



מדיניות כלפי מדינות ואזורים ללא ממשל תקין: עקרון המשילות החלקית

מאת אל"מ (מיל') שי שבתאי

מבט מבס"א, מס' 2,326 26 בינואר 2025

תקציר: לישראל וגורמים בינלאומיים ואזוריים, בדגש על ארצות הברית, דילמה משמעותית בין אי רצון להשקיע משאבים רבים מדי בתוחלת נמוכה מדי במדינות/אזורים בעלי משילות נמוכה – עזה, סוריה, לבנון ועוד – לבין הצורך למנוע התפתחויות שליליות – חיצוניות (טרור, נב"ק, טילים ופליטים) ופנימיות (רצח עם והרעבה). פתרון לדילמה זו מהווה גישת ביניים של אימוץ עקרון המשילות החלקית (SSG: Semi Self-Governance) כמדיניות ואולי אף כגישה משפטית המאפשרת לכוחות המקומיים לקחת אחריות על מצבם ולשפרו תוך חופש פעולה להתערבות חיצונית – כולל צבאית – כאשר מתפתחות מגמות בעייתיות. מימוש עיקרון זה עשוי לעלות בקנה אחד עם גישתו האסטרטגית של הנשיא טראמפ.

ישראל, כחלק משורה של מדינות מפתח בעולם ובמזרח התיכון בראשות ארצות הברית, מתלבטת באשר למדיניות שעליה לנקוט כלפי מדינות או אזורים בקרבתה, בהם לא קיים ממשל תקין. האתגרים הנוכחיים הם רצועת עזה לאחר המלחמה ושלילת האפשרות של שליטת חמאס בה; סוריה 'החדשה' שהריבונות על שטחה ומאפייני המשטר החדש בה בסימן שאלה; ולבנון שבה על ממשל מרכזי חלש להתמודד עם הדומיננטיות הצבאית והפוליטית של ארגון טרור שנחלש בעקבות מהלכי ישראל. אבחון זה של מדינות או אזורים בהם לא קיים ממשל תקין יכולה לחול גם על תימן, סודאן, לוב, חלקים מהרשות הפלסטינית ביהודה ושומרון, ועיראק.

הקושי לגבש מדיניות נובע ממתח אינהרנטי עבור השחקניות החיצוניות:

א. מחד גיסא אין הן רוצות להיגרר למעורבות עמוקה – צבאית, כלכלית ומדינית – במדינות/אזורים אלו. מדובר בעלויות גבוהות בחיי אדם, במקרה של מהלכים צבאיים, בתקציב, במקרה של סיוע כלכלי, ובמהלכי ייצוב וקשב רב, במקרה של התערבות פוליטית. כל זאת בסיכויי הצלחה ביוניים עד נמוכים – כפי שהוכח באפגניסטאן, בלוב, בסומליה ואף בעיראק – ובסתירה לצורך המהותי במקרים אלו של נטילת אחריות לגורלם על-ידי המקומיים.

ב. מאידך גיסא אין הן יכולות להתעלם מהאתגרים המשמעותיים מכיוון מדינות/אזורים אלו. ההקרנות החיצוניות עלולות להיות של הפיכה למרכזי טרור המחוללים פיגועים ברחבי העולם; התחמשות בטילים מסוגים שונים וכטב"מים לפגיעה בטריטוריות אחרות; השתלטות על מאגרי חל"כ או חלב"ג שקיימים במרחבן ואיום בשימוש בהן; גלי פליטים המשפיעים על הדמוגרפיה של מדינות קרובות ורחוקות; הפצה של מגפות; ועוד. ההשפעות הפנימיות יכולות לכלול מעשים של רצח עם, רעב ומגפות, פגיעה באוכלוסיות על רקע מגדרי ועוד.

נדרש, אם כן, להגדיר בסיס מדיניות, שמאפשר לגשר בין המתחים, קרי, רעיון מדיני – אסטרטגי מסדר הנמצא בתווך בין מעורבות ישירה נרחבת לבין הסכמה להתקבעות מציאות בעייתית.

רעיון מסדר כזה הוא עקרון המשילות החלקית (SSG: Semi Self-Governance): ישראל והשותפות לעמדתה בזירה הבינ"ל והאזורית, בדגש על ארצות הברית ואף בהובלתה יקדמו גישה, לפיה ניתנת לגורמים המקומיים יכולת משילות בסיוע חיצוני לקידום תהליכים של שיקום ובנייה של המסגרת השלטונית והאזרחית ('גורלכם בידכם'), אך היא יחד או בהסכמת הקהילה הבינ"ל תתערב ותפעל - גם צבאית - נגד מאמצים הסותרים את ביטחונה ונורמות בינ"ל מקובלות ('...אך מותנה בהתנהגותכם').

על מנת לקדם מדיניות כזו יש להגדיר בצורה ברורה ובעצם להזהיר את תושבי המדינה/האזור ואלו המתיימרים לנסות ולשלוט בו את המצבים בהם תתרחש מעורבות חיצונית:

א. פעילות טרור וחתרנות ופגיעה במדינת ישראל, במדינות באזור ובמערב ובחיים התקינים של אזרחי ישראל בארץ ובחו"ל.

ב. בניית מערכים המהווים תשתיות טרור - בדגש על ניסיון לחסן אותם מתקיפה באמצעות התחפרות בתת קרקע או השתלטות על מבני ציבור (בתי חולים, בתי ספר) והתבססות גורמים טרור שליליים חיצוניים במרחב.

ג. ייצור, קבלה או רכש והפיכה למערכים מבצעיים של טילים, רקטות וכטב"מים מסוגים שונים ונשק התקפי מתקדם.

