

מגמות חצי-שנתיות במדיניות-החוץ האזורית של ישראל

גיליון מס' 15, ינואר-יוני 2025

עורכים: ד"ר רועי קיבריק, ד"ר אורני לבני ולוטם בוגנים*

מסמך זה מציג מגמות מרכזיות שאפיינו את מדיניות-החוץ האזורית ויחסי-החוץ של ישראל בחודשים ינואר-יוני 2025. יחסי החוץ בתקופה זו התעצבו בהקשר של ראשית כהונתו השניה של טראמפ בבית הלבן, שהשפיעה עמוקות על התנהלות המערכת הפוליטית הגלובלית ועל המזרח התיכון, ועם התמשכותן של המלחמה בעזה וההפיכה המשטרית בישראל. בתקופה זו נמשכו והעמיקו מרבית המגמות שנצפו בחצי השנה הקודמת. ממשלת ישראל התנגדה והכשילה את הניסיונות לסיים את המלחמה בעזה בעסקת חטופים כוללת, ובמקום זאת ביקשה מהצבא לממש את תכנית הטרנספר של טראמפ, וקידמה סיפוח בגדה המערבית. תמונות ההרג וההרס בעזה, לצד השימוש בסיוע הומניטרי כאמצעי לחץ צבאי ואלימות המתנחלים בגדה המערבית עוררו ביקורת בינלאומית חסרת תקדים, הציבו את ישראל ואירופה על מסלול התנגשות והפכו את ישראל למדינה מוקצית בעיני הציבור בעולם שהוביל חרמות חסרי תקדים. ישראל, שבחרה לפני שנים בחלופה הצבאית להתמודדות עם תכנית הגרעין האיראנית, ניצלה נסיבות גיאופוליטיות ופתחה במלחמה עם איראן. היא הפגינה יכולות צבאיות מרשימות לצד חוסר ודאות לגבי השגת מטרות המלחמה, שיקמה את תפיסתה כמעצמה צבאית אזורית שיש להתחשב בה ולשתף עמה פעולה, אך גם נתפסה כמחוללת אי-יציבות ונכשלה בתרגום ההצלחות הצבאיות לניצול של ההזדמנויות הרבות לפריצות דרך מדיניות ולקידום נורמליזציה. במהלך המלחמה הפגינו קפריסין ויוון את נכסיותן כעורף אסטרטגי לישראל, ובגבול הצפוני מול לבנון וסוריה ניסתה ישראל לתמוך בפוטנציאל של ייצוב המשטרים החדשים. ישראל שנהנתה מתמיכת הממשל האמריקאי במדיניותה במגוון הזירות, ואף הביאה את ארה"ב לראשונה לתקוף לצדה את מתקני הגרעין באיראן, שילמה בוותור מה על חופש פעולתה ובצורך להיענות לדרישות אמריקאיות בתמורה.

פירוט המגמות

- 1. ממשלת ישראל מסרבת משיקולים פוליטיים לסיים את המלחמה בעזה בעסקת חטופים כוללת, נמנעת מהצגת תכנית מדינית ליום שאחריה, ולוחצת על הצבא לקדם את תכנית הטרנספר של טראמפ -** ארה"ב הובילה להסכם שחרור חטופים, הפסקת אש והכנסת סיוע הומניטרי לעזה. ממשלת ישראל אמצה לליבה את תכנית הטרנספר של פלסטינים מעזה, ובהתאם לה הפרה את הפסקת האש ושבה להילחם, ריכזה את האוכלוסיה העזתית, והובילה להרס אזורי מגורים והשתלטות על שטחים וצירים שיתמכו במימושה. המשא ומתן על סיום המלחמה ושחרור חטופים הופסק והמשפחות חיפשו סעד אצל מנהיגים זרים. ממשלת ישראל דחתה כל פתרון מדיני שהציעו מדינות אחרות, התעלמה מעמדת הצבא כי המהלך הצבאי מיצה את עצמו, ונכנעה רק לחץ הממשל האמריקאי שהתמקד בהיבטים של הכנסת סיוע הומניטרי כחלק מעסקה עצמאית שעשה לשחרור עידן אלכסנדר.
- 2. ישראל משתמשת בהיבט ההומניטרי כאמצעי לחץ צבאי, ומתעלמת מהמחיר הבינלאומי שהתמונות המגיעות לעולם מעזה גובות ממנה -** ישראל שבה להילחם בעזה תוך עצירה של הכנסת הסיוע ההומניטרי, הזזה וריכוז האוכלוסיה והרס של סביבת המגורים. לחץ בינלאומי הביא אותה

