



מדיניות-החוץ הישראלית: פרגמטיות מרעננת (אך) נעדרת חזון

השגריר לשעבר מיכאל הררי*

ינואר 2021

א. מבוא

מדיניות-החוץ הישראלית נדרשה להתמודד, מאז הקמתה, עם התמורות שחלו ביחסי הכוחות בזירה הבינלאומית, בניסיון לאתר את המעצמה התורנית הרלבנטית על מנת להישען עליה. ישראל הבינה כי בנסיבות המדיניות המורכבות מולן היא צריכה להתמודד, יש נחיצות למשענת אסטרטגית. מערכת היחסים האסטרטגית עם ארה"ב, שהתגבשה במשך השנים, ענתה היטב על כך, ומהווה, מבחינות רבות, את המאפיין המרכזי של מדיניות-החוץ הישראלית לאורך שנים ארוכות, במיוחד לאחר התפרקות ברית המועצות ב-1989 והתבססותה של ארה"ב כמעצמת-העל היחידה בעולם חד-קוטבי. ישראל נהנתה במשך עשורים מתמיכת ארה"ב, באופן ששירת היטב את האינטרסים שלה. מבחינות רבות מדיניותה הייתה אקסקלוסיבית, והתבססה על היחסים הייחודיים עם וושינגטון, שהיוו את נקודת המיקוד כמעט לכל מהלך ישראלי.

בשנים האחרונות, ובעיקר בעשור האחרון, חלו שינויים דרמטיים בזירה הבינלאומית והאזורית. מעמדה של ארה"ב בזירה העולמית נשחק, היריבות האמריקנית-סינית החריפה, ורוסיה גילתה אסרטיביות גוברת. באזור עצמו חלו בעשור האחרון שינויים והתפתחויות מפליגים, בעקבות "האביב הערבי". התוצאות ברורות וחדות – היחלשות העולם הערבי, הופעתם של שחקנים לא-מדינתיים והתבלטותם של שחקנים לא-ערביים כאיראן ותורכיה, כל אחת בדרכה. מגמות אלו חייבו מענה מתאים מצד ישראל, שעיקרו תמרון מורכב יותר בזירה הבינלאומית. המשך ההישענות על מערכת היחסים הייחודית עם ארה"ב נותרה אבן פינה מרכזית, אולם ישראל הבינה את הצורך לגוון ולחזק את השיח עם מדינות נוספות, אף אם יריבות של וושינגטון, כרוסיה וסין.

מאמר זה יתאר מספר מהשינויים המרכזיים שחלו בזירה הבינלאומית והאזורית בעשור האחרון. הוא יעמוד על השלכותיהם על המדיניות הישראלית, וידון בשאלה, האם הפעולות של ישראל נוכח השינויים הללו מבטאות שינוי פרדיגמטי במדיניות-החוץ הישראלית, או רק תגובה אד-הוק מתבקשת למצב המשתנה. מאליו מובן שלא מדובר בשני קטבים שונים לחלוטין, אולם חשוב לנתח אם מדובר בצומת חדש שמאפשר או מחייב מרחב תמרון שונה, על מנת לייצר מדיניות-חוץ עקבית ויעילה.

ב. שינויים מרכזיים בזירת יחסי החוץ הגלובלית והאזורית

מדיניות-החוץ הישראלית נדרשה להתאים את עצמה לשינויים הגלובליים והאזוריים שהתרחשו בשנים האחרונות. אלו היו דרמטיים ומשמעותיים, וחשוב על כן לסקור אותם ולזהות את השלכותיהם.

1. השינויים בזירה הבינלאומית

הפחת במעורבותה ומשקלה של ארה"ב בזירה הגלובלית

מדיניות-החוץ האמריקנית ידעה שינויים משמעותיים. אלו החלו אמנם עוד תחת ממשל אובמה, אולם צברו תאוצה ומאפיינים חריגים ומרתקים תחת ממשל טראמפ. מבחינות מסוימות, ניתן לאפיין את ממשל טראמפ

* השגריר בדימוס מיכאל הררי הוא עמית מדיניות במיתוים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית ולשעבר שגריר ישראל בקפריסין. הוא כיהן בתפקידים בכירים במשרד החוץ וכיום מרצה במכללה האקדמית עמק יזרעאל.

כמי שמבקש "להשתחרר" מן העול המנהיגותי, המעצמתי, שנכפה עליו ("מנהיגת העולם החופשי") ולעבור למדיניות המביטה פנימה יותר, גם על חשבון מערכת היחסים עם בנות הברית והמעמד בזירה הבינלאומית. הביטוי המובהק לכך מורגש היטב, ובדאגה רבה, באירופה (האיחוד האירופי) כולל בקרב מי שנמנים על בני הברית הקרובים ביותר של ארה"ב. ממשל אובמה לא נטש אמנם את מושב מעצמת העל ומנהיגת העולם החופשי, אולם אימץ את מדיניות ה"הסטה למזרח" (כלפי סין ואסיה) וחתר להגביר שיתוף פעולה ועבודה משותפת עם בנות בריתו.¹ ממשל טראמפ נקט בקו רדיקלי יותר עם אימוץ האסטרטגיה של "אמריקה תחילה", וסיפק את הרושם שהנהגת העולם החופשי איננה בראש מעייניו.

