



מגמות חצי-שנתיות במדיניות-החוץ האזורית של ישראל

גיליון מס' 9, ינואר-יוני 2022

עורכים: ד"ר רועי קיבריק וד"ר אורני לבני*

מסמך זה מציג מגמות מרכזיות שאפיינו את מדיניות-החוץ האזורית של ישראל בחודשים ינואר-יוני 2022. היתה זו המחצית השנייה של שנת ממשלת בנט-לפיד, בה המשיכה הממשלה בניסיונה לנהל את הסכסוך עם הפלסטינים ולשמור על הגזרה שקטה הן מסיבות ביטחוניות והן מסיבות פוליטיות כדי לא לזעזע את הקואליציה החלוקה בנושא זה. בחסות מדיניות זו, ולנוכח היעדרו של לחץ בינלאומי משמעותי בנושא, נמשכו תהליכי הסיפוח הזוחל, והשינויים בשטח עצבו את המדיניות במקומה של הממשלה. היחסים עם מדינות הנורמליזציה – איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו התרחבו והעמיקו, וכך גם היחסים עם מצרים. אלה שמשו מסד נוסף לצמיחתו של שיתוף פעולה אזורי רב-צדדי הכולל בין היתר גם את ערב הסעודית. תהליך חימום היחסים עם תורכיה עלה מדרגה, תוך הקפדה על חיזוק והדגשת חשיבות היחסים עם יוון וקפריסין, כאשר ישראל מתקדמת בזירות באופן ראוי לציון, ושאר השותפות מפגינות אף הן רגישות ואחריות מדינית. בתחום משבר האקלים ישראל נמנעה מלאמץ מדיניות פורצת-דרך, ולא העניקה להיבט זה משקל מכריע בעיצוב המדיניות האזורית שלה. העולם כולו הושפע מהפלישה הרוסית לאוקראינה, כאשר ישראל ניסתה ללכת בין הטיפות, נמנעה מלהתייבב באופן נחרץ לצד אוקראינה, ובה בעת חיזקה את שיתוף הפעולה הביטחוני והאנרגטי עם אירופה, ונהנתה מהצורך האמריקאי לשוב ולהשקיע תשומת לב במזרח התיכון.

פירוט המגמות

- 1. הממשלה המשיכה במדיניות ניהול הסכסוך עם הפלסטינים ללא הצבת אופק מדיני - בניסיון להימנע ממתחים פוליטיים פנימיים נמנעה הממשלה מקידום תהליך מדיני מול הפלסטינים, ודבקה במדיניות ניהול הסכסוך. הסדרים חדשים בניהול המרחב העזתי הביאו לשקט ביטחוני מתמשך; בירושלים בחרה הממשלה להיעזר בתיאום מוקדם עם ירדן ולהכיל את האלימות; ובגדה המערבית נמשך התיאום הביטחוני והאזרחי עם הרשות הפלסטינית תוך הבעת רצון לחזקה מול החמאס. את היחסים עם הפלסטינים ניהל משרד הביטחון והופסק המאמץ לחבר את משרדי הממשלה האזרחיים לעמיתיהם ברשות הפלסטינית. הקהילה הבינלאומית נמנעה מהפעלת לחץ על הממשלה בגין מדיניותה בסוגיה הפלסטינית. בהיעדר החלטה מדינית, נמשכו תחת ממשלה זו תהליכי הסיפוח הזוחל בגדה המערבית הכוללים פינוי אוכלוסייה פלסטינית, הרחבת הבנייה בהתנחלויות, ואלימות המתנחלים שהגיעה לשיאים חדשים והפכה לסוגיה מדינית בפני עצמה.**
- 2. הרחבה והעמקה של היחסים עם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו, גם נוכח אתגרים שמציבה הסוגייה הפלסטינית - ישראל ומדינות הנורמליזציה – איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו – העמיקו את היחסים המתגבשים, חתמו על מגוון הסכמים לשיתופי פעולה בתחומי הביטחון, הסחר, הבריאות, התרבות ועוד, והתגברו בקלות יחסית על מכשולים בתחומים שונים כמו גם על האתגרים שהאלימות בירושלים ובשטחים הציבה ליחסים. קידום היחסים בין המדינות נשען על**

* ד"ר רועי קיבריק הוא מנהל המחקרים של מכון מיתווים; ד"ר אורני לבני היא סמנכ"לית מכון 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 השגרירים בדימוס דניאל שק, ארתור קול ומיכאל הררי, נדב תמיר, מירב כהנא-דגן, ד"ר נמרוד גורן וד"ר גיל מורסיאנו.

