



## יחסי ישראל ונאט"ו: פיתוח תפיסה אסטרטגית חדשה

רינה בסיסט\*

נובמבר 2022

יחסי ישראל עם הברית הצפון אטלנטית (נאט"ו) מעולם לא היו במרכז מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, ומאז תקופת השיא בשנות התשעים אף הלכו ונחלשו. אולם, שינויים גיאופוליטיים וארגוניים מעלים את חשיבותם של היחסים עבור ישראל, ומניחים תשתית אפשרית לעיצובם מחדש. נאט"ו עוברת בשנים האחרונות רפורמה מעמיקה; היא מרחיבה את סדר היום שלה לעיסוק בסוגיות כמו משבר האקלים ומשבר האנרגיה, ומעניקה דגש לתחום החדשנות; ולצד הענקת זריקת מרץ וכוח פוליטי מחודשים לברית, המלחמה באוקראינה זרזה את תהליכי ההתחדשות הארגוניים, והדגישה את המיקוד הגיאוגרפי של הברית שנע צפונה ומזרחה. במקביל, גם בישראל חלו שינויים. מצבה הגיאופוליטי השתנה בין היתר נוכח הסכמי הנורמליזציה, חיזוק הברית ההלנית עם יוון וקפריסין וחימום היחסים עם תורכיה. בנוסף, יכולותיה הטכנולוגיות ומודל המעטפת העסקית בו היא רגילה לעבוד, יכולים להפוך אותה אל מול נאט"ו מצרכנית של ביטחון לספקית של ביטחון. בפני נאט"ו ישראל עומדת כעת הזדמנות לעצב מחדש את היחסים ביניהן, להעמיקם ולשפרם.

### א. מבוא

הברית הצפון אטלנטית (נאט"ו) היא ברית צבאית בין שלוש מדינות צפון אמריקה ואירופה, כולל תורכיה, להגנה הדדית.<sup>1</sup> מעבר לכך, הברית מהווה מסגרת רחבה לשיתופי פעולה ביטחוניים, סטנדרטיזציה של אמצעי לחימה ושיטות עבודה, וקידום פיתוחים טכנולוגיים קשורי-ביטחון. שיתוף הפעולה בין חברות נאט"ו לאוקראינה (שותפה-לא חברה) מאז הפלישה הרוסית, החזיר לקדמת הבמה הבינלאומית את חשיבותה של הברית. וכך, יחסיה של ישראל עם נאט"ו מהווים נושא אסטרגי חשוב, שזוכה לעניין גובר והולך מצד המערכת המדינית והמערכת הביטחונית של ישראל.

משברים מקומיים ואזוריים עמדו לא פעם בדרכה של ישראל להעמקת השותפות עם הברית הצפון אטלנטית. העליות והמורדות ביחסי ישראל עם השותפות הים תיכוניות האחרות (שאינן חברות נאט"ו) השליכו על עומק שיתוף הפעולה של הברית עם ירושלים. עם זאת, הסכמי אברהם, המלחמה בין רוסיה ואוקראינה, השלכות משבר האקלים, וההתחממות האחרונה ביחסי ישראל ותורכיה הביאו לשינויים גיאופוליטיים משמעותיים שפותחים כעת דלתות לישראל גם מול נאט"ו. במקביל, ישראל השכילה לזהות את ההתפתחויות בתפיסה האסטרטגית החדשה של נאט"ו בשנתיים האחרונות. ישראל עומדת כעת בנקודה קריטית המאפשרת לה לאפיין מחדש את יחסיה עם הברית ולהתאים את עצמה למציאות

\* רינה בסיסט משמשת כעורכת ראשית עבור הצוות הישראלי באתר החדשות האמריקני אל-מוניטור, וככתבת של כאן ושל הג'רוזלם פוסט בצרפת ומול מוסדות האיחוד האירופי. בשני העשורים האחרונים, רינה שרתה ככתבת בינלאומית בבלגיה, צרפת, ארצות הברית ודרום אפריקה. לפני כן שירתה כסגנית השגריר הישראלי בקולומביה.

<sup>1</sup> NATO, [Collective defence and Article 5](#).

הגיאופוליטית החדשה, לא רק במזרח התיכון אלא גם מעבר לו. חיזוק היחסים עם נאט"ו הוא צעד חשוב במסגרת ההתאמה למציאות החדשה הזו.

נייר זה יפרוש את ההיסטוריה של היחסים בין ישראל ונאט"ו ובייחוד את הדיאלוג הים תיכוני כמסגרת לניהול שיתופי הפעולה, יפרוש את האתגרים שעומדים בפני ישראל ונאט"ו בקידום שיתופי פעולה והעמקתם, ויצג את השינויים שחלו לאחרונה ברמה הגיאופוליטית והארגונית אשר מניחים תשתית ומציבים הזדמנות לעיצוב מחדש של מערכת היחסים הזו. על הרקע הזה, דן הנייר בתועלת ההדדית שהצדדים יכולים לזכות בה על ידי העמקת שיתופי הפעולה ביניהם, ובעקרונות שצריכים להנחות את עיצוב היחסים המחודש כדי לנצל את ההזדמנות הזו בצורה המיטבית.

## ב. היסטוריה של היחסים בין ישראל ונאט"ו

ישראל מקיימת יחסים מיוחדים עם נאט"ו מאז 1989. אז, נמנתה ישראל עם חמש המדינות הראשונות שהוכרו על ידי המימשל האמריקני כשותפות מועדפות של הברית הטרנס-אטלנטית (Major Non-NATO Ally). התואר הזה, שהתקבל בקונגרס, איננו מהווה מעמד רשמי מטעמה של נאט"ו והוא איננו כולל מחויבות להגנה הדדית. מדובר בהכרה אמריקנית בחשיבות האסטרטגית של שיתוף פעולה עם מדינה לא חברה בנאט"ו (ישראל), והוא מעניק לאותה מדינה לא-חברה מגוון הטבות כלכליות וצבאיות.

היסודות המרכזיים ליחסי ישראל-נאט"ו נוצקו לאחר חתימת הסכמי אוסלו, כאשר הברית הקימה את הדיאלוג הים תיכוני לשיתוף פעולה לשלום עם מדינות שותפות מאגן הים התיכון. ישראל, מצרים, מאוריטניה, מרוקו, תוניסיה וירדן, הוזמנו רשמית להשתתף בדיאלוג הים תיכוני ב-1995. אלג'יריה הוזמנה שנה לאחר מכן. בשפה הנאט"ו אית נקרא הדיאלוג "שבע פלוס".

בעשור הראשון שלאחר הסכמי אוסלו, התקיימו כמה מפגשים בין נאט"ו לשותפות הים תיכוניות, בעיקר בדרגים מקצועיים. ישראל ראתה ביחסיה עם נאט"ו כלי נוסף למפגשים פורמליים ובלתי פורמליים עם מדינות שכנות, בתקווה להרחיב, לפחות דה-פקטו, את הסכמי אוסלו. במציאות, למרות שמפגשים אכן התקיימו, המסגרת הפוליטית הניבה בעיקר תוצאות סימוליות. בצד הצבאי, צה"ל אמנם השתתף בתרגילים של נאט"ו בים וביבשה, אבל השאיפות הישראליות היו נמוכות, ולא כללו למשל תוכנית מסודרת לקידום התעשייה הצבאית הישראלית מול נאט"ו.

ב-2010, לאחר משט המרמרה, הטילה תורכיה וטו על השתתפותה של ישראל בתרגילי נאט"ו. רק בחודש יוני 2016, כאשר שתי המדינות חתמו על הסכם פיוס, הסירה תורכיה את הווטו. במקביל, אישרה הברית לישראל במאי 2016 לפתוח משרד בתוך מטה נאט"ו בבריסל. השגריר הישראלי הראשון לנאט"ו, רוני לשנו-יער, הגיש את כתב אמנתו בספטמבר באותה השנה. שנתיים לאחר מכן אישרה הברית לחברות ישראליות להתמודד במרכזים של נאט"ו. הסרת הווטו התורכי פתחה שוב את הדלת להשתתפות ישראלית צבאית בתרגילים של נאט"ו במרחב, אבל לא השיבה לחיים של ממש את פורום הדיאלוג הים תיכוני. ובעצם, על רקע הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הניב הדיאלוג בשנים האחרונות אך קומץ של פגישות.

היחלשות הדיאלוג הים תיכוני מצד אחד, והסכמי אברהם מהצד השני, הביאו את משרד החוץ הישראלי לאמץ בשנתיים האחרונות גישה חדשה מול נאט"ו. ישראל מרכזת כעת את מאמציה לא במסגרת הרב-צדדית האיזורית, אלא ביחסיה הישירים עם הברית. המאמצים האלה כוללים למשל השקה צפויה של מרכז הדרכה ישראלי בבה"ד עשר בתחום הרפואה הצבאית, שיוכל להכשיר בשנים הקרובות נציגים של נאט"ו בתחומים בהם ישראל מתמחה. מרכז ההדרכה בבה"ד עשר יהיה המרכז הישראלי הראשון בתוכנית מרכזי ההדרכה של נאט"ו (Partnership Training and Education Centers - PTEC),<sup>2</sup> שכוללת כבר 17

<sup>2</sup> NATO, [Partnership Training and Education Centres](#) (PTECs).

