



מגמות חצי-שנתיות במדיניות-החוץ האזורית של ישראל

גיליון מס' 11, ינואר-יוני 2023

עורכים: ד"ר רועי קיבריק וד"ר אורני לבני¹

מסמך זה מציג מגמות מרכזיות שאפיינו את מדיניות-החוץ האזורית של ישראל בחודשים ינואר-יוני 2023. זו חצי השנה הראשונה לעבודת ממשלת נתניהו השישית. בתקופה בה מתמשכת מלחמה באוקראינה המחלקת את העולם בין הכוחות הדמוקרטים לאוטוקרטיים, כאשר שינויים גאו-פוליטיים משנים את מערכת הבריתות במזרח התיכון וסין מתווכת בהצלחה בין איראן וערב הסעודית, וכאשר השלכות משבר האקלים גוברות ודוחפות לשיתופי פעולה, היו אלו הרכבה ומדיניותה של הממשלה שהשפיעו יותר מכל על יחסי החוץ של ישראל ומעמדה בעולם, והרחיקו אותה ממועדון המדינות הדמוקרטיות-ליברליות. הממשלה קידמה הפיכה משטרית והעמקה של הכיבוש והסיפוח שהביאו למתח גובר עם ארה"ב ולביקורת בינלאומית רבה; נעשה ניסיון להמשיך ולנהל את הסכסוך הישראלי-פלסטיני בסיוע של כוחות אזוריים ובינלאומיים, ושיתוף הפעולה האסטרטגי עם מצרים וירדן נשמר. קידום היחסים עם מדינות הנורמליזציה נמשך, אך הסוגייה הפלסטינית הקשתה על צירוף מדינות נוספות לתהליך ועל כינוסן של המסגרות הרב-צדדיות. ישראל התקשתה לשכנע מדינות נוספות לאמץ את עמדתה ביחס לגרעין האיראני, וניסיונה ללכת "בין הטיפות" במלחמה באוקראינה עורר כלפיה ביקורת גוברת במערב. תהליך שיקום היחסים עם אירופה נעצר והתחלף בקידום שיתופי פעולה על בסיס אינטרסים; הממשלה המשיכה בחיזוק היחסים בו-זמנית עם תורכיה, יוון וקפריסין; ומשרד החוץ הוחלש והורחק ממקומו ליד שולחן מקבלי ההחלטות.

פירוט המגמות

1. ישראל משלמת מחיר על הרכב הממשלה וניסיון ההפיכה המשטרית במדינות המערב הליברליות - רבים בעולם המערבי, כולל ראשי מדינות, מחוקקים, משפטנים, כלכלנים ואישי ציבור ורוח יצאו נגד ההפיכה המשטרית בישראל, וכך גם מוסדות וקהילות יהודיות ברחבי העולם. ישראל התדרדרה במדדי הדמוקרטיה הבינלאומיים, ודירוג האשראי שלה נפגע. ראש הממשלה ושריו התקשו להתקבל בבירות העולם, ומספר שרים הוחרמו על ידי ידידותיה הטובות של ישראל. נציגי הממשלה נתקלים בהפגנות ובמחאה בביקוריהם במדינות המערב, ובביקורת גוברת מצד מארחיהם.

2. אל מול גינויים של הקהילה הבינלאומית הממשלה מקדמת סיפוח ומעמיקה את הכיבוש בקצב והיקף חסרי תקדים - הממשלה העבירה את סמכויות הבנייה לסמוטריץ' וקידמה בנייה מסיבית בהתנחלויות, העניקה בתקציב המדינה העדפה משמעותית לפיתוח ההתנחלויות בגדה המערבית, ביטלה את חוק ההתנתקות וקידמה התיישבות קבע חדשה בחומש בניגוד להתחייבות

¹ 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 נמרוד גורן, גיל מורסיאנו, ארתור קול, דניאל שק, נדב תמיר, רוני לשנו-יער, ברוך בינה, רויטל פולג, מירב כהנא-דגן, ריף יצחקי, ומיכל ים.

כלפי האמריקאים, העניקה רוח גבית לפוגרומים ואלימות של מתנחלים כלפי פלסטינים, ערערה את תפיסת הסטטוס-קוו בהר הבית/אל-חראם א-שריף, וניצלה פיגועי טרור כדי להכשיר מאחזים לא-חוקיים ולאפשר הקמתם של נוספים. הקהילה הבינלאומית גינתה צעדים אלו, ולחצה לעצור בנייה נוספת בהתנחלויות.