* ד"ר רועי קיבריק הוא מנהל המחקרים של מכון מיתווים; ד"ר אורני לבני היא סמנכ"לית מכון מיתווים; ולוטם בוגנים הינה מתמחה במכון 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 ברוך בינה, נדב תמיר, רויטל פולג, מיקי הררי, דניאל שק, מירב כהנא-דגן, שולי בינה ומאיה שיאון צדקיהו.

להפעיל מנגנון סיוע חליפי, שנתמך על ידי ארה"ב אך נדחה על ידי ארגוני הסיוע הבינלאומיים. התמונות שיצאו מעזה לעולם, של המשבר ההומניטרי ושל עשרות הרוגים סביב מנגנון החלוקה החדש, הביאו לביקורת חריפה מצד העולם ולקריאות גוברות לחרם על ישראל.

3. **ישראל מקדמת סיפוח של הגדה המערבית, בגיבוי אמריקאי ואל מול התנגדות לא אפקטיבית של שאר העולם** - הממשלה הובילה תהליכי סיפוח שכללו החלשה של הרשות הפלסטינית, קידום אלפי יחידות בנייה והעברת שטחים לשליטה ישראלית, הקמה של ישובים עצמאיים חדשים, ותמיכה באלימות המתנחלים נגד קהילות פלסטיניות. ישראל התנגדה או התעלמה מתוכניות חליפיות שהציגה הקהילה הבינלאומית, כמו התוכנית המצרית לשיקום עזה שכללה חיזוק של הרשות הפלסטינית, או המהלך ליישום פתרון שתי המדינות שהובילו ערב הסעודית וצרפת. במקום זאת חיזקה ישראל כוחות פלסטיניים מקומיים הן בעזה והן ברחבי הגדה. הממשל האמריקאי הסיר את הסנקציות שהוטלו על מתנחלים אלימים על ידי ממשל בידן, וסנקציות שהוטלו על מתנחלים אלימים ושרים בממשלה על ידי מדינות אירופה לא הביאו לשינוי במדיניות הישראלית.

4. **ישראל מממשת את החלופה הצבאית להתמודדות עם הגרעין האיראני, נמנעת ממלחמת התשה, אך ללא ודאות לגבי מידת השגת יעדיה** - לאחר דיאלוג מתמשך עם האמריקאים אשר ניסו להשלים הסכם גרעין חדש עם האיראנים, ונוכח נקודת החולשה של בעלי הברית האיראנים באזור, פתחה ישראל במלחמה עם איראן אליה התכוננה שנים רבות, במטרה לפגוע בתוכנית הגרעין שלה ובמערך הטיילים הבליסטיים, והציגה יכולות מרשימות. התקווה הישראלית שארה"ב תצטרף, תעניק גיבוי מעשי במודיעין, בתקיפת פורדו ובהגעה מהירה לסיום המלחמה התממשה. שיתופי הפעולה הביטחוניים עם מדינות האזור הוכיחו את עצמם, על אף החששות מהתדרדרות למלחמה אזורית גדולה יותר. לצד זאת, הוספת הפלת המשטר כיעד שאפתני (מדי) למערכה, שאינו נתמך על ידי בנות הברית של ישראל, חוסר הוודאות לגבי תוצאות המערכה ביחס ליכולות ולמוטיבציה האיראנית להמשיך עם פרויקט הגרעין שלה, כמו גם המשך חילופי האש עם החות'ים והפגיעה הנרחבת בעורף הישראלי מעלים סימני שאלה לגבי השלכות המהלכים הללו לטווח הארוך יותר.