מרכזי הדרכה במדינות חברות נאט"ו ו-15 מרכזים במדינות שותפות לא-חברות. דוגמה אחרת לשיתוף פעולה חדש מסוגו הוא נייר עמדה משותף ראשון לישראל ולנאט"ו שיצא לפני מספר שבועות בנוגע לאיום הכתב"מים. ישראל היא גם המדינה הלא-חברה הפעילה ביותר בתוכנית נאט"ו "מדע עבור שלום וביטחון" (Science for Peace and Security Program)<sup>3</sup> התומכת (פיננסית) בסדנאות עבודה, מכוני מחקר, קורסי הדרכה, פרויקטים ואירועים בתחומים הללו.

במקביל, ניכרת בשנתיים האחרונות עליית מדרגה גם מצידה של נאט"ו כלפי ישראל, אשר מקבלת ביטוי ברמה הפוליטית עם שורה של ביקורים רמי דרג מבריטן בירושלים. עוזר המזכ"ל לנושא האיומים המתעוררים דויד ואן-וויל ביקר בישראל בחודש יולי האחרון; ראשת חטיבת תכנון המדיניות במשרד מזכ"ל נאט"ו בנדטה ברטי השתתפה בכנס השנתי של המכון למדיניות נגד טרור של אוניברסיטת רייכמן; וסגנית המזכ"ל לנושאי מדיניות וביטחון בטינה קאדנבך צפויה להגיע לישראל בסוף נובמבר 2022, ובעצם להשיק את השיחות הדו-צדדיות על תוכנית העבודה המשותפת לארבע השנים הבאות.

### ג. האתגרים שעמדו בפני העמקת היחסים בין ישראל ונאט"ו בשנים האחרונות

מספר מכשולים עמדו בפני נאט"ו וישראל בשני העשורים האחרונים בבואן להעמיק את היחסים ביניהן ואת שיתופי הפעולה. חלק מהמכשולים קשורים למקומה של ישראל במרחב המזרח תיכוני (עליות ומורדות ביחסיה הדו-צדדיים של ישראל עם תורכיה, התרחקותן של שותפות נאט"ו אחרות מאגן הים התיכון משיתופי פעולה שכוללים את ישראל בשל הסוגיה הפלסטינית), וחלקם הם תוצאה של שינויים גיאופוליטיים רחבים שאינם קשורים לישראל, ושל התמורות המתגבשות בתוך ארגון נאט"ו.

מעבר להחלשות הדיאלוג הים תיכוני, שעליה נדון בהמשך, דווקא הסוגיה הפלסטינית לא היוותה מכשול משמעותי ביחסיה הדו-צדדיים של ישראל עם נאט"ו. כמו ב-OECD וכמה ארגונים בינלאומיים אחרים, לא הפלסטינים, ולא מדינות ערב חברות בברית הצפון-אטלנטית. זאת ועוד, בניגוד לאיחוד האירופי, ומעבר לגיבוש הדיאלוג הים תיכוני, בנאט"ו התרחקו בשיטתיות מהסוגיה הישראלית פלסטינית. גם אותן חברות האיחוד האירופי שמצדדות בשיטתיות במדיניות פרו-פלסטינית לא ניצלו את הבמה הנאט"וית לקידום אג'נדות מהסוג הזה.

#### 1. שינויים גיאופוליטיים רחבים

*התכנסות ארה"ב פנימה, ומיקוד במזרח אסיה*

בתקופת כהונתו, נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ לא הסתיר את רתיעתו מהמשך ההשקעה האמריקנית בברית נאט"ו. בכירים בממשל העידו ב-2018 כי טראמפ אמר באופן פרטי שהוא רוצה לפרוש מארגון האמנה הצפון-אטלנטית. ההחלטות של הנשיא האמריקני לפרוש מאונסק"ו (כביכול בגלל הטייה אנטי-ישראלית של הסוכנות) ולפרוש מהסכם האקלים העידו על רצינות האפשרות הזאת, למרות שבסופו של דבר לא הבשילה לכלל מעשה. בראיון לאקונומיסט ב-2019, אמר הנשיא הצרפתי עמנואל מקרון<sup>4</sup>, "נאט"ו חווה מוות מוחי, ואירופה כבר לא יכולה לסמוך על ארצות הברית שתגן על בעלות בריתה."

מנהיגים אירופים קיוו כי ההתרחקות של וושינגטון מבריטן בהובלת טראמפ, תגיע לקיצה עם חילופי הממשל, אולם לא כך קרה. דיפלומטיים מערביים, בעיקר מצרפת, העידו בחודשים הראשונים שלו, על קשיים בתקשורת עם מימשל ביידן. התחושה בפאריז, בריסל, ברלין ומדריד, הייתה כי הממשל החדש

<sup>3</sup> NATO, [Science for Peace and Security](#), 4 November 2021.

<sup>4</sup> "[Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead](#)," *The Economist*, 7 November 2019.

ממשיך את מדיניות טראמפ של התכנסות ארצות הברית פנימה, לפחות בכל הנוגע ליחסיה של מעצמת העל עם בעלות הברית האירופיות. במקביל, הבית הלבן החל לרכז את מאמצי מדיניות החוץ שלו באסיה, לבניית בריתות עם יפן, קוריאה, הודו, אוסטרליה וניו זילנד.

דוגמה לכך ניתן היה לראות בהחלטה האוסטרלית מ-2021 להעניק לאמריקאים חוזה לבניית צוללות גרעיניות עבורם. וושינגטון וקנברה עשו מאמצים יוצאי דופן כדי לשמור את פריז בחשיכה, בעודן מנהלות משא ומתן בחשאי על תוכנית לביטול החוזים עם היצרנים הצרפתיים לטובת חוזים עם יצרנים אמריקנים. החשדנות הפנים-נאט"ו אית שצמחה בעקבות המשבר הזה נדחקה לשוליים בגלל המלחמה באוקראינה, אבל עדיין מרחפת כענן מעל יחסי וושינגטון-פאריז.

באשר לישראל, ההתרכזות האמריקנית באסיה, במקביל לשינויים הגיאופוליטיים במזרח התיכון, צימצמו את הרלוונטיות של הדיאלוג הים תיכוני, אשר נדחק אחורה בסולם העדיפויות הנאט"ו. במקביל, בגלל הקשרים המיוחדים בין ירושלים לווינגטון, החלשותה של הברית העמידה את ישראל במצב רגיש, וחיזקה את סימני השאלה בקרב המערכת הביטחונית באשר למשאבים שישראל צריכה להשקיע כדי להתקרב לנאט"ו ולחזק את השותפות עימה.

הפלישה הרוסית לאוקראינה עצרה את תהליך ההחלשות של הברית. וושינגטון רואה כעת מחדש בנאט"ו מסגרת משמעותית בהגנה על העולם המערבי נגד שחקנים כמו רוסיה. ביום שלאחר סיום המלחמה באוקראינה, ארצות הברית תחזור מין הסתם להתמקד במזרח אסיה. מצד שני, בנאט"ו מקווים כי המשאבים הפוליטיים והפינאנסיים שמושקעים כעת בנאט"ו בגלל המלחמה באוקראינה ישפיעו לטובה על חוזקו של הארגון ומעמדו בזירה הבינלאומית גם בטווח הארוך.

#### *חולשתו הפוליטית-כלכלית של האיחוד האירופי*

הזכרנו כבר את ההתכנסות פנימה של ארצות הברית שהחלישה מדינית את האיחוד האירופי. הנסיגה האמריקנית מאפגניסטן מבלי שהאיחוד קיבל על כך התרעה מוקדמת, היוותה דוגמה קונקרטיית לכך. במקביל, עלייתם של מנהיגים "אירו-סקפטים" במרחב האיחוד האירופי (הונגריה, פולין), והברקזיט הבריטי, החלישו את האיחוד האירופי פוליטית. משבר הקורונה למשל נוהל ברמה המדינית במשך חודשים ארוכים, עד שחברות האיחוד הגיעו להסכמות באשר למדיניות משותפת. צרפת וגרמניה, צרפת ואיטליה, שבדיה ודנמרק, שיתפו פעולה דו-צדדית במאבק להכלת המגיפה, אבל ללא יד מכוונת מבריסל. החלשותו של האיחוד האירופי והחלשות היכולת של המנהיגים האירופים (הפרו-אירופים) להוביל מהלכים איזוריים-יבשתיים, השליכו גם על חוזקה של הברית הצפון-אטלנטית.

