

מגמות חצי-שנתיות במדיניות-החוץ האזורית של ישראל

גיליון מס' 14, יולי-דצמבר 2024

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

מסמך זה מציג מגמות מרכזיות שאפיינו את מדיניות-החוץ האזורית ויחסי-החוץ של ישראל בחודשים יולי-דצמבר 2024. יחסי החוץ בתקופה זו התעצבו בעולם בו נמשך המאבק המעצמתי בין הציר המערבי בהובלת ארה"ב אל מול ציר סיני-רוסי-איראני, כאשר המתרחש במזרח התיכון מהווה זירה נוספת שלו. הפגיעה המשמעותית בחזבאללה ונפילת משטר אסד שהתרחש בסוף התקופה, יצרו שינוי אזורי ברמה אסטרטגית, כאשר איראן מאבדת שלוחות מרכזיות באזור, ולבנון וסוריה הופכות למרחב פוטנציאלי להשפעה של מדינות אחרות. היתה זו תקופה של מערכת בחירות בארה"ב אשר הקפיאה מהלכים דיפלומטיים משמעותיים עד לבחירת נשיא חדש, ותקופה בה ממשלות מרכזיות באירופה איבדו את יציבותן. בתקופה זו המשיכה ישראל לנהל מלחמה בעצימות נמוכה בעזה, תוך התבססות הצבא בשטח והימנעות פעילה מקידום עסקת חטופים (שנחתמה לשמחתנו בינואר 2025) שתסיים את המלחמה ומדיון במציאות הרצויה ביום שאחרי המלחמה. במקביל האיצה הממשלה את מהלכי הסיפוח דה-פקטו בגדה המערבית, וכל זאת אל מול האשמות גוברות כלפיה בשדה הדין הבינלאומי. מהלכים צבאיים אפקטיביים הביאו לפגיעה משמעותית בחזבאללה ולהסכם הפסקת אש בצפון, לפגיעה ביכולות ההגנה האיראניות תוך הפגנת הפוטנציאל שבשיתוף פעולה אזורי, ובאופן עקיף אף תרמו לקריסת משטרו של אסד. ישראל מוצאת עצמה בעמדה אמביוולנטית כאשר המציאות האסטרטגית הביטחונית שלה השתנתה לטובה לטווח הקצר עם היחלשות איראן, חיזוק מחודש של ההרתעה והצגת היכולות והנכסיות כלפי העולם, ומאידך הופכת בקרב ציבורים רבים למדינה "סף-מצורעת" המסרבת לקדם תהליך מדיני הכרחי מול הפלסטינים וסובלת מירידת ערך ופוטנציאל לנזק ארוך טווח.

פירוט המגמות

1. **ממשלת ישראל מכשילה את ניסיון המדינות המתווכות לסיים את המלחמה ולקדם עסקת חטופים לאור מתווה בידן, ומסמנת כי בכוונתה להישאר בעזה גם ללא קבלת החלטה פורמלית בנוגע ל"יום שאחרי המלחמה"** - העולם המערבי והערבי פעל לקדם מתווה ברור לסיום המלחמה בעזה וביצוע עסקת חטופים, הכולל יציאה של ישראל מעזה, כניסת הרשות הפלסטינית המחודשת והתנעה של תהליך מדיני ברור ליישום פתרון שתי המדינות. ישראל השתתפה בסבבי השיחות בקטר ובמצרים, אך סירבה לדרישת החמאס לצאת מעזה ולסיים את המלחמה, התנגדה לכניסת הרשות הפלסטינית שתחליף את חמאס גם לאחר ביצוע רפורמות, ואל מול הזדמנויות לסגור עסקה אף הוסיפה מכשלות על ידי הצגת דרישות חדשות למתווה שכבר הסכימה לו בעבר (כגון נוכחות ב"ציר פילדלפי"). המנעות ישראל מדיון והצגת תמונה ל"יום שאחרי המלחמה" העמידה את ישראל בעמדה מנוגדת לעולם, תרמה להמשך שליטתו האזורית של חמאס ברצועה ולהמשכותה של מלחמה בעצימות נמוכה, מנעה השלמתה של עסקה לשחרור חטופים, ותמכה בתהליך בו צה"ל מתבסס ומתכוון לנוכחות ישראלית ארוכת טווח בעזה.

* 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 ג'רמי יששכרוף, ברוך בינה, נדב תמיר, ארתור קול, רויטל פולג, מיקי הררי, נמרוד גורן וריף יצחקי.