מגמה זו הביאה באופן טבעי להתחזקותן של סין ורוסיה, ששואפות להעצים את כוחן והשפעתן ולהפוך את הזירה הבינלאומית לרב-קוטבית. בנוסף, שני הממשלים האמריקניים האחרונים הביטו לעבר המזרח התיכון באופן שונה מבעבר, וביטאו בכך את הפחת במרכזיותו מבחינתה של ארה"ב. חשוב לזכור, כי ארה"ב השיגה בשנים האחרונות עצמאות אנרגטית, רבות בזכות הטכנולוגיה המאפשרת להפיק אנרגיה מפצלי שמן, וזה מסביר במידה לא-מבוטלת את הירידה בעניין שגילתה במזרח התיכון. כניסתו של ביידן לבית הלבן מסמנת חזרה למדיניות-חוץ אמריקאית שלא מתכחשת לתפקיד המנהיגותי המונח על כתפיה, שרואה בחיוב שיתוף פעולה הדוק עם בנות בריתה, ושמעריכה את חשיבותם של המנגנונים המולטילטרליים בזירה עולמית. ככל הנראה, הזירה המזרחית של סין ואסיה תמשיך לקבל משקל גדול יותר מאשר המזרח התיכון, אולם גם מול המזרח התיכון הנשיא הנבחר הצביע על כיווני פעולתו. כוונתו לשוב למתכונת (משופרת) של הסכם הגרעין עם איראן, ויש להניח, שינקוט בקו מאוזן יותר בהקשר הפלסטיני, מבלי לפגוע במערכת היחסים ההדוקה והאסטרטגית עם ישראל.

התעצמותה של סין והיריבות האמריקנית-סינית

תהליך התחזקותה של סין, מדינית וכלכלית, החל עוד טרם העשור האחרון. תגובתו של ממשל אובמה התבטאה, כאמור, בהסטת מוקד מדיניות-החוץ האמריקנית לעבר אסיה, לנוכח האתגר הסיני. אולם מערכת היחסים בינה לבין וושינגטון עלתה בשנים האחרונות, תחת ממשל טראמפ, על מסלול גלוי ומובהק יותר של עימות, אומנם כלכלי בעיקרו, אך גם בעל השלכות אסטרטגיות.² סין הגבירה את מעורבותה באזור באמצעות השקעות משמעותיות בפרויקטים בתחום התשתית ביוון, במצרים, במדינות באפריקה וגם בישראל. ההשקעות הסיניות בנמל חיפה, והשתתפות חברות סיניות במכרזים נוספים בישראל, עוררו תרעומת בוושינגטון וגררו לחץ אמריקני להימנע ממתן דריסת רגל נוספת לסין בישראל. מרחב התמרון הישראלי בהקשר זה מול ארה"ב איננו נרחב, ומשתקף בניסיון העבר. ואולם, לפי שעה, השחיקה במעמד ארה"ב ניכרת.

אסרטיביות רוסית בזירה הבינלאומית וחזרתה של רוסיה למזרח התיכון

הוואקום שנוצר בזירה הבינלאומית כתוצאה מן הנסיגה במעורבות האמריקנית בעולם, עודד את מוסקבה לנצל את ההזדמנות על מנת לחזק את מעמדה, לפתוח שווקים חדשים עבורה, כמו גם אולי "לחדש ימים כקדם" לעבר עולם דו או רב קוטבי. רוסיה פעלה באגרסיביות ובאסרטיביות בחצר הקרובה אליה. אוקראינה היא דוגמה מובהקת לכך ולאחרונה גם בלארוס, אך רוסיה עשתה כן גם במזרח התיכון.³ המשבר בסוריה היה הזדמנות פז מבחינתה להדגיש את עמידתה לצד בני בריתה, ולהפוך לגורם הדומיננטי במדינה, אמנם לצד שחקנים חשובים כאיראן ותורכיה. כך גם בזירה הלובית. אף התנהלותה מול מדינות המפרץ, כולל השיח בנושאים האנרגטיים מולן, מתאפיין בביטחון עצמי רב יותר, על אף שמדינות המפרץ לא נטשו עדיין את המטריה האמריקנית. ככלות הכול, אין לארה"ב תחליף באזור, למרות השחיקה במידת האמון שרחשו במדינות המפרץ למחויבות ממשל טראמפ להתייצב לצידן בעת צרה. אולם, השיח הרוסי מולן שונה וחיובי יותר מאשר בעבר.

¹ יעקב עמידרו, "תמונת עולם 2020", מכון ירושלים לאסטרטגיה וביטחון, מרץ 2020.

² עודד ערן ושמעון שטיין, "מדיניות החוץ של ישראל במבחן הנסיבות החדשות ב-2020", עדכן אסטרטגי, כרך 23, גיליון 3 יולי 2020.

³ Dario Cristiani, "The Russia's Mediterranean return: stages, Roots, and logics," German Marshall Fund, August 2020.

היחלשותו של האיחוד האירופי

המבנה המולטילטרלי המרתק שהוקם באירופה לאחר מלחמת העולם השנייה, הורכב בשיא כוחו מעשרים ושמונה מדינות. כעת, עם יישום הברקזיט ויציאת בריטניה מהאיחוד, הוא עומד על עשרים ושבע חברות. הברקזיט ממחיש באופן בולט את המשברים והאתגרים שהאיחוד נדרש להתמודד עימם. מדובר בשילוב של משבר כלכלי ופוליטי, שהחליש את מעמדו. מעבר לאתגרים הכלכליים, מתמודד האיחוד עם אתגר ההגירה כתוצאה של מלחמת האזרחים בסוריה, ואי היציבות בצפון אפריקה, בדגש על לוב. חוסר היכולת האירופית לגבש מדיניות-חוץ קוהרנטית, עקב ההכרח בקונסנזוס מלא בין חברות האיחוד, והפיצול הגובר בין חברות האיחוד לא הוסיף נקודות למשקלו של האיחוד האירופי בזירה הבינלאומית. כך גם הקושי שמציבים מנהיגים פופוליסטים וא-ליברליים בתוך האיחוד. כל אלו הוסיפו שורה של סימני שאלה ביחס לתפיסה של עוצמה רכה במערכת היחסים הבינלאומיים.