הסיפוח של חצי האי קרים בידי רוסיה ב-2014, החלשות נאט"ו תחת מימשל טראמפ, הברקזיט, והצורך למצוא נוסחאות חדשות ללכידות אירופית, הביאו את הנשיא מקרון לנסות ולקדם מסגרת של אירופה ביטחונית. כלומר מסגרת של שיתוף פעולה ביטחוני בין חברות האיחוד, ואפילו עד הקמה של צבא אירופי או לפחות פיקוד אירופי. מקרון חזר והדגיש כי חזון הביטחון האירופי המשותף לא אמור להחליף את נאט"ו. מנגד, ההתפלגות הגוברת בתוך האיחוד בין האירו-סקפטים לפרו-אירופים, פעלה נגד החזון של מקרון. למרות החששות מרוסיה, התמריץ הפוליטי להשקיע במדיניות הביטחון באירופה פשוט לא היה שם. המצב הזה היה נכון עד לפלישה הרוסית לאוקראינה.

באשר לישראל, התקרבותה של ירושלים בתקופת כהונתו של בנימין נתניהו למנהיגים האירו-סקפטיים עמדה בסתירה לשאיפות ההתקרבות של ירושלים לנאט"ו.

## **2. ישראל מול יריבות/בעלות ברית**

### תורכיה כמכשול/נכס

תורכיה הצטרפה לנאט"ו ב-1952, שלוש שנים לאחר מיסודה של הברית. מטה פיקוד היבשה של כוחות נאט"ו נמצא באיזמיר. בגלל המבנה של נאט"ו – בו כל ההחלטות מתקבלות פה אחד בהסכמת שלושים החברות – מערכת היחסים בינה לבין ישראל משפיעה באופן ישיר כמעט על מערכת היחסים בין ישראל לנאט"ו.

יחסיה של תורכיה עם הברית עברו שינויים עמוקים במקביל לשינויים הפוליטיים במדינה. תורכיה של ארדואן רואה בעצמה שחקן גלובלי, אשר צריכה ואמורה להשתתף פרואקטיבית בעיצוב האיזור, כולל מעורבות צבאית ברמה זו או אחרת. החלום של הצטרפות לאיחוד האירופי נגזז אמנם מוקדם יחסית תחת המנדט של ארדואן, אבל התפיסה הארדואנית של תורכיה שינתה את היחסים בין אנקרה לבין נאט"ו. תורכיה, לשיטתו, צריכה להוות גורם מוביל בעיצוב האג'נדה של הברית. כלומר ההגדרה מחדש של המטרות והאיומים שהברית צריכה להתמודד איתם, צריכה לעלות בקנה אחד עם המטרות והאיומים שתורכיה מתמודדת איתם, כולל במרחב הים תיכוני.

המקום המרכזי של נאט"ו במדיניות החוץ התורכית משפיע כמובן גם על יחסיה של אנקרה עם ירושלים. ככלל, ניתן לומר כי אופי היחסים בין ישראל לתורכיה השליך ומשליך לאורך השנים ישירות על מצבה של ישראל בנאט"ו. אבל גם ההיפך הוא הנכון. כלומר זירת נאט"ו איפשרה לאורך השנים לאנקרה להעביר לירושלים מסרים (חיוביים ושלייליים) באופן שונה, אולי פשוט יותר, מאשר המסרים שהועברו דו-צדדית בין הבריות. בשנת 2019, עוד לפני הפאזה האחרונה של נירמול היחסים, הוזמנה ישראל לאנקרה, יחד עם שאר החברות בדיאלוג הים תיכוני, לכנס שציין 25 שנים לדיאלוג<sup>5</sup>.

השתתפות של מדינה לא-חברה בתרגילים צבאיים של הברית תלויה בהסכמה של כל המדינות החברות. כאמור, בין 2010 ל-2016, תורכיה עצרה את השתתפותה של ישראל באימונים צבאיים של נאט"ו בים התיכון. אבל מעבר לווטו, היחסים המתוחים בין ירושלים לאנקרה קיבלו ביטוי בכל רמות העבודה בארגון, כולל בנושאים טכניים פשוטים כמו בקשות של ישראל לחלוקת חדרים עבור ישיבות עבודה. כל עליה במפלסי המתיחות בין ירושלים ואנקרה (גינויים של הנשיא ארדואן על מבצעים ישראלים בעזה, בנושא ירושלים והר הבית וכיוצא בזה), השליכה, כמעט אוטומטית, על איכות העבודה היומיומית של המשלחת הישראלית במטה נאט"ו בבריסל.

מנגד, איתותים של אנקרה על נכונותה לנרמל יחסים עם ירושלים ניצפו במסגרות של נאט"ו שנתיים ואפילו שלוש לפני שהנכונות הזו קיבלה ביטוי ברמה הדו-צדדית. בשנים שבהן דיפלומטים ישראלים התקשו להיפגש עם עמיתים תורכיים בזירה הדו-צדדית, זירת נאט"ו איפשרה מסגרות שונות של מפגשים פורמליים ובלתי פורמליים בין ישראלים לתורכים.

נירמול היחסים הפורמלי בין ישראל לתורכיה בשנה האחרונה קיבל ומקבל ביטוי נרחב בזירה הנאט"ואית, גם ברמת שיתוף הפעולה הצבאי וגם ברמה המדינית. בשונה מהחברות בדיאלוג הים תיכוני, תורכיה הינה חברה מלאה בנאט"ו. ירושלים ממנפת על כן את נירמול היחסים עם אנקרה לא לניסיון לעורר מחדש את הדיאלוג, אלא במטרה לבנות מסגרת יחסים חדשה עם הברית.

החלשות הדיאלוג הים תיכוני

<sup>5</sup> [NATO marks 25th anniversary of Mediterranean Dialogue](#), May 2019.

בניגוד למדינות כמו שוויץ או אירלנד, וכמובן שבדיה ופינלנד, השותפות לדיאלוג הים תיכוני אינן מחפשות חברות מלאה בנאט"ו (ומכל מקום אינן גיאוגרפית באירופה). המצב הזה משפיע על המוטיבציה והמחוייבות שלהן לקיום הדיאלוג. הקמתו של הדיאלוג הים תיכוני של נאט"ו ב-1994 תאמה את המאמצים האמריקנים והאירופים להעניק המשכיות ואיזורים להסכמי אוסלו, ולחזק את היציבות באיזור המזרח התיכון. מסגרות בינלאומיות אחרות, כמו האיחוד האירופי (תהליך ברצלונה) והארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה יצאו ביוזמות דומות לדיאלוג אירופי-ים תיכוני. אבל לאורך השנים, ככל שישראל ומדינות ערב התרחקו פוליטית מהסכמי אוסלו, התפוגגה הרלוונטיות של הדיאלוג הנאט"ו. גם השאיפות המצומצמות מלכתחילה של הדיאלוג שיחקו אולי תפקיד בהחלשותו.

ניתוקי היחסים בין ישראל לתוניסיה, בין ישראל למרוקו ובין ישראל למאוריטניה בעקבות פריצת האינתיפאדה השניה רוקנו במידה רבה מתוכן את הדיאלוג. במקום לשמש זירה אלטרנטיבית למפגשים לא פורמליים, העדיפו המדינות הערביות לצמצם ואף להימנע ממפגשים רב-צדדיים מהסוג הזה. חילופי השלטון בירושלים תרמו גם הם כנראה להתרחקותן של תוניסיה ואלג'יריה מישראל.

מבחינת נאט"ו, התרחקות מקונפליקטים בינמדינתיים מהווה חלק מהזהות של הארגון, מה שמסביר אולי את הגישה של הפקידים הבכירים בברית לגבי שימור מנגנון הדיאלוג הים תיכוני. הדיאלוג הים תיכוני מעולם לא התיימר להפוך לפלטפורמה לפתרון סכסוכים, לקדום משא ומתן בסכסוך הישראלי-פלסטיני או להקמת מנגנונים משותפים ללוחמה בטרור, אלא להוות מסגרת לצעדים בוני אימון. וכך, לצד ההחלשות האורגנית של הדיאלוג בצד המזרח תיכוני, הברית הפנתה את מרבית משאביה (הארגוניים, הדיפלומטיים והפינאנסיים) לכיוונים אחרים.

סיבה נוספת להחלשות הדיאלוג הים תיכוני, לצד התחזקות דיאלוגים דו-צדדיים בין נאט"ו למדינות ים תיכוניות, היא ההטרונגיות של הדיאלוג הים תיכוני. למרות הסכמי אוסלו והסכמי אברהם, כאשר זה מגיע לנאט"ו, ישראל איננה רואה את עצמה באמת כחלק מהמרחב הגיאוגרפי שבו היא נמצאת. בניגוד לישראל, המיצוב של מאוריטניה, מצרים ואלג'יריה איננו במובהק מערבי. המימד הערכי של ישראל כמדינה דמוקרטית במרחב המזרח תיכוני מפשט עבודה ישירה שלה מול נאט"ו. הנקודה הזאת קריטית מבחינת הראייה העכשווית של יחסי ישראל-נאט"ו מצידו של משרד החוץ הישראלי.