2. **פעילות ישראל בעזה והכיבוש המעמיק בגדה המערבית מביאים אותה להתמודד עם צווי מעצר נגד ראש ממשלתה ושר הביטחון, עם טענות בינלאומיות גוברות לביצוע פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות וטיהור אתני ועם הפיכתה בציבורים רבים למדינה "סף-מצורעת" - ישראל פעלה לפנות את צפון רצועת עזה מאוכלוסייה פלסטינית, תוך עצירה של כניסת סיוע הומניטרי למרחב (שחודש במידת מה כמענה חלקי ללחץ אמריקאי) והרס מאסיבי של אזורי המגורים. קשיים בהעברת הסיוע ההומניטרי שנבעו מהיעדר חלופה לחמאס, ביזת משאיות הסיוע והיעדר ביטחון של צוותי הסיוע, יחד עם תנאי החורף, החריפו את האסון ההומניטרי. על רקע ממדי ההרג וההרס בעזה, האשימו דו"חות בינלאומיים רבים את ישראל בפשעים נגד האנושות, טיהור אתני ואף רצח עם. בית הדין הבינלאומי לצדק קבע כי הכיבוש הישראלי אינו חוקי ויש לסיימו בהקדם האפשרי, בית הדין הבינלאומי לעניינים פליליים הוציא צווי מעצר פומביים לראש הממשלה נתניהו ושר הביטחון גלנט, והמנעות ישראל מהקמת ועדת חקירה ממלכתית וטיפול משפטי בהפרות הדין הבינלאומי עודדה מאמץ משפטי להעמיד לדין חיילים ישראלים בבתי דין אחרים בעולם.**

3. **ממשלת ישראל מאיצה תהליכי סיפוח בגדה המערבית ומניעת היתכנות יישום פתרון שתי המדינות, ותומכת ומעודדת את מאמצי המתנחלים לקבוע עובדות בשטח מבלי להידרש לדיון וקבלת החלטה ציבורית. סנקציות בינלאומיות על תנועת ההתנחלות ושיתוף הפעולה הביטחוני עם הרשות הפלסטינית לא משנות את הכיוון - ממשלת ישראל קידמה צעדים רבים המנוגדים להסכמי אוסלו ומכוונים להעמיק את סיפוח הגדה המערבית לישראל ללא קבלת החלטה והעמדת הסוגיה להכרעה פוליטית וציבורית. צעדים אלו כללו בין היתר הכרזה על אלפי דונמים של אדמות מדינה, קידום בנייה בהתנחלויות והקמת מאחזים וחוות רועים, העברת מיליוני ש"ח לפיתוח ההתנחלויות והקמת תשתיות אסטרטגיות בשטחי C, החלשה מכוונת של הרשות הפלסטינית בחקיקה ובמניעת כספים, חקיקה נגד אונר"א, התעללות וגירוש קהילות פלסטיניות על ידי אלימות מתנחלים בגיבוי הצבא, לקיחת סמכויות אזרחיות על שטחי B, ושינוי הסטטוס קוו בירושלים דרך קידום תפילה בהר הבית ופינוי פלסטינים משכונות במזרח העיר. מדינות המערב הטילו סנקציות על אישים וארגונים מתנועת ההתנחלות, ותקפו את מדיניות הסיפוח של ממשלת ישראל, אך ללא הצלחה במניעת פעולות הסיפוח. המאבק של הרשות הפלסטינית בחמאס באזור ג'נין, בתמיכה ישראלית ובינלאומית, לא מנע מהממשלה לפעול להחלשתה.**

4. **ישראל מסלימה את המערכה נגד חזבאללה, ופעולות צבאיות מוצלחות פוגעות בו פגיעה קשה ומביאות את הצדדים להסכים להפסקת אש וכניסה לתהליך יישום מחודש של החלטה 1701 - על אף מאמצים אמריקאיים למנוע הסלמה בצפון, יזמה ישראל מתקפה על חיזבאללה, הרגה את מזכ"ל הארגון נסראללה ושרשרת הפיקוד המרכזית ופגעה בארגון קשה מאוד. לאחר מכן, בתיווך אמריקאי וצרפתי, ובמנותק מהמלחמה בעזה, הסכימו ישראל וחיזבאללה להפסקת אש בת 60 יום כשלב ראשון לאור החלטה 1701. הצדדים החלו ביישומה כאשר צבא לבנון נפרס בדרום, וצה"ל החל לסגת תוך המשך תקיפות של פעילות חזבאללה בניסיון לעצב כללי התנהגות שונים מאלו ששררו לפני המלחמה.**