מוטיבציה פנימית של השותפים, ולא נצפה צורך באתנן פוליטי, מדיני או ביטחוני אמריקאי או אחר, כדי להביא את מי מהצדדים לתמוך בהעמקת היחסים. למרות הצהרות קודמות טרם שודרגו באופן פורמלי היחסים עם מרוקו לדרג שגרירותיות.

3. ישראל שותפה מובילה בגיבושה ומיסודה של ארכיטקטורה אזורית רב-צדדית - ישראל
הובילה ואירחה את "פסגת הנגב" בכוונה להפכה לפורום קבוע עם קבוצות עבודה בו לוקחים חלק ארה"ב, מצרים, מרוקו, איחוד האמירויות ובחריין, וישראל עושה מאמצים לצרף גם את ירדן. נוכח תפיסת הפעולות של איראן כאיום משותף, ישראל לקחה חלק בפגישות ביטחוניות רב-צדדיות במצרים ובמפרץ בהן השתתפו גם ערב הסעודית וקטר, וקידמה תהליך מכין להידוק שיתוף הפעולה בינה ובין ערב הסעודית בחסות ארה"ב ובמעורבות מצרים.

4. בעוד היחסים עם מצרים עולים מדרגה, שיקום האמון עם ירדן נתקע בירושלים ובסוגיה הפלסטינית - ישראל ומצרים בחרו להגביר את שיתופי הפעולה שלהן מעבר לתחומי האסטרטגיה, הביטחון והאנרגיה גם לתחום הסחר והכלכלה. מצרים היתה שותפה מרכזית למהלכים מדיניים של ישראל, הכוללים את קידום שיתוף הפעולה האזורי במזרח התיכון ובאגן הים התיכון ומכירת הגז לאירופה. לעומת זאת, המאמץ הישראלי לשקם את מערכת היחסים והאמון עם הממלכה ההאשמית, ולחברה לשיתופי הפעולה האזוריים לא הבשיל, כאשר האלימות ופעולות ישראל במזרח ירושלים ובהר-הבית/אל-חראם א-שריף והסוגיה הפלסטינית שבו להעיב ולפגוע ביחסים. ישראל המשיכה לשתף פעולה עם ירדן בתחומי המים, הביטחון והאנרגיה, שנתפסים בירדן כצרכים אסטרטגיים אשר ניתן לשתף בהם פעולה, גם נוכח התנגדות ציבורית נרחבת ליחסים עם ישראל.

5. המשך התנגדות פומבית להסכם הגרעין עם איראן, לצד קולות התומכים בקידום הסכם - ממשלת ישראל המשיכה לנהל דיאלוג עם האמריקאים בנושא הגרעין בצורה סדורה ולא-פומבית על רקע התקדמותה של איראן אל עבר יכולת גרעינית כתוצאה מהיציאה מההסכם. בעוד ראש הממשלה וסביבתו התנגדו באופן נחרץ לחזרה להסכם הגרעין, קולות אחרים במערך החוץ והביטחון טענו גם באוזני האמריקאים כי חזרה להסכם היא החלופה הטובה ביותר הקיימת. ישראל פעלה באופן אינטנסיבי מול הממשל האמריקאי למנוע את הוצאת משמרות המהפכה מרשימת ארגוני הטרור, ומול סבא"א כדי להפעיל על איראן לחץ בינלאומי גובר. ישראל המשיכה לפעול נגד תכנית הגרעין האיראנית בפעולות סיכול מודיעיניות, ואף שינתה במעט את מדיניות העמימות המלאה כאשר לקחה בעקיפין אחריות על חלק מהפעולות.

6. הקשרים עם אירופה מתחזקים בצל הסכסוך באוקראינה ודחיקת הסכסוך הישראלי-פלסטיני - השלכות המלחמה באוקראינה הביאו את אירופה וישראל לשתף פעולה בתחום האנרגיה והביטחון. שיתוף הפעולה בתחום התרבות התחזק עם ההחלטה לצרף את ישראל לתוכנית התרבות האירופית, בכפוף להחרגת ההתנחלויות, וקודמו הסכמים נוספים בתחומים האזרחיים. אירופה נמנעה מלפעול באופן תקיף ופומבי נגד מדיניות הממשלה בסוגיה הפלסטינית, אך גם נמנעה מלקדם את כינוסה מחדש של מועצת האסוציאציה, למרות תמיכה גוברת ברעיון מצד מדינות אירופיות שבעבר התנגדו לכך. במקומה הוארכה תכנית שיתוף הפעולה הלא-מעודכנת מ-2005 בשלוש שנים נוספות.

