



## מגמות חצי-שנתיות במדיניות-החוץ האזורית של ישראל

גיליון מס' 10, יולי-דצמבר 2022

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

מסמך זה מציג מגמות מרכזיות שאפיינו את מדיניות-החוץ האזורית של ישראל בחודשים יולי-דצמבר 2022. במחצית זו כיהן לפיד כראש הממשלה, והיא הסתיימה בהקמת ממשלת ימין קיצונית בראשות נתניהו. בחודשי כהונתו של לפיד המשיכה הממשלה באסטרטגיית ניהול הסכסוך בזירה הפלסטינית; בתיאום המהלכים עם קטר ומצרים ברצועת עזה שהביאו לשקט יחסי; בחיזוק ופיתוח היחסים עם מדינות הנורמליזציה החדשות וניסיון לצרף גם את ערב הסעודית; בחיזוק היחסים עם מדינות השלום הוותיקות מצרים וירדן; במאבק בתכנית הגרעין האיראנית; בחימום היחסים עם תורכיה לצד טיפוח הקשרים עם יוון וקפריסין; ובשיקום היחסים עם האיחוד האירופי והממשל האמריקאי. על אף התקרבות לעמדה האוקראינית, ממשלת לפיד המשיכה להימנע מהבעת תמיכה חד-משמעית בה, ונשמרה לא להרגיז את רוסיה. משאבי האנרגיה בים התיכון הביאו להסכם היסטורי עם לבנון ולשיתופי פעולה אזוריים, כאשר משבר האקלים נשאר נושא משני בשיקולים. הבחירה בממשלת הימין הקיצוני עוררה דאגות וחששות בקרב השותפות והשכנות. ירדן הביעה חשש כבד, המתיחות עם אירופה התעוררה מחדש, הממשל האמריקאי נזעק לשרטט קווים אדומים לממשלה, הרשות הפלסטינית הביעה את חששה מתהליכי הסיפוח שבפתח, ואילו האו"ם ביקש מבית הדין הבינלאומי לצדק בהאג לבחון האם הכיבוש הישראלי הוא באמת זמני כפי שטוענת ישראל.

### פירוט המגמות

- 1. אסטרטגיית צמצום הסכסוך, האלימות הגוברת והסיפוח הזוחל מביאים את ישראל לפתחו של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג - ממשלת ישראל המשיכה במדיניות ניהול הסכסוך, תוך דגש על תיאום ביטחוני ושיפור חייהם הכלכליים והאזרחיים של הפלסטינים, לצד המשך קידום סיפוח זוחל והימנעות מקידום מהלכים מדיניים. בעזה המשיכה ישראל להיעזר במצרים, האו"ם וקטר לניהול המרחב ולשמירה על השקט. האלימות הגוברת של המתנחלים ומספר ההרוגים הפלסטינים הגבוה, ופעילות ישראל נגד ארגוני חברה אזרחית פלסטיניים, הפכו לסוגיה בינלאומית, פגעו בתיאום הביטחוני עם הרשות הפלסטינית והחלישו אותה. בהעדר תהליך מדיני, ונוכח חששות ערב כניסתה של ממשלת הימין הקיצונית, גבר הדיון הבינלאומי על אופיו הזמני-לכאורה של הכיבוש הישראלי, ועצרת האו"ם העבירה את הסוגיה לדיון בבית הדין הבינלאומי לצדק בהאג.**
- 2. נמשך תהליך חיזוק היחסים עם מדינות הנורמליזציה, וכן המאמץ לצרף את ערב הסעודית - נמשכו ביקורי בכירים הדדיים בין ישראל ומדינות הנורמליזציה – איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו, נחתמו הסכמים כלכליים והסחר ההדדי גדל, נרקמו יוזמות אזרחיות חדשות לשיתופי פעולה, והתחזקו שיתופי הפעולה הביטחוניים והסחר בנשק. שיתופי הפעולה בין ישראל ומדינות**

\* 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, ברוך בינה ומיכאל הררי, נדב תמיר, ד"ר נמרוד גורן, הדס פינצ'וק, ריף יצחקי וד"ר גיל מורסיאנו.

