המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ז 2019-2020

**יסודות הביטחון הלאומי בראיה גלובלית**

מגיש: הראל שרעבי 034494229

מרצה: ד"ר ענת שטרן

דצמבר 2019

**כללי**

במסגרת מטלת הסיום בקורס יסודות הביטחון הלאומי בראייה גלובלית, בחרתי לענות על השאלה הראשונה ולעסוק בסוגיית ההגירה.

בתחילת מסמך זה אציג בקצרה את סוגיית ההגירה ואת יסודות הביטחון הלאומי. לאחר מכן אציג את הקשר של סוגיית ההגירה ליסודות הביטחון הלאומי ובסופו של המסמך אנתח את יכולתה של המדינה להתמודד עם סוגיית ההגירה לאור התמורות הגלובאליות.

**סוגיית ההגירה**

הגירה היא תנועת אוכלוסייה העוברת ממקום למקום, בתוך מדינות או בין מדינות, לתקופות קצובות או לצמיתות. השימוש הנפוץ במושג הגירה נוגע לרוב לתנועה אנושית החוצה גבולות מדיניים לפרק זמן העולה על שנה.

המושג הגירה מתייחס לכל מעבר של בני אדם אם מרצון, בחירה, אידאולוגיה או חיפוש אחר הזדמנויות חדשות או אם מחוסר רצון ובחירה כמו בזמן מלחמה, רעב, אסון טבע או סחר בבני אדם.

יש מקרים רבים של הגירה המונית במהלך ההיסטוריה. הגירה זו שונה מהגירה של בודדים או של קבוצות קטנות, וכן מהגירה עונתית המתרחשת באופן קבוע בקהילות חקלאיות.

בתולדות האנושות נודעה להגירה השפעה עצומה מבחינה דמוגרפית ואתנית, כלכלית, חברתית ותרבותית. ב-400 השנים האחרונות השתנו הרכבי האוכלוסייה ביבשות אמריקה, אוסטרליה, צפון אסיה ובכמה חלקים באפריקה, הם אוכלסו בעיקר בידי אירופאים שסייעו להתרחבות משקי הארצות, להגדלת השוק הפנימי ולגידול מהיר של הייצור. אך בצד תמורות אלו, הגירה מסיבית עלולה לגרום לחוסר במשאבים ולחבלי קליטה קשים, לאינפלציה ולאבטלה.

ההבחנה הקלאסית בין סוגי מהגרים מתבססת על המניע שלהם להגירה. **מהגר כלכלי** הוא מי שעזב את ארץ מוצאו לארץ היעד מתוך בחירה חופשית על מנת לשפר את איכות חייו ואת מצבו הכלכלי. **מבקש מקלט/פליט** הוא מי שעזב את ארץ מוצאו לארץ היעד מאחר שנשקפת סכנה לחייו בארץ מוצאו כתוצאה מרדיפה על רקע דת, גזע, לאום, השקפה פוליטית וכדומה.

**יסודות הביטחון הלאומי**

דקל ועינב (2017) כוללים במסגרת הביטחון הלאומי את ארבעת היסודות הבאים:

1. ביטחון החוץ והפנים.
2. יחסי החוץ ומעמד בינלאומי.
3. הכלכלה והמשאבים הלאומיים.
4. עוצמתה של החברה האזרחית: הלכידות החברתית, החוסן החברתי והמשאבים האנושיים.

**ההגירה וביטחון החוץ והפנים**

מדינה שומרת על ביטחונם של אזרחיה, בין היתר, באמצעות שליטה וניטור כניסתם של זרים לגבולותיה. תנועה חופשית של אנשים בין מדינות מאפשרת חדירה של גורמים עוינים העלולים לסכן את ביטחונם של אזרחיה. לכן הגירה חופשית עלולה לפגוע בביטחון החוץ והפנים של מדינות. גם ניטור של תנועת אנשים על ידי המדינה בגבולותיה אינה מבטיחה באופן הרמטי את מניעת כניסת גורמים עוינים אבל היא מרתיעה גורמים כאלו מניסיון חדירה ומצמצת את הסיכון לאזרחי המדינה.

