

מגמות חצי-שנתיות במדיניות-החוץ האזורית של ישראל

גיליון מס' 13, ינואר-יוני 2024

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

מסמך זה מציג מגמות מרכזיות שאפיינו את מדיניות-החוץ האזורית של ישראל בחודשים ינואר-יוני 2024. יחסי החוץ בתקופה זו התעצבו בעולם של מאבק מעצמתי גלובלי מחרף בין הציר המערבי בהובלת ארה"ב אל מול ציר סיני-רוסי-איראני, בו המלחמה בין ישראל וחמאס מהווה זירה נוספת המאיימת לערער את היציבות מעבר לגבולותיה. בתקופה זו נמשכה המערכה בעזה – חל מעבר ללחימה בעצימות נמוכה יותר, נעשו מאמצים בינלאומיים לקידום עסקת חטופים והפסקת אש, ונמשכה מלחמת ההתשה בין ישראל ואיראן וגרורותיה, ובראשן חזבאללה בצפון. בתקופה זו נמנעה ישראל מהצגת חזון מדיני ליום שאחרי המלחמה, העניקה עדיפות לאינטרסים פוליטיים על פני שיקולים מדיניים, ובחרה בהמשך הלחימה על פני עסקת חטופים, ובקידום מואץ של סיפוח הגדה המערבית. התמיכה הבינלאומית הרבה בישראל בראשית המלחמה התחלפה בביקורת גוברת, בהאשמות הנבחנות בבתי הדין הבינלאומיים בהאג, בסנקציות גוברות על מתנחלים ובפגיעה ביחסי החוץ של ישראל. המתחושות בין ארה"ב וממשלת ישראל גברה, יחסי ישראל עם תורכיה נקלעו למשבר חסר תקדים, ותהליכי הנורמליזציה הוקפאו וחזרו להתאפיין בשיתופי פעולה ביטחוניים.

פירוט המגמות

- 1. העולם רוצה להביא לסיום המלחמה וליישום פתרון שתי המדינות במסגרת הסדר אזורי, וישראל נמנעת בתוקף מהצגת תכנית ליום שאחרי המלחמה - ארה"ב, אירופה ומדינות האזור דוחפות לסיום המלחמה ובניית אלטרנטיבה לחמאס בעזה בדמות מדינה פלסטינית עצמאית בניהול רשות פלסטינית משודרגת, וחיבור המהלך להסדר אזורי, והציגו מוכנות להתגייס לכך. ממשלת ישראל מביעה התנגדות תקיפה לפתרון שתי המדינות, מסרבת לקדם חלופה לחמאס בדמות הרשות הפלסטינית, ודבקה בהימנעותה מהצגה של תמונת המציאות הרצויה ביום שאחרי המלחמה. נוכח ההימנעות הישראלית, נקטו מדינות צעדים עצמאיים, במסגרתם מדינות אירופיות נוספות הכירו במדינת פלסטין.**
- 2. עסקת החטופים תקועה, ישראל לא מוכנה לשלם את המחיר המבוקש של הפסקת המלחמה, בעוד חמאס נהנה מהימשכות המלחמה והפגיעה הרב-ממדית שישראל חווה בגינה - ארה"ב, קטר ומצרים עושות מאמצים לתיווך עסקת חטופים שתביא לסוף המלחמה ולשחרורם. על אף תמיכה בציבור הישראלי ובמערכת הביטחון בקידום עסקה, ומאמצי משפחות החטופים בזירה המדינית, ממשלת ישראל מתנגדת לעסקת חטופים שתביא לסוף המלחמה, תוך מתן משקל לשיקולים פוליטיים.**
- 3. ישראל משלימה עם מלחמת התשה מסלימה ומתמשכת עם חזבאללה בגבול הצפון, ותולה תקוות בהרתעה ובמאמצים דיפלומטיים של ארה"ב וצרפת שימנעו מעבר למלחמה כוללת - ישראל וחזבאללה המשיכו לנהל חילופי אש, תוך ניסיון ללמוד את חוקי המשחק החדשים, ולזהות את הקווים**

* 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, גרמי יששכרוף, ברוך בינה, הדס לורבר, מירב כהנא-דגן ומיכל ים.

האדומים של כל צד, כך שלא יחצו ויובילו למערכה כללית. ישראל משתפת פעולה עם המאמצים של השליח האמריקאי הוכשטיין ושל נשיא צרפת מקרון, להביא לפתרונות דיפלומטיים של הלחימה בצפון, ובמקביל מאיימת בפתיחה של מבצע צבאי נרחב.