גם היכולות הטכנולוגיות והאסטרטגיות של מדינות אגן הים התיכון אינן עומדות בהכרח בשורה אחת עם היכולות הישראליות. קיים פער מבחינת התפיסה הערכית והיכולת לתרום לארגון. שיתוף הפעולה בין נאט"ו לרוב מדינות MENA מתמקד בבניית יכולות (משילות, פיתוח טכנולוגי, ניהול משאבים וכו'), כלומר מדינות שהן צרכניות של ביטחון, בעוד ישראל נחשבת בעיני נאט"ו לספקית ביטחון. ובעצם, בתחומים לא מעטים, ישראל נמצאת כמה צעדים קדימה ביחס לחברות נאט"ו קבועות.

### ה-DNA של מערכת הביטחון הישראלית

מבחינות מסוימות, ישראל בעצמה היוותה מכשול להעמקת הקשרים שלה עם נאט"ו. שגרירי ישראל לאיחוד האירופי ומשרד החוץ המליצו לאורך השנים על הרחבת שיתוף הפעולה עם הברית, אולם לאור האיומים הקיומיים עימם התמודדה ישראל, במערכת הביטחונית לא העניקו לכך עדיפות. כך, מכשול מרכזי בדרך להעמקת היחסים היה התפיסה המצומצמת של מערכת הביטחון הישראלית את יחסיה עם נאט"ו, שבחנה את היחסים האלה כמעט אך ורק דרך הפריזמה הצבאית של תרגילים משותפים בים התיכון וביבשה. התפיסה הכוללת יותר של יחסי ישראל עם נאט"ו (קידום תעשיות צבאיות, פתיחת השוק הנאט"ו ויא ליזמות ישראלית, למידה דו-צדדית בנושאים כמו ביטחון עורף, התמודדות עם מצבי קיצון ועוד) התפתחה בעצם בתוך מערכת הביטחון הישראלית רק בשלוש/ארבע השנים האחרונות, ותלויה עדיין במידה לא

מועטה בפן האנושי, כלומר באנשי קשר בתוך מערכת הביטחון שמזהים חשיבות בפיתוח האספקטים השונים לשיתוף פעולה עם נאט"ו.

מכשול נוסף היה התרבות הישראלית הצבאית, שאיננה מורגלת בעבודה רב-צדדית. הערך המוסף הגבוה ביותר של נאט"ו הוא תהליכי הסטנדריזציה שלה, שמאפשרים לצבאות ממדינות שונות לעבוד יחד, גם מבחינת תהליכים וקונספציות צבאיות וגם מבחינה חומרית, ביחס לציוד צבאי, חומרות ותוכנות. למרות שחיל האוויר הישראלי מורגל לעבוד יחד עם חיל הים למשל, ישראל לא חיפשה לאורך השנים ללמוד מנאט"ו כיצד להפנים שיטות ותפיסות של עבודה רב-צדדית בתוך צה"ל ומול גורמים שמחוצה לו.

בהקשר הזה צריך להתייחס גם ליחסיה של ישראל עם בעלות בריתה הקרובות ביותר, קרי ארצות הברית, גרמניה ובריטניה. לאורך השנים בנתה מערכת הביטחון הישראלית קשרים אינטימיים עם מערכות הביטחון המקבילות אצל בעלות בריתה. צה"ל מתורגל לעבוד מול גורמים בצבא האמריקני, ומערך המודיעין הישראלי פועל הדוקות עם האמריקאים, הגרמנים, הבריטים וגם הצרפתים. בעולם הסטנדריזציה, בגלל הרכש הביטחוני הישראלי הגדול מארצות הברית וגם מגרמניה, צה"ל יודע לפעול בפרטנות מול כל התעשיות הביטחוניות האלה. בגלל ההשקעה בשיתופי הפעולה הפרטניים האלה, הוזנחו כנראה ניסיונות להעמיק את שיתוף הפעולה מול הברית הצפון-אטלנטית בכללותה.

#### *יחסי ישראל-ארצות הברית*

יחסי ישראל ונאט"ו נולדו בסוף שנות השמונים בעקבות יוזמה ישראלית (שר הביטחון דאז יצחק רבין), להשוואת מעמדה של ישראל בארצות הברית לחברות נאט"ו מבחינת גישה לתוכניות הפיתוח הביטחוניות האמריקניות ושיפור יחסי הרכש הפיתוח והמחקר הביטחוניים בין שתי המדינות.

ברמה האסטרטגית, ישראל נהנתה לאורך השנים מ"יחסים מיוחדים" (SPECIAL RELATIONS) עם ארצות הברית. היחסים האלה עלו מדרגה בביקורו בישראל בחודש יולי של הנשיא ביידן, עם החתימה על הצהרת ירושלים לשותפות אסטרטגית בין שתי המדינות.<sup>6</sup> במסגרת השותפות, קיימו בחודש ספטמבר האחרון נציגי ישראל וארצות הברית את הדיאלוג האסטרטגי הבכיר הראשון ביניהן, שיוחד לשיתוף פעולה טכנולוגי.<sup>7</sup> עם זאת, חשוב לציין שמדובר בשותפות אסטרטגית ולא בברית להגנה הדדית, נושא שעלה מפעם לפעם לאורך השנים (נפתלי בנט העלה את הנושא שוב כשכיהן כראש ממשלה), אבל מעולם לא הבשיל לתוכנית מדינית אמיתית.

כפי שהוזכר ביחס לצה"ל ומערכת הביטחון, האינטימיות הביטחונית הקרובה בין ירושלים לוושינגטון ייתרה במידה מסויימת בעיניים ישראליות את הצורך בשותפות אסטרטגית עם נאט"ו, ובהסתכלות הפוכה, היחסים עם נאט"ו לא תרמו משמעותית לשדרוג היחסים עם ארצות הברית. בעיקר לאור העובדה שארצות הברית לא נטלה חלק בדיאלוג הים תיכוני. כלומר יחסי ישראל עם ארצות הברית לא היוו תמריץ עבור ירושלים להעמיק את יחסיה עם הברית הצפון אטלנטית. רק בשנים האחרונות צומחת בישראל אבחנה חדה יותר בין יחסי ישראל ארצות הברית ליחסי ישראל נאט"ו.

## **ד. שינויים גיאופוליטיים וארגוניים הפותחים פתח לשיפור היחסים**

<sup>6</sup> [The Jerusalem-US Strategic Partnership Joint Declaration](#), White House, 14 July 2022.

<sup>7</sup> [FACT SHEET: US-Israel Strategic High-Level Dialogue on Technology](#), White House, 30 Sept. 2022.

בבואה לבחון מחדש את יחסיה עם נאט"ו ירושלים נאלצת לקחת בחשבון תמורות גיאופוליטיות רחבות, וגם את השינויים והרפורמות שהארגון עובר בעצמו בשנים האחרונות. אולם בצד המכשולים, התמורות הגיאופוליטיות והשינויים בברית עצמה מניחים גם יסודות להזדמנויות חדשות עבור ישראל במרחב הנאט"ואי.

## 1. שינויים בתוך נאט"ו - תפיסת ההפעלה, המיקוד, הצרכים, המעמד

### המלחמה באוקראינה, התחזקות הברית

הפלישה הרוסית לאוקראינה העמידה למבחן את תפיסתו של ממשל ביידן באשר לברית הצפון אטלנטית, אשר הצהיר לאחר ניצחונו בבחירות על כוונתו לתקן את השסע שיצר קודמו מול היבשת האירופית. זמן קצר לאחר הפלישה, ולמרות שאוקראינה אינה חברה אלא שותפה של נאט"ו, אימצה ושינגטון עמדה נצית נגד רוסיה. העמדה האמריקנית, שלוותה באמצעים פינאנסיים כבירים (סיוע צבאי לאוקראינה), החזירו בעצם לחיים את הרלוונטיות של הברית.

המלחמה באוקראינה גררה מהפיכה בתפיסה של נאט"ו לגבי עצמו. לא רק מבחינת הרלוונטיות של הברית, או מבחינת רתימתה מחדש של ארצות הברית לארגון, אלא גם מבחינת התרומה הפוליטית של הברית לשינויים איזוריים וגלובליים. למשל, כדי לקדם את הצטרפות שבדיה ופינלנד לנאט"ו, מזכ"ל הארגון נסע הלוך ושוב בין אנקרה, שטוקהולם והלסינקי (Shuttle Diplomacy). כך, חילחלה ההבנה בנאט"ו שיש לו גם שריר של מי שיכול לקדם ולהוביל משא ומתן. זאת אומרת, לא רק ללכד את הברית ולייצר ערך מוסף, להזיז כוחות ולשנות את כל תפיסת הביטחון שלו, אלא גם מסוגלות של הובלת משא ומתן.

### פניה צפונה ומזרחה

בצד ההתחזקות של נאט"ו – קודם כל כשחקן אסטרטגי, אבל גם כשחקן פוליטי – המלחמה באוקראינה עשויה להשפיע על הארגון גם לטווח הארוך יותר. ההצטרפות הצפויה של שבדיה ופינלנד לברית, תמשיך את האוריינטציה של הארגון מזרחה, מול האוייב הרוסי, ובמקביל כנראה את ההתרחקות מאגן הים התיכון, שהרי המשאבים הפיננסיים, הביטחוניים והאנושיים הם בסופו של דבר מוגבלים. סימן לאג'דה המחודשת הזאת לטווח הארוך ניתן היה לראות בביקורו של מזכ"ל נאט"ו בקנדה, בסוף חודש אוגוסט, ביקור שהוקדש לאיזור הארקטי. עם הצטרפות שבדיה ופינלנד לנאט"ו, שבע מתוך שמונה חברות המועצה הארקטית תהיינה חברות הברית הצפון אטלנטית (השמינית היא כמובן רוסיה).