גביזון (2013) טוענת כי מדיניות הגירה היא אחד ההיבטים החשובים ביותר של העובדה שאנחנו חיים לא בעולם גלובלי אלא בעולם של מדינות. אחד הדברים החשובים ביותר שהם חלק מריבונות של המדינה הוא שאלת השליטה במי נכנס לגבולותיה ומי יכול להשתקע בה.

איל (2018) טוען כי מעשית, גבולות סגורים ומנוטרים היטב הם פיתוח מימי מלחמת העולם הראשונה, שנבע מצורכי הביטחון של מדינות היבשת במהלך 'המלחמה הגדולה'. אחרי מלחמת העולם, ובחסות כוחה הגובר של המדינה, הפכו ביקורות הדרכונים לכלל יסודי בזירה הבינלאומית.

במקרים רבים, ערוצים להברחת כלי נשק, להברחת סמים או להברחת ולהסתננות גורמי טרור, הם הערוצים המשמשים להגירה בלתי חוקית למדינות. כמו כן, בשל תחושת שייכות נמוכה למדינת היעד אליה הגיעו, מהגרים עלולים להיות מטרה נוחה לארגוני ביון לשם ריגול במדינת היעד.

בעניין ביטחון הפנים, מחקרים רבים תומכים בטענה כי הגירה אינה מובילה לפשיעה וכי רמת הפשיעה של מהגרים ושל זרים אינה עולה על זו של האוכלוסייה המקומית. עם זאת, קשה להכחיש את העובדה שתחושת הביטחון הסובייקטיבית של האזרחים נפגעת בשל הימצאותם של מהגרים, גם אם תחושה זו אינה נאחזת בשום דבר במציאות.

לוי ורוטשילד (2014) בסקירתן את המחקרים בתחום זה מצאו כך:

במדינות רבות שבהן נוהגים לקלוט מהגרים, יש לא מעט דוגמאות לעיסוק ציבורי סביב פשיעת זרים (Martinez, 2008). הציבור הרחב לרוב מאמין כי קיים קשר בין הגירה לבין פשיעה. תפיסות אלה אינן מתבססות על ממצאי המחקר ומעוצבות בעיקר על ידי סטריאוטיפים (Belanger & Espenshade, 1998 ; 1985, Simon). ישנן גישות תיאורטיות רבות שעוסקות בפשיעה ברמה הסוציולוגית אשר תומכות בטענה כי הגירה מובילה לפשיעה 2001, Rosenfeld & Martinez, Lee)) ומתבססות על מחקרים שמצאו קשר בין הגירה ופשיעה. מחקרים אלו לרוב התמקדו בקבוצות ספציפיות של מהגרים ובחנו פשע מאורגן של מהגרים רוסים בהולנד (2007, Bovenkerk & Siegel) פשיעה מאורגנת של עולים חדשים מברה"מ לשעבר (Rattner, 2007) ופשיעה של מהגרים מתבגרים (2001 ,Killias & Vazsonyi). לעומת זאת, מספר הולך וגדל של מחקרים תומך בטענה כי הגירה לא מובילה לפשיעה. כך למשל מחקרים שנערכו בקנדה בשנות ה-80 ושנות ה-90 מעידים כי שיעור הפשיעה של האוכלוסייה המקומית היה פי 2 גדול יותר מאשר שיעור הפשיעה של מהגרים (2002, Killian).

אם כן אפוא, על אף שלא ניתן להצביע על כך שהגירה מובילה לעלייה בפשיעה, הציבור הרחב מאמין כי קיים קשר כזה, ולכן תחושת הביטחון שלו עלולה להיפגע.

**הגירה ויחסי החוץ**

הקשר בין הגירה ויחסי החוץ והמעמד הבינלאומי של המדינה תלוי בהקשר.

באופן יסודי, מדינה רשאית שלא לקבל אדם שאינו אזרח שלה. עם זאת, יש אמנות בינלאומיות הקובעות כיצד יש לנהוג בפליטים ובמבקשי מקלט, והפרה של אותן אמנות עלולה לגרור פגיעה במעמד הבינלאומי של המדינה המפרה.