5. **ממשל טראמפ מתייצב יותר מאי פעם לצידה של ממשלת נתניהו, אך חופש הפעולה הישראלי מולו מצטמצם** - ממשל טראמפ הציג את תוכנית הטרנספר בעזה בהלימה למדיניות ממשלת ישראל, סיפק חימושים כבדים שהממשל הקודם נמנע להעביר, השתתף בהדיפת הטיילים האיראנים ולראשונה גם במהלך התקפי של ישראל בהפצצה בפורדו. ממשל טראמפ גם ביטל את הסנקציות על מתנחלים אלימים ואפשר לישראל לעשות ככל העולה על רוחה בגדה, סיוע בהפעלת המנגנון ההומניטרי החדש בעזה, תקף את שופטי בית המשפט הפלילי בהאג והגן על ישראל במוסדות האו"ם. טראמפ אף התערב בהליכים המשפטיים בתוך ישראל לטובת נתניהו והשגריר האמריקאי פעל לשימור הקואליציה הישראלית. תמיכה זו תבעה מחיר מעצמאות הפעולה הישראלית. הממשל קידם את שחרור עידן אלכסנדר במשא ומתן ישיר ונפרד עם החמאס וכפה במסגרת זו על ישראל את השבת הסיוע ההומניטרי לעזה, שינה את ההצבעה של ישראל באו"ם בנושא אוקראינה, סובב את המטוסים הישראליים כדי לשים סוף למלחמה באיראן, ואף הוציא הודעה מטעם הוועדה לאנרגיה אטומית של ישראל שתתמוך בעמדתו הציבורית. בנוסף, הסיר הממשל את הסנקציות על סוריה בניגוד לעמדת ישראל, והעמיד בסכנה את היתרון האיכותי של צה"ל אליו היה מחוייב, על ידי מכירות נשק למדינות האזור.

6. **יחסי ישראל ואירופה על מסלול התנגשות בגין מדיניות ישראל בעזה ובגדה המערבית** - אירופה גילתה נאמנות לפתרון שתי המדינות ולדין הבינלאומי, כאשר המתרחש בעזה והמשך הסיפוח בגדה המערבית לא אפשרו לממשלות באירופה להמשיך כרגיל את יחסיהן עם ישראל. בעוד גרמניה שמרה על דיאלוג עם ישראל, בריטניה הטילה סנקציות על מתנחלים אלימים וצרפת קידמה יוזמה מדינית בינלאומית ליישום פתרון שתי המדינות, מדינות אחרות בהובלה של ספרד, אירלנד, סלובניה ונורווגיה קידמו מהלכים לפגיעה ביחסים הכלכליים והאזרחיים עם ישראל. על אף קיומו של שיח בין ישראל ונציגי האיחוד האירופי, החל האיחוד לדון בשאלת העמידה של ישראל בתנאי הסכם ההתאגדות המשותף הכוללים מחויבות לעקרונות הדמוקרטיים ולדין הבינלאומי. מדינות מזרח אירופה, בהן הונגריה, רומניה וצ'כיה העניקו לממשלת ישראל מקום מפלט אירופי מביקורת ומסנקציות.

7. **ישראל היא כוח משמעותי להתחשב בו, אך הופכת למדינה רעילה ומוקצית** - ישראל הפגינה הצלחות צבאיות מרשימות בזירות מרובות, ובהתאם לכך מכירות הנשק וההיי-טק הישראלי לא נפגעו ואף גברו מאוד, ויחסיה המדיניים הפורמליים נשמרו. אולם, ההתכחשות הישראלית לדין ולסדר הבינלאומי במעשים ובהתבטאויות של מנהיגיה יחד עם התמונות המגיעות מעזה והדיווחים מהגדה המערבית, המשך המלחמות וחוסר היציבות האזורי שהן גורמות לצד המשך ההפיכה המשטרית והתרחקות מנורמות דמוקרטיות, הביאו לבידודה ולהתרחקות ממנה. חיילים ומנהיגים ישראלים התמודדו עם צווי מעצר במדינות שונות, טיסות של חברות תעופה זרות הופסקו בגין המצב הביטחוני, דירוג האשראי הורד ותחזית הצמיחה השלילית נשארה בעינה. מגמה בולטת בעלת פוטנציאל ארוך טווח של סחף משמעותי בדעת הקהל העולמית נגד ישראל באה לידי ביטוי בסקרי עמדות בעולם, כולל בארה"ב, ובצעדים גוברים של החברה האזרחית העולמית שהובילה לחרמות חסרי תקדים באקדמיה ובמחקר, באמנות, באיגודי עובדים ואף בסחר.