המאבק האידיאולוגי בין הליברליזם הדמוקרטי והרעיון הלאומני-סמכותני

חשוב להצביע על המגמה, המדאיגה יש להודות, של היחלשות הרעיון הליברלי, ועלייתם של ממשלים המתאפיינים בהבלטתם של מאפיינים לאומניים, ובהחלשתם של מרכיבים חשובים בממשל דמוקרטי, כחופש העיתונות, החלשת מעמדה של מערכת המשפט, פגיעה בזכויות אדם, ועוד. די להזכיר את הממשלים בהונגריה, פולין, ברזיל, הפיליפינים ואף ממשל טראמפ. זה האחרון תרם מצידו לפגיעה בערכים דמוקרטיים מרכזיים, כולל שלטון החוק, וסייע להחלשתו של שיתוף הפעולה הבינלאומי והמוסדות הבינלאומיים.

היחלשות המערכת הבינלאומית המולטילטרלית

הפחת במעמדה של וושינגטון, שלא לומר האופן הבוטא והמזלזל של ממשל טראמפ בזירה המולטילטרלית, פגעו קשות במעמדם של המוסדות הבינלאומיים. מעמדו של האו"ם על סוכנויותיו השונות ניזוק במיוחד,⁴ וניתן לומר אף שהתפיסה הערכית-מדינית של שיתוף פעולה בינלאומי קיבלה מכה אנושה. אינטרסים פרטיקולריים-לאומיים צרים בלטו בשנים האחרונות על פני שיתוף פעולה ושילוב ידיים את מול משברים ואתגרים גלובליים. הגלובליזציה הפכה כמעט למילה גסה בזירה הבינלאומית. המאבק הבינלאומי במשבר האקלים נפגע קשות נוכח הגישה בה נקט ממשל טראמפ, ונסיגתו מהסכם פריז. ממשל ביידן כבר הבהיר כי משבר האקלים יקבל עדיפות גבוהה בתכנית העבודה שלו, כמו גם הגישה המולטילטרלית בה מאמין ביידן. משבר הקורונה אתגר את שיתוף הפעולה הבינלאומי וחשף את היעדרה של הנהגה מעצמתית אחראית בתקופתו של טראמפ.⁵

2. השינויים בזירה האזורית

"האביב הערבי", שפקד את המזרח התיכון לפני כעשור, גרם לשינויים משמעותיים הן מבחינת האזור ומעמדו מול הזירה הגלובלית, והן מבחינת משקלם של שחקנים מסוימים בו. ככלל, הטלטה שחוו שורה של מדינות ערביות סוניות תרמה להתחזקות השחקנים הלא-ערביים באזור, כאיראן ותורכיה.⁶

חולשתו של העולם הערבי

הביטוי המובהק ביותר של ההתפתחויות בעשור האחרון הוא היעלמו, הלכה למעשה, של הקולקטיב הערבי.⁷ העולם הערבי, כפי שהכרנו עד פרוץ אירועי "האביב הערבי", איבד כמעט לחלוטין את יכולתו לפעול באופן מאוחד. מנגנונים כמו הליגה הערבית, או ועידות הפסגה השנתיות, הפכו לכמעט לא רלבנטיים כעת. מצרים, שמילאה במידה רבה תפקיד מנהיגותי, נחלשה ושחקנים חדשים כמו ערב הסעודית ואיחוד האמירויות מנסים לתפוס את מקומה. המלחמה בסוריה, המשבר חסר התקדים בלבנון, המשבר הנוכחי בלוב והמלחמה בתימן, ממחישים את השבר, ומבליטים את עוצמת האתגר והאיום מצידם של השחקנים הלא-ערביים, איראן ותורכיה, ואת עוצמת האתגר הטמון בלגיטימיות הציבורית של המשטרים.

⁴ יעקב עמידרור "תמונת עולם 2020", מכון ירושלים לאסטרטגיה וביטחון, מרץ 2020.

⁵ ערן ושטיין, "מדיניות החוץ של ישראל במבחן הנסיבות החדשות ב-2020".

⁶ שם.

⁷ קובי מיכאל ויואל גוז'ינסקי, "המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי", המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2016.
רח' תוכל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

איראן ומדיניות-החוץ האזורית האסרטיבית

איראן, אף שמצויה בעיצומו של מאבק איתנים מול ארה"ב (וישראל) סביב הסכם הגרעין, ממנו פרשה ארה"ב, מעורבת בשלל זירות באזור באופן שממחיש את מעמדה המתחזק. מדובר במעורבות אסרטיבית, ולעיתים אף ישירה, בסוריה, עיראק, לבנון ותימן. משבר הקורונה, כמו גם הסנקציות האמריקניות, מקשים ופוגעים בכלכלה האיראנית, אולם אינם משנים מהותית את מידת האסרטיביות של מדיניות-החוץ האיראנית. מרבית המדינות באזור, בדגש על מדינות המפרץ, מביטות לעברה בחשש רב, שרק גובר נוכח מה שמתפרש על ידן כחוסר עניין גובר מצד ארה"ב ממעורבות ישירה באזור.