ד. רכש ובניית מערכים צבאיים המגבילים את חופש הפעולה החיוני של ישראל ושותפותיה באזור לצרכי הגנת עצמית דוגמת הגנה אווירית מתקדמת וטילי חוף ים.

ה. טבח ומעשים קיצוניים של הרעבה ודיכוי.

ו. פגיעה במיעוטים עד כדי רצח עם.

ז. בניית מנגנונים שיטתיים של הסתה וטיפוח שנאה.

מהלכים מסוג זה ייתקלו בהתנגדות תקיפה של ישראל ושל הקהילה הבינלאומית עד כדי הפעלת כוח לסיכולה על-פי שיקול דעת והצרכים והאינטרסים הרחבים.

מנגד, ניתנת חירות מלאה לגורמים המקומיים ואף עידוד וסיוע לקדם את:

א. שיקום והפעלת כלל הפעילות האזרחית-כלכלית.

ב. הקמת תשתיות אזרחיות.

ג. ייצוב מנגנוני משילות כולל אכיפה משטרתית (חוק וסדר).

ד. מוסדות שלטון תקינים: רצוי נבחרים.

ה. קשר עם גורמי סיוע חיצוניים וקבלת סיוע חיצוני חיובי.

עקרון המשילות החלקית יכול להיות בסיס מדיניות אך גם אפשר לפתחו כעיקרון משפטי בינלאומי. בביסוסו והחלתו הוא עומד על כתפי עקרונות משפטיים בינלאומיים מוצקים כמו הגנה עצמית ואכיפה של החלטות מועצת הביטחון, אך גם מפתח את הדיון בעקרונות כמו הגנה עצמית מקדימה, הגנה עצמית מונעת, הגנה עצמית קולקטיבית והתערבות הומניטרית.

הפיכתו לנורמה בינלאומית תאפשר למסד מנגנונים מוסכמים המסדירים את האכיפה כמו אלו הקיימים למשל בהסכם הפסקת האש בין ישראל לבין לבנון. נראה כי עיקרון כזה גם עולה בקנה אחד עם גישתו של נשיא ארצות הברית טראמפ, שמצד אחד מעוניין להימנע ככל הניתן ממלחמות, אך מהצד האחר מעוניין להשפיע על המגמות הגלובליות, כפי שציין בנאום בטקס ההשבעה: Our power will stop all wars and bring a new spirit of unity to a world that has been angry, violent, and totally unpredictable.

היתרונות של יישום עיקרון המשילות החלקית הם מובהקים עבור ישראל:

א. הימנעות מהיגררות לממשל צבאי, לשליטה בפועל בשטח ולחיכוך לא רצוי עם האוכלוסייה המקומית. ממילא, יכולת ההשפעה שלנו באמצעים אלו על המגמות המתפתחות בשטח מוגבלת מאוד ויקרה מאוד.

ב. פתיחת האפשרות לשיח עם הגורמים השולטים והגעה להסדרים חלקיים וממוקדים עימם: עסקת חטופים, מנגנוני שליטה בגבולות, אכיפה משותפת של פעילות בעייתית, קשרי כלכלה ומסחר ועוד.

ג. קידום עקרון האחריות העצמית (Accountability) תוך הנחלת ההבנה לכלל הגורמים בשטח, כי מה שנוצר הוא באחריותם המלאה.

ד. בתוך כך קידום מעורבות הציבור הרחב בתהליכי השיקום והבנייה: 'איך שתיבנו, כך תחיו'.

ה. הרחבת האפשרות למעורבות חיצונית בונה.

ו. עקרון בסיס לשיח מדיני חיובי וללגיטימציה בינלאומית למהלכי ישראל שהתערבותה בנעשה במרחבה מושתתת על עקרונות אוניברסליים.

ז. גמישות ליכולת ההשפעה מרחוק, למשל, על התעצבות השלטון בסוריה או שיווי המשקל הפוליטי בלבנון) באמצעות תמריצים חיוביים (סיוע) ושלייליים (פגיעה צבאית).

לצד זאת אין להתעלם מחסרונותיה של הגישה ולקחת אותם בחשבון בתהליך היישום:

א. מהווה הסכמה לשליטה של גורמים אסלאמיים קיצוניים – אך לא מחוללים של טרור - במדינות/אזורים, כולל גורמי חמאס שישולבו למנגנוני השליטה בעזה.

ב. יוצרת מצב של שליטה ביטחונית שאינה 'הרמטית' וצורך בהגנה חזקה ובניהול סיכונים מול זליגה של אמל"ח ופעילות טרור חוצת גבולות.

ג. חלק מהמימון והסיוע החיצוני ינותב למאמצים ולבניין כוח 'שלילי'.

ד. קיים סימן שאלה על יכולת מימוש ההתערבות לאורך זמן ובמצבים של שקט מתמשך ('מה התעוררתם פתאום?').

ה. אי פתרון או פתרון איטי של בעיות היסוד של האוכלוסייה המהוות בסיס להקצנה ולתמיכה בטרור.

בשורה התחתונה, מענה אפשרי לדילמה של ישראל ושל גורמים בינלאומיים ואזוריים משמעותיים בדגש על ארצות הברית בין אי רצון להשקיע משאבים רבים מדי בתוחלת נמוכה מדי במדינות/אזורים בעלי משילות נמוכה לבין הצורך למנוע התפתחויות שליליות – פנימיות וחיזוניות – בהם הנה גישת ביניים של משילות חלקית לכוחות המקומיים תוך התערבות חיזונית – כולל צבאית – כאשר מתפתחות מגמות בעייתיות.

אל"מ (מיל') שי שבתאי הוא סגן מנהל מרכז בס"א, מומחה לביטחון לאומי, תכנון אסטרטגי ותקשורת אסטרטגית. אסטרטג בתחום הגנת הסייבר ויועץ לחברות מובילות בישראל.