8. **ישראל משתפת פעולה בתחום הביטחוני עם מדינות האזור, אך מציגה מדיניות הפוכה להעדפות שלהן** - על אף המלחמה המתמשכת בעזה ותחת מטרייה אמריקאית, הסכמי השלום עם מצרים וירדן והסכמי הנורמליזציה עם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו החזיקו מעמד, ושיתוף הפעולה הביטחוני נמשך. אולם, המשבר עם מצרים החריף כאשר בישראל התנהל קמפיין שכוון לפגוע ביחסים עמה ומצרים סירבה לקלוט שגריר חדש ולשלוח אחד משלה; נמשך המשבר עם ירדן סביב עזה, הגדה וירושלים; מדינות הנורמליזציה אשר רצו לשוב למסלול היחסים התקין עם הפסקת האש, שבו והורידו פרופיל ביחסיהן עם ישראל; וההזדמנות ההיסטורית לקדם נורמליזציה עם ערב הסעודית לא התממשה נוכח התעקשות ישראל שלא לקדם את פתרון שתי המדינות. מדינות האזור הציעו מדיניות הפוכה לזו שישראל הובילה וקראו לסיום המלחמה בעזה ושיקומה ללא טרנספר, לחיזוק הרשות והקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל, להשקעה וייצוב המשטר הסורי, ולפתרון דיפלומטי לתוכנית הגרעין האיראנית.

9. **ישראל משתפת פעולה עם תהליך הבנייה מחדש של המדינה הלבנונית, ומחפשת את דרכה בזירה הסורית** - ישראל שיתפה פעולה עם תהליך התבססות השלטון החדש בלבנון וחיזוק צבא לבנון שהובל בחסות אמריקאית, בעיקר על ידי שמירה על תיאום, תקיפה ממוקדת של מטרות חזבאללה והקפדה על התערבות מינימלית בכל ההיבטים האחרים. מאידך, ביחס לסוריה הציגה ישראל מדיניות לא-עקבית, אשר כללה התבטאויות נגד המשטר החדש ואף תקיפות צבאיות, עמידה לצד הקהילה הדרוזית, ובהמשך, לאחר שיחת טראמפ וא-שרע, ובייחוד לאחר המלחמה עם איראן, פנייה לקידום מגעים עם המשטר והגעה להסדרים.

10. **בעוד המשבר עם תורכיה מעמיק, יוון וקפריסין ממשיכות להוות עורף אסטרטגי עבור ישראל** - תורכיה המשיכה לתקוף בחריפות את ישראל ואת ראש ממשלתה, בייחוד סביב המלחמה המתמשכת בעזה, והסחר בין המדינות המשיך להצטמצם. המתיחות שגברה סביב מעורבות שתי המדינות בסוריה שככה בהגעה להבנות. לעומתה, מנהיגי יוון וקפריסין שתקופה ארוכה נמנעו מפגישות עם מנהיגים ישראלים בגין המלחמה בעזה, שבו לקיים פגישות פסגה לצד המשך הביקורת שלהם על המתרחש ברצועה. התקיימו שיתופי פעולה במאבק בשריפות, התיירות הישראלית ביוון וקפריסין פרחו ובמהלך המלחמה עם איראן הוצגה הנכסיות של המדינות כאשר ישראלים רבים ותשתיות ישראליות מצאו בהן מפלט בטוח.