מנדלבליט טוען כי המשפט הבינלאומי מקנה זכויות רבות, כגון הזכות לחיים והזכות לשלמות הגוף. ואולם אין הוא מקנה שום זכות לאדם (שאינו אזרח המדינה) להכתיב למדינה כלשהי לקבל אותו אליה, ואין הוא מחייב מדינה לקבל את מי שאינה רוצה בו. החוקים באירופה למשל דרקוניים והולכים ונעשים קשוחים יותר ויותר. ועם זאת, הם עדיין תואמים את המשפט הבינלאומי מאחר שהוא אינו יוצר שום חובה, ומנגד אינו מקנה שום זכות לאדם לכפות את עצמו להיכנס למדינה כלשהי, וכמובן לא להפוך לאזרח שלה אם אותה מדינה אינה מעוניינת בכך.

אנו נתקלים כיום במדינות המנצלות את תופעת ההגירה לצורך יחסי החוץ שלהן. כך למשל תורכיה, מנצלת את העובדה כי מדינות אחרות באירופה מעוניינות למנוע כניסה של מהגרים אליהן ובאמצעות ה"איום" בפתיחת המעבר מתורכיה למדינות אירופה אחרות, תורכיה מונעת ביקורת בינלאומית של מדינות אחרות שחוששות שתורכיה תציף אותן במהגרים.

בבריטניה נושא ההגירה היה אחד הנושאים שהובילו לפרישתה של בריטניה מהאיחוד האירופי, ובוודאי שפרישה זו משפיעה על יחסי החוץ של בריטניה ועל מעמדה הבינלאומי.

**הגירה וכלכלה**

להגירה ולכלכלה קשר דו כיווני. מצד אחד, אנשים מהגרים ממדינות ממעמד כלכלי נמוך למדינות במעמד כלכלי גבוה כדי לשפר את איכות חייהם, בחיפוש אחר עבודה וכדומה. קרי, השיקול הכלכלי הוא במקרים רבים הגורם להגירה. מן הצד השני להגירה יכולה להיות השפעה על המצב הכלכלי במדינת היעד.

טענה רווחת היא (מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית, 2009) כי מדינות קולטות הגירה בראש ובראשונה ממניעים כלכליים. מאזן הנתונים מלמד כי הגירה מבוקרת היא תופעה כלכלית משתלמת. ככלל, המהגרים לא רק ממלאים חוסר בביקוש עבודות שהאוכלוסייה המקומית אינה מספקת אלא גם מייצרים מקומות עבודה נוספים. כמו כן, להגירה יש ככלל השפעה חיובית על התוצר הלאומי הגולמי לנפש במדינה הקולטת, נוסף על השפעה חיובית על כלכלת המדינה השולחת. עם האדם מהגרים גם כישוריו, ואלו תורמים ליוזמה ולתחרות. בניגוד לעמדה הרווחת, הגירה מבוקרת אינה תופסת מקומות עבודה של מקומיים ואינה מגדילה את האבטלה, הגם שהיא עשויה להנמיך במקצת את השכר הממוצע במשק בענפים מסוימים.

מדינות המתמודדות עם משבר דמוגראפי כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה וירידה בשיעור הילודה, מוצאות במהגרים כוח עבודה אלטרנטיבי המאפשר למדינה להמשיך בצמיחה כלכלית למרות הזדקנות האוכלוסייה המקומית. עם זאת, המהגרים מהווים תחרות בשוק העבודה לשכבות החלשות באוכלוסייה המקומית. ולכן גם אם באופן מצרפי כלכלתה של מדינה תצמח כתוצאה מהגירה, יש קבוצות באוכלוסייה שיפגעו מכך.

איל (2018) טוען כי על עניין אחד יש הסכמה רחבה: הגירה ומהגרים מסייעים לכלכלה ותורמים לצמיחה. הוויכוח הוא עד כמה, ומה המשמעות שלהם בתוך החברה עצמה – בין שכבות חזקות ומוחלשות.

