רבים בתנועות המוסלמיות הקיצוניות, במצוקות הכלכליות המהוות בית גידול לתומכים ובקרבה הגיאוגרפית למרחב העצמאי של דאע"ש בסוריה ובעיראק. הבולטת בפעולות אלו ושעליה נטל הארגון אחריות התבצעה בעיר כרפ, 140 קילומטרים דרומית לעמאן. בפעולה מתוכננת שבה השתמשו שישה טרוריסטים בשיטות מתוחכמות נהרגו 13 ירדנים, 11 מהם מכוחות הביטחון, כולל מגדוד 71 של הכוחות המיוחדים, וכן חמישה מתוך ששת התוקפים. הפעולה הביאה לכך ש-47 מתוך 130 חברי הפרלמנט דרשו את סילוקו של שר הפנים האחראי לכוחות הז'נדרמריה (שהתעמתה עם הטרוריסטים עד בואם של חיילי הכוחות המיוחדים). ואכן, בינואר 2017 הוחלפו כמה שרים וביניהם שר הפנים.

לפחות שלוש פעולות טרור בוצעו ב-2016 ובתחילת 2017 באזור משולש הגבולות עיראק-סוריה-ירדן. באזור זה מתגוררים מספר שבטים בדואים שהגבולות, התייעוד הרשמי שבו הם מחזיקים וכוחות הביטחון הדלילים של שלוש המדינות לא מנעו מהם לחצות את הגבולות כל אימת שרצו לצורך הברחת סחורות וביניהן סמים, ומאז 2011 גם הברחות של סורים שנמלטו מאזורי הלחימה. בעוד רוב הפליטים שעברו לירדן באזור אירב־ירמ'א בצפון המדינה באו מאזור דרעא, דמשק וחומס, אלו שחצו במזרח ירדן באו ברובם מרקה. במנוסתם דרך מזרח סוריה הם עברו דרך שטחים שנשלטו על ידי הארגון. חששם של הירדנים היה שבין אלה הוחדרו פעילים של הארגון. משום כך יחס השלטונות הירדנים לפליטים אלה נוקשה פי כמה וכמה מיחסם לפליטים שחצו את הגבול בצד המערבי של גבול סוריה-ירדן. למעשה, קרוב ל-80 אלף מהם מרוכזים בהסגר במחנות אל-רוקבאן, שהוא למעשה שטח הפקר בין סוריה וירדן (ואדלאת). פעולת הטרור החמורה ביותר בוצעה ביוני 2016, כאשר מכונית תופת פרצה מתוך המחנה לעבר עמדה סמוכה של הצבא הירדני, ובהתפוצצות נהרגו שישה חיילים ירדנים.¹³ דאע"ש קיבל אחריות לפיגוע. בעקבות התקרית באל-רוקבאן סגרה ירדן את הגבול עם סוריה ולמרות הלחצים הבינלאומיים, בעיקר בקיץ 2018, בעקבות השתלטות הצבא הסורי על מרבית השטח של דרום סוריה, סירבה ירדן להתיר לפליטים סורים נוספים להיכנס לשטחה. יש להניח שמדיניותה של ירדן בדבר פתיחת הגבול לא תשתנה, אף על פי שדאע"ש הובס מבחינה צבאית ואיבד את מרבית השטח שהיה בשליטתו. פעולות הטרור

שבוצעו באזור צפון-מערב עמאן ב־11 באוגוסט 2018 – אומנם על ידי אזרחים ירדנים שהושפעו מהאידיאולוגיה של מנהיגי דאע"ש ושהבן נהרגו ארבעה אנשי ביטחון ירדנים – יחזקו את החלטת השלטונות שלא לאפשר כניסת פליטים נוספים. ירדן תמצא את עצמה כבר בחודשים הקרובים בפני הדילמה שיוצר הכיבוש מחדש של דרום סוריה על ידי משטרו של אסד: מי ומתי מחליט שהפליטים יכולים לחזור לסוריה ובאיזה סדר עדיפויות, כלומר, מירדן תחילה או מטורקיה ולבנון. יתעוררו שאלות אחרות כמו מה יעלה בגורלם של הפליטים שיסרבו לחזור. מאז שסורים החלו לברוח לירדן באלפיהם, מצויה ירדן בקונפליקט עם ארגונים שעיקר עיסוקם הוא זכויות אדם. הארגון Human Rights Watch האשים את ירדן שבחודשים הראשונים של 2017 גירשה 400 פליטים סורים מדי חודש, נוסף לחזרתם של עוד 300 "שככל הנראה עשו זאת מרצונם".¹⁴ יש להניח שבשלב ראשון יבקשו הירדנים לפרק את שני המחנות בצפון-מזרח המדינה ולהחזיר את תושביהם לסוריה, אבל הם עלולים להיתקל בסחבת סורית בנקודה זו מאותן סיבות שירדן תרצה בהחזרתם.

סיוע ישראלי

השינויים הדמוגרפיים בירדן ובאזור, ערעור היציבות האזורית וכניסתן של השחקניות האזוריות איראן וטורקיה לזירה הקרובה לישראל – כל אלה מציבים אתגר לעניין האסטרטגי של ישראל בהמשך יציבותה של הממלכה במסגרת המשטר הנוכחי. היחסים בין ישראל וירדן תלויים בשני גורמים עיקריים – המצב בין ישראל והפלסטינים ויכולתה של ישראל לסייע לירדן באופן ניכר לעמוד באתגר הביטחוני והכלכלי. רוב הנטל של הסיוע הביטחוני לירדן מוטל על ארצות-הברית, אבל גם ישראל נוטלת חלק בתחום הציווד והמודיעין.

ניתן להרחיב את הקשרים הכלכליים באופן שישפר את התועלת ההדדית מהם.

ממשלות ישראל ירדן
וגם הרשות הפלסטינית
נוהגות בחוסר אחריות
ככל שהן דוחות את הדיון
וההחלטות על פתרונות
ארוכי טווח לסוגיית המים.

ישראל יכולה להגביר את רכישותיה בירדן, במיוחד אם זו תמנע את החרם על ישראל מצד גורמים כלכליים פרטיים בירדן. ישראל יכולה לרכוש חשמל סולארי שייצורו הולך ומתרחב בירדן, וכן חול ואבן שהיא נזקקת להם בכמויות גדולות לצורכי בנייה. אם תתברר ההיתכנות הכלכלית של קו רכבת למשאות מהים התיכון לים סוף, שיתוף הפעולה בין ירדן וישראל יניב פירות לשני הצדדים, אם ישראל תסכים להשתמש בנמל עקבה.

בתחום הסחר יכולה ישראל להרחיב את הגמישות שבה נהגה בהסכמים הכלכליים עם ירדן והפלסטינים, להגביר את היבוא של מוצרים המיוצרים בירדן ולהתיר לרשות הפלסטינית יבוא נרחב יותר מירדן במכסים מופחתים.

גידול האוכלוסייה הטבעי, ללא קשר לפיזור האוכלוסייה במרחב שמשתרע בשני צידי נהר הירדן, יצריך פיתוח אזורי של המקורות ושל דרכי הובלת מים. למעשה, כבר עתה המקורות היחידים הם התפלת מי ים ומחזור. ממשלות ישראל ירדן וגם הרשות הפלסטינית נוהגות בחוסר אחריות ככל שהן דוחות את הדיון וההחלטות על פתרונות ארוכי טווח לסוגיית המים. הפתרונות אפשריים רק על בסיס של שיתוף פעולה אזורי, ובלעדיו לא יינתן סיוע פיננסי בינלאומי.

סיכום

בטווח הזמן הקצר מאז פרוץ 'האביב הערבי' הוכיחה ירדן כושר עמידה בלחצים הדמוגרפיים, הכלכליים והביטחוניים, ויציבותה לא עורערה על אף הטלטלות במדינות שכנות. מנגד, אין להתעלם מכשלים ומבעיות שבעתיד הלא רחוק עלולים לזעזע את הממלכה, במיוחד אם רוב הפליטים הסורים והעיראקים יישארו בירדן, ולא יחול שינוי מהותי בנתונים הכלכליים-פיננסיים של ירדן. יכולתה של הממשלה הירדנית לטפל בפזורת הפליטים הסורית נשענת על סיוע כספי מסיבי של מוסדות כלכליים והומניטריים בינלאומיים ומדינות תורמות, ואלו עלולים לאבד עניין ויכולת להמשיך בסיוע לירדן, במיוחד אם שיקום סוריה יהפוך למעשי.¹⁵ גם אם יימשך הסיוע לירדן, הוא יופנה אומנם לרוב אוכלוסיית הפליטים הסורים, אך לא לכולה. בחלק של אוכלוסיית הפליטים שאינו נהנה מהסיוע הולכות ומתפתחות בעיות חברתיות וכלכליות שעלולות להיות נפיצות בעתיד. אף שהמאמר אינו

עוסק בסוגיית הפליטים הפלסטינים בירדן, יצוין שהפסקת חלקה של ארצות-הברית במימון פעולות סוכנות הפליטים של האו"ם אונר"א – המממנת פעילויות חינוך, בריאות, חלוקת מזון ותעסוקה במחנות הפליטים הפלסטינים בירדן – מעוררת דאגה רבה בירדן, והמלך עבדאללה השני העלה את הנושא בשיחותיו עם ראשי הממשל האמריקאי. שכנותיה של ירדן – ערב הסעודית, עיראק, סוריה, ישראל והרשות הפלסטינית – משפיעות במידה רבה על המצב הכלכלי והמצב הביטחוני, ומכאן על יציבותה של ירדן. על אף התייצבות המצב בסוריה ועיראק, נותרו סימני

לתוספת אוכלוסין לא-פלסטינית בירדן ולא-שיעית בלבנון עשויות להיות השלכות פוליטיות פנימיות שיחזקו את המשטרים הנוכחיים במדינות אלו.

שאלה באשר ליכולתן להיחלץ מתוצאות המאבקים האלימים, ולא-יציבות בהן יש השלכות על ירדן. שינויים פרסונליים בהנהגת ערב הסעודית ואי-ודאות לגבי חוסנה הכלכלי עלולים לפגוע בירדן וביכולתה לגייס משאבים פיננסיים. ב-25 השנים שחלפו מאז נחתם חוזה השלום בין ישראל וירדן ידעו היחסים ביניהן עליות ומורדות, ושני הצדדים מאוכזבים מכך שציפיותיהם לא התממשו. לישראל עניין אסטרטגי בחיזוק המשטר ההאשמי בירדן וביכולתו להתמודד בהצלחה עם

האתגרים שהציב המשבר הממושך במזרח התיכון. עניין זה מחייב גיבוש משותף של פתרונות מקיפים וארוכי טווח לאותו חלק מבעיותיה של ירדן הרלוונטי לישראל. 'האביב הערבי' יצר בעיה של פליטים סורים, הגדולה לאין שיעור מזו של הפליטים הפלסטינים. היא יוצרת נטל כלכלי-חברתי מסוכן על ירדן ולבנון וגם על טורקיה, שכלכלתה חזקה פי כמה וכמה מזו של השתיים האחרות. מנגד, לתוספת אוכלוסין לא-פלסטינית בירדן ולא-שיעית בלבנון עשויות להיות השלכות פוליטיות פנימיות שיחזקו את המשטרים הנוכחיים במדינות אלו.

הערות

- 1 המצב המשפטי של פלסטינים רבים מתושבי ירדן והגדה המערבית הסתבך גם בשל ההחלטות שקיבלה ירדן בעקבות ההחלטה ב-1988 להתנתק מהגדה המערבית באופן רשמי.
- 2 “UNICEF assessment shows 85 per cent of Syrian refugee children in host communities live in poverty”, February 25, 2018, <https://reliefweb.int/report/jordan/unicef-assessment-shows-85-cent-syrian-refugee-children-host-communities-live-poverty>
- 3 Camille Dupire, “Syrian refugees will greatly benefit from regularizing situation”, *Jordan Times*, March 5, 2018, <http://www.jordantimes.com/news/local/syrian-refugees-will-greatly-benefit-regularising-situation%E2%80%9999>
- 4 ראש ממשלת ירדן דאז עבדאללה נסור נתן לעמדה הסבר “אלגנטי” יותר באומרו “איננו רוצים לרוקן את פלסטין ובכך לאפשר לכובשים להגשים את יעדיהם”, אלג'זירה, 20 בדצמבר 2014.
- 5 *Jordan Response Platform for the Syria Crisis*, www.jrpsc.org
- 6 בוועידה על סוריה שנועדה בבריסל ב-24–25 באפריל 2018 הגישו ירדן, האיחוד האירופי והארגון “מסמך משותף”, <https://www.consilium.europa.eu/media/34144/jordan-partnership-paper.pdf>
- 7 International Monetary Fund Press Release, 17/291 Jordan: IMF Executive Board Concludes 2017 Article IV Consultation, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/24/pr17291-jordan-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation>
- 8 Hashemite Kingdom of Jordan/Ministry of Water and Irrigation: “National Water Strategy 2016-2025”, p. 10.
- 9 Susan Razzaz, “A Challenging Market Becomes More Challenging: Jordanian Workers, Migrant Workers and Refugees in the Jordanian Labor Market”, International Labor Organization, 2017.
- 10 הדוח המקיף עוסק במכלול הבעיות שמציבה פזורת הפליטים הסורית בירדן. על מספרי המועסקים ראו עמ' 23.
- 11 Camille Dupire, “Regularization campaign for Syrian refugees raises healthcare access concerns” *Jordan Times*, April 2, 2018, <http://www.jordantimes.com/news/local/regularisation-campaign-syrian-refugees-raises-healthcare-access-concerns>

- 11 “UNICEF assessment shows 85 percent of Syrian refugee children in host communities live in poverty”.
- 12 המסמך **הירדני**, *Jordan Response Plan for the Syria Crisis*, www.jrpsc.org, ידי משרד התכנון ושיתוף הפעולה הבינלאומי והארגונים והסוכנויות הבינלאומיים העוסקים בסיוע למדינות המארחות פליטים סורים. על הדיונים וההחלטות של ועידת בריסל ראו כאן: Council of the European Union: ‘Supporting the future of Syria and the region’, co-chairs declaration, www.consilium.europa.eu
- 13 פעולת הטרור באל-דוקבאן הצטרפה לשורת אירועים ותקלות שבהם היו מעורבים כוחות הביטחון הירדניים, אשר גרמו לפיטורי שר הביטחון הירדני וקצינים בכירים. ראו David Schenker: “The Growing Islamic State Threat in Jordan”, The Washington Institute, January 10, 2017, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-growing-islamic-state-threat-in-jordan>
- 14 I have No Idea Why They Sent Us Back, Jordanian Deportations and Expulsions of Syrian Refugees, Human Rights Watch, October 2, 2017, <https://www.hrw.org/report/2017/10/02/i-have-no-idea-why-they-sent-us-back/jordanian-deportations-and-expulsions-syrian>
- 15 קרן החינוך לילדים של האו"ם UNICEF הודיעה ב־20 בספטמבר 2018 על קיצוץ בפעולותיה בתחום החינוך לילדי פליטים סורים בירדן בשל קשיי תקציב; “Funding gap means cuts to education for Syrian refugees in Jordan”, <https://reliefweb.int/report/jordan/funding-gap-means-cuts-education-programmes-syrian-refugees-jordan>

האם האופציה הצבאית מול איראן תחזור אל השולחן?