שבדיה ופינלנד שתיהן שותפות אקטיביות במיוחד של נאט"ו. עוד לפני המלחמה באוקראינה, שבדיה ופינלנד נכללו בקבוצה של שש מדינות (יחד עם אוסטרליה, גיאורגיה, ירדן ואוקראינה) ששיתפו פעולה מבצעית עם הברית לאורך שנים, ושזכו על כן למסגרת מיוחדת לשיתוף פעולה מעמיק עם נאט"ו (Enhanced Opportunity Partners). שבדיה למשל השתתפה מבצעית בכוחות נאט"ו בקוסובו, ובמשימות של נאט"ו בעיראק ובאפגניסטן. פינלנד השתתפה בכוחות נאט"ו לבוסניה-הרצגובינה. לכן ההצטרפות הצפויה שלהן לנאט"ו היא טבעית. המצב של ישראל שונה מאוד מהבחינה הזאת, כיוון שאין סבירות או היתכנות פוליטית בישראל להצטרפות כוחות ישראלים למבצעים של נאט"ו.

### הרפורמה בנאט"ו (ועידת מדריד) והכרה בתחומי ביטחון נוספים

בפברואר 2021 פירסמה מזכירות נאט"ו מסמך מכונן עבור הארגון, אשר הציע מפת דרכים לשורה של רפורמות לקראת שנת 2030. התובנות במסמך כללו את הצורך להתמודד עם איומים טכנולוגיים מתעוררים כמו סייבר ובינה מלאכותית, חשיבות היערכות של העורף האזרחי לנשק לא קונבנציונלי, התמודדות עם



תפוצה של טרור עולמי ועוד. תובנה חשובה נוספת הייתה ההבנה שכל העיסוק בחדשנות בתחומי הביטחון, בייצור כלים חדשים ובהבנת האתגרים הטכנולוגיים, מחייב שיתוף פעולה הרבה יותר פורה עם המגזר הפרטי. כלומר לא רק שיתופי פעולה עם תעשיות צבאיות פר אקסלנס, אלא בניה של דיאלוג עם ענקיות התוכנה והרשתות החברתיות, וגם עם חברות שמייצרות טכנולוגיות דו-שימושיות (אזרחי/צבאי).

הנהגת נאט"ו הגדירה שלושה עוגנים מרכזיים לקידום הרפורמות הללו: הגדרה מחדש של משימות ליבה (הרתעה והגנה, מניעה וניהול משברים, ביטחון שיתופי), הערכה מחודשת של איומים (רוסיה, סין, טרור), ועיגונה (חיזוקה) של הברית.

הפלישה הרוסית לאוקראינה דחפה את ועידת מדריד בחודש מאי להתרכז במימד הביטחון הקולקטיבי של אירופה. אבל במקביל, הוועידה התרכזה גם במימד של ניהול משברים ובמימד של שיתוף פעולה בטחוני. המימד האחרון הזה משמעותו בעצם בניית מערך ביטחון בשותפות עם מדינות קרובות (Like Minded Countries) שאינן חברות בברית, כדי להבטיח שקט וביטחון לא רק על אדמת אירופה, אלא גם בפריפריה של מרחב נאט"ו. עבור ישראל, המימד הזה קריטי במיוחד.

דוגמה אחת לכך, היא נושא הביטחון התזונתי במזרח התיכון, בצפון אפריקה ובאפריקה. שותפות קרובות של נאט"ו (מצרים למשל), מתמודדות עם האיום של אי ביטחון תזונתי. איום כזה עלול להוביל בתורו גם למשבר ביטחוני וסוציאלי. נושא שני, הוא כמובן משבר האנרגיה הגלובלי, בו מדינות מצפון אפריקה (אלג'יריה, מצרים, ישראל) יכולות לשחק תפקיד מרכזי.

על רקע הרפורמות ואיתחול המטרות, נאט"ו מחדדת כעת את הכלים שלה לשיתופי פעולה עם שותפות, כולל עם ישראל. חידוד הכלים האלה נמצא כעת בתהליכי פיתוח. אבל הרפורמה העקרונית שהוסכם עליה כוללת כבר שינוי משמעותי מבחינת מסגרות שיתוף הפעולה עם מדינות לא חברות. עד עכשיו המסגרת של תכנית שותפות אישית (Individual Partner Program) קבעה פרמטרים של שיתוף פעולה לשנתיים. בוועידת מדריד הוסכם להאריך את המסגרת הזאת לארבע שנים, תוך התאמה מתמדת של התוכנית לצרכים המשתנים של הצדדים. ישראל ונאט"ו החלו בחודש אוקטובר לגבש את תוכנית שיתוף הפעולה החדשה בין הצדדים, אשר תגדיר כאמור את הפרמטרים לכך לארבע השנים הבאות, מה שאמור לנטרל השפעות לכאן או לכאן של אי יציבות פוליטית בישראל על המיסמך ושיתופי הפעולה. ההסכם אמור גם לפשט תהליכים בנאט"ו של 32 מדינות בקרוב, בו כל צעד מצריך הסכמה של כל החברות.

## 2. שינויים במיצובה הגיאופוליטי של ישראל

הסכמי אברהם

הסכמי אברהם בחסות האמריקאית עם האמירויות, ירדן, מרוקו וסודאן, חוללו רעידת אדמה גיאופוליטית במזרח התיכון ומעבר לו, שעשויה להשפיע בהמשך גם על אופי ועיצוב היחסים מחדש בין ישראל לנאט"ו. כהמשך להסכמים, חתם שר הביטחון בני גנץ בנובמבר 2021 על הסכם לשיתוף פעולה ביטחוני עם מרוקו. בפברואר השנה, חתמה ישראל על הסכם לשיתוף פעולה ביטחוני עם בחריין.

בהמשך לשיתופי הפעולה הדו-צדדיים במרחב של הסכמי אברהם, צומחים כעת גם שיתופי פעולה רב צדדיים, שעשויים בתורם לחזק את האטרקטיביות של ישראל מול נאט"ו. בדצמבר 2020, הצטרפה ישראל לברית בינלאומית של משרדי הפנים וביטחון הפנים (International Security Alliance)<sup>8</sup> – ארגון אליו שייכות האמירויות, צרפת, בחריין, מרוקו, איטליה, סנגל, סינגפור, ספרד וסלובקיה. במרץ 2022 כינס שר

<sup>8</sup> המשרד לביטחון פנים, "שיתוף פעולה מדיני-ביטחוני ראשון מסוגו בין ישראל לאיחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסנגל", 10 בדצמבר 2020.

החוץ דאז יאיר לפיד את פורום הנגב, שכלל בנוסף למדינות הסכמי אברהם, גם את ארצות הברית ואת מצרים. הפורום הבינלאומי I2U2 בין ישראל, ארצות הברית, הודו והאמירויות נחנך רשמית בעת ביקורו בישראל של הנשיא בייידן. גם פורום הגז האזורי בחסות מצרים נהנה מפריחה גוברת לאור הסכמי אברהם והלגיטמציה האזורית לה זוכה כעת ישראל.

הסכמי אברהם איפשרו גם להעביר את שיתוף הפעולה הביטחוני של ישראל עם ארצות הברית מהפיקוד האירופי של האמריקאים אל עבר פיקוד המרכז האמריקאי, *הסנטקום* (Central Command) שעיקר פעילותו באזור המפרץ, האוקיינוס ההודי והמזרח התיכון. משמעות המעבר הזה איננה רק סימבולית, אלא גם מבצעית בקנה מידה רחב, ופותחת בפני צה"ל אפשרויות של השתתפות במגוון תרגילים ואימונים ישירים עם היחידות האמריקאיות הפועלות במרחב שלנו, וגם עם צבאות אחרים בני ברית של האמריקאים (החילות הסעודים, הפקיסטנים, ההודים, הירדנים, המצרים ועוד ממדינות המפרץ).

### הברית ההלנית – נדבך חשוב בשותפות הגיאוגרפית

הברית האסטרטגית שנרקמה בשנים האחרונות בין ישראל, יוון וקפריסין - שתי חברות מלאות בנאט"ו - משמעותית גם מבחינת יחסיה של ירושלים עם הארגון. שיתוף הפעולה בתחום האנרגיה מהווה כמובן נדבך חשוב בברית המשולשת, בעיקר על רגע משבר האנרגיה הגלובלי. למשל, ישראל וקפריסין מתקרבות לפשרה באשר לשדה הגז אפרודיטה/ישי. המוטיבציה בשני הצדדים להגיע להסכם גבוהה מאוד, מתוך הכרה בחשיבות שיתוף הפעולה האסטרטגי. שלושת המדינות פעילות מאוד בפורום הגז שאותו יזמו במשותף ישראל ומצרים (The East Mediterranean Gas Forum – EMGF). הן גם ממשיכות לקדם, למרות ההתנגדות האמריקנית, את פרויקט צינור הגז ממזרח אגן הים התיכון אל עבר דרום אירופה, כמו גם את הפרויקט שפחות שנוי במחלוקת של חיבור רשתות החשמל דרך כבל חשמלי בין ישראל וקפריסין.