3. הממשלה מסייעת בגורמים אזוריים ובינלאומיים להמשך ניהול הסכסוך בזירה הפלסטינית

- הקהילה האזורית והבינלאומית, ובראשה ארה"ב, מצרים, ירדן ואירופה, התגיסה לסייע לישראל ולפלסטינים למנוע הדרדרות ביטחונית ולעבור את הרמדאן בשלום. התקיימו שתי פגישות אזוריות לתיאום ביטחוני בעקבה ובשארם א-שייח', וכן שיחות הרגעה בין שרים ישראלים ובכירים ברשות לצד הצהרות לחיזוק כלכלי של הרשות, והופעלו לחצים על ישראל להימנע מבנייה בשטחים ומפעולות חד-צדדיות. הרמדאן עבר בשקט יחסי וסבב לחימה נוסף בין ישראל והג'יהאד האסלאמי בעזה הסתיים בסיוע מצרים, קטר וארה"ב.

4. בצל הסוגייה הפלסטינית ונוכח משברים נקודתיים נמשכו שיתופי הפעולה האסטרטגיים עם

מצרים וירדן - ירדן ומצרים שיתפו פעולה במאמץ הבינלאומי למנוע הסלמה בזירה הפלסטינית, ארחו את המפגשים האזוריים בעקבה ובשארם א-שייח', והדגישו את מחויבותן לקידום פתרון הסוגייה הפלסטינית. שתי המדינות גינו בחריפות את העמקת הסיפוח הישראלי ואת אלימות המתנחלים, אולם המשיכו לקדם פרויקטים משותפים עם ישראל, בעיקר בתחום האנרגיה. משברים נקודתיים בדמות פיגוע על הגבול המצרי או ניסיון הברחת נשקים של חבר פרלמנט ירדני נפתרו בשיתוף פעולה.

5. תהליך הנורמליזציה עם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו נמשך, אך הסוגייה הפלסטינית

מגבילה, מעכבת ופוגעת בו ובמאמצים להרחיבו - הסכמים קודמים בין הממשלות ובין חברות עסקיות ייושמו וחדשים נחתמו, ארגוני חברה אזרחית קידמו שיתופי פעולה, התיירות מישראל למדינות הנורמליזציה נמשכה והסחר המשיך לצמוח. שרים רבים ביקרו במרוקו וצוותי העבודה של המסגרות הרב-צדדיות המשיכו לעבוד. אולם, המתחות בירושלים, המערכה בעזה, הבנייה בהתנחלויות והאלימות בשטחים הפכו את הסוגייה הפלסטינית למשמעותית יותר בתהליך הנורמליזציה, כאשר המדינות גינו את פעולות ישראל בשטחים, איחוד האמירויות הגבירה מעורבותה המדינית ותמיכתה הכספית בפלסטינים, ונעצרו שיתופי פעולה מתוכננים. ביקורו הראשון המתוכנן של נתניהו באמירויות נדחה בעקבות עליית בן גביר להר-הבית/אל-חראם א-שריף, ופגישת פורום הנגב במרוקו נדחתה מספר פעמים ולבסוף התבטלה נוכח קידום הבנייה בהתנחלויות. האמריקאים והסעודים הבהירו לישראל כי פעולותיה בזירה הפלסטינית מקשות עליהן לקדם את הנורמליזציה בין ישראל וערב הסעודית במסגרת המגעים ביניהן.

6. ישראל נאבקת באיראן במגוון זירות, אך מתקשה לשכנע מדינות נוספות לאמץ את עמדתה -

ישראל המשיכה לפעול נגד מאמצי איראן באזור, ונגד תכנית הגרעין שלה. היא פעלה באיראן עצמה, תקפה כוחות איראניים בסוריה ובלבנון, חיזקה את הקשר עם טורקמניסטן ואזרבייג'אן, פעלה בשיתוף קפריסין ותורכיה, וקיימה תרגילים משותפים עם ארה"ב לצורך הרתעה. ממשלת ישראל פעלה במישור הדיפלומטי לשכנע מדינות נוספות להגביר את הלחץ על איראן, וניסתה למנף את תמיכתה של איראן במלחמתה של רוסיה באוקראינה לשם כך. על אף קיומו של דיאלוג ישראלי-אמריקאי בנושא, נרשמה מתיחות בין הצדדים, והאמריקאים התקדמו לקראת הסכם עם האיראנים בסוגיית הגרעין.