תורכיה וניסיונה למקם את עצמה כמעצמה אזורית

תורכיה ראתה ב"אביב הערבי" הזדמנות לחזק את מעמדה אל מול מדינות ערב הנחלשות. אנקרה אמנם לא נחלה הצלחה רבה בהקשר זה, מסיבות רבות, אולם מעמדה האזורי, החשיבות הרבה שלה במספר זירות מרכזיות (סוריה, איראן, משבר הפליטים, מזרח הים התיכון) וכאמור החולשה הערבית, מבליטים את חשיבותה והרלבנטיות הרבה שלה באזור. מערכת היחסים המורכבת והבעייתית מול ישראל, אל מול היחסים המשופרים במיוחד של ישראל עם יוון, מצרים וקפריסין, מעצימה את האתגר מולה.⁸ מערכת היחסים עם ארה"ב מורכבת גם כן ובעייתית. פעילותו המתמשכת של ארדואן בזירה הפנימית לבסס את שליטתו, כמו גם את הקו של האסלאם הפוליטי, לצד ניסיונו להפוך לשחקן מרכזי בסכסוך הישראלי-פלסטיני, אינם מסייעים למערכת היחסים בין ישראל ותורכיה.

מזרח אגן הים התיכון כאזור מובחן הזוכה לתשומת לב ועניין גוברים

גילויי האנרגיה בים התיכון, המדיניות התורכית שיצרה מתיחות עם רבות מן המדינות, כמו גם ההשלכות של "האביב הערבי" על כלל השחקנים באזור ועל מעמדם, סייעו מאד ליצירתו של מארג מרתק של שיתוף פעולה אזורי, בעל פוטנציאל כלכלי-אנרגטי-מדיני לא מבוטל. בשנים האחרונות ניתן להביט לעבר מזרח אגן הים התיכון במבט ייחודי יותר, אף אם בעינו עומדת השאלה האם מדינות האזור אכן יצליחו לכוון שיתוף פעולה אזורי קונסטרוקטיבי. במהלך שנת 2020 גבר המתח באזור, בעיקר בין יוון ותורכיה, אף כי ברור שמעורבים בו אינטרסים מגוונים, מדיניים-אסטרטגיים של מדינות נוספות, מן האזור ומחוצה לו.

דחיקתה הצידה של הסוגייה הפלסטינית

הסכסוך הישראלי-פלסטיני ממחיש, באופן דרמטי למדי, את השינויים שחלו באזור. העניין האזורי והבינלאומי הופנו לסכסוכים אלימים אחרים המאיימים על היציבות והסדר המדינתי באזור, והותירו את הזירה הפלסטינית מפולגת בין רצועת עזה לגדה המערבית, ואת דמדומי שלטונו של אבו מאזן כמאפיינים העיקריים שלה. "תוכנית המאה" של ממשל טראמפ המחישה היטב את השינוי, אולי האסטרטגי שחל בהקשר זה, כמו גם הסכמי הנורמליזציה בין ישראל ואיחוד האמירויות ובחריין שנחתמו במחצית השנייה של 2020. ככלות הכול, התקדמות במסלול הנורמליזציה בין ישראל ומדינות ערב, ללא התקדמות (מקבילה או אף מוקדמת) בפתרון הסוגייה הפלסטינית, מנוגדת במידה רבה ליוזמת השלום הערבית, ומחלישה עד מאד את "זכות הווטו" הפלסטינית על תהליך הנורמליזציה הישראלי-ערבי. מצב דברים זה מעורר דאגה רבה בירדן, מדינה החתומה על הסכם שלום עם ישראל ומוטרדת מהתרחקותו של חזון שתי-המדינות. בעינם עומדים סימני השאלה, ויש לומר אף הדאגה, מן העידן שלאחר אבו מאזן.

ג. מהלכי ישראל לקידום האינטרסים שלה נוכח השינויים הגלובליים והאזוריים

השינויים שחלו בזירה הבינלאומית, אתגרו את ישראל, שהתרגלה שנים ארוכות להגמוניה אמריקנית ברורה, שהייתה נוחה לה מאד. אליהם הצטרפו, כאמור, התמורות במזרח התיכון, שערערו את הסדר (או אי-הסדר) שאפיין את האזור. לאחר פרוץ "האביב הערבי", ישראל חששה מחוסר היציבות שאפיין מדינות רבות העולם הערבי, ובראשן מצרים, אולם עד מהרה חשה שנפתחו בפניה לא רק אתגרים חדשים אלא אף הזדמנויות. העימות החזיתית, חסר התקדים מבחינות רבות, מול ממשל אובמה בהקשר האיראני, סימן שינוי כיוון מבחינתה של ישראל. זו חשה, שעל רקע המחלוקת הקשה ביחס לאיראן בהקשר הגרעיני, אין מנוס מעימות עם הממשל

⁸ חי איתן כהן ינרוג'ק, "תורכיה בצומת הדרכים המזרח-ים-תיכוני", מכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון, אפריל 2019. רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

בביתו הוא, תוך יישור קו מוחלט עם המפלגה היריבה, הרפובליקנית. מבחינה זו, ארבע השנים של ממשל טראמפ התאפיינו בקרבה אינטימית בין שני הממשלים, לצד העמקת הקיטוב מול המפלגה הדמוקרטית. בשורות הבאות אתאר מספר צעדים מרכזיים אותם נקטה ישראל נוכח השינויים הגלובליים והאזוריים.