אפרים קם

התרחיש של מהלך צבאי נגד אתרי הגרעין באיראן היה תמיד בעייתי, רווי סיכונים ומנוגד לעמדתן של רוב המדינות. רק ארצות-הברית וישראל שוקלות אופציה זו, וגם הן אינן ממהרות לבצעה. אישור הסכם הגרעין ב־2015 הקפיא אותה למעשה, אולם עליית ממשל טראמפ והעימות בין איראן לישראל בחזית הסורית משנים את המצב, בעיקר משום שהממשל נוקט מדיניות של לחצים כבדים על איראן. במצב הנוכחי טרם נוצרו תנאים להפעלת האופציה הצבאית מול איראן. ארצות-הברית וישראל מעדיפות כנראה להגביר את הלחצים על איראן ולנסות לאלצה להסכים לתיקון מהותי של הסכם הגרעין, ואולי הלחצים יובילו לזעזוע פנימי באיראן. אולם המצב החדש יוצר אפשרויות חדשות לגבי מהלך צבאי באיראן, בשני תרחישים עיקריים: האחד – אם הסכם הגרעין יתמוטט ואיראן תחליט להעלות מחדש את רמת הפעילות הגרעינית שלה, עד כדי איום לפרוץ לנשק גרעיני; השני – אם התקיפות בסוריה יידרדרו לכדי עימות נרחב בין איראן לישראל, כולל מלחמת טילים ורקטות, שייצרו הזדמנות לישראל לתקוף גם את אתרי הגרעין באיראן.

מילות מפתח: יחסי ארצות-הברית-איראן, עימות ישראל-איראן, אתרי הגרעין באיראן; הסכם הגרעין

מהלך צבאי לעצירת תוכנית הגרעין של איראן באמצעות תקיפת אתרי הגרעין שלה לא היה מעולם אטרקטיבי בעיני המדינות הנוגעות בדבר. היה ברור לכולן שזהו מהלך בעייתי ורווי סיכונים, שהצלחתו אינה מובטחת. ההנחה המקובלת הייתה

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

שגם תקיפה מוצלחת לא תעצור לחלוטין את איראן לאורך ימים, וכי כעבור פרק זמן איראן תנסה לחזור ולשקם תוכנית גרעין צבאית, כשהתקיפה עלולה לתת בידה הצדקה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני. לכך הצטרף החשש שאיראן גם תגיב על התקיפה, וכי תגובתה תסבך את ארצות־הברית ומדינות נוספות בעימות הצבאי. עקב חששות אלה, כמעט כל המדינות הנוגעות בדבר התנגדו עד כה למהלך הצבאי, והבהירו שלא יטלו בו חלק. רק שתי מדינות שקלו את האופציה הצבאית, או לפחות לא פסלו אותה – ארצות־הברית וישראל. שתיהן התבטאו בניסוח דומה: כל האופציות למנוע מאיראן נשק גרעיני נמצאות על השולחן, ובכללן האופציה הצבאית. כך טען ממשל אובמה שהאופציה הצבאית מובאת בחשבון, והנשיא עצמו הדגיש במארס 2012 שהן איראן והן ישראל צריכות להתייחס ברצינות לאפשרות של מהלך אמריקאי נגד אתרי הגרעין של איראן.¹ יתר על כן, בתקופת ממשל אובמה פיתחה ארצות־הברית אמצעי לחימה בעלי יכולת לחדור את המיגון של מתקני הגרעין האיראניים ולגרום להם נזק ניכר.²

אלא שבה בעת הממשל טרח להדגיש שטרם בשלו התנאים לביצוע מהלך צבאי באיראן. הסתייגותו זו נבעה מחששו שמא תקיפת מתקני הגרעין באיראן תעצור את תוכנית הגרעין האיראנית לפרק זמן קצר בלבד, ובסופו של דבר אף תאיץ אותה, וכי התגובה האיראנית הצפויה בעקבות התקיפה תוביל להידרדרות צבאית נרחבת במזרח התיכון שבה תסתבך גם ארצות־הברית, ואשר תגרום משבר בשוק הנפט. לעומת זאת, ישראל סברה שתקיפת אתרי הגרעין יכולה להביא לדחיית תוכנית הגרעין האיראנית לפרק זמן ארוך, שיכולת התגובה של איראן מוגבלת ואיראן תירתע מעימות עם ארצות־הברית, ולכן התרחיש של הידרדרות אזורית נרחבת אינו סביר ביותר.³

הסכם הגרעין והאופציה הצבאית

אישור הסכם הגרעין ביולי 2015 הקפיא למעשה את אפשרות הפעלתה של האופציה הצבאית. מעבר לספקות בדבר סיכויי הצלחתו של המהלך הצבאי, ממשל אובמה לא הסתיר שהוא רואה בהסכם הישג חשוב של מדיניותו כלפי המזרח התיכון, אשר יצר אצלו ציפיות להרחבת הדיאלוג עם איראן לסוגיות אזוריות, ואף להתמתנות מדיניותה. ברור כי גישה זו פגעה באמינותה של הפעלת האופציה הצבאית בידי ממשל אובמה. גם איראן הבינה כנראה שאין בכוונת הממשל לנקוט מהלך צבאי, לפחות כל עוד היא עצמה לא תפר את ההסכם באורח בוטה.

בה בעת, השגת הסכם הגרעין פגעה גם באמינותה של הפעלת האופציה הצבאית בידי ישראל. לישראל היה ברור שידיה כבולות ושאינן ביכולתה לנקוט צעד צבאי שיפגע בהסכם, משום שהיא תואשם בערעורו של ההסכם ובהשלכותיו. ישראל גם תזדקק לסיוע אמריקאי לאחר מהלך צבאי, כדי לבלום תגובה איראנית נגדה

ולמנוע את שיקום תוכנית הגרעין האיראנית – וספק אם הייתה מקבלת סיוע זה מממשל אובמה. ומעל לכל אלה, עוד לפני אישור הסכם הגרעין הודיע אובמה עצמו שממשלו כלל לא נתן לישראל אור ירוק לתקוף באיראן, וראשי הממשל הבהירו לישראל בגלוי שאל לה להפתיע אותו בביצוע תקיפה באיראן.⁴ רבים בארצות-הברית ובישראל סבורים גם שבשנים הראשונות לאחר אישור ההסכם יש בו יתרונות העולים על חסרונותיו, לאור ההגבלות שהוטלו על תוכנית הגרעין האיראנית; רק בשנים הבאות, לאחר שחלק גדול מההגבלות יוסרו ואיראן תוכל לפתח תוכנית מתקדמת להעשרת אורניום, תיווצר הסכנה העיקרית הטמונה בתוכנית הגרעין. ולבסוף, במשך הזמן התברר כי בצמרת הישראלית היו חילוקי דעות רציניים לגבי יעילות התקיפה וכדאיותה, וקשה היה להגיע להחלטה לבצע מהלך צבאי נגד איראן כאשר אנשי מפתח במסד הביטחוני התנגדו לתקיפה. מכל זה ברור כי מאז אישור הסכם הגרעין, ולפחות עד סיום כהונתו של ממשל אובמה, לא היה מקום למהלך צבאי באיראן – לא ישראלי וודאי לא אמריקאי. התנאי העיקרי שיכול היה לאפשר מהלך כזה היה הפרה רצינית של ההסכם על ידי איראן. אלא שעד כה לא הוכח קיומה של הפרה כזו, וברור כי בנסיבות אלה ממשל אובמה היה מתנגד לתקיפה.

ממשל טראמפ: תנאים חדשים

מצב זה השתנה במידה רבה לאחר כניסתו לתפקיד של ממשל טראמפ. לשינוי זה היו שלוש סיבות חשובות במיוחד:

הראשונה – גישתו הבסיסית של ממשל טראמפ כלפי איראן, השונה במהותה מזו של ממשל אובמה, כאשר מלבד הנשיא מצויים לצידו אישים בכירים המצדדים בגישה של יד חזקה כלפי איראן, ובראשם מזכיר המדינה מייק פומפאו והיועץ לביטחון לאומי ג'ון בולטון.

השנייה – החלטתו של טראמפ לפרוש מהסכם הגרעין ולחזור להטיל סנקציות קשות על איראן, המניעה את הנהגת איראן לאיים בחידוש פעילות הגרעין שלה ברמה שקדמה להסכם הגרעין, ואולי מעבר לכך.

השלישית – ההתערבות הצבאית של איראן בלחימה בסוריה, שהחלה עוד בתקופת ממשל אובמה, אך בתקופת ממשל טראמפ הביאה להרחבת העימות הצבאי בין איראן לישראל בזירה הסורית.

נקודת המוצא לשינוי בולט זה היא יחסו של ממשל טראמפ לאיראן. טראמפ רואה באיראן את מקור הרוע העיקרי במזרח התיכון ואת בסיס האוימים על ארצות-הברית ובעלות בריתה באזור, ובראשן ישראל. בעיניו, הרכיב החמור והבעייתי בהתנהלותה של איראן הוא חתירתה להשגת נשק גרעיני, ומאחר שהסכם הגרעין אינו מונע חתירה זו, זהו הסכם גרוע מאוד. אך סוגיית הגרעין אינה הכול. לצד

איום זה מונה הממשל גם את התערבותה של איראן במדינות אחרות באזור, את מאמציה הגוברים להרחיב את מעגל נוכחותה והשפעתה במרחב, גם על חשבון ההשפעה והאינטרסים של ארצות־הברית בו, את השקעתה בפיתוח טילים ארוכי טווח ואת תמיכתה בטרור. ממשל טראמפ אינו מאמין כקודמו בסיכוי לבנות יחסי אמון ומערכת הידברות עם המשטר האיראני הנוכחי, שיביאו בהמשך התהליך להתמתנותה של איראן.

במקום זאת, ממשל טראמפ סבור כנראה שרק מערכת לחצים כבדים שתופעל על איראן בתחומים שונים תוכל להביא לשינוי באופיו ובמדיניותו של הממשל האיראני, ואולי תחזק את האופוזיציה נגדו ותביא לנפילתו. לחצים אלה הופעלו עד כה בשני גלים: בהודעת טראמפ על פרישת ארצות־הברית מהסכם הגרעין, שלוותה בהחזרת הסנקציות הכלכליות על איראן ובהבטחה להטיל סנקציות נוספות, שהשפעתן כבר מורגשת במשק האיראני, ובתריסר התנאים הקיצוניים שמזכיר המדינה פומפאו הציב בפני המשטר האיראני.⁵ גם אם מערכת הלחצים על איראן והרעת המצב הכלכלי שלה לא יובילו לשינוי המשטר, הממשל מקווה שאלה לפחות יניעו את איראן להסכים לפתיחת הסכם הגרעין ולשינויים ניכרים בו, ברוח דרישותיהן של ארצות־הברית וישראל.

ממשל טראמפ לא איים עד כה בצעדים צבאיים משמעותיים נגד איראן – לא בהקשר לתוכנית הגרעין ולא בהקשר לנוכחות האיראנית בסוריה. הממשל אומנם מעניק גיבוי מילולי מלא לתקיפות חיל האוויר הישראלי נגד יעדים איראניים בסוריה ומצדיק אותן,⁶ ומטוסים אמריקאיים תקפו פעמים אחדות שיירות נשק של איראן והמיליציות השיעיות, אולם בשלב הנוכחי נראה שהממשל אינו רואה מקום למהלך צבאי נגד אתרי הגרעין באיראן – משום שאיראן טרם סיפקה עילה לתקיפה באמצעות הפרה בוטה של הסכם הגרעין. אך נראה שהסיבה החשובה יותר להימנעות מתקיפה היא שהפעלת הלחצים הכלכליים נגד איראן טרם מיצתה את עצמה והיא עשויה לתת פירות נוספים בעתיד, ולכן עדיין אין סיבה להסתבך בתקיפת אתרי הגרעין. כך הסביר מזכיר המדינה מייק פומפאו בסוף יוני 2018, כי אם איראן תחתור להשגת נשק גרעיני היא תעמוד מול זעמו של כל העולם, אך הוא הבהיר שבכך אין הוא מדבר על מהלך צבאי נגד איראן.⁷

תפיסתו של ממשל טראמפ משפיעה גם על עמדת ישראל. בתקופת ממשל אובמה נמנעה ישראל ממהלך צבאי באיראן, בין השאר משום שעמדת הממשל לגבי האופציה הצבאית הייתה שונה מעמדתה. עתה ישראל נמנעת מאיום במהלך צבאי באיראן דווקא עקב הקרבה בין עמדותיה לזו של ממשל טראמפ. ישראל שותפה כנראה לעמדתו של ממשל טראמפ, שהדרך הנכונה כיום לטפל בסוגיית הגרעין האיראני היא לערער את הסכם הגרעין ולהכביד את הלחץ הכלכלי על המשטר האיראני. כל עוד לחץ זה מופעל, אין גם לישראל סיבה לשקול את הפעלת

האופציה הצבאית, על כל הסיכונים הכרוכים בה, ועדיף להמתין עד שיתבררו תוצאותיו של הלחץ.

שני תרחישים אפשריים לאופציה הצבאית

גם אם משמעות הדברים היא שבשלב זה הן ממשל טראמפ והן מנהיגי ישראל אינם שוקלים כנראה להפעיל את האופציה הצבאית, היא עשויה לצאת מהקפאה זו לפחות בשני תרחישים. שניהם לא היו רלוונטיים כאשר הושג הסכם הגרעין, והם נובעים ממדיניותו של ממשל טראמפ כלפי איראן ומהמתח שנוצר בין איראן לישראל בזירה הסורית.

התרחיש האחד נוגע להתנהלות איראן בתחום הגרעין. איראן טרם הגדירה סופית את עמדתה בסוגיה זו. ברור שהיא מעוניינת מאוד בהמשך הסכם הגרעין, ורואה בפרישת ארצות הברית ממנו והחזרת הסנקציות צעד חמור ומזיק לגביה. מסיבה זו היא טרם הודיעה על ביטול ההסכם, ובינתיים היא מנסה להחיות אותו בשיתוף פעולה עם חמש השותפות האחרות להסכם, שגם להן עניין דומה. אולם אפשר להניח שגישתה זו של איראן היא עמדת ביניים בלבד, מסיבה כפולה: איראן מעמידה בפני חמש המדינות תנאים להמשך ההסכם – כגון הימנעות ממשא ומתן בסוגיית הטילים הבליסטיים ובהתנהלותה האזורית של איראן, ופיצוי על הנזקים שהחזרת הסנקציות תגרום לה – שקרוב לוודאי כי לפחות הממשלות האירופיות לא יקבלו אותם כפי שהם. חשוב מכך, תמיכה משותפת זו בהמשך ההסכם אינה מסייעת לאיראן במידה רבה, משום שהחזרת הסנקציות על ידי ממשל טראמפ כבר מחמירה את מצבו של המשק האיראני במידה ניכרת, כאשר לשותפותיה של איראן להסכם אין יכולת מספקת לסייע לה בצמצום נזקי הסנקציות.

במצב קשה זה, ואם הסכם הגרעין יתמוטט לבסוף ללא השתתפות ארצות הברית, עומדות בפני איראן שתי דרכי פעולה אפשריות. האחת, להגמיש את עמדתה בעניין ההסכם ולגלות נכונות להגיע להסכם מחודש, שיענה על לפחות חלק מהדרישות האמריקאיות הן בסוגיית הגרעין והן בסוגיות אחרות, כדוגמת תוכנית הטילים והתנהלותה האזורית. זו אפשרות קשה מאוד לאיראן, שעד כה דחתה על הסף כל הצעה לפתוח את הסכם הגרעין למשא ומתן מחודש או לדון בסוגיית הטילים, מה גם שדיון מחודש באלה כאשר מולה נמצא ממשל טראמפ אינו מבשר טובות לאיראן.