הנורמליזציה גבר גם בזירות רב-צדדיות דוגמת פורום הנגב (שעבר מיסוד, ועוגן בהחלטת ממשלה), פיקוד מרכז של הצבא האמריקאי, נאט"ו והמסגרת המרובעת I2U2 הכוללת את ישראל, איחוד האמירויות, ארה"ב והודו. סימנים מוקדמים להתקדמות אפשרית בתהליך הנורמליזציה עם ערב הסעודית באו לידי ביטוי בשיתופי פעולה דרך צד שלישי או מעטפת בינלאומית. הממשלה החדשה הצהירה כי תפעל להמשיך ולחזק את תהליך הנורמליזציה, ואת הניסיונות להרחיבו.

**3. ישראל המשיכה להיאבק באיראן ובהסכם הגרעין עמה - ממשלת ישראל פעלה נגד חזרה להסכם הגרעין במישור המדיני, תוך הקפדה לא להגיע לעימות פומבי בנושא עם הממשל האמריקאי.** נוכח הירידה מהפרק של הסכם הגרעין לעת הזו, אותתו ישראל וארה"ב כי החלופה הצבאית לתקיפת הגרעין האיראני קיימת, וישראל פעלה נגד הנוכחות האיראנית בסוריה, בלבנון ובנתיבי השייט. ישראל הדגישה בפני אירופה את התייצבותה של איראן לצד רוסיה במלחמתה באוקראינה, כעדות לתפקידה השלילי של איראן במערכת הבינלאומית, ולצורך להשית עליה סנקציות נוספות.

**4. ישראל המשיכה בחיזוק הקשרים עם מצרים ובשיקום היחסים עם ירדן -** ישראל ומצרים המשיכו לשתף פעולה בניהול המרחב העזתי, ובקידום שיתופי פעולה אזוריים, בעיקר בתחומי האנרגיה. בין היתר ניסו המדינות להניע מחדש את המהלכים לפיתוח שדה הגז בעזה. ישראל המשיכה בפעולותיה לשיקום וחיזוק יחסיה עם ירדן, המנהיגים נפגשו, קודמו הסכמים בתחומי התיירות ושיתופי פעולה בשיקום נהר הירדן, קודם פרויקט האנרגיה והמים המשותף לישראל ירדן ואיחוד האמירויות, ונעשה ניסיון (ללא הצלחה) לחבר את ירדן לפורום הנגב. מצרים וירדן הביעו רצון בהמשך שיתוף הפעולה עם ישראל תחת הממשלה החדשה, אך בירדן גם ביטאו חשש חריף ואף נכונות להיכנס לעימות נוכח שינוי בסטטוס קוו במקומות הקדושים בירושלים או התפתחותה של אינתיפאדה שלישית.

**5. שנתיים של חימום יחסים עם האיחוד האירופי הגיעו לשיא במפגש מועצת ההתאגדות, והסתיימו בהקמת ממשלה חדשה ששופכת מים צוננים -** ישראל פעלה לחזק את יחסיה עם אירופה על אף הביקורת המתמשכת שלה על הכיבוש הישראלי, והצליחה להביא לפגישה של מועצת ההתאגדות המשותפת. ישראל והאיחוד סיכמו על הצטרפות לתוכניות אירופיות בתחום התרבות והמשטרה, אך המשך הכיבוש ופרויקט ההתנחלויות, וכניסתה של ממשלת הימין החדשה עצרו את המהלך בטרם חתימה.

**6. ישראל ניסתה לתמוך באוקראינה מבלי להרגיז את רוסיה, אך יצאה קרחת מכאן ומכאן -** ממשלת לפיד אימצה מדיניות הנוטה יותר לטובת אוקראינה מאשר בזמן כהונתו של בנט, אך נמנעה מאספקה של אמצעי לחימה, הסתפקה בשליחת סיוע הומניטרי, לא הצטרפה לסנקציות על רוסיה וניסתה להימנע מכניסה לעימות עמה. שני הצדדים ביקרו את מדיניות ישראל. הסיוע האיראני לרוסיה הביא את ישראל לשתף פעולה באופן הדוק יותר עם המערב באוקראינה, אולם דווקא ברוסיה בירכו בלבביות על כניסתו המחודשת של נתניהו לתפקיד ראש הממשלה.