בהקשר הזה צריך להזכיר גם את ההסכם המשולש בין ישראל, מצרים והאיחוד האירופי ליצוא גז ישראלי דרך מצרים לאירופה. כמו ישראל, גם מצרים זכתה תחת משטר רייגן במעמד של שותפה לא-חברה בנאט"ו (Major Non-NATO Ally). שיתופי הפעולה האיזוריים עם מדינות חברות בנאט"ו מחזקים את מעמדה של ישראל כשותפה מועדפת.

### חימום היחסים עם תורכיה

חימום/נירמול היחסים בין ירושלים לבין אנקרה משפיע ישירות על מרחב הפעולה של ישראל בתוך נאט"ו, עקרונית ומעשית. מעבר להסרת חסמים בפני השתתפות ישראלית בתוכניות של נאט"ו, נירמול היחסים יוצר סביבת עבודה חיובית עבור ישראל עם כלל חברות נאט"ו (במקום מצב שבו חברה אחת פועלת באופן שיטתי נגד יוזמות ישראליות), ומעודד אותה להרחיב את יוזמות שיתופי הפעולה. במילים אחרות, פשוט יותר עבור ישראל לקדם יוזמות משלה בתוך נאט"ו במצב שבו יחסיה עם כל שלושים החברות הם יחסים ידידותיים.

הזכרנו קודם את נייר העבודה המשותף לישראל ולנאט"ו אשר התפרסם לאחרונה. כל נייר כזה משקף עמדות שהוסכמו בפורום של כל חברות הברית. כלומר כל נייר עמדה משקף את עמדתן הפרטנית, בהסכמה, של כל החברות. לכן אפשר לומר שכמו שאר חברות נאט"ו, גם תורכיה חתומה דה-פקטו על אותו נייר עמדה שישראל ונאט"ו פירסמו במשותף.

דוגמה נוספת להשלכת נירמול היחסים היא הגעתה לישראל לפני כשלושה חודשים של קבוצת חברי פרלמנט המשתייכים לפרלמנט המייעץ לנאט"ו. הקבוצה כללה גם חברי פרלמנט תורכיים, אשר על פי דיווחים הפגינו עמדות קונסטרקטיביות במהלך הביקור.

## ה. ההזדמנויות שנפתחות יחד עם השינויים האחרונים, ואופי היחסים שיכול/צריך להתגבש

האיתחול המחודש של מטרות נאט"ו בעקבות המלחמה באוקראינה מרחיב ומעמיק את גיבושה של תוכנית הפורמות שכבר החל בשנתיים האחרונות. דיפלומטים ישראלים טוענים כי מדובר בחלון ההזדמנויות שיכול לאפשר לירושלים להעמיק ולהרחיב את שיתוף הפעולה שלה עם הברית. העמקת היחסים על בסיס מדינתי, במקום איזורי, על בסיס תוכן במקום על תוחלת גיאוגרפית, מתאימה לשאיפות הישראליות.

הסכמי אברהם פותחים עבור ישראל דלתות רבות שהיו סגורות בפניה בעבר. הדיאלוג של ישראל מול מדינות ערביות מתקיים כעת במקומות אחרים – פיזית ואידיאולוגית – והערך המוסף של הדיאלוג הים תיכוני של נאט"ו נראה כעת זניח מבחינתה. המעבר ממסגרת גיאוגרפית שהולכת ונחלשת לטובת מסגרת אחרת של שיתופי פעולה, חזקה יותר טכנולוגית/כלכלית/צבאית, עשוי לחזק את מעמדה הבינלאומי של ישראל בשורה של רבדים.

משרד החוץ הישראלי מעדיף כעת לרכז את מאמציו בגיבוש מערכת יחסים עם נאט"ו שתהייה תלויה יכולות, במנותק ממסגרות גיאוגרפיות. עם זאת, בבריטל קוראים שלא לוותר על מסגרת הדיאלוג הים תיכוני, שיכולה עדיין להציע לישראל מפגשים עם מדינות שאין לה איתן יחסים, או לחזק יחסים עם מדינות שיש לה איתן קשרים דיפלומטיים ברמה זו או אחרת.

למשל, שיפור היחסים בין ישראל ומצרים בתחום האנרגיה יכול לבוא לידי ביטוי גם בפעולה המשותפת שלהן במסגרת נאט"ו, וביכולת שלהן לשתף פעולה עם נאט"ו. במפגש עם שגריר מצרים בבריטל בחודש יולי האחרון, ברכו בכירים בנאט"ו את קהיר על תפקיד המפתח שלה בחיזוק השלום והביטחון במזרח התיכון ובאפריקה, והדגישו את האינטרס של הברית להמשיך ולפתח את יחסי שיתוף הפעולה בינה לבין שותפים בדרום הים התיכון בתחומי האימונים ובניית היכולת.

זאת ועוד, מעבר למרוקו, שיתופי הפעולה האיזוריים שצמחו בעקבות הסכמי אברהם פונים בעיקר לכיוון המפרציות או מזרח אסיה. מעבר לדיאלוג הים תיכוני, לישראל אין עדיין מסגרות מוצקות של מפגשים פורמליים או בלתי פורמליים עם מדינות צפון אפריקה אחרות.

וכך, הסכמי אברהם לא בהכרח מיייתרים את הפעולה המשותפת של ישראל ומדינות ערב במסגרת נאט"ו, אלא יכולים לשנות את אופן הפעולה. למעשה, הסכמי אברהם יכולים להוות אחד הנכסים שישראל מביאה עמה לתוך נאט"ו, ולא רק כתחליף למסגרת הדיאלוג הים תיכוני של נאט"ו.

### 1. מה ישראל מסוגלת להציע לנאט"ו

ההתמקדות של נאט"ו באיומים הטכנולוגיים המתעוררים, פותחת עבור ישראל הזדמנויות חדשות להציג את נכסיותה. הדיפלומטיה הישראלית זיהתה את מגמת הרפורמה הזו של נאט"ו כבר מתחילתה. ובעצם ניתן לומר שהרפורמה אותה מקדם נאט"ו מתאימה לתפיסה החדשה של ירושלים באשר ליחסיה עם הברית ומה שיש לישראל להציע.

מבחינת יחסיה עם נאט"ו, ישראל רואה את עצמה דומה יותר וקרובה יותר לשותפות אירופיות כמו שווייץ, שבדיה ואוסטריה, או שותפות מאסיה כמו אוסטרליה, יפן וניו זילנד. התיאבון הישראלי לשיתופי פעולה טכנולוגיים ואסטרטגיים עם נאט"ו קרוב לתפיסה של המדינות האלה את יחסיהן עם נאט"ו ואת היכולות שלהן להציע ולהטמיע שיתופי פעולה. ישראל רואה את עצמה דה-פקטו חלק ממעמדן השותפות

האירופאיות המערביות (Western European Partners), גם אם שיתוף פעולה מבצעי עם נאט"ו (ברמה של השתתפות אמיתית, לא בתרגילים) מעולם לא עמד באמת על הפרק. הפרמטרים האלה גורמים לכך שמדובר בשותפות בעלת חשיבות פוליטית לשני הצדדים.

**מודל עבודה טכנולוגי משולב בין המגזרים.** החוזק של ישראל כמעצמה טכנולוגית איננו תלוי רק בפיתוחים הטכנולוגיים הישראלים שבשוק, אלא נטוע בתרבות העסקית הישראלית. בנאט"ו מעוניינים מאוד במודל המעטפת העסקית הישראלית, כלומר ביחסים הסימביוטים בין חברות הסטראט-אפ, לאקדמיה, למימשל, לזירה הפינאנסית ולמערכות הביטחון. העבודה לרוחב, תוך דיאלוג מתמיד בין המערכות והמגזרים השונים בצורה גמישה, שתומכת ומעודדת יזמות עסקית, גם בתחומים שבמבט ראשון נראים אולי דימיוניים, ייחודית מאוד לישראל, ומעניינת את חברות הברית.