הדרך השנייה הנשקלת כנראה על ידי איראן היא לחרוג מההגבלות שההסכם הטיל על תוכנית הגרעין האיראנית, או מחלקן. זוהי אפשרות שאיראן מאותתת לגביה בחודשים האחרונים כתגובה לפרישת ארצות הברית מההסכם, ובעיקר משדרת כוונה לחזור להעשרת אורניום ברמה של 20 אחוזים. כאמנהאי גם הזהיר שאם הסכם הגרעין לא ישרת את מטרותיה של איראן, היא תפרוש ממנו לחלוטין.⁸

גם שר החוץ האיראני מוחמד ג'ואד זריף הזהיר שאיראן עשויה לחדש את פעילות הגרעין שלה בקצב מהיר הרבה יותר, בתגובה לצעדי ארצות־הברית.⁹ ובינתיים הודיע עלי אכבר צאלחי, ראש הארגון לאנרגיה אטומית של איראן, שארצו פועלת לייצור צנטריפוגות מתקדמות למטרות מחקר; צאלחי הדגיש שפיתוח צנטריפוגות אלה אינו חורג מהגבלות הסכם הגרעין.¹⁰ אבל סביר להניח שאם וכאשר איראן תחליט לחרוג מההגבלות, יסייע הצעד הנוכחי לקצר את התהליך לפיתוח תוכנית העשרת אורניום גדולה.

אלא שדרך זו בעייתית לא פחות מהקודמת, משום שאיראן צריכה להביא בחשבון שצעדים היכולים להתפרש כחתימה לנשק גרעיני עלולים להוביל למהלך צבאי – אמריקאי או ישראלי – נגד אתרי הגרעין. איראן גם תרחיק מעליה את הממשלות האירופיות, משום שפרישתה מההסכם תבטל את יתרונותיו עבורן. מסיבה זו, כנראה, איראן נזהרה עד כה בצעדיה, ולמרות שאימה בהפרת ההגבלות על תוכנית הגרעין, היא טרם פעלה בכיוון זה.

גם בתרחיש של חריגה איראנית מההגבלות על תוכנית הגרעין, ספק אם ממשל טראמפ ימהר להגיב בשימוש בכוח צבאי, בטרם יהיה ברור שאיראן אכן מפרה באופן חמור את הסכם הגרעין, ומתקרבת לפריצה לנשק גרעיני. עד כה הממשל לא גילה נטייה לנקוט מהלכים צבאיים משמעותיים או לאיים בהם על איראן. לפיכך הוא עשוי להעדיף הפעלת לחצים כלכליים כבדים עוד יותר, ולמצות את האפשרות של לחץ לפתיחת הסכם הגרעין לדיון מחודש, בטרם יפנה לאופציה הצבאית.

התרחיש השני שונה במהותו, ונוגע לשינויים שחלו במעמדה של איראן בזירה הסורית. מאז 2014 העבירה איראן כוחות צבאיים למשימות לחימה בזירה הסורית. כוחות אלה כוללים ברובם יחידות מחזבאללה שהועברו מלבנון, מיליציות שיעיות מעיראק ולוחמים שיעים שגויסו בפקיסטן ובאפגניסטן; מיעוטם של הכוחות הם יחידות איראניות מ'משמרות המהפכה' ומ'כוח קודס' הכפוף ל'משמרות המהפכה', המנהיגות את חזבאללה ואת המיליציות השיעיות האחרות בלחימה בסוריה. משימתם הראשונה במעלה של כוחות אלה הייתה לסייע למשטר אסד, שנקלע למצוקה קשה והיה בסכנת התמוטטות. אולם בשלב מוקדם התברר שאיראן מתכוונת להשאיר את כוחותיה בסוריה ללא הגבלת זמן, ולנצל את המאחז הצבאי שהיא בונה שם כדי לחזק במידה משמעותית את האיום מצד חזבאללה על ישראל גם מכיוון החזית הסורית.

מצב זה חייב את ישראל לפגוע שוב ושוב בכוחות איראנים ושיעיים בסוריה, בעיקר באמצעות תקיפות אוויריות. התקיפות כוונו כלפי שיירות המעבירות נשק מתקדם לחזבאללה, מפעלים שאיראן הקימה בסוריה לייצור נשק מתקדם, מאגרי רקטות שאיראן צברה בסוריה עבור חזבאללה ומערכות הגנה אווירית שאיראן הקימה בסוריה.

בתנאים הנוכחיים קיימת סבירות נמוכה לאפשרות של תקיפת מתקני הגרעין באיראן כתוצאה מהידרדרות בין איראן וישראל בזירה הסורית, ולכך מספר סיבות: לממשל טראמפ אין סיבה ועניין להסתבך בעצמו במהלך צבאי באיראן כפועל יוצא של המצב בסוריה; איראן מצידה נזהרה עד כה שלא להרחיק לכת בתגובתה על התקיפות הישראליות בסוריה, כנראה מתוך הערכה שישראל נהנית מיתרון צבאי ניכר על פני איראן בזירה הסורית; ייתכן גם שאיראן חוששת כי ישראל תנצל את ההזדמנות ותתקוף את אתרי הגרעין באיראן; גם רוסיה עשויה להפעיל את השפעתה על שני הצדדים כדי למנוע עימות נרחב ביניהם; ישראל מצידה עשויה להימנע מתקיפת האתרים עקב מורכבות הפעולה והשלכותיה, ובכלל זה מחשש שאיראן תפעיל את מערך הטילים והרקטות שלה ושל חזבאללה נגד מטרות בישראל. אבל נחישותה של ישראל למנוע את בניית המאחז האיראני בסוריה באמצעות המשך התקיפות והגברתן, וההנחה שאיראן תצטרך בסופו של דבר להגיב בהיקף נרחב יותר כדי להגן על כוחותיה – מגבירות את הסיכוי ששני הצדדים יידרדו לעימות נרחב ביניהם. אם הדבר יקרה, אין להוציא מכלל אפשרות שישראל תראה בכך הזדמנות והצדקה לתקוף גם את מתקני הגרעין של איראן.

ישראל תימצא בעניין זה במצב שונה מבעבר. בתקופת ממשל אובמה, מהלך צבאי ישראלי באיראן לא היה אפשרי כמעט. לעומת זאת, יש קרבה רבה בין ישראל לבין ממשל טראמפ. לא ידוע אם קיימת הסכמה או אף הבנה כללית בין ממשלות ארצות-הברית וישראל לגבי התנאים שיש לנקוט בהקשר למהלך צבאי באיראן. סביר יותר להניח שבשלב זה אין עדיין הסכמה כזו, משתי סיבות. האחת, ממשל טראמפ מתמקד עדיין בהגברת הלחצים הכלכליים והמדיניים על איראן. הסיבה

השנייה – ככלל, ממשל טראמפ אינו נוטה לבצע מהלכים צבאיים, אלא כשנוצר איום חמור על ביטחון ארצות-הברית. יתר על כן, בשלב הנוכחי איראן טרם הפרה בצורה בולטת את הסכם הגרעין, ויש עדיין יתרונות להסכם עקב ההגבלות המוטלות על תוכנית הגרעין האיראנית. במצב זה, כל הממשלות האחרות הקשורות בהסכם סבורות שיש להמשיך לקיימו גם אם יש מקום להכניס בו שינויים, וודאי שהן מתנגדות למהלך צבאי באיראן, שיטרוף את הקלפים. למערכת השיקולים הנוגעים לאופציה הצבאית נוסף גם מצבה האסטרטגי של איראן. בשנים האחרונות נראה מצבה של איראן פגיע יותר מאשר בעת אישור הסכם

נחישותה של ישראל
למנוע את בניית המאחז
האיראני בסוריה וההנחה
שאיראן תצטרך בסופו של
דבר להגיב בהיקף נרחב
מגבירות את הסיכוי ששני
הצדדים יידרדו לעימות
נרחב ביניהם.

הגרעין, בשל מספר סיבות: ממשל טראמפ מוכן לנקוט צעדים לשם בלימת האיום האיראני, בינתיים בתחום הכלכלי; עתיד הסכם הגרעין שאיראן מעוניינת בקיומו מוטל בספק עקב פרישת ארצות-הברית ממנו, ולא ברור אם השותפות האחרות

להסכם יצליחו להחיות אותו; ההתערבות הצבאית של איראן בזירה הסורית מעניקה לה נכס חשוב, אבל גם מותירה אותה ואת המיליציות השיעיות בעלות בריתה חשופות לתקיפות אוויריות ישראליות, ללא מענה איראני אפקטיבי; לישראל יש כיום יכולת תקיפה אווירית משופרת, בעקבות קליטת מטוסי ה-F-35; וההתערבות האיראנית בסוריה הפכה גם לבעיה פנימית, כאשר המוני איראנים יוצאים לרחובות בדרישה להפנות לרווחת הציבור את המשאבים הרבים המושקעים בסוריה ובמדינות אחרות.

מצד אחר, איראן אומנם מקיימת קשר ושיתוף פעולה הדוקים יותר עם רוסיה בתחום הצבאי, בעיקר בהקשר להתערבותן בסוריה, אולם קשר זה בעייתי מבחינתה של איראן. יש ביניהן ניגודי אינטרסים ושיקולים לגבי עתידה של סוריה. רוסיה מקיימת הידברות רצופה עם ישראל ברמות הבכירות ביותר, ועד כה לא התערבה בשטח לטובתה של איראן כדי לבלום את התקיפות הישראליות. רוסיה אינה מעוניינת כנראה בהצבת כוחות איראניים ושיעיים בקרבת הגבול הישראלי, מחשש שזו תביא לתקיפות ישראליות חוזרות שיסכנו את ההסדרה העתידה בסוריה ואת יציבות המשטר בה.

משמעויות

התנאים שישפיעו על נקיטת מהלך צבאי נגד איראן השתנו לעומת אלה ששררו בעקבות השגת הסכם הגרעין. ממשל טראמפ נוקט צעדים מהותיים כלפי איראן. לצעדים אלה, להצבעתו על איראן כאיום מרכזי על המעמד והאינטרסים של ארצות הברית, לתמיכתו העקרונית בעמדת ישראל כלפי איראן ולחוסר הוודאות לגבי צעדיו העתידיים כלפי המשטר האיראני – יש משמעות הרתעתית מדאיגה בעיני איראן. על אלה נוספת האפשרות של הידרדרות בעימות בין איראן לישראל בהקשר למאחז הצבאי שאיראן בונה בסוריה.

יחד עם זאת, דווקא הפגיעה במצבה של איראן אינה מגבירה בהכרח רק את הסיכוי למהלך צבאי נגדה. אדרבה, קשייה של איראן פותחים פתח לצעדים חלופיים נוספים נגדה: לחצים כלכליים; הגברת האפשרות של תסיסה פנימית באיראן; פגיעה בכוחותיה בסוריה; לחץ לפתיחת הסכם הגרעין למשא ומתן מחודש, שאולי יוביל להסכם חיובי יותר מבחינת ארצות הברית וישראל; והגברת שיתוף הפעולה בין ארצות הברית לישראל ולערב הסעודית לשם הצרת צעדיה של איראן. אם צעדים מעין אלה יהיו אפקטיביים, לא יהיה צורך בשלב זה במהלך צבאי באיראן בהקשר הגרעיני. זו אולי הסיבה לכך שבתקופת ממשל טראמפ, הן ארצות הברית והן ישראל אינן מזכירות בינתיים את האופציה הצבאית – ובכל מקרה פחות מאשר בתקופת ממשל אובמה.

אולם למרות שיפור הסיכויים לצעדים חלופיים, לא נעלם גם הסיכוי למהלך צבאי, בעיקר אם יתברר שיעילותם של צעדי ממשל טראמפ פוחתת, אם איראן תמצא דרכים – בשיתוף עם ממשלות אחרות – להפחית את השפעתם. מהלך כזה יכול להתבצע לפחות בשני תרחישים. האחד – נקיטת צעדים משמעותיים מצד איראן בתחום הגרעין בתגובה ללחצי ארצות־הברית. צעדים כאלה יקרבו אותה לפריצה לנשק גרעיני, על רקע התמוטטות הסכם הגרעין וסירוב איראני להכניס שינויים מהותיים בהסכם הגרעין. התרחיש השני – הידרדרות צבאית בין איראן לישראל בזירה הסורית, שתיצור הזדמנות לישראל לתקוף את יעדי הגרעין באיראן. אין מדובר בעימות מוגבל שעלול לכלול החמרה של התקיפות הישראליות בסוריה, ובירי ספוראדי של רקטות וטילים מהצד האיראני – אלה לא ייצרו עילה לתקיפת אתרי הגרעין. מדובר בהידרדרות מקיפה וכבדת משקל, שעלולה לכלול ירי מסיבי של טילים ורקטות על יעדים ישראלים מצד חזבאללה מלבנון ומסוריה, ואולי מאיראן עצמה, שייתנו בידי ישראל הצדקה לנצל את ההזדמנות ולפגוע באתרי הגרעין באיראן.

אם האפשרות של מהלך צבאי תעמוד על הפרק באחד התרחישים הללו, שאלה חשובה תהיה מי ייטול על עצמו את הביצוע. כבר נאמר כי יהיו שתי מועמדות בלבד לביצוע המהלך – ארצות־הברית וישראל. לארצות־הברית יש יתרון ניכר על ישראל מבחינה מבצעית. כוחותיה האוויריים מוצבים בקרבה רבה יותר ליעדים באיראן, ויכולותיה המבצעיות משופרות יותר. כושר ההרתעה שלה כלפי איראן גבוה יותר מזה של ישראל, והוא עשוי להרתיע את איראן מנקיטת תגובה משמעותית בעקבות התקיפה. לארצות־הברית יש גם יכולת גבוהה יותר מזו של ישראל לבצע סדרה של תקיפות לאורך זמן, כדי למנוע מאיראן לשקם

את האתרים שייפגעו, ייתכן עד כדי כך שאיראן תוותר על ניסיון ממושך לבנות מחדש את תוכנית הגרעין. גם מבחינה מדינית יש לארצות־הברית יכולת עמידה טובה במידה רבה מזו של ישראל מול תגובה בינלאומית.

אף על פי כן, אם הממשל יגיע למסקנה שהמהלך הצבאי הכרחי כדי לעצור את איראן בדרך לנשק גרעיני, אפשר שהוא יעדיף שהתקיפה תבוצע על ידי ישראל, בגיבוי אמריקאי. הסיבות להעדפה זו יכולות להיות האינטרס של הממשל לא להסתבך בפעילות צבאית במזרח התיכון

מעבר למאבק בטרור, וההנחה שביצוע המהלך בידי ישראל יותיר לממשל חופש פעולה רב יותר בניצול תוצאותיו. מכל מקום, אם בחינת האופציה הצבאית תהיה קשורה בהידרדרות חמורה בין איראן לישראל בזירה הסורית, סביר יותר להניח שתקיפת אתרי הגרעין באיראן תבוצע על ידי ישראל, ייתכן בגיבוי אמריקאי.

אם הממשל יגיע למסקנה שהמהלך הצבאי הכרחי כדי לעצור את איראן בדרך לנשק גרעיני, אפשר שהוא יעדיף שהתקיפה תבוצע על ידי ישראל, בגיבוי אמריקאי.

שאלה חשובה הנוגעת לאופציה הצבאית תהיה בעניין לוח הזמנים לפעולה ומידת ההסכמה לגביה. מבחינה זו עשוי להיות הבדל בין שני התרחישים. סביר להניח שגם אם איראן תחרוג מההגבלות שהוטלו על תוכנית הגרעין שלה במסגרת ההסכם, לא כל חריגה תוביל למהלך צבאי. ברור שלא תהיה הסכמה בין הממשלות הנוגעות בדבר לגבי מהות ההפרה שתחייב תגובה צבאית. אפשר גם לצפות שמלבד ארצות־הברית, השותפות האחרות להסכם ימשיכו לדבוק בעמדתן שבכל מקרה אין לפנות למהלך צבאי, אלא במצב קיצוני.

סביר להניח שגם אם יאותרו צעדים שיחשידו את מהלכיה של איראן בתחום הגרעין, יידרש פרק זמן לא קצר לגיבוש החלטה בכיוון המהלך הצבאי. כן יידרש זמן ניכר כדי לבדוק את מהותם של הצעדים האיראניים ולהסכים על מידת חומרתם, לפחות בין ארצות־הברית וישראל. ולא פחות חשוב, גם אם הממשל האמריקאי ישקול בחיוב את האופציה הצבאית, הוא יבקש למצות לפני כן את כל האפשרויות האחרות, כולל בחינת נכונותה של איראן לוותר, וניסיון לבנות קואליציה שתתמוך במהלך כוח נגד איראן.

