



הזדמנויות ליחסי החוץ של ישראל לקראת שנת 2018

**סיכום פאנל מומחים
במסגרת כנס מכון מיתוים
ירושלים, 1 בנובמבר 2017**

במסגרת הכנס השנתי הראשון של מכון מיתוים, שנערך ב-1 בנובמבר 2017 בשיתוף קרן פרידריך אברט, התקיים פאנל מומחים בנושא הזדמנויות ליחסי החוץ של ישראל לקראת 2018. בפאנל השתתפו הלית בראל, לשעבר מנהלת במטה לביטחון לאומי ומנכ"לית המועצה לשלום ולביטחון; ד"ר ת'אבת אבו-ראס, מנהל שותף של יוזמות קרן אברהם; פרופ' אלי פודה, חבר הנהלה במכון מיתוים ומרצה באוניברסיטה העברית; וערן עציון, לשעבר ראש התכנון המדיני במשרד החוץ. יעל פתיר, מנהלת ארגון J Street בישראל, הנחתה את הפאנל, שמסמך זה מסכם את עיקריו.¹

א. ישראל, איראן וארה"ב

הלית בראל, לשעבר מנהלת במטה לביטחון לאומי ומנכ"לית המועצה לשלום ולביטחון

להסכם הגרעין עם איראן, כמו לכל הסכם שמושג באמצעות משא ומתן, יש יתרונות וחסרונות. היתרון העיקרי הוא שההסכם לא מאפשר לאיראן להתקדם לעבר השגת נשק גרעיני במשך מספר שנים, וזה דבר משמעותי. החסרונות העיקריים שלו הם שתוקף ההסכם מוגבל בזמן ושהוא מאפשר לאיראן להמשיך במחקר ופיתוח. ישנן סוגיות חשובות שאינן נכללות בהסכם – תמיכת איראן בטרור, מאמציה לפתח טילים בליסטיים, מצב זכויות האדם באיראן והתפקיד שהיא ממלאת במזרח התיכון – אך בזמנו לא ניתן היה להגיע להסכם מקיף יותר מאשר זה שהושג. אם עבור מדינת ישראל ההתמודדות עם האיום הגרעיני האיראני היא הסוגיה הראשונה בחשיבותה, הרי שהסכם שעוסק בסוגיה זו הוא חשוב ומועיל, גם אם הוא אינו נותן מענה לסוגיות האחרות.

נשיא ארה"ב טראמפ לא פרש מההסכם, למרות הצהרתו לפיה אינו יכול להתחייב שאיראן עומדת בו. טראמפ למעשה הניע תהליך חוקתי שפותח חלון הזדמנויות של 60 יום, במהלכו יכולים המחוקקים האמריקאים להוביל תהליך מואץ של הטלת סנקציות על איראן. טראמפ העביר את האחריות על הסוגיה לידי הקונגרס, וביקש ממנו לפעול. הקונגרס צריך כעת להחליט מה לעשות. ביכולתו להשאיר את הדברים כפי שהם או לפעול לשינוי. לאור העובדה שהסנקציות כבר הוסרו, ושהאירופאים, הסינים והרוסים מתנגדים לשינוי ההסכם ולמשא ומתן מחודש לגביו, אני חולקת על ראש הממשלה נתניהו שטוען שאפשר כעת לחולל שינוי ולהשיג הסכם טוב יותר. עם זאת, חשוב לציין שיש כאן בהחלט הזדמנות לייצר שינוי ביחס לנושאים שאינם נכללים בהסכם. הרצון של המדינות החתומות על הסכם הגרעין לשכנע את ארה"ב להישאר מחויבת אליו עשוי להניע אותן לפעולה בתחומים שבהם ההסכם לא עסק – למשל, נושא הטילים. בהיעדר חלופה ראויה, האינטרס הישראלי – כמו גם האמריקאי – הוא שארה"ב לא תנטוש את ההסכם.