**הגירה וחברה אזרחית**

בדרך כלל, מהגרים משתייכים לחלקים החלשים באוכלוסייה במדינת היעד. הם נעדרי תחושת שייכות והם נתפסים כנטע זר בקרב אוכלוסייה מקומית. כאמור לעיל, חלק מהאוכלוסייה המקומית מתייחס בחשדנות אל המהגרים ומייחס להם רמות פשיעה גבוהות.

הגירה משפיעה על מערכות הרווחה של מדינת היעד. ככל שמערכות אלו אינן חזקות דיין הרי שהטיפול באוכלוסיית המהגרים יבוא על חשבון האוכלוסייה המקומית.

מהגרים מהווים חלופה זולה יותר מכוח עבודה מקומי מהשכבות החלשות שנפגעות כתוצאה מהגעתם של מהגרים, בוודאי בטווח הקצר. בניסוחו של איל (2018) "הכלכלן הסקפטי ביותר בנוגע להגירה בארצות הברית הוא פרופ' ג'ורג' בורג'ס מהרווארד. הניתוח שלו פשוט: מהגרים ועניים נאבקים ביניהם על מקומות עבודה.".

הגירה משפיעה על שאלות של זהות לאומית ותרבותית. במקומות מסוימים היא עלולה להגביר לאומנות בקרב אלו הרואים בהגירה תופעה הפוגעת בזהות והתרבות המקומית, ובמהגרים ככאלו הפוגעים בצביון התרבותי של המדינה, באופייה ובערכיה. במקומות אחרים יכולה ההגירה להגביר אוניברסליות ולהביא ארגונים חברתיים ואנשים פרטיים להתגייס לסיוע למהגרים מתוך תחושת שותפות אוניברסלית.

בהתאם לתיאורו של מרכז מציל"ה (2009), המהגר אינו מגיע לבדו, יחד עמו מהגרים תרבותו, שפתו ואורחות חייו (ולעתים, גם משפחתו). ניסיונן של המדינות מלמד כי קליטת מהגרים ממדינות שלהן רקע תרבותי הדומה לזה של ארצות היעד היא המפתח להצלחה. ולהפך: קליטת מהגרים שתרבותם נבדלת מתרבות החברה המארחת עלולה להיות מקור לקשיים: היא עלולה לפגוע בסיכויי ההשתלבות שלהם – השתלבות חברתית וכלכלית אך גם תרבותית ולעורר מתח חברתי.

**התמודדות המדינה עם הגירה לאור התמורות הגלובאליות**

תהליך הגלובליזציה הוא אחד מן הגורמים המגבירים את תופעת ההגירה, בין היתר, בשל העובדה שאנשים הופכים להיות מודעים יותר לאפשרויות ולהזדמנויות שיש להם במקומות אחרים.

ההתפתחות הטכנולוגית והתפתחותם של תהליכי זרימת המידע בעולם מצמצמים את אי הוודאות ואת החשש מפני הלא נודע, מאפשרים למהגרים לשמור על קשר עם קרוביהם בארצות המוצא, והעולם הופך לכפר גלובלי.

עם זאת, דווקא בשל כך, ובשל החשש מטשטוש הזהות והתרבות הלאומית, יש אוכלוסיות החוששות מפני תופעת ההגירה ומתנגדות לה.

התמורות הגלובאליות, מחדדות את ה"מאבק" שבין לאומיות לבין אוניברסליות ורב-תרבותיות.

תופעת ההגירה עצמה היא אחת מן התמורות הגלובאליות. בעולם שהולך ונעשה יותר ויותר גלובלי, מדינה החפצה למנוע פגיעה במעמדה הבינלאומי צריכה לגבש לעצמה מדיניות הגירה שתתאים לכך, או לחילופין, לדעת שפעולות שהיא נוקטת בנושא ההגירה שאינן תואמות את הדין הבינלאומי או את האמנות הבינלאומיות, עלולות לפגוע במעמדה.