לעומת זאת, תרחיש ההידרדרות בין איראן לישראל עשוי להיות מורכב פחות ומהיר יותר. פעילות שני הצדדים ועמדותיהם יהיו ברורות יותר, מספר השחקנים יהיה קטן יותר, קבלת ההחלטות עשויה להיות מהירה יותר ואם תתקבל החלטה לתקוף את אתרי גרעין – סביר להניח שזו תבוצע בידי ישראל.

השורה התחתונה: בתנאים הנוכחיים אין בסיס מספיק – אמריקאי או ישראלי – לתקיפת אתרי הגרעין. בסוגיית הגרעין יש למהלך הצבאי חלופה נאותה בדמות הלחצים האמריקאיים על איראן, והעימות בין איראן לישראל בחזית הסורית עדיין מוגבל. אלא שבתנאים אלה עלול לחול שינוי – אם איראן תאיץ את פעילות הגרעין שלה במידה ניכרת ומאיימת, או אם העימות בין איראן לישראל יידרדר לממדים של מלחמת טילים.

הערות

- 1 Jeffrey Goldberg, "Obama to Iran and Israel: 'As President of the United States, I Don't Bluff'", *The Atlantic*, March 2, 2012, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/obama-to-iran-and-israel-as-president-of-the-united-states-i-dont-bluff/253875/>
- 2 Daniel Sobelman, "Restraining an Ally: Israel, the United States, and Iran's Nuclear Program, 2011-2012", *Texas National Security Review*, August 14, 2018, <https://tnsr.org/2018/08/restraining-an-ally-israel-the-united-states-and-irans-nuclear-program-2011-2012/>
- 3 Ray McGovern, "Mullen Wary of Israeli Attack on Iran", *Common Dreams*, March 7, 2010, <https://www.commondreams.org/views/2010/03/07/mullen-wary-israeli-attack-iran>
Gary Samore and Ephraim Kam, "What is the Israeli attack on Iran? ראו הרחבה בעניין זה: What

- Happened to the Military Option Against Iran?", Iran Matters, Belfer Center, Harvard University, September 29, 2015, <https://www.belfercenter.org/index.php/publication/what-happened-military-option-against-iran>
- "Obama: No green Light for Israel to attack Iran", CNN, July 7, 2009, 4
<http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/07/07/obama.israel.iran/index.html>
- "After the Deal: A New Iran Strategy", U.S. Department of State, Washington 5
D.C., May 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>
- Herb Keinon, "Bolton Defends Israeli Strikes in Syria Against Iranian Targets", 6
The Jerusalem Post, August 22, 2018, <https://www.jpost.com/Middle-East/Iran-News/Bolton-defends-as-legitimate-self-defense-Israeli-strike-in-Syria-565504>
- "Pompeo: Iran will face 'wrath of entire world' if it pursues nuclear weapons", 7
Times of Israel, June 26, 2018, <https://www.timesofisrael.com/pompeo-iran-to-face-wrath-of-entire-world-should-it-pursue-nuclear-weapons>
- "Iran's Khamenei says nuclear deal can be abandoned if does not serve interest: 8
Website", U.S. News, August 29, 2018, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2018-08-29/irans-khamenei-says-nuclear-deal-can-be-abandoned-if-does-not-serve-interests-website>
- Iranian Foreign Minister Javad Zarif: "Trump's behavior will prompt backlash", 9
CBS News, September 30, 2018, <https://www.cbsnews.com/news/iranian-foreign-minister-javad-zarif-on-face-the-nation-trumps-bully-behavior-will-prompt-backlash/>
- "Iran's nuclear chief: Iran to produce advanced centrifuges within bounds 10
of JCPOA", Mehr News Agency, June 7, 2018, <https://en.mehrnews.com/news/134605/Iran-to-produce-advanced-centrifuges-within-bounds-of-JCPOA>

התהליך הבינלאומי להגבלת מערכות נשק אוטונומיות: משמעויות לישראל

לירן ענתבי

מערכות נשק אוטונומיות המסוגלות להפעיל כוח קטלני ללא מעורבות אנושית במעגל ההפעלה נפוצות לאחרונה יותר ויותר. הדיון סביב חוקיות ומוסריות השימוש במערכות אלו הולך ומתרחב, ובשנים האחרונות אף מתקיים בין המדינות החתומות על האמנה להגבלת נשק קונוונציונלי מסוים (CCW) דיון בנוגע לאפשרות להוסיף פרוטוקול שיגביל את השימוש, ואולי אף את פיתוחן של מערכות אלו. המאמר סוקר את התהליך המתקיים בנושא זה בזירה הבינלאומית, מציג את עמדותיהן של כמה מן המדינות המובילות וכן את משמעויות התהליך עבור ישראל, שהיא יצרנית, יצואנית ומפעילה של טכנולוגיה צבאית מתקדמת. מופיעות גם המלצות לחבור למדינות המציגות עמדה תכליתית ודומה לזו של ישראל, דוגמת ארצות הברית ורוסיה. כמו כן ממליץ המאמר לישראל לשקול הסדרה פנימית רשמית ופומבית של התחום, בדומה לארצות הברית, במטרה להנחות בצורה ברורה את גורמי הפנים שלה ולהיות מובילה חיובית גם בזירה הבינלאומית.

מילות מפתח: מערכות נשק אוטונומיות, רובוטים, שדה הקרב העתידי, כלים בלתי מאוישים, בקרת נשק.

מבוא

מערכות נשק אוטונומיות הן מערכות בלתי מאוישות או רובוטיות המסוגלות לפעול ללא מעורבות אנושית או תוך מעורבות אנושית מועטה, בביצוע משימות צבאיות ובתוכן גם הפעלת כוח קטלני. התפתחותן נדונה מאז שנת 2014 על ידי המדינות החתומות על האמנה משנת 1980 להגבלת נשק קונוונציונלי מסוים של

ד"ר לירן ענתבי היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

האו"ם (CCW – The Convention on Certain Conventional Weapons), אולם הדיון נמצא עדיין בשלביו הראשונים. אחד הקשיים בדיונים הללו הוא להגיע להסכמה מושגית, לא כל שכן להסכמה על הצורך לאסור שימוש או להסדיר את השימוש במערכות אלו, בין היתר משום שעדיין לא ברורות ההשלכות שלהן על תחומים רבים ומגוונים בתוך ומחוץ להקשרי בקרת נשק.

מאמר זה יתאר את ניסיון ההסדרה הבינלאומי ואת האתגרים שבהם הוא נתקל, וכן יבחן את המשמעויות הצפויות לישראל. על בסיס זה יבקש המאמר להמליץ על מדיניות רצויה לישראל בשלב זה של התהליך, כמו למשל חבירה למדינות המציגות עמדה תכליתית ובעלות אינטרסים דומים במסגרת התהליך הבינלאומי; מומלצת גם הקפדה יתרה על שימוש במערכות השונות בהתאם לתקנים הנורמטיביים ודיני הלחימה המקובלים, במטרה למנוע סיבות לביקורת על ישראל ועל השימוש במערכות אלו, וכן במטרה לשמר את חופש הפעולה שלה בתחום כדי שלא ייפגעו אינטרסים ביטחוניים וכלכליים שלה.

מערכות נשק אוטונומיות

הגדרת המונח 'מערכות נשק אוטונומיות' (AWS או LAWS)¹ מעוררת ויכוח נרחב בקרב הקהילה המדעית והמשפטית. נראה כי עיקר הוויכוח הוא סביב רמת המעורבות האנושית הכרוכה בהפעלת המערכת. ברם, קיימת הסכמה גורפת למדי שמערכת אוטונומית מאופיינת ביכולת להוציא לפועל משימה או מספר משימות ללא מעורבות אנושית, בהסתמך על פעולות המבוססות על אינטראקציה (פעולת גומלין או תגובה הדדית) בין תוכנות המחשב (שהוא חלק מן המערכת) לבין הסביבה.²

לפי הגדרה פשוטה יותר של הצלב האדום הבינלאומי – אחד מהארגונים המבקשים להגביל מערכות אלו – מערכות נשק אוטונומיות הן מערכות המסוגלות לחפש, לזהות ולתקוף מטרות באופן עצמאי, ללא מעורבות אנושית.³ קיימות דרכים שונות להבדיל בין מערכת אחת לרעותה בתחום, כשאחת הדרכים המקובלות מתייחסת לרמת העצמאות של המערכות.⁴ אולם, יש גם מי שמגדיר את האוטונומיות באופן הופכי, באמצעות הרמה וסוג המעורבות האנושית.⁵

מדינות רבות החלו לזהות את הפוטנציאל הטמון בשימוש בכלים בלתי מאוישים לצורכי ביטחון כבר מראשית המאה ה־21, במקביל להתקדמות ניכרת בטכנולוגיה ובעיקר בתחום הבינה המלאכותית, שהיא רכיב מרכזי במערכות כאלו, והן נוקטות צעדים שונים לצורך רכש ופיתוח מערכות באופן עצמאי. מלבד המדינות המובילות בתחום הזה: ארצות-הברית, ישראל, בריטניה וצרפת,⁶ נכנסו בשנים האחרונות לתחום גם סין, ברזיל, איראן, רוסיה ומדינות נוספות. לכן, יש החוששים שהעולם נמצא על סף מרוץ חימוש בתחום.⁷

בפועל, רוב המערכות הצבאיות המבצעיות כיום הן מערכות מאוישות או מאוישות מרחוק, הדורשות מעורבות אנושית רבה בהפעלתן. זאת ועוד, לאור אילוצים שונים ובהם הצורך לבחון יעילות, אמינות ובטיחות של מערכות חדשות וכן סוגיות משפטיות ואחרות, כיום גם מערכות בעלות יכולות אוטונומיות לחלוטין אינן מופעלות לרוב ללא מעורבות אנושית במעגל ההפעלה, זאת לפי הצהרת המדינות המשתמשות בהן.⁸

התחום אומנם ראשוני ומפציע, אך כבר נרכש ניסיון מבצעי במספר מערכות אוטונומיות, ביניהן מערכות הגנה אווירית דוגמת ה'פטריוט' האמריקאית או 'כיפת ברזל' הישראלית. רובן, על אף רמת האוטונומיות הגבוהה שלהן, מצריכות אישור מפעיל אנושי לביצוע הירי, לאור החלטה עקרונית של המדינות המשתמשות.⁹ לצד מערכות אלו ניתן למצוא בעיקר מערכות בעלות אוטונומיות מוגבלת ולא קטלנית, כמו כלים קרקעיים בעלי יכולת נסיעה אוטונומית (שהנשק על גבם מופעל מרחוק על ידי מפעיל אנושי),¹⁰ כלי שיט אוטונומיים¹¹ וכלים תתי-ימיים אוטונומיים (חלקם בעלי יכולת ירי אוטונומית)¹² וכלי טיס בעלי יכולות אוטונומיות בתחום ההמראה, הנחיתה והתדלוק כמו ה-X47-B.¹³ לצידם נמצאים חימוש משוטט דוגמת ה'הארופ' (Harop) – מערכת אווירית בעלת יכולת טיסה, שהייה באוויר, איתור, מעקב ותקיפת מטרות ללא מעורבות יד אדם, למשל באמצעות התבייתות על אותות מכ"ם.¹⁴

בהתבסס על מחקרים שונים המבקשים לחזות היתכנות טכנולוגית בתחום, נראה כי כלים אוטונומיים לחלוטין עתידים להפוך תוך כשני עשורים לאפשריים מבחינה טכנולוגית, ולכן קיימת סבירות גבוהה לכך שייעשו מרכזיים ביותר בצבאות מודרניים.¹⁵ כמו כן, בשנה החולפת הוצגו מספר התקדמויות טכנולוגיות-מבצעיות בתחום. חברת קלצ'ניקוב, למשל, הכריזה על פיתוח מערכת המשתמשת ברשת ניורונים כדי לאפשר החלטת "ירי או לא ירי" במערכת נשק.¹⁶ דוגמה נוספת ניתנה על ידי משרד ההגנה האמריקאי שהדגים את פעולתו האוטונומית של נחיל בן 103 רחפנים, אשר נתיבי הטיסה שלהם סונכרנו על ידי אלגוריתם מתקדם בזמן אמת.¹⁷ אלו הן רק שתי דוגמאות מתוך מגוון התפתחויות מתקדמות.

הסתייגות בינלאומית מכלים אוטונומיים חמושים

ככל שהמערכות האוטונומיות החמושות הולכות ומתפתחות ותפוצתן גדלה, כך גם עולות תהיות לגביהן בכל הנוגע לתחומי המשפט והמוסר. בעוד סוגיות כאלו רלוונטיות בכל תחום חיים שבו פועלות מערכות אוטונומיות, התחום הצבאי פורץ דרך משום שיותר מאשר בתחומי חיים אחרים, מתקבלות במסגרתו החלטות בנוגע לחיים ולמוות. אחד החששות המרכזיים המובעים באשר למערכות נשק אוטונומיות הוא שהן "חסרות הבחנה".¹⁸ כלים שאינם "מבחינים" אסורים לשימוש

לפי הדין הבינלאומי. חששות אלו ונוספים הובילו בנובמבר 2012 לפרסום המסמך 'אובדן אנושיות' על ידי ארגון Human Rights Watch, הקורא לאסור את השימוש ב"רובוטים רצחניים" ולהפוך את השימוש בכלים אוטונומיים חמושים לבלתי חוקי.¹⁹ באותה שנה הוקם גם 'הקמפיין לעצירת הרובוטים הרצחניים', שבועדה המשקיפה שלו חברים מספר ארגונים לא־ממשלתיים העוסקים בזכויות אדם, בהגבלת תפוצת נשק ואחרים.²⁰

בעקבות הצלחתם של גורמים שונים להעלות את הנושא למודעות בינלאומית, החל משנת 2014 מתקיים בתוך מסגרות ה־CCW (האמנה להגבלת כלי נשק קונוונציונליים מסוימים) דיון בין המדינות החתומות עליה בנוגע לאפשרות לאמץ פרוטוקול שיאסור, או לפחות יסדיר את השימוש במערכות נשק אוטונומיות חמושות. חרף הפעילות הבינלאומית בתחום, נכון לשלהי שנת 2018 עדיין לא קיימת הגבלה משפטית המונעת פיתוח או שימוש במערכות נשק אוטונומיות, וכל עוד השימוש בהן נעשה בתקנים העולים בקנה אחד עם דיני הלחימה המקובלים ובכפוף אליהם – הוא חוקי.

התהליך באו"ם

בשנת 2014 עלה הנושא לדיון במסגרת ה־CCW ומאז התקיימו מספר פגישות בנושא, כאשר בשנת 2016 הוחלט על הקמת קבוצת מומחי מדיניות (GGE – Group of Governmental Experts) מדובר בצעד המסמל את רצינותן של חברות ה־CCW בנוגע למניעה או לכל הפחות הסדרת השימוש במערכות נשק אוטונומיות. זאת משום שהאמנה היא כללית ומכילה פרוטוקולים בנוגע למערכות נשק שונות, המחייבות רק את המדינות שהצטרפו לפרוטוקול הפרטני. הקמת ה־GGE הייתה צעד שהעיד על סיכוי לפרוטוקול חדש. פגישת ה־GGE הראשונה התקיימה בנובמבר 2017, לאחר שפגישה שנועדה להתקיים באוגוסט התבטלה מסיבות תקציביות.²¹ ה־GGE נפגשה גם באפריל 2018, אך טרם הצליחו לגבש הגדרה מקובלת לנשק אוטונומי או להגיע להסכמות חשובות אחרות.