1. התקרבות למדינות המפרץ

ישראל ניצלה את האיום שהציבה איראן על האזור, בדגש על מדינות המפרץ, וערב הסעודית בראשן, כדי לקדם ולהדק את מערכת היחסים עימן. זה תורגם לדיאלוג מעמיק, חלקו פומבי, ששיאו בהסכם הנורמליזציה מול איחוד האמירויות ומול בחריין. מדיניות-החוץ הסעודית, הפרו-אקטיבית והאסרטיבית יותר, שלא אפיינה אותה בעבר, הייתה תוצאה של היחלשותה של מצרים, "היעלמותן" של מדינות כסוריה ועיראק, כמו גם תוצאה של תהליכים פנימיים בממלכה, ובמוקד התחזקותו של יורש העצר מחמד בן סלמאן. מפגשי האינטרסים הללו הידקו את השיח ושיתוף הפעולה עם ישראל, חלקו הרב דיסקרטי אך חלק לא מבוטל גם פומבי. בהתקרבות זו, בולט הדיווח על פגישתו של ראש הממשלה נתניהו עם יורש העצר בן סלמאן בעיר ניומבר 2020.

2. שיתוף פעולה עם קטר (למרות חילוקי הדעות העקרוניים עימה)

היבט מעניין במיוחד נוגע לאופי הדיאלוג שהתפתח בין ישראל וקטר. זו האחרונה, שנתפסת במידה לא מבוטלת כ"ילד הרע" של העולם הערבי, מקדמת אג'נדה התומכת באסלאם הפוליטי ואימצה מערכת יחסים קרובה עם ממשל ארדואן בתורכיה, דבר שהוא לצנינים מבחינת שאר המדינות הסוניות. יתר על כן, בשנים האחרונות קטר מצויה בסכסוך גלוי עם ערב הסעודית ושאר מדינות המפרץ. למרות זאת, ישראל הצליחה לפתח דו-שיח קרוב עם הקטרים, שמתבטא בתמיכה כספית משמעותית לשלטון החמאס ברצועת עזה, מה שמסייע למנוע לפי שעה הדרדרות בין ישראל והחמאס. מהלך זה מתקבל בהבנה בריאה, למרות הדם הרע ששורר בינה ובין דוחה, כמו גם בקהיר.

3. כינון דיאלוג ותיאום יעילים עם רוסיה אל מול הזירה הסורית

הזירה המדממת בסוריה חייבה היערכות מיוחדת. ישראל ביקשה להבטיח מולה שורה של אינטרסים חיוניים – שמירה על גבול שקט ברמת הגולן, מניעת התבססותה של איראן בסוריה, ושימור מרחב התמרון שלה מול גורמים שונים שעלולים לאתגר אותה מן הטריטוריה הסורית. רוסיה הפכה להיות הגורם הדומיננטי בזירה הסורית, מה שחייב את ישראל לפתח דו-שיח קרוב עם מוסקבה, על מנת להגן על האינטרסים החיוניים שלה. נבנה מנגנון תיאום בין שתי המדינות, שתכליתו הייתה למנוע אי הבנות ותקלות לא רצויות. הדיאלוג הישראלי-רוסי הצליח במידה רבה, למרות שהאינטרסים הישראליים והרוסיים, בעיקר אל מול ההתנהלות האיראנית בסוריה, אינם זהים. מבחינות רבות, הייתה זו מציאות חדשה לישראל, שהתרגלה להסתמך על וושינגטון בכל סוגיה, גדולה כקטנה, ואילו כעת ארה"ב נדחקה, אמנם מרצונה, לעמדה פחות משפיעה בזירה זו.

4. ביסוס מערכת היחסים עם מצרים

ישראל עקבה מקרוב ובדאגה לא מבוטלת אחר שתי המדינות עימן היא חתומה על הסכמי שלום – ירדן, שהצליחה אמנם (כשאר המונרכיות באזור) להכיל את אירועי "האביב הערבי", ומצרים, שעברה טלטלה עזה עם קריסת שלטון מבראכ. עלייתו לשלטון של הנשיא א-סיסי (לאחר שנת שלטונו של הנשיא מורסי) סימנה "רגיעה רבת" מבחינתה של ישראל. מפגשי האינטרסים האסטרטגי בין שתי המדינות נוצל על מנת לבנות יחסי אמון ברמה הבכירה ביותר. זה אמנם לא חלחל למישור היחסים בין העמים (נורמליזציה), אולם נראה שישראל הסיכנה זה מכבר עם הסכם שלום איתן ויציב, אף אם ברמת ההנהגות בלבד.

5. חיזוק מערכת היחסים עם יוון וקפריסין ויצירת מסגרת לשיתוף פעולה אזורי במזרח הים התיכון

מזרח אגן הים התיכון הפך בעשור האחרון לזירה מובחנת, הזוכה לתשומת לב רבה מצד הקהילה הבינלאומית. גילויי הגז הטבעי בים התיכון, והצינה במערכת היחסים עם תורכיה, חיזקו עד מאד את מערכות היחסים עם יוון, קפריסין ומצרים. הקמת פורום הגז האזורי עם שבע חברות, ובכללן גם הרשות הפלסטינית, שהובל במידה רבה על ידי ישראל ומצרים, ממחיש את כבדת הדרך המרשימה שנעשתה בתת-אזור זה. הניחוח האנטי-תורכי שמאפיין את המארג שנוצר ברור ומהווה זרז לעליית המתח באזור, אף שבמקביל מנסה ישראל (אמנם ללא הצלחה לפי שעה) להותיר פתח לשיפור הדיאלוג המדיני עם אנקרה. זאת ועוד, הפוטנציאל רח' תוכל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