7. ישראל ממשיכה להימנע מהבעת תמיכה מלאה באוקראינה ויציאה נגד רוסיה, וזוכה לביקורת

גוברת מצד האוקראינים והשותפות במערב - ישראל המשיכה בניסיונה לסייע לאוקראינה במישור ההומניטרי מבלי לגנות את רוסיה, ומבלי להיענות לבקשה האוקראינית לקבלת תמיכה משמעותית יותר. שר החוץ כהן אמנם הגיע לביקור ראשון באוקראינה אך נמנע מלגנות את

רוסיה, והבטחותיו לספק מערכות התראה אוויריות טרם התממשו, ואינן מתכתבות עם בקשתה של אוקראינה למערכות הגנה אוויריות. אוקראינה הבהירה כי אימוץ העמדה הנייטרלית על ידי ישראל היא למעשה עמדה פרו-רוסית.

8. תהליך שיקום היחסים עם האיחוד האירופי מתחלף בקידום יחסים פונקציונליים, כשברקע המלחמה באוקראינה וביקורת אירופית על הכיבוש וההפיכה המשטרית - ישראל נענתה להצעת האיחוד האירופי לקבוע פגישה נוספת של מועצת האסוציאציה אם כי טרם נקבע מועד לכינוסה, והמשיכה לקדם פרויקטים אזוריים משותפים עמו. ישראל המשיכה בשיח עם מנהיגי מדינות אירופה סביב הנושא האיראני, המאבק באנטישמיות והסכמי אברהם, וקדמה עסקאות נשק נוכח המלחמה באוקראינה, כאשר נושא ההפיכה המשטרית הפך לנושא שיחה קבוע בין הצדדים. ממשלת נתניהו עמדה בקשר עם ממשלותיהם של אורבן בהונגריה ודודה בפולין בהקשר של ההפיכה המשטרית, וחיזקה את היחסים עם פולין תוך הגעה להסכם שמקבל את הנרטיב הפולני ביחס לזיכרון השואה.

9. ישראל ממשיכה לשקם ולשמור על יחסיה עם תורכיה, בה-בעת לחזק את יחסיה עם יוון וקפריסין - על אף ביקורת פומבית של תורכיה על מהלכי הממשלה בזירה הפלסטינית, נמשך המאמץ לשפר את היחסים בין המדינות. ישראל סייעה לתורכיה בעקבות רעידת האדמה, וזכתה להוקרה על כך. במקביל המשיכה ישראל לחזק את שיתופי הפעולה עם יוון וקפריסין, בדגש על תחומי הביטחון והאנרגיה.

10. ישראל וארה"ב מנסות למנוע מהמתיחות הגוברת בין הממשלים בגין ההפיכה המשטרית והכיבוש המעמיק להפוך לקרע בין המדינות - ארה"ב הביעה את התנגדותה להפיכה המשטרית שהובילה הממשלה, הדגישה את הערכים הדמוקרטיים עליהם מבוססת הברית בין המדינות, ולחצה לקדם חקיקה בהסכמה רחבה. ממשלת ישראל ניסתה להרגיע את הממשל האמריקאי ולמנוע ממנו להתערב. המשך ההפיכה המשטרית, ביטול חוק ההתנתקות והחזרה לחומש בניגוד להתחייבות הישראלית לארה"ב, העברת סמכויות הבנייה בשטחים לסמוטריץ', הפוגרומים של המתנחלים בפלסטינים, והתבטאויות שרים נגד ארה"ב, דרדו את היחסים בין הממשל האמריקאי והממשלה הישראלית. נתניהו לא הזמין לבית הלבן, ושר האוצר סמוטריץ' והשר לביטחון פנים בן גביר הוחרמו על ידי הממשל. הממשל ניסה להפריד בין תמיכה נמשכת בישראל, למשל דרך חגיגות ה-75 למדינה, ביקורי בכירים בארץ, המשך התיאום הביטחוני והמדיני והזמנת הנשיא הרצוג, לבין פעילות נגד ההפיכה המשטרית והכיבוש, למשל דרך חזרה למדיניות האמריקאית של אי-שיתוף פעולה אקדמי עם ההתנחלויות.

11. משרד החוץ מורחק משולחן מקבלי ההחלטות ונאבק על מקומו ותקציבו - לאחר ניסיונה של הממשלה הקודמת לרכז סמכויות תחת משרד החוץ ולשקם את מעמדו, הקימה ממשלת נתניהו מחדש את המשרד לעניינים אסטרטגיים בראשות דרמר, אשר הפך לדמות מובילה במהלכים מדיניים יותר משר החוץ. בנוסף, החליטה הממשלה על רוטציה בתפקיד שר החוץ, הקימה את משרד ההסברה, והחלישה את המשרד לשיתוף פעולה אזורי. שר החוץ ומשרדו לא שותפו בתהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחוני-מדיני, ועובדי משרד החוץ חזרו להיאבק על תנאי עבודתם והאמון שניתן בהם.