**מוצרים ושירותי ביטחון חדשניים.** תחומי העניין החדשים של נאט"ו הולמים כמעט במאה אחוז את החוזקות הטכנולוגיות של ישראל. כלומר מבחינת התפריט הנאט"ואי לשיתופי פעולה, ישראל נוכחת כבר כמעט בכל הקטגוריות. חדשנות בתחומי איסוף מודיעין ומלחמה בטרור הגלובלי, לוגסטיקה, הגנת סייבר, התמודדות עם אקלים קיצוני, ביטחון תזונתי (חקלאות חכמה), עמידות של חזית העורף (Resilience), דיפלומטיה ציבורית, רפואה צבאית ורפואה מרחוק, טכנולוגיית מל"טים, חלל, סילוק מוקשים, אימונים משותפים, ביטחון ימי, הם רק חלק מרשימת הקניות הקיימת והפוטנציאלית של נאט"ו מול ישראל. בתחום הביטחוני, נאט"ו מעוניינת מאוד בטכנולוגיות דו-שימושיות וגם ביכולת לשנות ייעודים של אמצעי לחימה קיימים (Reversed Engeneering). טכנולוגיות דו-שימושיות הן התמחות ישראלית טיפוסית. הנטייה האינסטנקטיבית של נאט"ו היא לפנות בעיקר לחברות טכנולוגיה מהמדינות החברות, אבל לאט לאט צומחת בבריסל ההכרה שהארגון זקוק גם ליכולות של מדינות שותפות מתקדמות כמו שוויץ, יפן, אוסטריה וישראל.

**שותפות אסטרטגית.** ישראל ונאט"ו יכולות להיות שותפות בפיתוח, באימונים משותפים, בלמידה הדדית של תורות לחימה והתמודדות, ואפילו בתמרונים ובמהלכים מדיניים מתואמים יחד עם מדינות נוספות. בשנים האחרונות הגיעו לארץ כמה משלחות מבריסל כדי ללמוד על האסטרטגיות הישראליות בתחומי ניהול משברים (כולל משברי טבע והפעלת כוחות חילוץ), הגנה על תשתיות (בראש וראשונה תשתיות סייבר) והגנת עורף. אלו הם נושאים 'טיפוסיים' בהם ישראל יכולה לשתף פעולה עם נאט"ו בפיתוח תורות התמודדות ובאימונים משותפים. נושא אסטרטגי רוחבי נוסף הוא ביטחון מזון.

בניגוד לזירת האו"ם למשל, ישראל מקיימת יחסים דיפלומטיים מלאים עם כל חברות נאט"ו, וגם עם מספר לא קטן של מדינות שותפות לא-חברות. עובדה זו מניחה תשתית אפשרית לבניית שותפות אסטרטגית באיזורים שאינם בגבולותיה המיידיים של ישראל, אלא ב'חצר האחורית' שלה. נתיבי שיט בים התיכון היא דוגמה אחת, אם כי לנושא הזה מתלוות עדיין רגישויות מדיניות. איזור טבעי יותר לתמרונים ואולי אפילו למהלכים מדיניים משותפים יכול להיות איזור הסהל והמאבק האירופי בתופעת הג'יהאד האיסלאמי.

**"רגליים בקרקע".** ישראל יכולה להוות עבור נאט"ו קבלן משנה של ביטחון. ככל שנאט"ו בוחרת/נדרשת להעביר את המיקוד שלה לצפון ולמזרח וזונחת במובן מסוים את המזרח התיכון ואגן הים התיכון, דווקא חיזוק שיתופי פעולה עם שחקנים מקומיים יכול להוות עבודה תחליף טוב – מסגרות שיתופי פעולה בין ישראל, האמירויות, מרוקו ומצרים, האפיק של תורכיה וישראל, הברית בין ישראל והלניות, כולם שיתופי פעולה שיכולים להחליף את המאמצים של נאט"ו לבסס יציבות וביטחון באזור, ולשמש כקבלני משנה מתואמים של נאט"ו (ושל ארה"ב).

## 2. מה נאט"ו יכולה להעניק לישראל?

התפיסה הישראלית המסורתית רואה בעיקר מה נאט"ו יכולה להרוויח משותפות דו-צדדית, ולא מה ישראל יכולה להרוויח ממנה. אבל בתפיסה רחבה יותר, ברור שלנאט"ו יש הרבה מה להציע לישראל, אולי אף יותר ממה של ישראל יש להציע לנאט"ו. התחזקות מעמדה של נאט"ו כשחקן בינלאומי צבאי ואסטרטגי, הניסיון העצום שנצבר בארגון בסטנדרטיזציה של תורות לחימה ואמצעי לחימה ורמת המסוגלות הגבוהה של חברות הברית וגם של השותפות הלא-חברות המערביות (שוויץ, אוסטרליה, ניו זילנד, יפן) בתחומים שמעניינים את ישראל, הן בגדר פוטנציאל מדיני/צבאי/אסטרטגי/טכנולוגי כמעט בלתי מוגבל.

**תועלת מדינית.** התועלת המדינית של השתלבות ישראל בגוף בינלאומי/ביטחוני ברורה. הזכרנו כבר את הרלוונטיות הגוברת של נאט"ו מול רוסיה, ואולי גם מול סין ומול איראן. כל חברה בנאט"ו מושכת את השמיכה אל עבר האיזמים המטרידים אותה במיוחד. כשותפה חזקה של נאט"ו, ישראל יכולה להשמיע את קולה במגוון רחב של נושאים ולהשפיע על קובעי מדיניות. נאט"ו יכולה לשמש עבור ישראל מסגרת נוספת לבניית יחסי אמון ושיתופי פעולה עם מדינות חברות, ובכך לזכות מהן לתמיכה ומעטפת מדינית גם בזירות אחרות מחוץ לנאט"ו ובמוסדות בינלאומיים.

**שיתוף במודיעין.** התועלת האסטרטגית טמונה בהרחבת מעגל שיתוף החומרים המודיעיניים. הטרור איראני ופרוקסיז למשל, מעניין את נאט"ו מאוד. באופן כללי, ישראל חולקת עם האמריקנים באופן אינטימי מידע מודיעיני, ויש גם שיתוף פעולה ממוסד עם כמה מדינות אירופאיות מרכזיות, אבל ישראל חולקת ביומיום רק מעט מידע מודיעיני עם חברות נאט"ו האחרות. הרחבת המעגל משמעותו הכללה של ההערכות הישראליות בניירות ההערכה של הארגון, ניירות שמוצאים את עצמם בסופו של דבר במשרדי ההגנה של כל המדינות החברות. זוהי דרך מצוינת עבור ישראל להציף את הנושאים האסטרטגיים החשובים לה. במקביל, ישראל יכולה להנות מהערכות מודיעיניות של מדינות חברות שאינן בהכרח השותפות הטבעיות שלה. כלומר מעבר להשפעה על בנית תמונת המציאות (המודיעינית) בקרב מדינות נאט"ו לגבי סוגיות חשובות לה, ישראל יכולה גם לנצל את היכולות המודיעיניות של מדינות חברות נאט"ו להרחבת הסל המודיעיני שלה עצמה. מדובר כאמור גם בנושאי ליבה עבור ישראל (איראן, איום הכתב"מים, ביטחון ימי בים התיכון ובים סוף), וגם בנושאים יותר 'פריפראליים' כמו פעילות של אל-קעידה ושלוחיה באפריקה.

**תועלת מבצעית.** ישראל המוסדית, ובעיקר המערכת הביטחונית, יודעת לעבוד מצויין עם החברות הביטחונית הישראליות, ומתורגלת לעבוד באופן פרטני מול ארצות הברית, וגם מול גרמניה ומול בריטניה. שיתופי פעולה טרילטרלים ורב-צדדיים ועבודה מערכתית מול גורמי חוץ כמו נאט"ו (Interoperability), אינם הצד החזק של המערכות הישראליות. סטנדרטיזציה שמאפשרת עבודה בין מערכתית היא מאפיין יסודי של כל פעולות נאט"ו, מבצעיות ואחרות. למידה והכלה של תהליכי הסטנדרטיזציה האלה עשויות לתרום לגמישות הפעולה של מערכות הביטחון הישראליות. בחיל הים הישראלי, למשל, יש עניין להתאים את עצמו למודלים נאט"ו/איים, עבור עבודה פנימה, כחלק ממערך הביטחון הישראלי, וגם בעבודה החוצה, עם חיילות ים ממדינות בעלות ברית כמו יוון או קפריסין.

**תועלת תעשייתית-כספית.** עבור התעשיות הביטחונית הישראליות, הפנמה של תהליכי הסטנדרטיזציה של נאט"ו יכולה לפתוח שווקים חדשים או להרחיב שווקים קיימים. חשוב לציין שמרבית הרכש של נאט"ו עבור הארגון או כוחותיו מוגבלים נכון לעכשיו לתעשייה של מדינות חברות, וישראל אינה יכולה להיות באופן ישיר מערוץ זה. ובכל זאת, צבאות של חברות נאט"ו, בעיקר צבאות קטנים, יעדיפו ציוד צבאי שתואם את הסטנדרטיזציה של נאט"ו. חשיפה של מוצרים צבאיים, חצי-צבאיים ופיתוחים טכנולוגיים שונים, בעיקר מוצרים 'דו-שימושיים' (שניתן להמיר משימוש אזרחי לשימוש צבאי או להיפך), מעניינים מאוד בשנים האחרונות את נאט"ו ומספר לא מבוטל של חברות נאט"ו. פיתוחים טכנולוגיים ישראלים עונים תכופות להגדרה הזו של 'דו-שימושיים'. בכירים בנאט"ו מציינים כי יתכן שבעתיד הברית תפתח את הרכש שלה לטכנולוגיות יחודיות שלא פותחו/לא נמכרות במדינות חברות.