לייצא גז מן האזור לאירופה הרחב והעשיר את השיח הישראלי מול האיחוד האירופי. פרויקט צינור הגז לאירופה (East Med) אמנם מתמודד עם סימני שאלה מרובים סביב היתכנותו הכלכלית, אולם יש בו כדי להמחיש את מפגשי האינטרסים החדשים שנוצרו באזור.⁹ משבר הקורונה, שגרם לירידות מחירים חדות בשוק האנרגיה, הביא לדחייתם של פעולות קידוח רבות באזור מצד חברות האנרגיה הבינלאומיות, והחריף את הדילמה הכלכלית בהקשר זה.

6. הידוק שיתוף הפעולה הכלכלי עם סין

ישראל הידקה בשנים האחרונות את שיתוף הפעולה הכלכלי בינה ובין סין, וניסתה להלך "בין הטיפות" של מלחמת הסחר האמריקנית-סינית. היא הצליחה למשוך השקעות כלכליות סיניות מסיביות, כולל לפרויקטים בתחומי התשתיות, דבר שעלה בקנה אחד עם האינטרס הסיני. היריבות העזה שהתפתחה בין ארה"ב וסין, שממשל טראמפ מיקם אותה במקום גבוה בסדר העדיפויות שלו, אילצה את ישראל לתמך באופן לולייני על מנת לשמר את שיתוף הפעולה שבבנה עם סין, מבלי לנכר מדי את וושינגטון. האמת ניתנת להיאמר, שמרחב התמרון הישראלי בהקשר זה מוגבל למדי,¹⁰ ולמעשה שלושת הצדדים מבינים זאת היטב.

7. התרחקות מחזון שתי המדינות בהקשר הפלסטיני

ממשלת ישראל ניצלה את התמורות הדרמטיות באזור, ואת עמדותיו של ממשל טראמפ, על מנת להגביר את אחיזתה בשטחים, ואף הצהירה על כוונות סיפוח, שנזנח נוכח ההסכמים עם מדינות המפרץ והשינוי בהעדפותיו של הממשל האמריקני. פתרון שתי המדינות נראה רחוק במיוחד בנסיבות הנוכחיות, גם לנוכח חולשתה של המנהיגות הפלסטינית, והמשך הפיצול בין הפת"ח והחמאס.

8. ניצול המחלוקת בקרב חברות האיחוד האירופי והתקרבות לממשלים פופוליסטיים

ישראל זיהתה את חילוקי הדעות בתוך האיחוד, והידקה את מערכת היחסים עם מדינות שחזקו אלמנטים לא דמוקרטיים בזירה הפנימית, על מנת לבלום ביקורת וצעדים נגדה, בעיקר סביב התהליך המדיני ומדיניותה בשטחים. ישראל הקרינה "נינוחות" להתקרבות לממשלים פופוליסטיים, אף אם בכך התרחקה מערכים ליברליים שאפיינו את מערכת היחסים שלה בעבר עם היבשת האירופית.

ד. דיון: האם חל שינוי פרדיגמטי במדיניות-החוץ הישראלית?

השאלה המרכזית לענייננו היא, האם ניתן להגדיר את ההתנהלות המדינית של ישראל, קרי: את כושר התמרון שפיתחה בשנים האחרונות, כשינוי פרדיגמטי במדיניות-החוץ הישראלית, או שמא כתוצר זמני של נסיבות ייחודיות שחייב תגובה ישראלית הולמת, שלפי שעה נראית כמוצלחת למדי?

קשה לקבוע מסמרות בנדון. לא מעט יהיה תלוי בניהול מדיניות-החוץ הישראלית מול ממשל ביידן, כמו גם להתפתחויות באזור בשנים הקרובות. מכל מקום, דומה שמוקדם עדיין להגדיר את השינויים שתיארנו כמעידים על אימוץ גישה, או מדיניות, בעלות מאפיינים שונים באופן מהותי. בעבר ידעה ישראל להפגין "כישורי תמרון" מוצלחים למדי, אף כי לא תמיד זיהתה בזמן שינויים ותמורות שחלו באזור, אם ביחסן של מדינות ערב כלפיה, או בזירה הבינלאומית. יחד עם זאת, ניכר שבשנים האחרונות כישורים אלו התחדדו והשתפרו.

ישראל הצליחה לשמר את ההתייצבות האמריקנית לצידה בסוגיות המרכזיות – איראן והמכלול הפלסטיני – אולם הבינה כי נוכח השינויים המהותיים בגישה האמריקנית כלפי הזירה העולמית, שומה עליה לפתח כלים וערוצים נוספים שיסייעו לשרת את האינטרסים החיוניים שלה. אלו חייבו את פיתוחו של דיאלוג ענייני וקרוב עם שחקנים עימם היא חלוקה, ולעיתים הם אף יריבים של ארה"ב, אולם הם אינסטרומנטליים וחיוניים בסוגיות מסוימות (רוסיה וסין הן דוגמאות בולטות, כמו גם מדינות המפרץ).¹¹ ישראל הצליחה בכך, מבלי לפגוע

⁹ Gabriel Mitchell, "[The Eastern Mediterranean Gas Forum: Cooperation in the Shadow of Competition](#)", Mitvim – The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, September 2020.