באשר ליחסי ישראל-ארה"ב, הסקר השנתי של מכון מיתוים מראה שהציבור חושב שהיחסים טובים יותר כיום מאשר היו בשנים האחרונות. באופן מסורתי, הציבור בישראל מעריך את טיב היחסים עם ארה"ב על פי זהות הנשיא האמריקאי ואישיותו. הנשיא טראמפ מאוד פופולרי בישראל, וזאת ללא קשר למה שהוא עושה או לא עושה בפועל. הסקר משקף זאת, כפי שבשנים האחרונות – בהן הציבור העניק ציונים נמוכים יותר

¹ לצפייה בפאנל, בערוץ היוטיוב של מכון מיתוים, [לחצו כאן](#). לצפייה בכל הכנס השנתי של מכון מיתוים, שכלל גם דברים מאת אבי גבאי, ד"ר נמרוד גורן וקולט אביטל, [לחצו כאן](#).

למצב יחסי ישראל-ארה"ב – הוא שיקף את היחס בישראל כלפי הנשיא אובמה ולא את מצבם הכולל של היחסים בין המדינות, שהיה טוב. בהתנהלותו, הפך נתניהו את ישראל ואת התמיכה בה לנושא שנוי במחלוקת בפוליטיקה הפנים-אמריקאית, וגרם לישראל "להפסיד" את המחנה הדמוקרטי. ואולם, זה לא בלתי הפיך. בסופו של דבר, לדמוקרטים ולרפובליקאים יש למעשה את אותן הסיבות לתמוך בישראל. ההסתייגות הגוברת בקרב הדמוקרטים מישראל נובעת בעיקר מהתנהלות ההנהגה הישראלית הנוכחית.

מול יהודי ארה"ב, לעומת זאת, יש משבר עמוק וקשה בעל השלכות אסטרטגיות. נציגי הרפורמים והקונסרבטיבים, שהם רוב יהודי ארה"ב, סרבו לאחרונה להיפגש עם ראש הממשלה. זה מעיד על קרע. נתניהו העמיד את היהודים, שהצביעו ברובם לאובמה, במרכז עימות חריף. כאילו שהם צריכים לבחור בין התייצבות לצד נשיא אמריקאי דמוקרטי וליברל, שמייצג היטב את הערכים שלהם, לבין נאמנות מלאה לביטחונה של ישראל כפי שנתניהו מפרש אותה. זה גרם לקרעים בתוך הקהילות היהודיות ויש לכך השלכות ארוכות טווח. תמיכת יהדות ארה"ב נתפסת בישראל כדבר מובן מאליה, אבל זוהי תפיסה שרחוקה מהמציאות. אם הדורות הקודמים של יהודי ארה"ב היו מושקעים בעתידה של מדינת ישראל, דור ההמשך מאבד עניין בישראל. השימוש הציני שעושים בעשור האחרון פוליטיקאים ישראלים ביהודי ארה"ב מוביל לאובדן של מכפיל כוח אסטרטגי עבור ישראל.

ב. ישראל במזרח התיכון

פרופ' אלי פודה, חבר ועד מנהל במכון מיתווים ומרצה באוניברסיטה העברית²

כאשר בוחנים את מדיניות-החוץ של ישראל במזרח התיכון, יש לעשות אבחנה ברורה בין מה צריכה להיות – או מה היינו רוצים שתהיה – מדיניות-החוץ של ישראל, ובין מה שצפוי בפועל. למרבה הצער, הפער בין מה שצריך להיות ומה שקרוב לוודאי שיהיה הוא גדול מאוד.

