



מגמות חצי-שנתיות במדיניות-החוץ האזורית של ישראל

גיליון מס' 7, ינואר-יוני 2021

עורכים: ד"ר רועי קיבריק וד"ר גיל מורסיאנו*

חצי השנה האחרונה התאפיינה בכניסתו של הנשיא ביידן לבית הלבן, המשך המאבק בגרעין האיראני, סבב לחימה נוסף ברצועת עזה, השפעת מערכת בחירות נוספת על יחסי החוץ של ישראל, וכינונה של ממשלה חדשה, שאחרי שנים רבות נתניהו לא עומד בראשה. מסמך זה מציג מגמות מרכזיות שאפיינו את מדיניות-החוץ האזורית של ישראל בחודשים יולי-דצמבר 2021: כינון ממשלה חדשה ומינוי לפיד כשר החוץ מעניקים תקווה להמשך שיקום מערך החוץ; האירועים בירושלים ובעזה מציגים את מרכזיות הסכסוך הישראלי-פלסטיני עבור ישראל על אף ניסיונות פוליטיים לדחוק אותו הצידה; ביסוס תשתית ליחסים עם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו על אף אתגרים; מאמץ מצד אשכנזי וגנץ לשיקום היחסים עם ירדן הוגבל על ידי מדיניות נתניהו; היחסים עם מצרים מתרחבים במישור המדיני והכלכלי, אך לא במישור האזרחי; ישראל לומדת להתנהל מול הממשל האמריקאי החדש; המשך התנגדות לתכנית הגרעין האיראנית תוך אימוץ גישה חדשה כלפי מהלכי ארה"ב; מאמצי אשכנזי לחיזוק יחסים עם האיחוד האירופי נתקלו ברף מצנן שהציב נתניהו; ישראל שותפה מרכזית בקידום ומיסוד שיתופי פעולה במזרח אגן הים התיכון.

פירוט המגמות

- 1. כינון ממשלה חדשה ומינוי לפיד כשר החוץ מעניקים תקווה להמשך שיקום מערך החוץ - מינוי לפיד לשמש כשר חוץ, נוסף על תפקידו כראש הממשלה החליפי, הציבה בראש משרד החוץ שחקן פוליטי בעל משקל משמעותי. קווי היסוד של הממשלה החדשה הצהירו על כוונה לחיזוק משרד החוץ, וההחלטות לסגור את המשרד לעניינים אסטרטגיים ולאשר שורה ארוכה של מינויים מקצועיים היו צעדים ראשונים בכיוון זה. יש בכך המשכיות למאמצים שנקט שר החוץ הקודם אשכנזי לשיקום מערך החוץ, ושלבסוף הוגבלו על ידי נתניהו.**
- 2. האירועים בירושלים ובעזה מציגים את מרכזיות הסכסוך הישראלי-פלסטיני עבור ישראל על אף ניסיונות פוליטיים לדחוק אותו הצידה - ישראל דבקה באסטרטגיית ניהול הסכסוך עם הפלסטינים ולא הציגה יוזמה מדינית לקידום תהליך השלום. פעולותיה בירושלים עוררו ביקורת בינלאומית והציתו סבב אלימות נוסף, שהושפע גם מהתפתחויות פנים-פלסטיניות לאחר ביטול הבחירות ברשות הפלסטינית. הסבב, שגלש ממתחויות בירושלים ללחימה עם החמאס בעזה ולאלימות בתוך ערי ישראל, הדגיש את הקושי הגובר במאמצי ישראל להפריד בין הפלסטינים במזרח ירושלים, רצועת עזה, הגדה המערבית וערי ישראל. במקביל, התמודדה ישראל בזירה הבינלאומית עם החלטת בית הדין הפלילי בהאג לפתוח בחקירת האירועים בשטחים הכבושים.**
- 3. ביסוס תשתית ליחסים עם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו על אף אתגרים - חוסר-היציבות הפוליטית בישראל, משבר הקורונה, סבב הלחימה ברצועת עזה, המתחויות בירושלים, וכניסתו של ביידן לתפקיד נשיא ארה"ב הציבו אתגרים ראשונים בפני קידום היחסים עם מדינות**

* ד"ר רועי קיבריק הוא מנהל המחקרים של מכון מיתווים; ד"ר גיל מורסיאנו הוא מנכ"ל מיתווים. מסמך זה מבוסס על ששת הגיליונות האחרונים של [הדו"ח הדיפלומטי](#) שמפרסם מכון מיתווים ושסוקר מדי חודש את יחסי ישראל והפלסטינים, יחסי ישראל עם המזרח התיכון, אירופה ואגן הים התיכון, ותפקוד מערך החוץ. המסמך מתפרסם בשיתוף קרן פרידריך אברט, ולהכנתו תרמו נמרוד גורן, מיכאל הררי וירתור קול.

הנורמליזציה. קושי מיוחד נבע מהשימוש הפוליטי שעשה נתניהו בהסכמי אברהם, והווטו שהטיל על ביקורי שרים במפרץ. אל מול כל זאת, ואף נוכח סבב הלחימה עם הפלסטינים, הציגו הסכמי אברהם עמידות ושרידות. נפתחו נציגויות דיפלומטיות במדינות ערב ובישראל, נחתמו הסכמים וקודמו שיתופי פעולה בתחומים כלכליים, אזרחיים וביטחוניים.