¹⁰ אהוד ערן, "[מדיניות החוץ הישראלית: עם לא לבדד ישכון, פרופ' אורי בילאר – ביקורת ספרים](#)", עדן אסטרטגי 23(3), אפריל 2020.

¹¹ דו"ח מבקר המדינה, "[מערכת החוץ הישראלית ומשבר תקציב משרד החוץ](#)", מאי 2020.
רח' תובל 11, רמת גן 5252226 / www.mitvim.org.il / info@mitvim.org.il

במערכת היחסים האסטרטגית עם ארה"ב, במידה רבה לנוכח העובדה שווינגטון הבינה שזה משרת גם את האינטרסים שלה, לפחות עד לנקודה מסוימת. אולם, מדיניות זו פגעה בקשריה עם גורמים משמעותיים, אם בזירה הפוליטית – המפלגה הדמוקרטית – או בזו היהודית, מול גורמים ליברליים, המהווים למעשה את רוב רובה של הקהילה בארה"ב. אלו יעמדו למבחן כעת, עם שובם של הדמוקרטים לבית הלבן.

בזירה האזורית, מדיניות-החוץ הישראלית זיהתה את האיום שחשות מדינות רבות באזור מול איראן ותורכיה, והצליחה לבנות מארג יחסים מרתק ומסגרת לשיתוף פעולה אזורי. סימני השאלה ביחס לתוצאותיו של המארג שנוצר עודם קיימים, חלקם לפחות, אולם ישראל הוכיחה כושר תמרון ראוי למרות, ואולי אף בזכות, השינויים במדיניות-החוץ האמריקנית.

המדינות במזרח התיכון עימן ישראל איתרה אינטרסים משותפים מול איראן הן ערב הסעודית ומדינות המפרץ, ומצרים עם הנהגתה הנוכחית שלאחר אירועי "האביב הערבי" (הטראומטיים מבחינת המשטר המצרי). מערכת היחסים האינטימית שהתפתחה בין ממשל טראמפ וממשלת נתניהו שירתה את מדיניות-החוץ הישראלית מולן. ישראל נתפסה כמי שדלתו של הממשל פתוחה בפניה, באופן שהקנה תחושת ביטחון משופרת, אם וכאשר יהיה צורך להשפיע על מדיניותה של ארה"ב (למרות חוסר ההצלחה לעשות כן סביב הסכם הגרעין עם איראן מול ממשל אובמה).

ישראל הידקה כאמור עד מאד את היחסים עם המדינות הדומות לה במזרח אגן הים התיכון, יוון וקפריסין. הזירה הים תיכונית התרחבה וכללה בחודשים האחרונים גם את הזירה הלובית (כמו גם זו הארמנית-אזרית) אולם לפי שעה לא באופן שמשפיע לשלילה על האינטרסים המרכזיים של ישראל.

ובכל זאת, האם אכן מדובר בשינוי פרדיגמטי במדיניות-החוץ הישראלית? התשובה המיטבית הינה, כי מדובר ביכולת תמרון מרשימה למדי שישראל גילתה. למעשה פרגמטיות, או גמישות דיפלומטית מעין זו, אפיינה במידה לא מבוטלת, את מדיניות-החוץ הישראלית לאורך השנים.¹² ישראל הבינה זה מכבר כי לצד הישענותה על מעצמת על (וזו יכולה כידוע להתחלף), עליה לבחון את האתגרים וההזדמנויות שמשתנים מולה, ולרתום אותם לטובת אינטרסיה החיוניים. אולם, יש בצעדים המדיניים שישראל לקחה לאחרונה משום פוטנציאל לשינוי פרדיגמטי, אף כי זה תלוי במידה רבה לאן תפנה מדיניות-החוץ האמריקנית של הממשל הבא. הנקודה המעניינת היא, שישראל "גילתה" כי יש ביכולתה לתמרן בין קטבים שונים. כך, למשל, לפתח מערכת יחסים קונסטרוקטיבית עם קטר ובמקביל להוביל להסכם נורמליזציה עם איחוד האמירויות ובחריין ולהידוק השיח עם ערב הסעודית. אף במזרח הים התיכון, התקדמה ישראל להסכם פיוס עם תורכיה, שאמנם לא צלח, במקביל להתקרבות מרשימה מול יוון וקפריסין, ומצרים, וכינון מסגרת יחסים ייחודית עימן. יש להניח שזה מחזק את תחושת הביטחון העצמי של מדיניות-החוץ הישראלית. מצד שני, חשוב להבהיר כי יכולת התמרון הזו אינה מלווה בהגדרת יעדים ברורים, ואם כן באופן כוללני ביותר. דו"ח מבקר המדינה ממאי 2020 התייחס לכך, כמו גם לריבוי השחקנים בזירה הישראלית המעורבים במדיניות-חוץ ולקיצוץ התקציבי החרף, שמחליש עד מאד את מעמדו של הגוף העיקרי האמון על העשייה הדיפלומטית – משרד החוץ.¹³

אולם, אליה וקוץ בה. מדיניות זו, הגם שהיא כאמור מוצלחת למדי, טומנת בחובה מספר היבטים בעייתיים ואתגרים לא פשוטים. ראשית, למערכת היחסים האינטימית בין ישראל וממשל טראמפ, ולמעשה ההזדהות הכמעט מוחלטת עם משנתו של הנשיא, השלכות שליליות וקשות הן בזירה האמריקנית – מול המפלגה הדמוקרטית והקהילה היהודית הענפה על גווניה השונים, והן בזירה הבינלאומית מול קהילת המדינות הליברליות-מערביות. זאת ועוד, מעבר למישור האינטרסים מדובר גם במישור הערכים (Values) שישראל חולקת (או אמורה לחלוק) עם שורה של מדינות, באירופה בעיקר אך גם עם מדינות כקנדה ואוסטרליה, שנמנות על בנות בריתה של ארה"ב וחשות אכזבה ואף חשש נוכח המדיניות האמריקנית בשנים האחרונות.