הדיונים מתקיימים באיטיות ביחס לקצב הפיתוח של הטכנולוגיה עצמה.²² נוסף לכך, לא ברור אם בסופו של דבר יגיעו החברות להסכמה על הוספת פרוטוקול ל־CCW, אשר יחייב רק את המדינות שיצטרפו לפרוטוקול, או לחלופין, יגיעו להבנה כי הדין הבינלאומי כבר כולל את הנורמות הדורשות מעורבות אנושית בהפעלת נשק, ואז יתייחסו לדבר כאל דין מנהגי מחייב אשר חל על כל המדינות, גם אם אינן צד לפרוטוקול באמנה.²³ בה בעת ראוי לזכור כי ה־CCW מוגבל לעיסוק במערכות נשק, וכי לאור השימוש הדואלי (צבאי־אזרחי) בבינה מלאכותית הנמצאת בבסיס האוטונומיות, הגבלה צבאית בלבד עשויה להיות בעייתית ואף לא יעילה.²⁴

אחד האתגרים המרכזיים באשר לתהליך באו"ם כיום הוא חוסר הסכמה בנוגע להגדרת המושג: 'אוטונומיות'. אולם, קיימת הסכמה כללית מבוססת נורמות בנוגע לכך ש"אין זה מוסרי לאפשר למכונות לקבל החלטות בנוגע לחיים ולמוות". חוסר ההסכמה בעניין ההגדרה מעכב את תהליך ההסדרה. יתרה מכך, מעמדו של המושג 'שליטה אנושית משמעותית'²⁵ – שנטבע על ידי ארגון זכויות האדם Article 36'²⁶ והפך לאחד המושגים המובילים את השיח בנושא – ירד לאחרונה מסיבות שונות כמו הפשטות הלשונית שבו (שהפכה אותו לנפוץ כל כך), אשר הופכת אותו לבעייתי לשימוש, דרך סיבות פוליטיות והתנגדות מדינות שונות להובלת השיח על ידי ארגוני זכויות אדם.²⁷ בכל מקרה, גם המאבק על המינוח עשוי לעכב את התהליך.

עמדתן של המדינות המובילות בתחום

חרף התנגדותם של גורמים שונים לשימוש במערכות נשק אוטונומיות, נראה כי היכולת להטיל ולאכוף איסור בתחום (משטר בקרת נשק בינלאומי) מוגבלת. הדבר הנובע משתי סיבות עיקריות; **הראשונה** – המנדט של ה-CCW לעסוק בהגבלת נשק קונוונציונלי בלבד, בעיקר לאור הדין ההומניטרי הבינלאומי (IHL) שמתייחס בעיקר לסוגיות של טיפול בלוחמים, שבויים ואזרחים בלחימה, ומתקשה להביא בחשבון נושאים נוספים.

הסיבה השנייה – מדינות המובילות מבחינה טכנולוגית אינן תומכות בהגבלה ואף בהסדרה. בפרוטוקולים מהדיון שהתקיים ב-2015 עולה כי מדינות רבות אינן מתייחסות ברצינות לאפשרות של משטר בינלאומי בתחום, והדבר עשוי להעיד כיצד יצביעו בנוגע לפרוטוקול עתידי.²⁸ למעשה, עד כה הצהירו רק 26²⁹ מדינות שהן תומכות באיסור מקדים³⁰ כפי שמציע 'הקמפיין לעצירת הרובוטים הרצחניים'.³¹ רוב המדינות הללו אינן מובילות מבחינה טכנולוגית או מכל בחינה עוצמתית אחרת. מרבית המדינות הבולטות בתחום האוטונומיות החמושה וביניהן ארצות-הברית, רוסיה, בריטניה, צרפת וישראל מתנגדות בינתיים לדיון בעדכון הדין הבינלאומי בתחום זה.³²

ארצות-הברית טוענת בהצהרה שלה ל-GGE מ-2017 כי אינה מאמינה בצורך לאמץ הגדרת עבודה ייעודית של מערכות נשק אוטונומיות. במקום זאת היא תומכת בקידום הבנה כללית של מאפייני מערכות אלו, וסבורה כי בהתחשב בעובדה שדיני לחימה מספקים מערכת הסדרה חזקה ומגובשת לשימוש בנשק, ה-GGE יכולה לדון בנושאים פוטנציאליים הנובעים משימוש במערכות נשק אוטונומיות.³³ יחד עם התנגדות זו, ראוי לזכור כי מדובר במדינה שהסדירה מבית את השימוש במערכות אלו באמצעות הנחיה מנהלתית, אשר במסגרתה הורה משרד ההגנה

האמריקאי ליחידותיו השונות לא לרכוש או לעשות שימוש במערכות נשק שאינן כוללות אדם במעגל ההפעלה.³⁴

רוסיה אף היא אינה תומכת בתהליך, וטוענת שהבעיה המרכזית של הדיון היא שעבודת ה-GGE "נעשית לאור דיון ספקולטיבי, מנותק מהמציאות, הנובע מחוסר בהפעלה אמיתית של מערכות נשק אוטונומיות והבנה כללית בהתייחס להגדרות עבודה ותפקודים בסיסיים שלהן כרגע".³⁵ נראה כי שתיים מן המדינות החזקות בזירה, ארצות הברית ורוסיה, מתנגדות לרגולציה והן לא ימהרו לסייע לתהליך, מה שעלול בעתיד להקשות על גיוס תמיכה ומשאבים לפיקוח ולאכיפת ההגבלות. הדבר בעייתי בעיקר לאור ההיסטוריה של משטרי ביטחון, שמלמדת כי כיוון משטר כזה, שימורו והשגת מטרותיו מצריכים את תמיכתן של רוב המעצמות בעולם, ולעיתים של כולן.³⁶

משמעויות והמלצות לישראל

ישראל חתומה על אמנת CCW, נוכחת בדיונים המתקיימים בנושא מערכות נשק אוטונומיות ואף הציגה את התייחסויותיה לגביו. בהצהרתה האחרונה בג'נבה באפריל 2018 הסתייגה ישראל מההתייחסות למערכות נשק כאל מערכות ש"מקבלות החלטות בעצמן". לתפיסתה, כל כלי הנשק כולל מערכות נשק אוטונומיות הם כלים המופעלים על ידי בני אדם, ומערכות נשק אוטונומיות לא צריכות להיות מסווגות כמערכות ש"מחליטות" בעצמן. לשיטתה, בשלב המחקר והפיתוח בני האדם אחראים להביא בחשבון את התרחישים המבצעיים ואת הציות לדיני הלחימה, ובשלב התכנון וההפעלה המבצעיים המפקד הוא האחראי לכך שהשימוש יתבצע בהתאם לדין הבינלאומי, ובמידת הצורך יגביל את הפעלת המערכת כדי לציית לחוק.

כלומר, מבחינת מדינת ישראל, בני האדם הם האחראים לכך שהשימוש במערכות יתבצע בהתאם לחוק. ההצהרה טוענת שישראל סבורה כי שגוי לטעון שלא יתקיימו שיקול דעת, מעורבות או שליטה אנושית בהפעלת מערכות נשק, וש"הנשק עצמו הוא זה שיקבל את ההחלטות". היא סבורה כי חייבת להתקיים רמת שיקולים אנושיים מתאימה בנוגע למערכות נשק, כולל מערכות אוטונומיות.³⁷ נראה, אם כן, כי בחלק מן העקרונות ישראל מביעה דעה דומה לזו של ארצות הברית ובמידת מה גם של רוסיה, המסתייגת מהתייחסות השעריתית (ספקולטיבית) לטכנולוגיות עתידיות.

יש לזכור שישראל היא יצרנית ויצואנית מערכות נשק מתקדמות וביניהן גם כלים בלתי מאוישים, כאשר בעשור החולף היא הייתה בתקופה מסוימת היצואנית

לתפיסתה של ישראל בשלב התכנון וההפעלה המבצעיים המפקד הוא האחראי לכך שהשימוש יתבצע בהתאם לדין הבינלאומי, ובמידת הצורך יגביל את הפעלת המערכת כדי לציית לחוק.

המובילה בעולם של מערכות אוויריות בלתי מאוישות.³⁸ זאת ועוד, במסגרת צרכיה הביטחוניים מרבה ישראל להשתמש בכלים בלתי מאוישים, אולם אפילו מערכות ההגנה האווירית שלה דוגמת 'כיפת ברזל', חרף יכולותיה האוטונומיות, מופעלת בישראל באופן המחייב אישור אנושי לביצוע ירי (יירוט), וזאת למרות שהיא מערכת הפועלת נגד "חומר" ולא נגד אדם.³⁹

יתרה מכך, ישראל היא יצרנית מערכות בתחום חימוש משוטט. בין המערכות הללו ניתן למצוא את המערכות הישראליות ממשפחת HERO תוצרת UVISION,⁴⁰ את מערכת ה-Orbiter 1K MUAS של 'ארונואטיקס'⁴¹ ואת ה-"Green Dragon",⁴² ה'הארופ' (Harop) וה'הארפי' (Harpy) מתוצרת התעשייה האווירית. למרות שמרבית המערכות מצריכות מעורבות אנושית בבחירת מטרות ובקבלת החלטה על תקיפה, לא כולן כאלו. המערכות ממשפחת ה'הארופ' וה'הארפי', למשל, הן בעלות יכולת טכנית לטוס, לשהות באוויר ולאתר מטרה באופן אוטונומי – על בסיס חיישנים המתבייטים על אותות מכ"ם, וכן "להתאבד" על המטרה ולהשמידה באמצעות חומר הנפץ שהן נושאות.⁴³

על פי דיווחים ממקורות זרים, בין המדינות שרכשו מישראל מערכות אלו נמנות סין, גרמניה, הודו, דרום קוריאה, טורקיה, אוזבקיסטן ואזרבייג'ן.⁴⁴ קיימות טענות כי מערכת מסוג 'הארופ' הופעלה על ידי אזרבייג'ן בחבל נגורנו-קרבאך והובילה להרג שבעה בני אדם, שהוגדרו על ידי גורמים ארמניים רשמיים כ"מתנדבים ארמנים". יש המחשיבים אותם בתור הקורבנות הראשונים של "רובוט רצחני",⁴⁵ למרות שלא ידוע אם המערכת הופעלה באופן אוטונומי. אומנם קיימת כיום הסכמה בינלאומית גורפת לגבי מערכות אלו, אולם הדיון המתקיים באו"ם עשוי להפוך אותן לאסורות לשימוש.

נוסף על כך, ישראל היא מובילה עולמית בפיתוח בינה מלאכותית ומעורבת בפיתוחים מתקדמים בתחום הרכב האוטונומי, שותפה לפריצות דרך של חברת IBM בתחום הבינה המלאכותית, וכן שוכנים בה מרכזי פיתוח של חברות מהגדולות והמובילות בעולם בנושא זה. לאור יתרונות אלו עשויה ישראל לשאוף לשמור על זכותה לפתח ולהשתמש במערכות שונות, בין היתר כאלו המבוססות על אוטונומיות ובינה מלאכותית. זאת על מנת להגן על עצמה, בעיקר לנוכח האתגרים הביטחוניים הניצבים לפתחה. יתר על כן, בין המדינות שאינן חתומות על ה-CCW נמצאות לבנון ואיראן השרויות בסכסוך עם ישראל – דבר שעלול להוביל לא-סימטריה מהותית, אם ישראל תסכים לאיסורים שאינם חלים על יריבותיה. הדבר מצטרף לחשש שגם מדינות שכבר חתומות על ה-CCW לא יצטרפו לפרוטוקול החדש.

עקב האיום הביטחוני על ישראל, מקומה בתעשייה העולמית והמערכות שהיא מפתחת, אין לה מניע לתמוך באיסור מקדים (preemptive ban). כמו כן, לישראל אין מניע לתמוך באיסור או בהגבלה שעשויים להצר את צעדיה בלוחמת העתיד,

מעבר למה שמחייב הדין הבינלאומי עצמו. לכן קיימת זהות אינטרסים בין ישראל למדינות נוספות, בין שהן מעורבות בלחימה במקומות שונים בעולם, בעיקר נגד ארגוני טרור, ובין שהן רוכשות את המערכות הישראליות במסגרת תהליכי בניין כוח המשמשים להרתעה. בין המדינות הללו ניתן למנות את ארצות-הברית, בריטניה, הודו ודרום קוריה.

ישראל תתקשה לנקוט עמדה רשמית שונה מזו הרווחת בקרב חברות אמנת ה-CCW, לאור מעמדה הבינלאומי שאינו חסין. אולם היא יכולה לחבור למדינות נוספות, ולהשפיע באמצעותן או יחד איתן על ההסדרה הבינלאומית. מומלץ לישראל גם לעקוב אחר מדינות המייצגות עמדה תכליתית ודומה לזו שלה, דוגמת רוסיה וארצות-הברית. אם הן יבחרו להסתייג או לפרוש מניסיונות ההסדרה, הדבר עשוי לסייע גם לישראל לעשות זאת.

ואולם, כל עוד נמשכים הדיונים בנושא, על ישראל להקפיד הקפדה יתרה, כפי שעשתה עד כה, על הפעלת המערכות השונות שבידיה בהתאם לדין הבינלאומי ולתקנים הנורמטיביים המקובלים. יש להקפיד על שקיפות רבה ככל האפשר בנוגע לכך, כדי להימנע מעידוד הגורמים המבקשים להגביל את המערכות הללו באופן שאינו משרת את ישראל. זאת ועוד, ראוי שישראל כמובילה טכנולוגית וצבאית תשקול לאמץ הסדרה פנימית רשמית ופומבית של התחום, בדומה לזו של ארצות-הברית. הדבר יעיד על התייחסות ראויה לנושא, על הבנה מעמיקה של הסיכונים הטמונים בו וניסיון למנוע אותם, באמצעות פיקוח פנימי הולם.

היתרונות של הסדרה פנימית הם בעלי משמעות ויתרונות הן כלפי פנים והן כלפי הזירה הבינלאומית. ברמה הפנימית יכולה הסדרה כזו לסייע בשרטוט גבולות ובמתן הנחיות לתעשייה המפתחת מערכות מסוג זה,

וכן להוות הנחיה ברורה וחד־משמעית עבור המפקדים שעשויים להפעיל אותן בשטח. זאת, תוך שישראל שומרת לעצמה את הזכות לבטל את ההנחיה במידת הצורך, במקרה שהתרחשויות בזירה הבינלאומית יחייבו אותה לעשות כן. ברמה הבינלאומית, בעשותה כן ישראל גם תציב את עצמה בשורה אחת עם ארצות-הברית, כמדינה שמובילה הסדרה והגבלה פנימית. הדבר נחוץ במקביל לניסיון להגביל את המערכות הללו ברמה הבינלאומית, עקב העובדה שהתהליך הבינלאומי הוא ארוך, סבוך ורווי אינטרסים,

כל עוד נמשכים הדיונים בנושא, על ישראל להקפיד הקפדה יתרה, כפי שעשתה עד כה, על הפעלת המערכות השונות שבידיה בהתאם לדין הבינלאומי ולתקנים הנורמטיביים המקובלים.

ולכן הוא עלול גם להיכשל. למרות שהסדרות פנימיות הן בעלות פוטנציאל רב יותר לביטול או לשינוי מאשר הסדרות ברמה הבינלאומית, נראה כי במצב הקיים כיום סיכויי הצלחתן להשפיע לטובה על אופן השימוש במערכות אוטונומיות גבוהים יותר מאשר הסדרה בינלאומית, שלפי שעה אין הצלחה בגיבושה.