ממשלת ישראל צריכה לעשות הכל כדי לשמר ולחזק את הברית הבלתי פורמלית שלה עם מדינות ערב הסוניות. שיתוף פעולה זה הוא הישג בפני עצמו והוא מעיד על גמישות מערכת הבריתות והאיזונים האזורית: אם בשנות ה-50 וה-60 ישראל חברה לתורכיה ואיראן כנגד האיום הנאצריסטי, עתה ישראל, מצרים, ירדן ומדינות המפרץ חוברות כנגד איראן. ואולם, כפי שעולה מהמחקר שלי וממסקנות צוות המחקר האזורי שפועל במסגרת מכון מיתווים, מימוש הפוטנציאל שטמון במערכת היחסים עם מדינות אלו תלוי בפתרון, או בהתקדמות לקראת פתרון, של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. במילים אחרות, כדי להתקדם במרחב המזרח תיכוני, ישראל צריכה לשלם במטבע הפלסטיני. באוקטובר 2017 השתתף תורכי אל-פיצל, מי שהיה ראש המודיעין הסעודי במשך שנים רבות, בפאנל ציבורי בנוי יורק עם אפרים הלוי, ראש המוסד לשעבר (פאנל שכשלעצמו מעיד על שינוי שהתחולל בין המדינות, כי הנציג הסעודי לא יכול להופיע באירוע שכזה מבלי לקבל אישור מהשלטון). מסקנתו של אל-פיצל בפאנל הייתה כי אין לצפות לשיתוף פעולה ישראלי-סעודי כל עוד לא יימצא פתרון לסוגיה הפלסטינית. הוא הזכיר את יוזמת השלום הערבית כדרך להגיע לפתרון שכזה.

דווקא בשל מצבה האסטרטגי השפיר של ישראל, זה הזמן וזו ההזדמנות לקדם את יישוב הסכסוך עם הפלסטינים. ממשלת ישראל הנוכחית לא עושה זאת, וההתרחשויות בזירה הפנים-פלסטינית לא משפיעות על מדיניותה. אם יש פיצול פנים-פלסטיני, הממשלה טוענת שאבו מאזן לא מייצג את כל הפלסטינים ולכן אי אפשר להידבר אתו; אבל, כשיש מהלכים לאחדות בין פת"ח לחמאס, אומרת הממשלה שלא ניתן לנהל משא ומתן עם ממשלה פלסטינית בה לוקחים חלק נציגי חמאס, שאינם מכירים בישראל ואינם זונחים את דרך המאבק הצבאי. תנועת החמאס הגיעה למהלך האחדות עם פת"ח מנקודת חולשה, ולישראל יש דווקא אינטרס לבחון באופן חיובי את תהליך הפיוס הפנים-פלסטיני. אם יהיה ניתן להתקדם בתהליך השלום עם ממשלת אחדות פלסטינית (במידה שתקום), הרי שהדבר יעיד על שינוי בעמדת החמאס; ואם לא ניתן יהיה להתקדם, אז יכול להיות שיווצר פיצול מחודש בין הפלסטינים. כך או כך, הואיל וגם בממשלת ישראל יש מפלגות שאין להן עניין לקדם את התהליך המדיני. כל התקדמות בתהליך השלום תעבור דרך זעזוע של המערכות הפוליטיות בשני הצדדים, וזה לא נראה כרגע באופק. מה שיכול לגרום לזעזוע שכזה הוא

² לקריאת דבריו המלאים של פרופ' פודה בכנס, [לחצו כאן](#).

התקוממות פלסטינית נוספת. קיימות, לדעתי, סיבות שעלולות להביא לפריצתה, גם אם המציאות אינה מאפשרת לכך לקרות כרגע. ואולם, איש לא יפתע אם זה יקרה בעתיד.

ישראל צריכה להיכנס למשא ומתן רציני עם הפלסטינים, וזאת על מנת לנצל את מעמדה המתחזק – מבחינה צבאית, כלכלית, ופוליטית – במזרח התיכון. ואולם, אם ממשלת ישראל הנוכחית תמשיך לכהן בשנה הקרובה (הנחה שיכולה להתבדות בשל החלטה משפטית), הרי שהדבר לא צפוי לקרות ומדיניות ישראל במזרח התיכון לא צפויה להשתנות. במידה שתוצג תכנית אמריקנית חדשה לפתרון הסכסוך, ייתכן שנתניהו יצטרך להחליט האם שלמות הקואליציה חשובה לו יותר מניסיון אמיתי לקידום השלום.

