



מגמות חצי-שנתיות במדיניות-החוץ האזורית של ישראל

גיליון מס' 12, יולי-דצמבר 2023

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

מסמך זה מציג מגמות מרכזיות שאפיינו את מדיניות-החוץ האזורית של ישראל בחודשים יולי-דצמבר 2023. תקופה שרירותית זו בת חצי-השנה מחולקת באופן מהותי לשתי תקופות חיים שונות – מה שקרה לפני ה-7 באוקטובר, והעולם שלאחר ה-7 באוקטובר. בדיוק באמצע התקופה המסוקרת בדו"ח, התרחש הטבח המזווע של החמאס ונפתחה המלחמה בעזה. ממשלת ישראל שהובילה הפיכה משטרית, לא עסקה בסוגיות המרכזיות לביטחון ישראל, ובעוד הפילוג הפנימי מחליש את ההרתעה, קונספציות ניהול הסכסוך עם הפלסטינים והבידול של עזה והגדה המערבית תורגמו לטבח ולמלחמה. יחד עם זאת, גם תוך כדי ניהול המלחמה, המשיכה הממשלה בקידום אותן קונספציות ומגמות שהביאו למלחמה – הימנעות מהכרעות אסטרטגיות וקידום הסיפוח והנישול בגדה המערבית והחלשת הרשות הפלסטינית. בתחומים אחרים הביאה המלחמה בעזה להיפוך מגמות, או לשינוי בקצב, בטון או בפרופיל הציבורי שלהן. ההפיכה המשטרית שצבעה את יחסי החוץ של ישראל עד ה-7 באוקטובר, כמעט והפכה ללא-רלבנטית במחצית השנייה של התקופה; ארה"ב ואירופה שהציגו קו ביקורתי מאוד כלפי ממשלת נתניהו בגין ההפיכה המשטרית, נעמדו לצד ישראל במלחמתה בחמאס; תהליכי הנורמליזציה עם איחוד האמירויות, מרוקו ובחריין, כמו גם תהליך הנורמליזציה עם ערב הסעודית, אשר התקדמו באופן משמעותי, נכנסו עם פתיחת המלחמה לתקופת המתנה; במידה מסוימת זה גם מה שקרה ביחסים עם יוון וקפריסין, ואילו עם תורכיה תהליך התקרבות משמעותי הפך למשבר; המתח והחשדנות שאפיינו את מערכת היחסים בין ממשלת ישראל לממשלות ירדן ומצרים העמיקו עם המלחמה; ובכל הקשור למלחמה באוקראינה המשיכה ישראל באותה אסטרטגיה של הליכה בין הטיפות מבלי לאמץ תמיכה חד-משמעית באוקראינה ומבלי לבקר בפומבי את רוסיה.

פירוט המגמות

1. **הסכסוך הישראלי-פלסטיני שב למרכז הבמה עם טבח ה-7 באוקטובר שביצע החמאס ופתיחת מלחמה בעזה ומערכה רב-זירתית, כאשר ממשלת ישראל עושה מאמצים לשמר את גישת ניהול הסכסוך, ולהימנע מקבלת הכרעות אסטרטגיות - מנגנון ניהול הסכסוך בעזה ובידולה מהגדה המערבית נמשך בחודשים יולי-אוקטובר, וכלל בין היתר את המשך העברת הכספים הקטרים, יציאה גוברת של פועלים מעזה לעבודה בישראל, הפגנות חמאס לאורך הגדר ותגובות מדודות מצד ישראל. ב-7 באוקטובר תקף חמאס בהפתעה את יישובי הנגב המערבי, וביצע טבח מזווע. ישראל הכריזה מלחמה, הגדירה את מיטוט החמאס כמטרתה העיקרית, ופתחה במערכה צבאית, אולם נמנעה בתוקף מקיום דיון בעיצוב המציאות ביום שאחרי המלחמה.**

* 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, דניאל שק, ג'רמי יששכרוף, נדב תמיר, ברוך בינה, רויטל פולג, אהוד עירן, גיל מורסיאנו, מיקי הררי, גל סיגלר ומיכל ים.