סיכום

התהליך המתרחש ב-CCW בנוגע למערכות נשק אוטונומיות הוא תהליך חשוב העוסק בטכנולוגיות מפציעות, שחלקן עדיין אינן בנות קיימא. לכן, קיים קושי להסכים על ההגדרות השונות הנדרשות לצורך מהלך מחייב. כמה מן המדינות המובילות בתחום מסתייגות מן המהלך כפי שהוא מתקיים כיום באו"ם וסבורות כי יש צורך להמתין ולבחון כיצד יתפתחו הטכנולוגיות הללו, ולהימנע מקבלת החלטות על בסיס הנחות כלליות. זאת, למרות שרובן מסכימות כי ראוי שתהיה מעורבות של בני אדם בקבלת החלטות הנוגעות לחיים ולמוות.

ישראל מסתייגת מהגבלה מקדימה של מערכות נשק אלו למרות שגם היא, כמו מדינות אחרות, תומכת בשימור שיקול הדעת האנושי בהפעלת נשק. לנוכח האתגרים הביטחוניים הניצבים לפתחה של ישראל ולאור היותה יצרנית ויצואנית של מערכות נשק, עליה לדאוג לשמר ככל האפשר את חופש הפעולה שלה בתחום. לכן, עליה לשתף פעולה עם מדינות בעלות עמדות תכליתיות ואילווצים דומים, להקפיד על הפעלת מערכות נשק בהתאם לדין הבינלאומי ולתקנים הנורמטיביים המקובלים ואף לאמץ הסדרה פנימית רשמית ופומבית, שתעיד על אחריות ומודעות לאתגרים הטמונים במערכות אלו.

הערות

LAWS – Lethal Autonomous Weapon Systems or AWS – Autonomous Weapon Systems 1

Andrew Williams, "Defining Autonomy in Systems: Challenges and Solutions", 2
in: Andrew P. Williams and Paul D. Scharre, editors, *Autonomous Systems: Issues for Defence Policymakers*, Norfolk: Capability Engineering and Innovation Division, Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, 2014, p. 33.

"Autonomous weapon systems – Q & A", ICRC, November 12, 2014, <https://www.icrc.org/en/document/autonomous-weapon-systems-challenge-human-control-over-use-force> 3

Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2011-2036, U.S. Department of 4
defense, p.46, <https://fas.org/irp/program/collect/usroadmap2011.pdf>

Losing Humanity: The Case Against Killer Robots, Human Rights Watch, 5
November 2012, p. 2, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/arms1112ForUpload_0_0.pdf

שם. 6

Billy Perrigo, "A Global Arms Race for Killer Robots Is Transforming the 7
Battlefield", *Time*, April 9, 2018, <http://time.com/5230567/killer-robots>

הדוגמה הבולטת ביותר בהקשר זה היא הדירקטיבה של משרד ההגנה האמריקאי, 8
Directive 3000.09.

Losing Humanity, Human Rights Watch, p. 11-12. 9

- Boaz Zalmanowicz, Liran Antebi and Gal Perl Finkel, "Unmanned Ground Vehicles in Development and Practice: Israel", in: Uģis Romanovs and Māris Andžāns, Editors, *Digital Infantry Battlefield Solution – Concept of Operations*, DIBS project, Part II, Milrem in cooperation with Latvian Institute of International Affairs, Latvian National Defence Academy, August 2017, p. 56, <http://liia.lv/en/publications/digital-infantry-battlefield-solution-concept-of-operations-part-two-629>
- שם. 11
- MBDA-Missile Systems EXOCES SM39, Anti-Ship Missile, <http://www.mbda-systems.com/product/exocet-sm-39/> 12
- Kelsey D. Atherton, "Watch this autonomous drone eat fuel", *Popular Science*, April 17, 2015, <http://www.popsoci.com/look-autonomous-drone-eat-fuel-sky> 13
- Dan Gettinger and Arthur Holland Michel, "Loitering Munitions", The Center for the Study of the Drone at Bard College, 2017, <http://dronecenter.bard.edu/files/2017/02/CSD-Loitering-Munitions.pdf> 14
- יואב זקס ולירן ענתבי (עורכים), השימוש בכלים צבאיים בלתי מאוישים עד שנת 2033: המלצות למדיניות לאומית על בסיס חיזוי טכנולוגי – הערכת מומחים, מזכר 145, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, דצמבר 2014, http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/memo145_7%20%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%D7%9C%D7%90%D7%AA%D7%A8%20.pdf; 15
- Paul Scharre, *Robotics on the Battlefield Part I: Robotics on the Battlefield – Part I: Range, Persistence and Daring*, Center for a New American Security, May 2014, <https://www.cnas.org/publications/reports/robotics-on-the-battlefield-part-i-range-persistence-and-daring> 16
- Kyle Mizokami, "Kalashnikov Will Make an A.I.-Powered Killer Robot", *Popular Mechanics*, July 19, 2017, <https://www.popularmechanics.com/military/weapons/news/a27393/kalashnikov-to-make-ai-directed-machine-guns/> 17
- U.S. Department of Defense, News Release, January 9, 2017, <https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1044811/departement-of-defense-announces-successful-micro-drone-demonstration/> 18
- מערכות אלו אינן מסוגלות להבחין בין לוחם לאזרח למשל, הדוגמה הבולטת ביותר היא מוקשי רגל. באנגלית: indiscriminate. 19
- Losing Humanity, Human Rights Watch, p. 11-12. 20
- The Campaign to Stop Killer Robots, <https://www.stopkillerrobots.org/about-us> 21
- 2017 Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/F027DAA4966EB9C7C12580CD0039D7B5?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/F027DAA4966EB9C7C12580CD0039D7B5?OpenDocument) 22
- Summary of the discussions during GGE on LAWS April 2018, [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/DF486EE2B556C8A6C125827A00488B9E/\\$file/Summary+of+the+discussions+during+GGE+on+LAWS+April+2018.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/DF486EE2B556C8A6C125827A00488B9E/$file/Summary+of+the+discussions+during+GGE+on+LAWS+April+2018.pdf) 23
- Weekly schedule of the Conference on Disarmament (1st part of the 2018 session) <https://www.un.org/disarmament/geneva/ccw/2014-meeting-of-experts-on-laws/>

- 24 Liran Antebi, "Controlling Robots: It's not Science Fiction", *Arms Control and National Security: New Horizons*, Memorandum No. 135, Tel Aviv, Institute for National Security Studies, April 2014. בהקשר זה קיים ניסיון של גורמים אחרים ובתוכם 'המוסד לעתיד החיים' (Future of Life Institute) לנסות להגביר את המודעות והפעולה הבינלאומית בנוגע לאתגרים הטמונים בבניה מלאכותית באופן כללי. הארגון מייסודו של איש העסקים אלון מאסק הוא גם אחד הגורמים הפועלים בתחום הגבלת הנשק האוטונומי ואחראי לפרסום מסמכים וסרטונים בנושא וגיוס חתימות על עצומות שונות – פעולות שזוכות לחשיפה תקשורתית נרחבת והגברת ההשפעה על דעת הקהל הבינלאומית.
- 25 המונח המלא כפי שמופיע במסמך של הארגון הוא "שליטה אנושית משמעותית על תקיפות של אינדיבידואלים" "Meaningful human control over individual attacks"
- 26 "Key elements of meaningful human control", *Article 36*, Digital Edition, April 8, 2016, <http://www.article36.org/wp-content/uploads/2016/04/MHC-2016-FINAL.pdf>
- 27 Kevin Neslage, "Does 'Meaningful Human Control' Have Potential for the Regulation of Autonomous Weapon Systems?" in: *The National Security & Armed Conflict Law Review*, Vol. 6, 151, pp. 151-177, <https://nsac.law.miami.edu/wp-content/uploads/2015/11/Neslage-Final.pdf>
- 28 לעיון בהצהרות המדינות: <https://www.un.org/disarmament/geneva/ccw/2014-meeting-of-experts-on-laws>
- 29 בין 26 המדינות הללו מתייחס הקמפיין גם אל הרשות הפלסטינית כאל מדינה לפי ההגדרה: "State of Palestine"
- 30 preemptive ban
- 31 "Country Views on Killer Robots", The Campaign to Stop Killer Robots Website, April 13, 2018, https://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2018/04/KRC_CountryViews_13Apr2018.pdf
- 32 Tocker Davey, "Lethal Autonomous Weapons: An Update from the United Nations", Future of Life Institute, April 30, 2018, <https://futureoflife.org/2018/04/30/lethal-autonomous-weapons-an-update-from-the-united-nations>
- 33 United States of America, "Characteristics of Lethal Autonomous Weapons Systems", CCW/GGE protocol, November 10, 2017, [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/A4466587B0DABE6CC12581D400660157/\\$file/2017_GGEonLAWS_WP7_USA.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/A4466587B0DABE6CC12581D400660157/$file/2017_GGEonLAWS_WP7_USA.pdf)
- 34 U.S. Department of Defense Directive Number 3000.09, November 21, 2012, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=726163>
- 35 The Russian Federation, "Russia's Approaches to the Elaboration of a Working Definition and Basic Functions of Lethal Autonomous Weapons Systems in the Context of the Purposes and Objectives of the Convention", CCW/GGE protocol, April 4, 2018, [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/FC3CD73A32598111C1258266002F6172/\\$file/CCW_GGE.1_2018_WP.6_E.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/FC3CD73A32598111C1258266002F6172/$file/CCW_GGE.1_2018_WP.6_E.pdf)
- 36 Liran Antebi, "Controlling Robots: It's not Science Fiction", in: *Arms Control and National Security: New Horizons*, Editors: Emily B. Landau and Anat Kurz,

- Memorandum No. 135, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, April 2014, pp. 76-77.
- 37 Maya Yaron, statement presented at The Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) GGE on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), United Nations, Geneva, April 11, 2018, [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/990162020E17A5C9C12582720057E720/\\$file/2018_LAWS6b_Israel.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/990162020E17A5C9C12582720057E720/$file/2018_LAWS6b_Israel.pdf)
- 38 גילי כהן, "ישראל יצואנית המל"טים הגדולה בעולם", **הארץ**, 19 במאי 2013, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2023735>
- 39 ראוי לציין שהדיון הבינלאומי מבחין בין מערכות נשק הגנתיות "נגד חומר" דוגמת מערכות הגנה אווירית נגד רקטות או טילים או מערכות הגנה על טנקים דוגמת "מעיל רוח", לבין מערכות נשק אוטונומיות שעשויות להוביל לפגיעה באדם בסבירות גבוהה יותר.
- 40 Loitering Munitions Technology, <https://uvisionuav.com/our-technology/>
- 41 Orbiter 1K, <https://aeronautics-sys.com/home-page/page-systems/page-systems-orbiter-1k-muas/>
- 42 Green Dragon, http://www.iai.co.il/2013/34289-46743-en/SystemMissileandSpace_Missiles%20division_LoiteringWeaponSystems.aspx מערכת זו שווה בצורה אוטונומית, אולם התקיפה בה מבוצעת באמצעות הנחיה אנושית.
- 43 HARP NG, http://www.iai.co.il/2013/36694-16153-en/Business_Areas_Land.aspx
- 44 Dan Gettinger and Arthur Holland Michel, "Loitering Munitions", Center for the Study of the Drone at 24 Brad College, 2017, <http://dronecenter.bard.edu/files/2017/02/CSD-Loitering-Munitions.pdf>
- 45 Billy Perrigo, "A Global Arms Race for Killer Robots Is Transforming the Battlefield", *Time*, April 9, 2018, <http://time.com/5230567/killer-robots>

התפתחות הקשרים הכלכליים בין סין לבין מדינות האיחוד האירופי

יעל חתם

הקשרים הכלכליים בין סין לבין האיחוד האירופי מתהדקים בעשור האחרון. לצד זאת יש לאיחוד האירופי קשיי סחר עם סין כגון תחרות הוגנת, הגנה על קניין רוחני וגישה לשוק. לאלה מתווסף חשש מהותי של האיחוד מהשפעה מדינית של סין באירופה, וזאת עקב הדומיננטיות של ממשלת סין בעסקאות ותשתיות חיוניות שהיא רוכשת. כמענה לכך שוקד האיחוד האירופי על הקמת מנגנון לסינון השקעות זרות, וחלק מהמדינות אף הקדימו וחוקקו חוקים ברמה הלאומית. סין רוכשת תשתיות חיוניות גם בישראל, ולכן חששותיו של האיחוד האירופי מהשפעה מדינית וביטחונית תקפים גם לישראל. לפיכך ישראל, שאף היא בוחנת הקמת מנגנון לסינון השקעות, יכולה ללמוד מניסיונו של האיחוד לגבי הקמת מנגנון כזה ובמקביל לקדם חקיקה כמו חלק ממדינות האיחוד האירופי, הכוללת הגבלת אחוזי השליטה של חברה זרה בחברה מקומית, הרחבת רשימת המגזרים הכפופים לתהליך של סינון השקעות כך שתכלול בין היתר את תחום הטכנולוגיה והתשתיות, וכן בחינת השקעות המבוצעות על ידי ממשלה זרה.

מילות מפתח: האיחוד האירופי, סין, קשרים כלכליים, השקעות, קשיי סחר, סינון השקעות

מבוא

בעשור האחרון צמח היקף הסחר בין סין לבין מדינות האיחוד האירופי בקצב ממוצע של למעלה משמונה אחוזים בשנה. למרות זאת, שני הצדדים סבורים שהם רחוקים ממיצוי הפוטנציאל הטמון בשיתוף הפעולה הכלכלי ביניהם. המשברים הכלכליים,

יעל חתם היא עוזרת מחקר בתכנית המחקר "אירופה", במכון למחקרי ביטחון לאומי.

ההאטה בצמיחה בסין והשינוי החד במדיניותה הבינלאומית של ארצות־הברית בהנהגת הנשיא טראמפ הם חלק מהגורמים המעודדים את המנהיגים משני הצדדים לבסס ולהרחיב את שיתוף הפעולה הכלכלי ביניהם. אולם מול הכוחות המעודדים את שיתוף הפעולה קיימים מספר קשיים הנוגעים לנושאים כגון תחרות הוגנת, הגנה על קניין רוחני וגישה לשוק, ולאלה מתווסף כיום קושי שאולי מהותי אף יותר, בדמות החשש של האיחוד האירופי מהשפעה מדינית של סין ביבשת אירופה. חשש זה נובע מדומיננטיות של חברות סיניות בבעלות ממשלתית ומההיקף וסוג ההשקעות של סין באיחוד – רכישת תשתיות חיוניות.

מאמר זה עוסק בהתפתחות הקשרים הכלכליים בין סין לבין מדינות האיחוד האירופי בעשור האחרון, ובשאלה מה ישראל יכולה ללמוד מהם. חלקו הראשון יציג רקע ובו סקירה קצרה של השינויים המדיניים והכלכליים שאירעו בתקופה הנדונה בשלוש הכלכלות הגדולות בעולם: ארצות־הברית, סין ומדינות האיחוד האירופי. החלק השני יעסוק בהתפתחות הקשרים הכלכליים בין סין לבין מדינות האיחוד, ובקשיים העומדים בפני הצדדים למצות בצורה טובה יותר את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בשיתוף הפעולה ביניהם. בחלק האחרון תיבחן השאלה – מה יכולה ישראל ללמוד מהניסיון שנצבר משיתוף הפעולה הכלכלי בין סין לבין מדינות האיחוד.

רקע – השינויים הכלכליים והמדיניים בכלכלות הגדולות

בעשור האחרון אנו עדים לשינויים מדיניים וכלכליים, ויש הסבורים כי הם יובילו לסדר עולמי חדש. שינויים אלו כוללים בין היתר משברים כלכליים (המשבר הפיננסי ומשבר האירו), החלטת בריטניה לפרוש מהאיחוד האירופי, מדיניות החוץ של נשיא ארצות־הברית דונלד טראמפ ועלייתה של סין.