ג. מעורבות אזרחי ישראל הערבים בנושאי חוץ

ד"ר ת'אבת אבו ראס, מנהל שותף של יוזמות קרן אברהם

אזרחי המדינה הערבים מסתכלים על המרחב של ישראל, הרשות הפלסטינית והעולם הערבי לא רק בעיניים ישראליות אלא גם בעיניים פלסטיניות וערביות. נקודת המבט הישראלית היא קודם כל ביטחונית, ולכן מה שמשמח את הרוב היהודי במדינה לא תמיד משמח את המיעוט הערבי שבה. למשל, החיבור בין ישראל ומשטרים פנאטים במזרח התיכון – דוגמת ערב הסעודית, קטאר והנסיכויות במפרץ – מביך ומדאיג לעתים את אזרחי ישראל הערבים. שלום עושים בין עמים ולא רק בין משטרים. אנחנו הערבים מחוברים יותר לעמים באזור, בזמן שממשלת ישראל פועלת להתחבר למשטרים הדיקטטורים שבו.

הזירה הפלסטינית היא חלק מאתנו וחלק מהזהות שלנו. כמי שנפגעים הכי הרבה מהסכסוך הישראלי-פלסטיני, אזרחי ישראל הערבים הם אלו שריווחו הכי הרבה מסיומו ומהשגת שלום. בניגוד לעמדת הציבור בישראל, כפי שמשתקפת במדד מדיניות-החוץ השנתי של מכון מיתוים, אני לא חושב שהפיצול הפנים-פלסטיני משרת את האינטרס של מדינת ישראל. הפיצול פוגע גם באוכלוסייה היהודית וגם באוכלוסייה הערבית. המצב הסוציו-אקונומי ברצועת עזה הוא קשה מאוד. שיפור בתנאי המחיה של שני מיליון התושבים שם, יהיה הקלה מוסרית עבור כולנו והוא צפוי גם להשפיע על העמדות הפוליטיות של תושבי עזה. פיוס פנים-פלסטיני ימתן את החברה הפלסטינית ויחזק את הרשות הפלסטינית. לו מחר היו נערכות בחירות ברצועת עזה, אני סבור שתנועת הפת"ח הייתה מנצחת. תושבי עזה מאסו בתנועת החמאס ובמה שהיא עוללה להם. פיוס פנים-פלסטיני ירחיק את האפשרות של עימות צבאי בין ישראל וחמאס וייתן תקווה לפלסטינים. הקיפאון המדיני מוביל לייאוש ואנשים זקוקים לתקווה.

השינויים המתרחשים במזרח התיכון ומאמצי התיווך האמריקאים והאירופאים יכולים בהחלט לסייע להשגת התקדמות בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. ואולם, חשוב לזכור שערב הסעודית, הנסיכויות במפרץ ואפילו מצרים לא יתקדמו לנרמול היחסים עם ישראל מבלי שיושג פתרון לסוגיה הפלסטינית. לכל משבר בין ישראלים לפלסטינים, למשל בהר הבית ובמסגד אל-אקצא, יש השלכות אפשריות גם עבור יציבות המשטרים במזרח התיכון, ובמדינות ערב חוששים מכך. מי שמקווה שניתן יהיה לכונן יחסים טובים בין ישראל למדינות ערב תוך התעלמות מהסוגיה הפלסטינית צפוי להתאכזב.