5. **עם קריסת משטר אסד פועלת ישראל במישור הצבאי להקטין את הסיכונים הפוטנציאליים, אולם ממעטת בפעילות מדינית פומבית לניצול ההזדמנויות שנוצרו לרקימת שיתופי פעולה עם בעלי העניין הנוספים בסוריה - עם נפילת משטרו של אסד, תפסה ישראל רצועת ביטחון לאורך הגבול בשטח סוריה, כולל תפיסה של החרמון הסורי, והודיעה כי הסכם הפרדת הכוחות מ-1974 קרס, וכן ניצלה את ההזדמנות להשמיד יכולות צבאיות רבות של הצבא הסורי. מדינות האזור גינו את תפיסת השטח הסורי, ולא ניצפו מצד ישראל מאמצים לנצל הזדמנות זו למהלכים מדיניים כחלק מהעיצוב מחדש של האזור.**

6. **המאבק בין ישראל ואיראן מתעצב מחדש באמצעים צבאיים נוכח אבדן השלוחות האיראניות המרכזיות סביב ישראל, מוביל לתקיפות ישירות בין הצדדים ודוחף את איראן לכיוון הכרעה בסוגיית הגרעין - מצב החמאס בעזה, היחלשות חיזבאללה והסכם הפסקת האש בלבנון, נפילת משטר אסד ויציאת רוסיה מסוריה ונצירת האש מעיראק, השאירו את איראן עם יכולת מוגבלת לתקוף או להרתיע את ישראל בסיוע שלוחים, למעט החות'ים בתימן שהגבירו תקיפותיהם על ישראל וחסמו**

את הנתיב הימי דרך הים האדום. איראן שגרה מתקפת טילים על ישראל בעקבות התנקשות בהנייה על אדמתה. ידידותיה של ישראל עמדו בשנית לצידה בהדיפת המתקפה, וביטאו בכך את הפוטנציאל האסטרטגי של שיתוף פעולה אזורי. ישראל הגיבה בתקיפה באיראן של מערכות ההגנה האווירית והותירה אותה חשופה לתקיפות נוספות, ותקפה בתימן תשתיות אזרחיות. על רקע תחושת הפגיעות באיראן התגלו סימנים למאבק פנימי האם להתקדם אל עבר פצצה גרעינית או אל עבר הסדר עם ארה"ב של טראמפ.

7. **מדינות השלום והנורמליזציה מתוסכלות ממדיניות ישראל בשטחים והמשך המלחמה, אך משתפות עמה פעולה אל מול האתגרים הביטחוניים** - מצרים ניסתה לתווך ללא הצלחה לסיום הלחימה בעזה ועסקת חטופים, והאשימה את ישראל בשיקולים פוליטיים. השימוש של ישראל בציר פילדלפי ומעבר רפיח להכשלת עסקת חטופים, הגבירו את המתח בין המדינות. ירדן דאגה משינוי הסטטוס קוו בירושלים ובגדה המערבית, והלחץ הציבורי נגד ישראל גבר. המדינות שמרו על שיתוף פעולה ביטחוני הדוק גם נוכח הפעילות האיראנית ונפילת משטרו של אסד. איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו לא ניתקו את היחסים עם ישראל, אך נמנעו מקידום פרויקטים פורצי דרך, ואילו ערב הסעודית חזרה והדגישה כי היא לא תקדם נורמליזציה עם ישראל ללא סיום המלחמה בעזה וקידום תהליך מדיני משמעותי שבסופו מדינה פלסטינית. מדינות השלום והנורמליזציה אף גילו נכונות לסייע ביום שאחרי המלחמה ובתהליכי השיקום, לו תיבחר הדרך המדינית לפתרון הסוגיה הפלסטינית.

8. **ישראל נהנית מהיעדר קונצנזוס אירופי ביחס למתחולל בעזה ומהשינויים הגיאופוליטיים המדגישים את נכסיותה, ועל אף ביקורות חריפות על המשך המלחמה והפגיעה בדין הבינלאומי זוכה להכלה. המלחמה בעזה הופכת לסוגיה פוליטית במדינות השונות המאמצות מדיניות עצמאית כלפי ישראל, אשר מצידה מרחיקה עצמה מביקורות, ומחפשת מקומות נוחים יותר לקשרים בקרב גורמים קיצוניים ואף ניאואנצים** - האיחוד האירופי ניסה לשחק תפקיד משמעותי בסיום המלחמה וקידום שלום באזור, ועשה זאת לצד ביקורת על ההרג הרב בעזה והמשך הכיבוש הישראלי. מדינות מערב אירופה העניקו גיבוי מדיני וביטחוני לישראל, אך גם הבטיחו לעמוד לצד הדין הבינלאומי ובהתאם לכך לכבד את צווי המעצר של בית הדין, וכן צמצמו את הסחר בנשק עם ישראל. ישראל סגרה את שגרירותה באירלנד וציננה את יחסיה ושיתופי הפעולה עם נורבגיה, וחברי הממשלה חיפשו אחר קשרים ותמיכה במדינות מזרח אירופה ובמפלגות ומועמדים ימנים-קיצונים. עם החלפתו של הנציג העליון לענייני חוץ בורל בקאלס, פעלה ישראל לקדם מפגש של מועצת האסוציאציה.