4. בחסות המלחמה בעזה, ישראל מעמיקה את סיפוח הגדה המערבית ופועלת להחליש את הרשות הפלסטינית - ממשלת ישראל קידמה התיישבות יהודית בגדה, תמכה בגירוש קהילות פלסטיניות, נתנה גיבוי מלא לאלימות מתנחלים, והעבירה את הניהול האזרחי של הגדה מהצבא למשרד הביטחון. במקביל, פעלה הממשלה להחליש את הרשות הפלסטינית, בייחוד בתחום הכלכלי, על ידי עצירת העברות הכספיים. ההחלטות הספורדיות יוצאות הדופן של הממשל האמריקאי ומדינות נוספות להטיל סנקציות על מספר מתנחלים וגופים בולטים, טרם הביאו לשינוי ההתנהלות של ישראל.

5. ממשלת ישראל מנסה למתוח את החבל מול הממשל האמריקאי, כך שיתאפשר לה חופש פעולה נרחב יותר, מבלי לקרוע אותו ולשלם באובדן התמיכה המדינית והצבאית ההכרחית - ארה"ב השתמשה בסיוע הקריטי שהיא מעניקה לישראל, על מנת לעצב את ההתנהלות הישראלית ולמנוע התלקחות אזורית. היא התנגדה לפעולה מסיבית ברפיח ואף עכבה משלוח נשק, דרשה סיוע הומניטרי רב יותר וביקרה את התנהלות נתניהו בנושא המלחמה בעזה ועסקת החטופים כמונעת משיקולים פוליטיים. ארה"ב ביקרה את הפגיעה ברשות הפלסטינית והטילה לראשונה סנקציות על מתנחלים. יחד עם זאת, על אף הביקורת הרבה כלפי ממשלת ישראל, ולחצים של אופוזיציה פנימית, נעמדו הממשל של בידן והקהילה היהודית לצדה של ישראל. ארה"ב סיפקה לה חימוש, סייעה בהרתעת חזבאללה והובילה את ההתארגנות האזורית להדיפת ההתקפה האיראנית. במקביל, תקפו נתניהו ושריו את ממשל בידן כמי שמונע מהם לנצח, ונתניהו קידם עם הרפובליקאים נאום נוסף בבית הנבחרים בשנת בחירות על אפו וחמתו של הנשיא המכהן, אשר אף הזמינו לפגישה בבית הלבן.

6. הלגיטימציה למלחמה בחמאס, ואף למדינת ישראל עצמה כחלק ממשפחת העמים, נפגעה ומאותגרת בבתי הדין הבינלאומיים בהאג ובמוסדות הבינלאומיים - הלגיטימציה הבינלאומית למלחמה בחמאס והתמיכה בזכות ישראל להגן על עצמה התחלפו בביקורת בינלאומית חריפה. המלחמה בעזה הביאה את ישראל ומנהיגיה לבתי הדין הבינלאומיים בהאג להשיב להאשמות בדבר רצח עם, פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה. היכן שהיו מאמצים לשמירה על הדין הבינלאומי והצדקות לפעולה צבאית ומאמצים להעברת סיוע הומניטרי לעזה, הם נפלו קורבן להתבטאויות והתנהלויות ישראליות שנגזרו משיקולים פוליטיים ואידיאולוגיה קיצונית, והביאו להגברת הביקורת הבינלאומית במקום לצמצומה. לכך הצטרפו הפעולות הנמשכות של הממשלה להחלשת מערכת המשפט הישראלית, על אף שנשענו עליה בהדיפת הביקורת הבינלאומיות, והימנעותה של זו מעמידה על שמירת הדין במלחמה בעזה ובשטחים הכבושים.

7. שיתופי הפעולה האזוריים מתמקדים בניהול היבטי המערכה בעזה ומניעת זליגה לזירות נוספות, נשענים על כורח ועל דרגי המקצוע תוך כדי אי-אמון ומתיחות בדרגים הפוליטיים - מצרים מסייעת במאמץ ההומניטרי, בניהול הגבול הדרומי של עזה ובתיווך עסקת חטופים; ירדן וישראל שיתפו פעולה בהכנסת סיוע הומניטרי ירדני לעזה ובהדיפת מתקפת הכטב"מים של איראן על אף העוינות הגלויה בירדן כלפי ישראל; קטר סייעה בתיווך לעסקת חטופים; מרוקו שלחה סיוע הומניטרי לעזה, ואיחוד האמירויות הפכה לשותפה הקרובה ביותר במתן סיוע הומניטרי בעזה ונהנתה מאמון ושיתוף פעולה ישראלי ששחקנים אחרים לא זכו לו. הקשר ושיתופי הפעולה התבססו בעיקר על מגעים של אנשי כוחות הביטחון והמודיעין של המדינות, כאשר בדרג המדיני נרשמה לכל הפחות מתיחות, ולעיתים אף עוינות גלויה.