כאשר בוחנים את מעורבות הציבור הערבי בסוגיות שקשורות ליחסי החוץ של ישראל, ניתן לזהות פוטנציאל מבוזבז. אמנם הערבים בישראל מעורבים במדיניות-חוץ, אך בדרכים לא דווקא רשמיות. אתגר מרכזי עבורם נעוץ בכך שנושאי חוץ וביטחון בישראל הם פעמים רבות חלק מחבילה אחת, שמאוד קשה לפרק. גם כאשר הערבים בישראל רוצים להיות מעורבים, הם מודרים מכך. פחות משני אחוזים מעובדי משרד החוץ הם ערבים. ואולם, הערבים בישראל אינם זקוקים למשרד החוץ בשביל לקיים ולייצר יחסי חוץ. עבור הערבים במדינת ישראל יחסי חוץ באים לידי ביטוי באופן שונה: עשרות אלפים מהם נוסעים למקומות הקדושים לאסלאם בערב הסעודית; 8,000 סטודנטים ערבים מישראל לומדים במכללות בגדה ו-6,000 לומדים בירדן; ואזרחי ישראל הערבים מוציאים סכומי כסף גדולים על קניות בשווקי הגדה המערבית. ערבים מישראל שרוצים לבקר במדינות מוסלמיות יכולים להנפיק דרכון ברשות הפלסטינית או תעודת מעבר בירדן. לערבים בישראל יש חיבור לעם הפלסטיני ולעם הערבי. הם רוצים ויכולים לשמש גשר לשלום ולעולם הערבי, אבל מימוש הפוטנציאל הזה יתאפשר רק כשיושג הסכם בין ישראל לפלסטינים.

ד. יחסי ישראל-אירופה ומעמד משרד החוץ

ערן עציון, לשעבר ראש התכנון המדיני במשרד החוץ

הישראלי הממוצע חושב על אירופה בראש ובראשונה כיעד תיירותי. מעבר לכך, הישראלים נוטים לקשר את אירופה לשואה ולאנטישמיות (ישנה וחדשה), ולראות בה מקור לאנטי-ישראליות, פרו-פלסטיניות ותמיכה בתנועת ה-BDS. ישראלים רואים באירופה גם את ערש התרבות המערבית האשכנזית-יהודית, אך באופן כללי מתייחסים אליה כמובנת מאליה ולא מגלים בה הרבה עניין. במדד מדיניות-החוץ של מכון מיתווים, הנשאלים דירגו את יחסי ישראל-אירופה במקום האחרון (מבין חמש אפשרויות) מבחינת הנושאים במדיניות-החוץ הישראלית עליהם היו רוצים לדעת יותר. בעיניים אירופיות, ישראל מצטיירת מצד אחד כמקור לסכסוכים, לחדשות רעות, ולעוול לפלסטינים; מצד שני, היא נתפסת כמדינה חזקה, עם מגזר הייטק, מחקר ומדע משמעותי, ושמצליחה להתמודד עם טרור. כשהאירופים מסתכלים על ישראל, הם רואים בה – ברמה התודעתית העמוקה – גשר בין התרבות האירופית למזרח התיכון.

אירופה היא העומק האסטרטגי של ישראל, בכל הנוגע לדמוקרטיה, ביטחון, כלכלה, ואנרגיה. בעידן שבו ארה"ב נסוגה מהמזרח התיכון ומשאירה ואקום שמתמלא באופן חלקי על ידי רוסיה וסין, אירופה סופגת הרבה מאוד "נזק אגבי" – טרור, פליטים והגירה. תיאורטית, זה מייצר הזדמנות לישראל לעזור לאירופה, למשל, בהתמודדות עם טרור והתקפות סייבר. בפועל, זה קורה בצורה חלקית. כל עוד הקיפאון בין ישראל לפלסטינים נמשך, יש מגבלות מאוד ברורות על היכולת של אירופה לשתף פעולה עם ישראל. חמור אף יותר הוא תהליך שחיקת הערכים המשותפים של דמוקרטיה, ליברליזם וחברה אזרחית. הנסיגה הדמוקרטית בישראל משפיעה באופן אסטרטגי ומהותי על קשרי ישראל-אירופה. היא גורמת להתייחסות שלילית יותר כלפי ישראל באירופה, לשחיקה בתמיכה בה, ולשיח קוטבי יותר לגביה. הדבר דומה לירידה בתמיכה בישראל בקרב הדמוקרטים והליברלים בארה"ב, כולל רוב הקהילה היהודית, בגלל צעדים שנקטה הממשלה, ושהפכו את התמיכה בישראל למזוהה עם המפלגה הרפובליקנית. הלגיטימציה שמעניקים חוגים מסוימים בימין הישראלי לתנועות סמי-פשיסטיות וסמי-אנטישמיות באירופה תורמת גם היא לקוטביות האירופית ביחס לישראל. אנחנו נמצאים בעידן של מאבק בין חברות 'פתוחות' ו'סגורות'. ככל שישראל תיתפס כמי ששייכת לצד הסגור, היחסים האסטרטגיים שלה עם אירופה יישחקו, והיא תתרחק מהעורף האסטרטגי שלה ומשורשי הציונות ההרצליינית והמדינית. ממשלת ישראל מקריבה כיום את הבסיס ההיסטורי, הערכי והאסטרטגי שלנו, לטובת חיזוק הבסיס הפוליטי של נתניהו והימין.