המשברים הכלכליים הללו פגעו בכלכלת אירופה, גרמו מתיחויות ואי־הסכמות בין המדינות החברות באיחוד וגם הגבירו את הצורך בכספים ובהשקעות, במיוחד במדינות הפריפריה. המשברים גם הביאו לכך שרבים טוענים כי מקור המתחים ואי־השוויון הכלכלי הגובר הוא הגלובליזציה. החלטת בריטניה בשנת 2016 לצאת מהאיחוד האירופי הגבירה את החששות לגבי רצונן של מדינות נוספות לפרוש מהאיחוד, ואף לדיס־אינטגרציה כוללת שלו. מנהיגיו משקיעים זמן ומשאבים רבים בחסימת 'אפקט דומינו' כזה, בגיבוש הסכם בין הצדדים וברפורמות שעל האיחוד לעבור כתוצאה מפרישתה של בריטניה.

בארצות־הברית מוביל הנשיא טראמפ לשינוי תפקידה של מדינתו בסדר העולמי. מדיניות החוץ שלו, גם אם לא תמיד היא מתורגמת למדיניות בפועל, היא לאומנית, אנטי־גלובלית, פרוטקציוניסטית ולעיתים אף מתבודדת¹. בשנים האחרונות החליט הנשיא על פרישתה של ארצות־הברית מהסכם הגרעין עם איראן, מההסכם הטרנס־פסיפי ומהסכם פריז בנושא אקלים, וכן החליט להטיל מכסי מגן

ועוד. כל אלה הן רק חלק מההחלטות המצביעות על השינויים שעוברת הכלכלה הגדולה בעולם, אשר מערערים את האמון הרב שממנו נהנתה ארצות-הברית בזירה הבינלאומית, והיא ונתפסת יותר ויותר כשותפה שלא ניתן לסמוך עליה. סין, שהיא אחת משלוש הכלכלות הגדולות בעולם, עוברת שינויים כלכליים וחברתיים המשפיעים על עוצמתה ועל מיקומה במערך הכוחות הכלל-עולמי. כלכלת סין (גם לאחר ההאטה) צומחת בקצב גבוה מהממוצע העולמי. צמיחה זו מתבססת על מעמד הביניים הצומח והמתעשר, ועל עלייה בצריכה המקומית למוצרים ולשירותים. השקעותיה של סין בעולם גדלות ובפרט באירופה, והיא מתכננת להיות המשקיעה הזרה הגדולה בעולם עד שנת 2020. בשנת 2016 עמדו השקעותיה הגלובליות על כ-200 מיליארד דולר, עלייה של 40 אחוזים לעומת 2015.² כמו כן, סין ניצבת בפני אתגרים רבים במעבר מורכב למודל כלכלי חדש המדגיש ליברליזציה של השוק, חדשנות, צמיחה ועוד.³

השינויים הללו תורמים לוויכוח שהולך וגובר באשר לעתידה של הגלובליזציה. יש הרואים את תחילתה של נסיגה לכיוון כלכלה לאומית ולתולדה של אתגרים לסחר ולהשקעות בינלאומיות. נטען כי השינוי בעמדת ארצות-הברית דוחף את האיחוד האירופי לזרועותיה של סין ומציב אפשרות לחיזוק הקשרים ביניהם במגוון נושאים. בעוד ארצות-הברית מאותתת על פעולות חד-צדדיות ויחידניות, האיחוד האירופי וסין חולקים עמדה משותפת לגבי החשיבות של ממשל רב-צדדי הקורא לפעולה קולקטיבית – כפי שציין ב-2018 שגריר סין לאיחוד האירופי, שקרא לצדדים לנקוט עמדה נגד פרוטקציוניזם,⁴ או הנציגה העליונה לענייני חוץ וביטחון של האיחוד האירופי, שציינה כי בזמנים כאלה של מתיחות גוברת וחוסר ודאות גיאורפוליטית, שיתוף הפעולה בין האיחוד האירופי וסין חשוב כפי שלא היה מעולם.⁵

התפתחות הקשרים הכלכליים בין סין לבין מדינות האיחוד האירופי

התפתחות קשרי הסחר של סין והאיחוד האירופי

הקשרים בין האיחוד האירופי לסין התפתחו במהירות מאז כינון הקשרים הדיפלומטיים ב-1975. במיוחד לאחר חתימת הסכם EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation ב-2013, העמיק והתרחב שיתוף הפעולה בכל תחום אפשרי – סחר, שלום, אקלים, זכויות אדם ועוד – וכך נעשו האיחוד האירופי וסין תלויים זה בזה במידה רבה.⁶ תחומי שיתוף פעולה אלו מדגישים את התפקיד והאחריות ההולכים וגדלים של האיחוד האירופי וסין כשחקנים עולמיים ואת נכונותם להמשיך ולהעמיק את השותפות האסטרטגית הכוללת שלהם, כאשר סחר והשקעות הם בליבה של שותפות זו.

האיחוד האירופי הוא שותף הסחר הגדול ביותר של סין, והיא שותפת הסחר השנייה בגודלה של האיחוד. קשרי הסחר התרחבו במיוחד בעקבות הצטרפותה של סין לארגון הסחר העולמי, והיקפם הגיע עד 573 מיליארד אירו ב־2017, לעומת 306 מיליארד אירו ב־2007. כמו כן, האיחוד האירופי הוא מקור היבוא הגדול ביותר ומקור היצוא השני עבור גודלו עבור סין, וסין היא מקור היבוא הגדול ביותר ומקור היצוא השני גודלו עבור האיחוד. בשנת 2016 עמד היבוא מסין לאיחוד האירופי על 20.2 אחוזים מכלל היבוא לאיחוד, והיבוא לסין מהאיחוד האירופי עמד על 13.1 אחוזים מכלל היבוא לסין. יצוא השירותים מהאיחוד לסין שווה ערך ל־22 אחוזים מיצוא הסחורות שלו, אך יחס זה עומד על שמונה אחוזים בלבד עבור היצוא הסיני לאיחוד האירופי.⁷ על פי התחזית לשנת 2025 צפויה כלכלת סין להיות גדולה ב־10 אחוזים מכלכלת האיחוד האירופי (אילו נשארה בריטניה באיחוד, כלכלתו הייתה נותרת גדולה יותר). כמו כן, היקף הסחר השנתי צפוי להגיע ל־678 מיליארד אירו ויתמקד בעיקר בשירותים ובהשקעות, והוא עשוי להשתפר במסגרת יוזמת 'חגורה ודרך',⁸ שעם השלמתה צפוי האיחוד לראות גידול בסחר בשיעור של שישה אחוזים.⁹

סין רוכשת את אירופה: מגמת ההשקעות של סין בעשור האחרון

בעשור האחרון משנת 2008 ועד 2018, סין רכשה והשקיעה כ־370 מיליארד דולר בנכסים באירופה. החל משנת 2014 קיימת מגמה ברורה של עלייה בשווי הכולל של עסקאות סיניות באירופה, ובשנת 2016 חלה העלייה הגדולה ביותר. ההשקעות הסיניות באירופה בעשור האחרון היו גבוהות בכ־45 אחוזים מההשקעות שבוצעו על ידי סין בארצות־הברית. יותר ממחצית מהעסקאות בוצעו בחמש הכלכלות הגדולות באירופה, בעוד בבריטניה בלבד ביצעה סין עסקאות בשווי של 70 מיליארד דולר. מאז שנת 2008 עברו כ־360 חברות אירופיות לבעלות סינית, ביניהן חברות צמיגים, כלי טיס, חוות רוח, נמלים, שדות תעופה, חברות היי־טק, קבוצות כדורגל ועוד. חלק מהרכישות הן חלק מהמוניטין הלאומי כמו חברת הצמיגים האיטלקית פירלי, קבוצת הכדורגל אינטר מילאן או יצרנית הרכב וולוו, מה שמעיד על כוח הרכישה האדיר של סין. יתרה מזאת, חלק ממסע הרכישות של סין כולל פרויקטים של תשתיות כגון תחנת כוח גרעינית באנגליה, או עניין בעסקאות עתידיות הכוללות בניית כורים גרעיניים ברומניה ובבולגריה, הקמת נמל בשוודיה, רכישת יצרנית גז ונפט באירלנד, ועוד.¹⁰

הקשיים בהתפתחות הקשרים הכלכליים בין סין לבין מדינות האיחוד האירופי

לצד היתרונות הכלכליים, קשרי הסחר של האיחוד האירופי וסין עומדים בפני קשיים שונים, שיטופלו בין השאר באמצעות הסכמים ויותר מ־60 קבוצות עבודה

ודיאלוגים משותפים. מתוך מכלול הקשיים המעכבים את ההתפתחות הסחר בין הצדדים נבחנו שלושה קשיים מרכזיים: חוסר הוגנות בתחרות בשוק האיחוד האירופי, אי-הגנה על הקניין הרוחני וקשיי גישה של חברות סיניות לשוק של האיחוד. קשיים אלו הם סוגיות מרכזיות במשא ומתן להסכם ההשקעה בין האיחוד האירופי לסין.

האיחוד האירופי מתלונן על תחרות לא הוגנת מצידה של סין בעקבות הדומיננטיות של ממשלתה בעסקאות. חברות סיניות רבות שמשקיעות באירופה הן בבעלות ממשלת סין או במימון נרחב שלה. כתוצאה מכך, לחברות סיניות יש יתרון על מתחריהן באיחוד האירופי עם גישה קלה לסכומים אדירים של כסף "זול", אשר באמצעותו הן יכולות להתמודד באגרסיביות על נכסים אטרקטיביים ברחבי היבשת. לחוסר הניטרליות של התחרות מתווסף טיעון מרכזי נוסף בנושא עודפי הייצור של סין שמוציאים לאיחוד האירופי במחירי היצף, או במחירים שחברות באיחוד האירופי לא יכולות להתחרות עימם.¹¹

קושי נוסף של האיחוד האירופי הוא באמות המידה של סין בכל הנוגע להגנה על זכויות קניין רוחני. אמות המידה של סין שונות מאלו של האיחוד האירופי והן באות לידי ביטוי בשני מישורים: האחד – יצוא של טכנולוגיה וקניין רוחני מהאיחוד לסין. עסקים באיחוד האירופי מתלוננים שהקניין הרוחני שלהם אינו מוגן מספיק, והם חוששים מהעברת הטכנולוגיה שלהם למפעלים סיניים מקומיים. חשש זה אף מתגבר לנוכח העובדה שמאז 2016 ביצעה סין 120 רכישות והשקעות באיחוד האירופי, הכוללות גישה לקניין רוחני.¹² השני – יבוא של טכנולוגיות מסין לאיחוד. נתוני האיחוד מצביעים על כך שסין היא המדינה העיקרית שממנה נשלחות סחורות המפרות את זכויות הקניין הרוחני.¹³

הגישה לשוק היא כיום הנושא האסטרטגי המאתגר ביותר בקשרי הסחר של האיחוד האירופי וסין. בעוד סין טוענת שאמות המידה של האיחוד האירופי – למשל, בנושאי זכויות אדם, קניין רוחני וטכנולוגיה – פוגעות ביכולתה להשקיע ולמכור לאיחוד האירופי ובכך בעצם מגבילות את גישתה לשוק, האיחוד מצידו אינו שותף לטענתה של סין והוא מודאג מפתיחות רבה מדי של השוק המקומי. פתיחות זו באה לידי ביטוי בכך שסין יכולה לעשות עסקים כאוות נפשה בכל מדינות האיחוד, בתנאי כלכלת שוק ליברלית ועם תחרות הוגנת. כך יכולה סין לרכוש חברות טכנולוגיה, כימיקלים או תשתיות לאומיות.

היקפו ואופיו של מסע הרכישות של סין באירופה בעשור האחרון מדליקים נורה אדומה בקרב מנהיגי האיחוד. הדאגה האמיתית שלהם היא הפוטנציאל הטמון בהשפעה המדינית של רכישות אלו.

היקפו ואופיו של מסע הרכישות של סין באירופה בעשור האחרון מדליקים נורה אדומה בקרב מנהיגי האיחוד. הדאגה האמיתית שלהם היא הפוטנציאל הטמון

בהשפעה המדינית של רכישות אלו. החשש מהשפעה מדינית נובע מהנוכחות של חברות בבעלות ממשלת סין ברכישות ברחבי האיחוד, אך גם בסוג הרכישות של תשתיות לאומיות אסטרטגיות.

בעשור האחרון, מתוך 670 גופים סיניים שהשקיעו באירופה, 100 הם בבעלות ממשלתית ואחרים לעסקאות בשווי כולל של 162 מיליארד דולר, דהיינו 63 אחוזים מכלל העסקאות המדווחות. כמו כן, שמונה מתוך עשר העסקאות הגדולות בוצעו על ידי חברות בבעלות המדינה או במימון שלה. נתונים אלו מבהירים בצורה חד-משמעית את הדומיננטיות של חברות בבעלות ממשלת סין. נטען כי אין חברה פרטית לחלוטין בסין ושכל החברות מחוברות לממשלה ולמפלגה.¹⁴ לכן, קיים חשש בקרב הנהגת האיחוד האירופי מכך שחלק מהעסקאות עלולות להיות מונעות ממטרות לא כלכליות ולהוות סיכונים מדיניים או ביטחוניים. כך למשל, חברת CEFC הסינית, שהשקיעה רק ב-2017/2018 מעל מיליארד דולר בעסקאות בצ'כיה, היא בעלת קשרים הדוקים לממשלת סין. בתמורה הפך הנשיא הצ'כי לתומך נלהב של סין ואף הביע את תמיכתו בטענותיה של סין כלפי טייוואן.¹⁵ לצד זאת, החשש מהשפעה מדינית או ביטחונית אף מתגבר לנוכח הרכישה

של תשתיות, בעיקר כחלק מיוזמת 'חגורה ודרך'.¹⁶ חשש זה נובע ממעורבותה של ממשלת סין בין ברכישה של התשתיות או במתן מימון, ומעצם היותן תשתיות חיוניות שיכולות לשמש אמצעי לחץ בידי סין להגברת השפעתה המדינית באירופה ולהכתבת "רוח המשטר" הסיני. סין מצידה ציינה כי אינה מתכוונת להשתמש ב'חגורה ודרך' להשפעה מדינית או צבאית,¹⁷ אך מנהיגי העולם, בעיקר בשל חוסר השקיפות של סין ויוזמתה, מטילים ספק וחוששים ממטרותיה של סין במדינות השוכנות בנתיב המיזם.¹⁸

החשש מהשפעה מדינית או ביטחונית אף מתגבר לנוכח הרכישה של תשתיות, בעיקר כחלק מיוזמת 'חגורה ודרך'.

חשש זה בא לידי ביטוי לאור אין-ספור השקעות בתשתיות חיוניות שביצעה

סין בעשור האחרון, ביניהן רכישה של נמלים רבים בצרפת, בהולנד, בבליה, בספרד, ברומניה וביוון. כך, חברות בבעלות ממשלת סין מחזיקות בעשירית מהקיבולת של הנמלים באירופה. הרכישות המסיביות של הנמלים מגבירות את החשש מהשתלטות הדרגתית של סין על השערים הימיים באירופה ומסיכון ביטחוני.¹⁹ כמו כן, העברת נמל פיראוס ביוון לידי סין מדגימה את ההשפעה המדינית של סין, בכך שיוון תמכה בסין ולא הצטרפה לגינוי האיחוד האירופי

אך מנהיגי העולם, בעיקר בשל חוסר השקיפות של סין ויוזמתה, מטילים ספק וחוששים ממטרותיה של סין במדינות השוכנות בנתיב המיזם.

בנושא הפרת זכויות אדם. לצד רכש הנמלים, סין רוכשת תשתיות חיוניות נוספות כגון חברות נפט, אנרגיה, כבישים ועוד. כך אישרה פורטוגל את רכישת חברת

האנרגיה הגדולה ביותר שלה על ידי חברה בבעלות ממשלת סין. סין גם הקימה את שותפות '16+1' עם מדינות מרכז אירופה ומזרחה לצורך הגברת ההשקעה הסינית בהן, בעיקר בתשתיות ובטכנולוגיה. כך עולה החשש כי מדינות אלו, המשוועות לכספים ולהשקעות, ישנו את עמדתן כלפי סין ויתמכו במדיניותה. החזקתה של סין בתשתיות הלאומיות של מדינות האיחוד האירופי תקנה לה יכולת השפעה מדינית במדינות שבהן רכשה תשתיות.