### 3. עקרונות מנחים לעיצוב אופי היחסים ומהותם בין ישראל ונאט"ו

#### פרו-אקטיביות ישראלית

- **תאבון ישראלי.** בנאט"ו מדגישים שכל שיתופי הפעולה בין נאט"ו לשותפות לא חברות נשענות על יוזמת השותפות הלא-חברות (Driven Demand). הנוסחה הזאת עשויה להשתנות במידה מסויימת, בתהליך חידוד הכלים לשיתופי פעולה שהוזכר קודם, לטובת סיעור מוחות בין נאט"ו לשותפות (דו צדדי) כדי לזהות ולגבש איזורים של שיתופי פעולה. גיבוש מסמך שותפות אחת לכל ארבע שנים במקום שנתיים, הוא כבר ציון דרך ראשון בתהליך זה. יחד עם זאת, אין ספק שכדי להעמיק את שיתוף הפעולה עם נאט"ו, ישראל חייבת להיות פרו-אקטיבית. ה"תיאבון" הישראלי ליוזמות משותפות כבר מתקבל בברכה, ואפילו בהשתאות, בקרב הפקידים הבכירים בנאט"ו.
- **הרחבת "הקהילה הנאט"ואית" בישראל.** החוזק הישראלי טמון במעטפת המגוונת והגמישה של תעשיית ההיי-טק המקומית. הכללה של יזמים, אנשי אקדמיה, צבא, דיפלומטים ופקידים בכירים אחרים בתהליכי החשיבה לפיתוח הצעות וכיוונים לשיתופי פעולה עם הברית, תגדיל את "קהילת נאט"ו" בארץ, שהיא בינתיים מוגבלת מאוד.

#### זירות חדשות ומתחדשות

- **חיזוק מועדון המדינות המערביות הלא-חברות.** האבולוציה בנאט"ו מהתמקדות במסגרות גיאוגרפיות לטובת מודלים אחרים (מסגרות תימאטיות) פותחת בפני ישראל הזדמנות להצטרף למועדון השותפות המערב אירופיות או מועדון אחר שיכלול למשל את שוויץ, אוסטריה, אירלנד, לצד יפן, אוסטרליה וניו זילנד. בעיניים ישראליות, ישראל כבר שם, באותו מועדון שני (לא גיאוגרפי). ישראל כבר נמצאת שם תפיסתית, מבחינת יכולות, גם אם לא פורמלית. צריך עם זאת להדגיש, כי הצטרפותן הרשמית של שבדיה ושל פינלנד לנאט"ו כחברות מהמניין עלולה להחליש ואפילו לפורר את מועדון המדינות המערב אירופיות הלא-חברות, כי המוטיבציה של נאט"ו לקרב את חברות הקבוצה הזאת אליה נחלשת. בהנחה שישראל תוכל לצרף את עצמה למועדון הזה, היא תצטרך לסייע להמציא מחדש את האטרקטיביות של המועדון הזה, כדי שהמסגרת הזאת תשחק תפקיד משמעותי מול הברית.
- **עיצוב מחדש של הדיאלוג הים תיכוני.** למרות התחושה בירושלים כאילו הדיאלוג מיותר לאור ערוצי התקשורת האחרים שישראל מפתחת עם מדינות ערב, קיים היום פוטנציאל "להמציא אותו מחדש" – הן ברמת השותפות שלו, והן ברמת הנושאים שבו הוא עוסק. החרפת השיח למשל מול ישראל מצידן של אלג'יריה ומאוריטניה מדגישה את הצורך בפורומים חליפיים. נושאים כמו מלחמה במידבור, התמודדות עם אסונות טבע וניהול משאבי מים, שבעבר לא נכנסו לקטגוריה של נושאי נאט"ו, הופכים לנושאים מועדפים מבחינת השיח של נאט"ו עם מדינות שותפות.
- **הדגשת הפוטנציאל שבהסכמי אברהם ובשינויים הגיאופוליטיים האזוריים לעיצוב התנהלות חדשה.** לנאט"ו יש מעין נקודת עיוורון (Blind Spot) בינתיים בכל מה שקשור להסכמי אברהם. הארגון לא זיהה את הפוטנציאל שנפתח עבורו להשתלב בשינויים הגיאופוליטיים והאסטרטגים שהנורמליזציה בין ישראל למדינות ערב מייצרת. ארבעת המדינות החתומות על הסכמי הנורמליזציה – ישראל, האמירויות, בחריין ומרוקו – הן כולן שותפות לא חברות של נאט"ו. ישראל חתמה על הסכם לשיתוף פעולה אסטרטגי עם מרוקו, ומקדמת שיתופי פעולה אסטרטגיים עם האמירויות ועם בחריין. ובכל זאת, נאט"ו לא רתמה את עצמה עדיין לנורמליזציה, וטרם שקללה את ההתפתחויות הללו בעיצוב המדיניות והפעולות שלה באזור. ישראל צריכה לשאוף להקים סינרגיה רח' תוכל 11, רמת גן 5252226 / [www.mitvim.org.il](http://www.mitvim.org.il) / [info@mitvim.org.il](mailto:info@mitvim.org.il)

קרובה בין נאט"ו לבין מדינות הנורמליזציה. הסינרגיה יכולה לקבל צורה של מנגנון קבוע של התיעצויות פוליטיות, או של שיתופי פעולה בתחומים שמעניינים את כל מדינות הנורמליזציה (ביטחון ימי, שיתוף מידע מודיעיני נגד שחקנים קיצוניים ואקלים, הם רק הצעות בכיוון הזה). דוגמה נוספת היא המסגרת המרובעת של ישראל, האמירויות, ארצות הברית והודו (I2U2). בגלל צריכת האנרגיה שלה, הודו מהווה שחקן משמעותי בקונפליקט בין רוסיה לאוקראינה. גם כאן, נאט"ו איננו מחובר לשיתוף הפעולה הצומח הזה. פורום הנגב כולל גם הוא מדינות שכולן (חוץ מארצות הברית כמובן) שותפות לא-חברות, ובין מטרותיו לקדם יוזמות בתחומי אנרגיה נקיה, אקלים וחדשנות – תחומים שהולמים את הגדרת המטרות החדשות של הברית הצפון אטלנטית.

### אימוץ ועיצוב של מדיניות נאט"ואית

- **יישור קו עם העמדה של נאט"ו על הסכסוך באוקראינה.** למרות ההצהרות בדבר הצורך להיות בצד הנכון של ההיסטוריה, ירושלים עוצרת בקו אדום שרחוק בינתיים מהעמדה הנאט"ואית בהובלת וושינגטון. בדומה לעמדה האמריקנית כלפי סין, ישראל חייבת למקם את עצמה ברורות במחנה הנאט"ואי. באופן כללי יותר, חסרה מחוייבות פוליטית של המנהיגות הישראלית מול היחסים החדשים המתגבשים (אף שר ביטחון ישראלי ואף ראש ממשלה ישראלי למשל לא ביקרו במטה נאט"ו מזה שני עשורים לפחות).
- **בניית מנגנון מוסכם לשיתוף מודיעיני בתוך נאט"ו.** עוד לפני שהמלחמה באוקראינה הסתיימה, ברור שהמודיעין אותו סיפקו האמריקאים, הבריטים והצרפתים לקייב, היווה מרכיב מכריע בצנחנות הצבאיים שנרשמו מול הרוסים. מנגד, יש צמא גדול בקרב חברות הברית וגם השותפות, להערכות מודיעיניות לגבי פעילות של קבוצות טרור על אדמת אירופה ומחוצה לה, שימוש בטכנולוגיות של הפעלה מרחוק, ויצירת שיח משותף על בסיס של עמדות ותפיסות שונות להבנה והעמקה בסוגיות שונות. בנייה של מנגנון מוסכם לשיתוף מודיעיני חייבת כמובן לצמוח בתיאום עם ארצות הברית.

### 1. סיכום

הבחירות הנשיאותיות האחרונות בארצות הברית, הרפורמה שעוברת ברית נאט"ו, הפלישה הרוסית לאוקראינה, והלגיטימציה האיזורית שממנה נהנית כעת ישראל פותחים בפנינו הזדמנות יוצאת מן הכלל לעצב מחדש את היחסים האסטרטגים עם הברית הצפון אטלנטית. התיאובן הנאט"ואי לחדשנות הישראלית, בצד הנדוניה של הסכמי אברהם, מאפשרים לירושלים לבנות עכשיו מערכת יחסים אסטרטגית יחודית לא רק עם וושינגטון, אלא גם עם בריסל, כולל מרבית חברות האיחוד האירופי וגם תורכיה.

בראיה הישראלית, האתגר הזה חייב להוות נדבך חשוב ברשימת העדיפויות של הממשלה החדשה שתקום. עיצוב מערכת יחסים קרובה יותר בין ישראל ונאט"ו תהווה נכס מדיני וביטחוני משמעותי עבור ישראל, בבואה להתמודד עם האתגרים העומדים בפניה, ובכללם משבר האקלים, משבר האנרגיה, איראן, טרור וחוסר יציבות איזורי.