תהליך זה מלווה בהחלשה מכוונת, שיטתית ומתמשכת של משרד החוץ על ידי הדרג הפוליטי. ואולם, במובן זה ישראל אינה ייחודית. משרדי חוץ בכל העולם נמצאים כיום בבעיה. לא ברור האם ומתי משרדי חוץ יחדלו להתקיים, אבל יש מגמה בינלאומית של צמצום תפקידם ופיזור הסמכויות שלהם. כשבוחנים את משרד החוץ הישראלי, צריך להסתכל על המגמות ארוכות הטווח שמלוות אותו. לדוגמה, לאף אחד במערכת הפוליטית אין כיום אינטרס במשרד חוץ חזק. לציבור הישראלי הרחב יש אינטרס בכך, אך אין לו מי שייצג אותו בהקשר זה. משרד החוץ כלוא בין הפטיש לסדן. הפטיש הוא הדרג הפוליטי שמעדיף לשלוט במשרד החוץ ולהעביר אותו – כמו גם מוסדות ממלכתיים אחרים – תהליך פוליטיזציה, והסדן הוא מערכת הביטחון החזקה והדומיננטית. הציבור הישראלי התרגל לכך ואינו רואה עוד את תפקיד שר החוץ כחשוב. כשהציבור נשאל, בסקר השנתי של מכון מיתווים, מי צריך להיות שר החוץ, לכמעט 40 אחוזים מהנשאלים לא הייתה תשובה.

איך בכל זאת ניתן לחולל שינוי? גיבוש תפיסת מדיניות-חוץ לאומית יכול להיות צעד משמעותי לחיזוק משרד החוץ, כפי שחושב גם הציבור על פי סקר מכון מיתווים, אולם זה לא עומד לקרות. היה כבר ניסיון לעשות כן, אבל במערכת הממשלתית אין באמת רצון בכך, בדומה לחוסר הרצון לכונן תפיסת ביטחון לאומי למדינת ישראל. אני תומך בחקיקת חוק שיעגן את מעמד שירות החוץ. יכולה להיות לכך תרומה משמעותית, בדומה להשפעה החיובית שהייתה בזמנו לחקיקת חוק המ"ל, אולם חקיקת החוק אינה מבטיחה את יישומו, וכאמור לפוליטיקאים אין אינטרס בכך. זה מחייב לחץ ציבורי. למשרד החוץ יש תפקיד חשוב מאוד. הוא צריך להיות הגוף שאחראי על מניעת מלחמה. מתוקף כך, הוא צריך להיות בעל אופי מבצעי יותר ולהיות בעל חיבורים הדוקים יותר למערכת הביטחון – לא כנותן שירותים נלווים, אלא כגוף מרכזי שמסייע לדרג הנבחר לממש את אחריותו ולעצב תכניות אסטרטגיות למניעת מלחמות, לניהול מערכות מדיניות-צבאיות, ולקביעת מטרות ריאליות, באמצעות מהלכים מדיניים.