9. **המשבר עם תורכיה מעמיק נוכח דומיננטיות אזורית גוברת שלה, וקפריסין ויוון מעניקות עומק אסטרטגי לישראל** - חרם הסחר ההדדי עם תורכיה העמיק, כאשר תורכיה פעלה לסתום גם את הסחר דרך מדינות שליטיות והרשות הפלסטינית. יבוא הנפט מאזרבייג'אן דרך תורכיה נמשך, כמו גם השימוש התורכי בנמל חיפה לייצוא למפרץ. ארדואן יצא נגד מדיניות ישראל בעזה ובסוריה, ופעל לבודד אותה בעולם, בעוד תורכיה מגבירה את הדומיננטיות האזורית שלה עם נפילת משטרו של אסד. מנגד, (ואולי בהתאם לכך), חיזקה ישראל את יחסיה עם יוון וקפריסין. אמנם שתי המדינות הביעו מחויבותן לדין הבינלאומי ולזכויות הפלסטיניות, אך גם קידמו שיתוף פעולה ביטחוני וסחר בנשק עם ישראל.

10. **ישראל נהנתה משיתוף פעולה אמריקאי, תמיכה ביטחונית מלאה ומטרייה מדינית במוסדות הבינלאומיים, ומסמסה דרישות אמריקאיות בנוגע לסיום המלחמה בעזה, לקידום עסקת חטופים ולשיפור המצב ההומניטרי, בעודה מחכה לכהונתו של טראמפ** - ממשל ביידן המשיך לתמוך במאמצים הביטחוניים של ישראל, שיתוף הפעולה בין צה"ל ופיקוד המרכז האמריקני היה הדוק, ארה"ב אף פרסה כוחות להרתעה ומערכות הגנה אוויריות והקימה קואליציה בינלאומית נוכח ההתקפות האיראניות. ארה"ב אמצה את עמדת ישראל ביחס להחלטות בית הדין הפלילי הבינלאומי, היא אמנם לחצה על שיפור הסיוע ההומניטרי ברצועה, אך לא עמדה על רגליה האחוריות כאשר ישראל ענתה באופן חלקי בלבד, וכשלה בקידום עסקת חטופים, סיום המלחמה ותכניתה המדינית הכללית.

על אף תמיכתו חסרת התקדים של בידן בישראל, חברי ממשלת ישראל תמכו בטרמפ במהלך הקמפיין ובירכוהו על היבחרו בשנית.

11. **העולם מתרחק מישראל וישראל מתרחקת מהעולם** – על אף קשרים פורמליים-ממשלתיים חיוביים בין ישראל למדינות רבות, סבלה ישראל ממאזן הגירה שלילי, והתדרדרה במדדי הדמוקרטיה העולמיים לדמוקרטיה אלקטורלית בלבד. חברות דירוג האשראי המרכזיות הורידו את הדירוג הישראלי וסיפקו תחזית שלילית למצבו של המשק הישראלי, וחלה ירידה גדולה בהשקעות בישראל. ארגוני זכויות אדם ובתי הדין הבינלאומיים בהאג יצאו נגד פעילותה בעזה ובשטחים, וגבר המאמץ המאורגן בעולם לאיתור ומעצר חיילים בחו"ל. חברות התעופה המרכזיות בעולם ביטלו פעולתן מישראל בגין המצב הביטחוני ורבות טרם שבו, וקריאות רבות נגד שיתופי פעולה עם ישראל נשמעו בקרב קהלים בעולם ובארגונים ציבוריים. גברו קריאות לאמברגו נשק על ישראל, לצד המשך הפריחה של הסחר בנשק. משרד החוץ הישראלי אשר המשיך להיחלש יחד עם חילופי שר ומנכ"ל נוספים, ופרישות של דיפלומטים ותיקים, בחר לאמץ לרוב גישה אגרסיבית ולעומתית.