שנית, דווקא ביחס למדיניות כלפי איראן וסוגיית הגרעין, השחיקה במעמדה של ארה"ב ומנהיגותה העולמית, הנזק שנגרם ליכולתה לשתף פעולה עם מדינות מרכזיות נוספות בשימור הלחץ על איראן, והיחלשותה של המערכת המולטילטרלית, מזיקים לאינטרס הישראלי למנוע מאיראן להגיע ליכולת גרעינית. יש להציב סימני שאלה לא מבוטלים סביב ההחלטה האמריקנית לפרוש מהסכם הגרעין עם איראן, צעד שזכה לעידוד רב מצד ממשלת ישראל. בסופו של יום, יישור הקו הבינלאומי בהגברת הלחץ על איראן הוא שהביא אותה לשולחן

¹² אהרון קליימן, "המשכיות ותמורה בדיפלומטיה הישראלית," בתוך בנימין נויברגר (עורך), *דיפלומטיה בצל עימות*, (תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1984), עמ' 36-58.

¹³ דו"ח מבקר המדינה, שם.

המשא ומתן, ולהסכם שנחתם ב-2015. די ברור, שללא קו משותף של השחקנים המרכזיים בזירה הבינלאומית קשה יהא עד מאד לשמר לחץ אפקטיבי על טהראן. יתר על כן, הנשיא טראמפ לא הסתיר את רצונו להגיע להסכם עדכני עם איראן, וכך גם הנשיא הנבחר ביידן, אם כי זה האחרון מדגיש כי יש ברצונו לשוב להסכם מ-2015, תוך משא ומתן סביב נקודות נוספות שברצונו לחזק או לכלול בו. האם המשא ומתן, אם וכאשר יתחדש, עם איראן יתקיים בנסיבות משופרות לאחר פרישתה של ארה"ב מן ההסכם? ספק הדבר.

שלישית, ישראל ניצלה היטב את דחיקתה של הסוגייה הפלסטינית ממקום גבוה בסדר היום האזורי והבינלאומי. יעידו על כך ההסכמים מול איחוד האמירויות ובחריין, והדיאלוג המשופר עם ערב הסעודית ומדינות נוספות. אולם, ישראל לא ניצלה את הנסיבות האזוריות והבינלאומיות הנוחות יותר על מנת לסייע למנהיגות פלסטינית פרגמטית לצמוח, או להתחזק, באופן שיאפשר בהמשך הדרך לחתור להסכם בתנאים נוחים יותר לישראל בסוגיות הנוגעות להסכם הקבע, דווקא בעת שדאגותיה של ישראל זוכות כיום ליתר הבנה, אזורית ובינלאומית. ככלות הכול, הסוגייה הפלסטינית לא תיעלם ותחייב, אם כתוצאה מהתפרצות אלימה או נסיבות מדיניות אחרות, פתרון מדיני זה או אחר.

רביעית, כושר התמרון שישראל גילתה חיזק את בטחונה העצמי של ישראל. ניסיון העבר מלמד אותנו, שבנסיבות מעין אלו ישראל, ובמיוחד זו שאיננה רואה בדרך של פשרות מדיניות כדרך מועדפת, נוטה לעשות צעד אחד יותר מדי, מיותר ומוטעה.

ה. סיכום

ישראל הוכיחה בשנים האחרונות יכולת מרשימה להתאים את מדיניותה לשינויים הדרמטיים שהתרחשו בזירה האזורית ובזו הבינלאומית. היא הראתה שיש ביכולתה לתמרן בין שחקנים וגושים שונים, מבלי לפגוע במערכת היחסים הייחודית שלה עם וושינגטון, ולמעשה דווקא נוכח השינויים במדיניותה של זו האחרונה. לא ניתן להגדיר עדיין את השינוי במדיניות-החוץ הישראלית כשינוי פרדיגמטי, אולם בהחלט ניתן להודות שישראל רכשה ככל הנראה מספר כישורים שיכולים לסייע לה להתמודד עם שינויים במצבה האסטרטגי ובסביבה הבינלאומית הרלבנטית לה. הממשל החדש בווינגטון מסמן, כך נראה, חזרה ל"דפוס מוכר" להנהגה אמריקנית בזירה העולמית, כמו גם שיתוף פעולה עם המוסדות המולטילטרליים. כושר התמרון שישראל הוכיחה בשנים האחרונות יעמוד כעת למבחן משמעותי: האם תשכיל לאחות את השבר מול המפלגה הדמוקרטית והנשיא הנבחר, כמו גם חלקים נרחבים בקרב הקהילה היהודית בארה"ב? ניסיון העבר מצביע על כך שישראל ידעה לתמרן באופן מוצלח למדי בזירה האמריקנית. האתגר כעת נראה משמעותי הרבה יותר. בה בעת, חשוב שישראל תזכור את "גודלה הטבעי", הן בזירה האמריקנית והן בזו האזורית, ולא תלך שולל מדי אחר נסיבות מדיניות-אסטרטגיות נוחות וכושר תמרון משביע רצון.