8. המלחמה בעזה עצרה את הרחבת והעמקת תהליך הנורמליזציה האזורי אשר מחזיק מעמד, והתמשכותה מאתגרת את שיתוף הפעולה האזורי הנחוץ להתמודדות עם איראן - היחסים האזוריים של ישראל גילו חוסן ולא נותקו פורמלית על אף התמונות מעזה והלחץ שבא עמן, אולם אופיים השתנה והתנופה לקידום התחלפו בהשהייה והמתנה. בעוד ישראל תמכה במאמץ האמירתי להפוך לדומיננטית בשדה ההומניטרי בעזה, שתי המדינות הורידו פרופיל בחשיפת יחסיהן ופרויקטים כלכליים לא קודמו. היחסים הפומביים עם בחריין ומרוקו נכנסו להקפאה, המסגרות האזוריות הרב-צדדיות שצמחו בתהליך הנורמליזציה לא כונסו, וקידום נורמליזציה עם ערב הסעודית שהיה על הפרק

טרם המלחמה, תלוי כעת בנכונותה של ישראל לסיים את המלחמה ולקדם את פתרון שתי המדינות. מאידך, ההכרח והפוטנציאל לשיתוף פעולה אזורי הודגמו בהדיפת המתקפה הישירה של איראן את ישראל.

9. אירופה עומדת לצד ישראל, תומכת בקידום פתרון שתי המדינות, מבקרת אותה על ניהול המלחמה והכיבוש, ומחפשת למלא תפקיד משמעותי - אירופה נעמדה לצד ישראל במאבקה בחמאס, אך התמיכה במלחמתה בחמאס התחלפה בביקורת על אופן ניהולה, בדאגה מהפגיעה בדין הבינלאומי והתמודדות עם ביקורת ציבורית גוברת הכוללת גם קריאות גוברות לחרם. בחפשו תפקיד משמעותי למלא בחרו מספר מדינות לקדם הכרה במדינה פלסטינית, נעמדו לצד ישראל במאבקה באיראן, סייעו בהבטחת המימון לרשות הפלסטינית, והטילו סנקציות על מתנחלים כמו גם על ארגוני הטרור הפלסטינים. ממשלת ישראל מצדה פעלה לחזק את יחסיה עם גורמי הימין והאירו-סקפטיות ביבשת, וזאת על רקע שינויים נרחבים בעמדות הציבור ובדפוס ההצבעה למוסדות הלאומיים ולא-יחוד.

10. בעוד המשבר עם תורכיה מעמיק למחוזות חדשים קפריסין ויוון משמשות כעורף אסטרטגי לישראל - המשבר עם תורכיה הגיע לשיאים חדשים כאשר לראשונה הסחר בין המדינות הושפע באופן עמוק מהמשבר המדיני, וארדואן התנה ייצוא סחורה לישראל בהפסקת אש בעזה. בתגובה צמצמה ישראל את הייצוא שלה לתורכיה, ונרשמו ירידות משמעותיות ביחסי הסחר. יוון סייעה במעקף של אתגרי הסחר הישיר עם תורכיה, וקפריסין לקחה חלק במאמצים בינלאומיים והיוותה ערוץ להעברת סיוע הומניטרי לעזה, ולמאמצים מודיעיניים, מדיניים וצבאיים המכוונים למערכה בעזה ובצפון.

11. ישראל מתנתקת מהעולם / העולם מתנתק מישראל? - ישראל טרם הפכה למדינה מצורעת, ומרבית ההסכמים ושיתופי הפעולה הפורמליים נשמרו על אף התמונות מעזה, ופעולות הממשלה שמתעדפות פוליטיקה מקומית על פני מעמדה של ישראל בעולם. יחד עם זאת, דירוג האשראי של ישראל צנח וקרנות השקעה חיצוניות משכו השקעות, חברות תעופה השוהו את חידוש הטיסות לישראל, קולומביה ניתקה יחסיה הדיפלומטיים עם ישראל ויחסי הסחר עם תורכיה ירדו, צרפת וקנדה הכריזו על אמברגו נשק על ישראל, נמנעה השתתפות ישראל בתערוכות בינלאומיות מרכזיות, בוטלו תערוכות של אמנים ישראלים, שיתופי פעולה אקדמיים נפגעו, וישראל הדרדרה ואיבדה את אופייה הליברלי במדדי דמוקרטיה עולמיים.