למדינה עומדים כלים שונים ומגוונים להתמודדות עם סוגיית ההגירה. הפעלת כלים אלו תלויה במדיניות שקבעה לעצמה המדינה. כך למשל מדינה המתמודדת עם תופעה של הזדקנות האוכלוסייה וקיטון בכוח העבודה יכולה לעודד הגירה על מנת להגדיל את כוח העבודה. ולעומתה, מדינה אחרת המתמודדת עם אותה תופעה אולם חוששת לזהותה ולתרבותה, יכולה למנוע הגירה או לצמצמה באופן ניכר.

במסגרת כלים אלו ניתן לכלול את קלות המעבר בגבולות, הקשחת ואכיפת חוקי הגירה, תמריצים כלכליים למהגרים, הסכמים עם מדינות שכנות, סיוע למדינות המוצא של המהגרים ועוד.

היטיב מאוד לסכם זאת מרכז מציל"ה (2009):

המציאות החדשה מובילה לשינויים בדיני ההגירה בעולם. אין כמעט מדינה מערבית שלא שינתה - בדרך כלל הקשיחה - את חוקי ההגירה ואת הקריטריונים לכניסה לשטחה. כך למשל החמירו מדינות בתנאים הכלכליים והסוציאליים הדרושים לכניסה ולהתאזרחות; הטילו מכסות כלליות על הגירה ומכסות ספציפיות על סוג מסוים של הגירה; החמירו בדרישות התרבות הנדרשות ממהגרים כתנאי לכניסה ולהתאזרחות; החמירו בבדיקות הרקע הפרטניות בטרם מתן היתר לכניסה ולישיבת קבע, לרבות בדיקות די־אן־איי כדי לאמת קשר משפחתי; הטילו מגבלות גיל על נישואין לבן זוג זר כדי להתמודד עם תופעת נישואי נוחות, נישואי בוסר ונישואי כפייה; אימצו דרישות להוכחת זיקות ונאמנות למדינה הקולטת בטרם כניסה או התאזרחות. מגבלות אלו הוטלו, גם אם לא באופן אחיד במדינות השונות, על כל סוגי המהגרים, לרבות בני משפחה ופליטים. תכליתן היא לגבש מדיניות שמצד אחד תאפשר קליטת מהגרים בהתאם לצורכי המדינה ומצד אחר תאפשר בקרה על טיב המהגרים ועל מספרם.

**סיכום**

במסגרת מטלה זו ניסיתי לבחון את הקשרים שבין סוגיית ההגירה שנמצאת על סדר היום בשנים האחרונות ושמדינות רבות בעולם מתמודדות עמה, עם יסודות הביטחון הלאומי. הקשרים וההשפעות משתנים כמובן בהתאם למקום, להקשר, למאפייני ההגירה, למאפייני המדינה ועוד.

גם בעולם של תמורות גלובליות יש ברשותן של מדינות יכולות וכלים להתמודד עם ההגירה אולם מדינה צריכה בראש ובראשונה להגדיר לעצמה מדיניות בעניין זה ובהתאם לכך לבחון את הכלים המתאימים להשגת המדיניות.

**ביבליוגרפיה:**

אבינרי, ש., אורגד, ל., רובינשטיין, א. (2009). *התמודדות עם הגירה גלובאלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל.* ירושלים: מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית.

איל, נ. (2018) *המרד נגד הגלובליזציה*. ידיעות אחרונות, ספרי חמד.

גביזון, ר., אלרן, מ. (עורכים) (2013). *התמודדות ישראל עם הגירה בלתי מוסדרת, סיכום כנס*. מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית והמכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב.

דקל, א., עינב, ע. (2017). *תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל*, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב.

לוי, א., רוטשילד, ט. (2014) פשיעה זרה - ניתוח פשיעת אוכלוסיית הזרים בישראל. <https://www.researchgate.net/publication/301888364_psyh_zrh_-_nytwh_psyt_wklwsyyt_hzrym_bysrl>

מנדלבליט, א. (2013, יוני). היבטים משפטיים. בתוך גביזון, ר., אלרן, מ. (עורכים) (2013). *התמודדות ישראל עם הגירה בלתי מוסדרת, סיכום כנס*. (עמ' 21-25)