4. מאמץ מצד אשכנזי וגנץ לשיקום היחסים עם ירדן הוגבל על ידי מדיניות נתניהו - שר החוץ אשכנזי ושר הביטחון גנץ הובילו בממשלה הקודמת מאמץ לשיקום היחסים עם ירדן וחידשו ערוצי דיאלוג רם-דרג עמה. ואולם, ביטול ביקור יורש העצר הירדני בהר-הבית/אל-חראם א-שריף והמתיחות בירושלים הגבילו את השפעת המהלך ושימרו את המשבר ביחסים, שהתאפיין בנתק בין נתניהו לבית המלוכה. עם זאת, ישראל הדגישה את רצונה ביציבות הממלכה, וזה ניכר בהקשר של ניסיון ההפיכה בירדן וחיזוק התיאום הביטחוני. עם כינון הממשלה החדשה, הדגיש לפיד את החשיבות והצורך בשיקום היחסים עם ירדן.

5. היחסים עם מצרים מתרחבים במישור המדיני והכלכלי, אך לא במישור האזרחי - שיתופי הפעולה הביטחוניים בין ישראל ומצרים בסיני וברצועת עזה נמשכו, ואליהם נוספו שיתופי פעולה בתחומי האנרגיה והעסקים. ההתפתחויות סביב בחירות פלסטיניות אפשריות וההסלמה הישראלית-פלסטינית הדגישו את תפקידה המדיני המרכזי של מצרים בתיווך הפנים-פלסטיני ובין ישראל לחמאס. עם זאת, מגמות ותפיסות המתנגדות לנורמליזציה עם ישראל עדיין שולטות ברחוב המצרי, ומגבילות את הרחבת שיתוף הפעולה בין המדינות לתחומים נוספים.

6. ישראל לומדת להתנהל מול הממשל האמריקאי החדש - כניסתו של ממשל ביידן חוללה שינוי במדיניות-החוץ האמריקאית, שכולל חזרה לתמיכת ארה"ב בפתרון שתי-המדינות, חתירה לחידוש הסכם הגרעין עם איראן, ואימוץ גישה רב-צדדית בקידום ערכים דמוקרטיים-ליברלים ובהתמודדות עם משבר האקלים. ממשל ביידן תומך בנורמליזציה בין ישראל למדינות ערב ובנסיגה אמריקאית הדרגתית מהמרחב המזרח תיכוני. ישראל פעלה להתאים עצמה למצב החדש, והחלה במאמצים לייצר יחסי עבודה תקינים עם הממשל והמפלגה הדמוקרטית, ולהשיב את התמיכה הדו-מפלגתית בה, לאחר הדגש ששם נתניהו רק על המפלגה הרפובליקאית.

7. המשך התנגדות לתכנית הגרעין האיראנית תוך אימוץ גישה חדשה כלפי מהלכי ארה"ב - לקראת הבחירות לכנסת, הציגו מפלגות יריבות לנתניהו – מימין, מרכז ושמאל – עמדה שיש לנהל דיאלוג עם הממשל האמריקאי בסוגיית הגרעין האיראני ולא להתנגח עמו כפי שעשה נתניהו בתקופת אובמה. גורמי מקצוע בישראל, ולאחר חילופי השלטון – גם גורמים פוליטיים, פעלו ליישם גישה זו ולנסות להשפיע על המשא ומתן הבינלאומי עם איראן דרך עבודה משותפת עם ארה"ב. כל זאת, במקביל להמשך פעילות צבאית ומודיעינית ישראלית נגד איראן ותכנית הגרעין שלה, בזירות רבות ולעיתים אף תוך לקיחת אחריות מפורשת ונטישת מדיניות העמימות.

8. מאמצי אשכנזי לחיזוק יחסים עם האיחוד האירופי נתקלו ברף מצנן שהציב נתניהו - אשכנזי הוסיף להציב את שיפור יחסי ישראל-האיחוד האירופי כיעד מדיני, ופעל להרחיב ולהעמיק קשרים עם מקביליו במדינות אירופה. יחד עם זאת, חוסר היציבות הפוליטי, כהונתו המוגבלת בזמן של אשכנזי כשר חוץ, והמשך כהונת נתניהו כראש ממשלה מנעו התקדמות ממשית ביחסים. היחסים עם האיחוד האירופי המשיכו להתאפיין בשיתוף פעולה כלכלי-אזרחי לצד מתיחות פוליטית הנשענת על מחויבות האיחוד לפתרון שתי-המדינות וביקורתו על הכיבוש המתמשך ומעמיק. עם כניסתו לתפקיד, הצהיר לפיד כי יפעל לפתוח דף חדש ביחסים עם האיחוד האירופי.

9. ישראל שותפה מרכזית בקידום ומיסוד שיתופי פעולה במזרח אגן הים התיכון - ישראל המשיכה לחזק את הברית עם יוון וקפריסין וקידמה עמן שיתופי פעולה בתחומי הביטחון, האנרגיה, התיירות וההתמודדות עם הקורונה. ישראל הוסיפה לקדם את מיסוד פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון, ותמכה בשילוב איחוד האמירויות במרחב הים תיכוני. בנוסף, גילתה ישראל גמישות במגעים שהתחדשו לסימון הגבול הימי עם לבנון. לצד זאת, ישראל הגיבה בהסתייגות לגישושים תורכיים בדבר האפשרות לחימום מסוים ביחסים.