2. **ישראל מובילה מדיניות סכיזופרנית כלפי הסוגייה הפלסטינית, ופועלת בה בעת לקידום סיפוח וטרנספר והחלשת הרשות הפלסטינית לצד מאמץ למניעת קריסתה** - הממשלה החליטה למנוע את קריסתה של הרשות הפלסטינית, קידמה הקלות כלכליות, ואף העבירה ציוד למנגנוני הביטחון הפלסטיניים, אולם בה בעת גם קיזזה כספים נוספים מהרשות, נתנה גיבוי לאלימות מתנחלים, תקפה אותה פוליטית, והדפה קריאות בינלאומיות להשבת הרשות (המחודשת) לשליטה בעזה. לצד כל זאת המשיכה הממשלה בקידום בנייה בהתנחלויות וסיפוח, והעבירה תקציבי עתק לטובת ההתנחלויות. פתיחת המלחמה בעזה הביאה לקריאות מהממשלה ליישוב מחדש של עזה וללגיטימציה גוברת לטרנספר של הפלסטינים.
3. **היחסים עם מדינות ערב נפגעים בגין המלחמה, שמדגימה כי לא ניתן "לדלג" על הסוגייה הפלסטינית, אך מחזיקים מעמד** - בטרם המלחמה ישראל ומדינות הנורמליזציה המשיכו במגמת פיתוח היחסים, והאמריקאים פעלו לקדם נורמליזציה בין ישראל וערב הסעודית. המלחמה בעזה הביאה לעצירה של ההתקדמות ביחסים עם איחוד האמירויות, מרוקו ובחריין, ולהורדת פרופיל, כאשר היחסים הפורמליים נותרו על כנם. התהליך עם ערב הסעודית הושהה. המתח הפוליטי והמדיני בין ישראל למצרים וירדן גבר נוכח המלחמה, לצד שיתופי פעולה נרחבים בדרגי המקצוע.
4. **מערכה מסלימה מול חזבאללה בגבולות לחימה מוסכמים לא-פורמליים** - חזבאללה בחר לעלות את רף המתיחות מול ישראל כבר בחודש יולי עת הציב אוהלים בשטח ישראל, חיבל במצלמות הגדר, ואף ירה לעבר ישראל. ישראל הגיבה בירי נקודתי, והעדיפה לחפש פתרון דיפלומטי. עם פתיחת המלחמה בעזה, נמנע חזבאללה מהצטרפות מלאה למערכה, וישראל נענתה לתביעה האמריקאית ולא פתחה במתקפה מצדה. היא פינתה את יישובי הצפון וניהלה עם חזבאללה חילופי אש בגבולות הסכמות לא-מדוברות. ישראל נשענת על פעילותן של צרפת וארה"ב ליישום החלטה 1701 לדחיקת חזבאללה אל מעבר לליטני, ומאיימת במבצע צבאי אם הדיפלומטיה תיכשל.
5. **ישראל לא מצליחה להציג מדיניות-חוץ קוהרנטית ואפקטיבית אל מול פעילות איראן והמערכה הרב-זירתית שנפתחה** - נוכח האצת העשרת האורניום של איראן, פעילותה הצבאית נגד ישראל דרך חזבאללה בלבנון ובסוריה, החותמים בתימן והקבוצות הנאמנות לה בעיראק, ופעילותה הדיפלומטית לקרב אליה את מדינות האזור הערביות, ישראל לא משכילה להציג מדיניות אפקטיבית, מסתפקת בהכלה של האימונים, נשענת על פעילותן של ארה"ב ומדינות אחרות הפועלות נגד הציר האיראני-רוסי, ונמנעת מהצגת יוזמה מדינית אזורית נגד איראן עקב הצורך לקבל הכרעות בזירה הפלסטינית.
6. **ממשלת ישראל לא מתחייבת לעולם הדמוקרטי, מובילה הפיכה משטרית, נמצאת במתח עם הממשל האמריקאי, ונמנעת מתמיכה חד-משמעית באוקראינה** - ההפיכה המשטרית שהובילה הממשלה עמדה במרכז יחסי החוץ של העולם עם ישראל עד לטבח שביצע החמאס. ביקורת רבה על ההפיכה המשטרית נשמעה מצד מדינות המערב הדמוקרטיות. על אף התמיכה חסרת התקדים של ארה"ב בישראל במלחמתה בחמאס, הממשלה הדפה את הדרישה האמריקאית להצגת אסטרטגיית יציאה מהמלחמה ולפעילות במסגרת הדין הבינלאומי, וחלקים מתוכה אף החלו לתקוף את האמריקאים על דרישותיהם. ממשלת ישראל גם המשיכה להימנע מתמיכה חד-משמעית באוקראינה ובמערב נוכח הפלישה הרוסית, ונמנעה מביקורת פומבית כלפי רוסיה.
7. **ביקורת חריפה באירופה על ההפיכה המשטרית התחלפה בתמיכה חסרת תקדים בישראל במלחמתה בחמאס** - באיחוד ובמדינות אירופה ביקרו בחריפות את ההפיכה המשטרית שקידמה הממשלה הישראלית. עם פרוץ המלחמה בעזה ונוכח זוועות הטבח של החמאס נעמדה אירופה לצד ישראל, באופן יוצא דופן בהקשר הפלסטיני, ומתואם עם ארה"ב. בכירים ממדינות אירופה הגיעו לתמוך בישראל והעניקו לה תמיכה דיפלומטית. לצד התמיכה, התרחשו אירועי אנטישמיות חריפים, ושיתופי פעולה אזרחיים נפגעו. ככל שתמונות הפגיעה הנרחבת באזרחים בעזה נפוצו וישראל נמנעה מדיון ביום שאחרי המלחמה, החלו להישמע קולות ביקורתיים יותר. התמיכה הדיפלומטית בישראל נשארה גבוהה, אך החלה יורדת.