7. ממשלת ישראל מנסה ללכת בין הטיפות סביב המלחמה באוקראינה ומקווה לא לשלם על כך מחיר גבוה - מתחילתה של המלחמה באוקראינה, נמנעה ישראל מלתמוך באופן מלא ומוחלט באוקראינה. תחילה ניסתה ישראל להשתמש באופן חריג ובולט בכלי התיווך כדי להסביר את הימנעותה מאימוץ העמדה המערבית כלפי רוסיה, ובהמשך השתמשה בנוכחותה של רוסיה בסוריה וביהדות רוסיה כסיבות לעמימות שבעמדתה. כחלק מאסטרטגיה זו ביטאו ראש הממשלה בנט ושר החוץ לפיד מסרים שונים כלפי קהלים שונים בעולם ובארץ, כאשר לפיד ביטא את עמידתה של ישראל לצד אוקראינה באופן ברור, ובנט נזהר בכבודה של רוסיה. ישראל שלחה סיוע הומניטרי לאוקראינה, אך נמנעה מלספק נשק ומערכות הגנה. היא העמידה מכשולים בפני פליטים ומהגרים מאוקראינה שביקשו להיקלט בישראל, נמנעה מלהצטרף למנגנון הסנקציות

העולמי כלפי רוסיה, ונכנסה לעימות עם רוסיה בהקשר האוקראיני רק כאשר זו השתמשה בטיעונים אנטישמיים.

8. ישראל קידמה את תהליך חימום היחסים עם תורכיה, והקפידה לטפח במקביל את יחסיה עם

יוון וקפריסין - תהליך חימום היחסים עם תורכיה עלה שלב כאשר נשיא המדינה הרצוג נפגש עם ארדואן בתורכיה, שרי החוץ ערכו ביקורים הדדיים, והתקיים שיתוף פעולה ביטחוני הדוק ומוצלח במניעת טרור איראני נגד ישראלים על אדמת תורכיה. כמו כן הוחלט על חידוש שיתופי הפעולה בתעופה האזרחית, והצדדים אמצו רטוריקה חיובית, גם נוכח האתגרים שהציב הסכסוך הישראלי-פלסטיני והעימותים בירושלים במהלך חודש הרמדאן. במקביל למהלכים אלו קיימה ישראל מספר מפגשים טרילטרליים עם יוון וקפריסין בדרגי הנשיא והשרים, קיימה פגישות בילטרליות, והושם דגש על שיתוף הפעולה הביטחוני והאנרגטי.

9. חיזוק תפקידו של מערך החוץ בממשלה, על אף חולשותיו הנמשכות של המשרד - היותו של

שר החוץ לפיד שחקן פוליטי מרכזי הביאה את משרד החוץ לקחת חלק משמעותי יותר בעיצוב והוצאה לפועל של מדיניות-החוץ הישראלית. נעשתה חלוקת עבודה ברורה והתקיים תיאום בין משרד ראש הממשלה ומשרד החוץ בנוגע לתחומי האחריות והנושאים, ונעשה שימוש נבון במוסד הנשיאות ונכונותו של הנשיא הרצוג לקחת חלק פעיל בקידום מדיניות-החוץ של ישראל. יחד עם זאת, הבעיות המבניות והתקציביות של משרד החוץ נותרו בעינן, וסכסוך העבודה המתמשך לא בא לסיומו.

10. משבר האקלים לא זכה למשקל רב בעיצוב מדיניות-החוץ הישראלית - ישראל לא אמצה

מהלכים משמעותיים להתמודדות ארוכת טווח עם משבר האקלים דרך חקיקה מתקדמת, שינויי רגולציה ושיתופי פעולה אזוריים ובינלאומיים. ממשלת ישראל שהצהירה כי תתייחס ברצינות להיבט זה, בחרה לקדם שיתופי פעולה אנרגטיים מבוססי דלקים מאובנים קצרי טווח (מול מצרים, אירופה, ואף לבנון) ואף הרחיבה את השקעתה במאגרי הגז במים הכלכליים שלה. עובדה זו בולטת נוכח ההתכנסות הצפויה של ועידות האקלים הבינלאומיות בשנתיים הקרובות במצרים ובאמירויות. הנשיא הרצוג המשיך לקדם את רעיון השותפות האזורית מבוססת האקלים בשיחותיו עם מנהיגי האזור ודרך פורום האקלים שהקים.