**7. ישראל השלימה את נרמול היחסים עם תורכיה במקביל לקידום הקשרים עם יוון וקפריסין -** לפיד וארדואן סיכמו על החזרת היחסים הדיפלומטיים המלאים, מונו שגרירים חדשים, שרים ישראלים נפגשו עם עמיתיהם, שיתופי פעולה בתחומי המסחר, התעופה והביטחון העמיקו, והאתגרים שזימנה הזירה הפלסטינית נענו בגינוי תורכי רפה. שני הצדדים הצהירו על כוונתם להמשיך בתהליך גם עם הממשלה החדשה. במקביל, שיתופי הפעולה בין ישראל, יוון וקפריסין המשיכו להעמיק ולהתרחב, בייחוד בשדה הביטחוני.

**8. ישראל ולבנון חתמו על הסכם לסימון הגבול הימי -** משא ומתן של יותר מעשור הגיע לסימומו המוצלח כאשר תיווך אינטנסיבי וערבות אמריקאית אפשרו לישראל וללבנון להגיע להסכמות בנוגע לסימון קו הגבול הימי הכלכלי ביניהן, ולאפשר לכל מדינה לפנות לפיתוח משאבי האנרגיה

הקיימים בשטחה, תוך העמקת התלות ההדדית ביניהן, והצגת דוגמה אפשרית לשיתופי פעולה אזוריים בין מדינות יריבות.

**9. שיקום "היחסים המיוחדים" עם ארה"ב נעצר בממשלה החדשה -** לפיד וביידן חתמו על "הצהרת ירושלים" המדגישה את הערכים המשותפים של דמוקרטיה ושלטון חוק. הודק שיתוף הפעולה בהתמודדות עם הגרעין האיראני, נפתח דיאלוג טכנולוגי-אסטרטגי, וישראל נענתה לבקשת ארה"ב להקמת מנגנון לבחינת השקעות זרות (סיניות) בישראל. הממשל האמריקאי והקהילה היהודית בארה"ב הביעו חשש מעליית ממשלת הימין הקיצוני. הממשל הדגיש כי ימשיך לעבוד עם כל ממשלה, אך דאג לשרטט קווים אדומים הכוללים התנגדות לסיפוח ושמירה על שלטון החוק.

**10. תקווה נכזבת לשיקום מערך החוץ תחת לפיד מקבלת בשורה מרה עם הקמת ממשלה חדשה שמפרקת אותו לגורמים -** לאחר שדרוג מעמדו של משרד החוץ תחת לפיד, עת זכה לקחת חלק משמעותי בתהליכים מדיניים וקבלת החלטות, נפגע מעמדו לאחר שלפיד לא מינה שר חוץ תחתיו בעוברו למשרד ראש הממשלה, שגרירים הוצאו מפגישות של לפיד עם ראשי מדינות, ועובדי משרד החוץ נאלצו להמשיך במאבקם על תנאי העבודה והתמודדו עם ניסיון שבירה של העיצומים דרך הפרטה של שירותי החוץ. הקמת הממשלה החדשה הביאה לפיצול חריף במערך החוץ נוכח הקמתו מחדש של המשרד לעניינים אסטרטגיים, הקמת משרד הסברה נפרד, הפקדת האחריות למשרד לשיתוף פעולה אזורי אצל שר החינוך, העברת הטיפול בתנועת החרם לשר התפוצות, וקביעת רוטציה לתפקיד שר החוץ.

**11. משבר האקלים מגויס לטובת שיתופי פעולה אזוריים, אך נשאר משני בחשיבותו בעיצוב מדיניות-החוץ -** אמנם ישראל הקימה לראשונה ביתן בוועידת האקלים הבינלאומית שנערכה בשארם א-שייח', הוציאה משלחת מגוונת וגדולה מאי פעם, הצטרפה ליוזמה הבינלאומית להפוך את המגזר הממשלתי למאופס פליטות עד 2050, וניצלה את ההזדמנות ליצירת קשרים אזוריים, אך היא לא עדכנה את יעדי הפחתת פליטות גזי החממה שלה, הנמוכים ממילא ביחס למדינות המערב, לא השלימה חקיקת חוק אקלים, וקידמה צעדים מדיניים גם כאשר באו על חשבון המאבק המשותף במשבר האקלים.