8. **היחסים עם יוון וקפריסין ממשיכים להתחזק, בעוד תהליך שיקום היחסים עם תורכיה הפך למשבר - ישראל, יוון וקפריסין קיימו מפגש פסגה נוסף של שלושת מנהיגי המדינות, בכירים נוספים נפגשו, נערכו אימונים צבאיים משותפים, הוגש סיוע ישראלי בכיבוי שריפות, וקשרי התיירות פרחו. מול תורכיה קודם ביתר שאת תהליך התקרבות, ונתניהו וארדואן אף נפגשו. עם פריצת המלחמה בעזה נעמדו יוון וקפריסין לצד ישראל, שמרו על יחסים טובים עמה, וקפריסין אף ניסתה לקדם מסדרון הומניטרי לעזה בתיאום עם ישראל. מנגד, היחסים עם תורכיה התדרדרו, ומשבר חדש נולד בין ארדואן ונתניהו.**
9. **מערך החוץ הישראלי הוחלש ומודר משולחן מקבלי ההחלטות - החלשת משרד החוץ נמשכה עם סכסוכי עבודה, היעדר תקציב לפעילות, רוטציה בתפקיד שר החוץ והרחקה משולחן מקבלי ההחלטות בממשלה. שר המודיעין דרמר וראש המל"ל הנגבי מילאו את מקומו של שר החוץ במשימות האסטרטגיות. נוכח המערכה בעזה התמקד משרד החוץ במאמצי הסברה לטובת הארכת משך הלחימה, ולא התבקש או הוביל מאמצים מדיניים לשירות מטרות המלחמה. אל מול התאיינות מערך החוץ הממשלתי, צמח מערך חוץ אזרחי עצמאי שפעל באופן אינטנסיבי על בסיס מתנדבים, בעיקר בכל הקשור לקידום שחרור החטופים.**
10. **משבר האקלים נדחק לשוליים - ממשלת ישראל אמנם לא תפסה את משבר האקלים כמאמץ חשוב ומרכזי מבחינתה, אך בטרם המלחמה בעזה העבירה חוק אקלים מצומצם, קידמה עבודת מטה בינמשרדית ותכננה לשלוח משלחת שרים גדולה בראשות ראש הממשלה והנשיא לוועידת האקלים בדובאי. המלחמה בעזה דחקה הנושא מסדר היום, והנשיא לבדו הוביל את המשלחת הישראלית לוועידה. בנוסף הוקפא הפרויקט עם איחוד האמירויות וירדן בתחום המים והחשמל.**