קצב התרחבותה של סין בקרב מגזרים חיוניים בכלכלה האירופית מוביל את מנהיגי האיחוד לקרוא לפעולה משותפת. נראה כי חזית אירופית מאוחדת אינה עומדת בראש סדר העדיפויות של המדינות הפגיעות של האיחוד, הזקוקות להשקעות. בפורטוגל או בהולנד לדוגמה, מנהיגים פוליטיים הצהירו שהם חוששים מאובדן ההשקעות הסיניות, ולכן אינם יכולים לתמוך במנגנון השקעות כזה.²⁰ מנגד, גרמניה, צרפת, איטליה ובריטניה קוראות להקמת מנגנון סינון השקעות זרות כלל-אירופי. מדינות אלו החליטו לבצע עד סוף השנה הנוכחית צעדים משמעותיים להגנה על נכסים חיוניים מפני השקעות זרות.

ביולי 2018 חסמה גרמניה שני ניסיונות רכישה סיניים: של מפעילת חשמל מבין הגדולות בגרמניה ושל חברת מתכות לתעשיית התעופה והחלל ולתעשיית הגרעין.

חסימת הרכישה של חברת המתכות גובתה בטיעונים ביטחוניים והייתה הראשונה מסוגה בגרמניה. המדינה ביצעה רפורמות בנוגע להשקעות זרות וקבעה כי לממשלה יש אפשרות לבצע בחינה ביטחונית, אם משקיע זר רוכש 25 אחוזים מחברה גרמנית. המגזרים המיועדים לבחינה כוללים תשתיות חיוניות, אנרגיה, חברות טכנולוגיה, תחבורה ועוד. לאחרונה נשמעו בגרמניה קולות הקוראים להחמרת ההגנה מפני השקעות סיניות ולהורדת הסף מ-25 ל-10 אחוזים. קריאה זו ממחישה את הקונצנזוס באשר לחשש מפני הכיסים העמוקים של הסינים ומשאיפותיהם בתחומי התעשייה והמדיניות.²¹

גם בצרפת, באיטליה ובבריטניה תומכים בהידוק הסינון של השקעות זרות ובהרחבת רשימת המגזרים המצריכים התערבות כך שיכללו טכנולוגיות, בינה מלאכותית, חלל ופיננסים. הנשיא הצרפתי מקרן הלאים זמנית את חברת הטכנולוגיה הצרפתית STX, מחשש לזליגת הטכנולוגיה לידיים סיניות. צרפת פועלת גם להעברת הסמכויות לסינון

גם בצרפת, באיטליה ובבריטניה תומכים בהידוק הסינון של השקעות זרות ובהרחבת רשימת המגזרים המצריכים התערבות כך שיכללו טכנולוגיות, בינה מלאכותית, חלל ופיננסים.

הנציבות האירופית מקדמת יוזמה להקמת מנגנון השקעות שאמורה להיות מאושרת על ידי המועצה האירופית עוד השנה.

השקעות ממשרד הכלכלה לנשיאות. איטליה השתמשה אף היא בסמכויותיה החדשות ומנעה העברה של טכנולוגיות צבאיות כחלק מעסקת המכר של חברת

Piaggio Aerospace לחברה סינית בבעלות ממשלתית. גם בריטניה הגישה הצעות לרפורמה בחקיקה לביטחון לאומי והשקעות, כך שתכלול גם איומי ביטחון הקשורים למשל לפעילות מודיעין ולתשתיות חיוניות.²²

במקביל לצעדי החקיקה שמקדמות באופן פרטני המדינות שתומכות בהקמת מנגנון אירופי לסינון השקעות, מקדמת הנציבות האירופית יוזמה להקמת מנגנון השקעות שאמורה להיות מאושרת על ידי המועצה האירופית עוד השנה. התוכנית כוללת הרחבה של רשימת המגזרים שיחייבו סינון וביניהם הנמלים או התשתיות, הגדרות ברורות יותר לגבי תשתיות וטכנולוגיות חיוניות, שימת לב להשקעות של חברות בבעלות ממשלה זרה ועוד. התפתחויות דומות מתרחשות באוסטרליה, בקנדה, ביפן ובארצות הברית.²³ כל עוד לא יוקם מנגנון כזה, מדינות האיחוד יתקשו להגיע לקונצנזוס באשר לפיתוח אסטרטגיה אחידה כלפי סין, ואף יעמדו בסיכון לפילוג האיחוד בגישתו כלפי סין.

מה יכולה ישראל ללמוד מקשרי הסחר של האיחוד האירופי וסין?

היקף הסחר בין ישראל וסין עמד על כ-10 מיליארד דולר בשנת 2017 והוא מצביע על גידול של כשישה אחוזים משנת 2016.²⁴ אומנם היקף זה אינו דומה בממדי להיקף הסחר של סין עם האיחוד האירופי, אך קיימת מגמה דומה של עניין גובר של ישראל וסין בסחר ביניהן. בשנים האחרונות ביצעה סין מספר רכישות רציניות בישראל: רכישת חברת תנובה בתחום המזון, חברת האלקטרוניקה סרווטרוניקס וחברת הקוסמטיקה אהבה. כמו כן, משקיעים מסין מחפשים להשקיע בחדשנות הישראלית ובעיקר בטכנולוגיה. לדוגמה, חברת Alibaba השקיעה במספר חברות בישראל, וקונסורציום של חברות סיניות רכש את חברת

פלייטיקה בכמה מיליארדי דולרים.²⁵ זאת ועוד, כחלק מיוזמת 'חגורה ודרך' מתקדמת סין גם לעבר תשתיות בישראל, וכך היא מעורבת בבניית כבישים, קו הרכבת הקלה, מנהרות הכרמל, נמל אשדוד, תפעול נמל חיפה וכדומה. למרות זאת, היקף הסחר של ישראל וסין עדיין רחוק ממימוש הפוטנציאל שלו. כלכלנים טוענים שלישראל חייב להיות אינטרס שיותר ויותר השקעות סיניות יגיעו לישראל, בעוד אחרים מזהירים מפני כניסה לשיתוף פעולה כזה ללא אסטרטגיה מסודרת.

כלכלנים טוענים שלישראל חייב להיות אינטרס שיותר ויותר השקעות סיניות יגיעו לישראל, בעוד אחרים מזהירים מפני כניסה לשיתוף פעולה כזה ללא אסטרטגיה מסודרת.

מעצם היותה של ישראל מעצמה טכנולוגית וחדשנית (מקום 11 במדד החדשנות העולמית, אחרי עשר המדינות החדשניות ביותר בעולם, ששמונה מתוכן הן אירופיות),²⁶ היא חייבת להדגיש ביתר שאת את נושא הגנת הקניין הרוחני ולבחון

היטב את סוג ההשקעות והרכישות מצד חברות זרות, בין היתר מסין. אומנם מנהל סחר חוץ במשרד הכלכלה ער לחשש מפגיעה בזכויות קניין רוחני ומקדם טיפול בנושא זה, בעיקר על ידי רגולציה של סימני מסחר, הגנה על פטנטים, הצבת נספח ייעודי לענייני רגולציה (סין היא המדינה היחידה שבה יש לישראל נספח ייעודי לענייני רגולציה) ועוד,²⁷ אך עדיין לא קיימת רגולציה מספקת שתסייע בשימור של הקניין הרוחני הישראלי.

יתרה מכך, כפי שניתן ללמוד מניסיונו של האיחוד האירופי, לרכישה של תשתיות חיוניות בישראל עלולה להיות השפעה מדינית וביטחונית שאין להתעלם ממנה.²⁸ התבססותה של סין בישראל על ידי רכישה של קו רכבת או נמלים עשויה לאפשר לסין "לכבול" את ישראל ולהגביל את חופש הפעולה שלה בקבלת החלטות מדיניות שיש להן השלכות על יחסיה עם סין.²⁹ כך למשל, מסירת תפעול נמל חיפה לידי הסינים מעיבה על ישראל מבחינה מדינית מכיוון שסין מחזיקה בתשתית חיונית לישראל, שיכולה לשמש להפעלת לחץ אם ישראל תפגע באינטרסים של סין. מבחינה ביטחונית – לצד נמל חיפה שוכן בסיס חיל הים, והדבר מקנה לסינים קרבה לעשייה הצבאית הישראלית.³⁰

לאחרונה פורסם שבמשלה בוחנים הקמת מנגנון לפיקוח על השקעות זרות בישראל, וככל הנראה יעמדו השקעות סיניות במרכז תשומת הלב של מנגנון זה.³¹ מכיוון שמנגנון כזה נמצא בהתהוות באיחוד האירופי וצפוי להיכנס לתוקף עוד השנה, ישראל תוכל ללמוד מחקיקה זו ולהחליט אם ומה ליישם. בה בעת, ישראל יכולה ללמוד מהמדינות שהטמיעו חקיקה לסינון השקעות ברמה הלאומית, הכוללת הגבלת אחוזי השליטה של חברה זרה בחברה מקומית, כפי שעשתה גרמניה, הרחבת רשימת המגזרים הכפופים לתהליך של סינון השקעות כך שתכלול בין היתר את הטכנולוגיה והתשתיות, כפי שעשו צרפת, בריטניה או איטליה, ובחינה אם ההשקעה מבוצעת על ידי ממשלה זרה. צעדים אלו שנקטו מדינות אירופה תוך צבירת הניסיון משיתוף הפעולה ההדדי עם סין עשויים לסייע לישראל ללמוד מניסיונם של האירופים, ולתמוך בתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות להשקעות של סין בישראל.

הערות

- 1 Gudrun Wacker, "EU-China Relations in the Era of Donald Trump," in 14th Annual Conference on China-EU Relations and the Taiwan Question, German Institute for International and Security Studies, 2017, p. 2.
- 2 לירן סהר, "לסין פוטנציאל להזניק את כלכלת ישראל", Ynet, 25 במרס 2017, <https://bit.ly/2CFKvJe>
- 3 Alicia García-Herrero, K.C. Kwok, Liu Xiangdong, Tim Summers and Zhang Yansheng, "EU-China Economic Relations to 2025: Building a Common Future,"

- in: Joint Report by Bruegel, Chatham House, China Center for International Economic Exchanges and The Chinese. University of Hong Kong, The Royal Institute of International Affairs, 2017, p. 2.
- Giugliano Ferdinando, "Trump's Trade War Pushes Europe toward China," 4 Bloomberg, April 10, 2018.
- High Representative Mogherini, "Remarks by the High Representative Mogherini 5 following the 7th EU-China Strategic Dialogue Beijing" EEAS, April 19, 2017.
- Delegation of the European Union to China, "EU-China 2020 Strategic Agenda 6 for Cooperation" EEAS, November 23, 2013, <https://bit.ly/2NCQfoi>
- Alicia García-Herrero, p. 8. 7
- בסוף 2013 הציע נשיא סין שי ג'ין-פינג לחבר את אסיה ואירופה ביבשה, בים, במסחר, 8 בהשקעות, בכספים, במדיניות ובאנשים – יוזמה המערבת יותר מ-100 מדינות ונקראת 'חגורה ודרך'.
- Alicia García-Herrero, p.12. 9
- בלומברג, "המספרים האמיתיים: כך משתלטת סין על אירופה", *TheMarker*, 25 באפריל 10 2018.
- Taylor Garland, "China's Overcapacity Creates a Global Problem," Alliance for 11 American manufacturing, November 12, 2015, <https://bit.ly/2EmOJqO>
- Jorge Valero, "EU considering taking China to WTO over IP practices," 12 EURACTIV, April 4, 2018, <https://bit.ly/2q7sEmJ>
- European Commission, "EU-China Cooperation in IPR," Customs Protection of 13 IPR in China, <https://bit.ly/2OQmtRx>
- שי ניר, "ככה זה כשיש שניים. סינים", *דבר ראשון*, 14 בינואר 2017, <https://bit.ly/2OglIHs> 14
- David Barboza, Marc Santora and Alexandra Stevenson, "China Seeks Influence 15 in Europe, One Business Deal at a Time," *The New York Times*, August 12, 2018, <https://nyti.ms/2vBYtqw>
- נעם בוקסבאום, "טרמפ צודק, הסינים משתלטים על העולם", *TheMarker*, 30 במאי 16 2018.
- בלומברג, "1.3 טריליון דולר: כך משנה אימפריית הכסף של סין את החיים לאורך דרך 17 המשי החדשה", *TheMarker*, 14 באוגוסט 2018.
- אקונומיסט, "פרויקט המאה של סין: התוכנית להשתלטות על העולם", *TheMarker*, 14 באוגוסט 18 2018.
- בלומברג, "1.3 טריליון דולר: כך משנה אימפריית הכסף של סין את החיים לאורך דרך 19 המשי החדשה", שם.
- Noah Barkin and Philip Blenkinsop, "With eye on China, EU parliament pushes 20 tougher line on investments," Reuters, May 23, 2018, <https://reut.rs/2pN3sBm>
- Mathieu Duchatel, Angela Stanzel, "Europe's China Vetoes," European Council 21 on Foreign Regulations, August 8, 2018, <https://bit.ly/2QJNwew>
- שם. 22
- שם. 23
- <https://bit.ly/2yl265N>, מנהל סחר חוץ במשרד הכלכלה והתעשייה, 24
- לירן סהר, "לסין פוטנציאל להזניק את כלכלת ישראל", שם. 25

- 26 Soumitra Dutta, Bruno Lanvin, and Sacha Wunsch-Vincent, "The Global Innovation Index 2018: Energizing the World with Innovation", 11th edition, 2018.
- 27 "מנהל סחר חוץ: גידול של 6% בסחר בין ישראל וסין", Port2Port, 4 בפברואר 2018, <https://bit.ly/2nMaMfe>
- 28 עמירם ברקת, "הסינים רוצים אחיזה פוליטית בארץ, אז למה לא עוצרים אותם?" **גלובס**, 14 ביולי 2018, <https://bit.ly/2RGuZkE>
- 29 אופיר דור, "חברות סיניות יבצעו בעתיד רכישות ענק בישראל", **כלכליסט**, 12 ביוני 2018, <https://bit.ly/2CCiOkO>
- 30 עמוס הראל, "מתחת לאף של מערכת הביטחון, סין משתלטת על חופי ישראל", **הארץ**, 14 בספטמבר 2018.
- 31 אמיתי זיו, "'השב"כ לא יאשר': הסוד על חברות התקשורת מסין ורוסיה שרוצות לפעול בישראל", *TheMarker*, 26 בספטמבר 2018.



עדכן אסטרטגי מקדם בברכה מאמרים של חוקרים ומומחים בנושאים הנוגעים ו/או משיקים לביטחון הלאומי של ישראל וכן בסוגיות אסטרטגיות שעניינן המזרח התיכון.

מאמר שיוגש למערכת כתב העת יחזיק עד 4000 מילים באנגלית / 3000 מילים בעברית, כולל הערות שוליים. יש לצרף למאמר תקציר בן 100 מילים.

המאמרים הנשלחים למערכת **עדכן אסטרטגי** יהיו מקוריים – כאלו שלא ראו אור בעבר ואינם נמצאים בבקרה בכתב עת אחר כלשהו.

המאמרים יישלחו בפורמט WORD לכתובת:
jcssmh@post.tau.ac.il

מאמרים הנשלחים לעיון, מבוקרים על ידי חברי מערכת כתב העת **עדכן אסטרטגי** ועל ידי קוראים מן החוץ.

**עדכן
אסטרטגי**