

הנספח הדיפלומטי טור חודשי מאת ד"ר רועי קיבריק

תקרת הזכויות של בריתות מבוססות-אינטרסים

אוגוסט 2017

הנספח הדיפלומטי מתפרסם מדי חודש, במטרה להרחיב את הדיון באחת הסוגיות או המגמות המרכזיות שאפיינו את מדיניות-החוץ האזורית של ישראל בחודש החולף.*

זו הפעם השישית שנתניהו נפגש עם פוטין בשנתיים האחרונות. מלבד פגישותיהם, המנהיגים קיימו מספר רב של שיחות טלפון, וצוותים ביטחוניים ישראליים ורוסיים נפגשו פעמים רבות. נדמה כאילו הקשרים בין ישראל ורוסיה מעולם לא היו חזקים יותר. אז למה בפגישתם האחרונה של המנהיגים בחודש אוגוסט בסוצ'י, כפי שמדווחים בעיתונות, דחה פוטין והתעלם מהבקשות של ישראל, הקשורות לאינטרסים ביטחוניים חיוניים שלה? ולמה, כפי שמדווחת התקשורת הישראלית, פעלה רוסיה מאחורי הקלעים להגן על החזבאללה במסדרונות האו"ם?

ההתקרבות בין ישראל לרוסיה בשנתיים האחרונות איננה מאחז עיניים. אכן, על בסיס של אינטרסים משותפים וצורך משותף, השכילו בישראל וברוסיה להתקרב, לשתף פעולה וליצור מערך של תקשורת ותיאום. לרוסיה אינטרסים רבים באזור המזרח התיכון, כולל בקשר שלה עם איראן, בקשר עם תורכיה ומלחמת האזרחים בסוריה. לישראל, בוודאי, יש אינטרסים רבים במזרח התיכון. מעורבותה ההולכת וגדלה של רוסיה במלחמת האזרחים בסוריה הביאה את ישראל ורוסיה להבין כי עליהן לעמוד בקשר רציף לתיאום, ואף לשתף פעולה היכן שהאינטרסים חופפים. ישראל הצליחה להגיע להסכמות עם רוסיה בנוגע לפעילות חיל האוויר וכוחות הביטחון הישראליים בסוריה, והמדינות הגדירו מנגנוני תיאום וקווים אדומים. שר החוץ הרוסי, סרגיי לברוב, אף הצהיר כי רוסיה תעשה הכל כדי להתחשב באינטרסים הביטחוניים הישראליים ברוסיה. ובעקבות פגישות קודמות בין נתניהו לפוטין, הצליחה ישראל אף לעכב משלוחי נשק מסוימים מרוסיה לסוריה שכללו טילי S-300 להגנה אווירית.

אז מה קרה בסוצ'י הפעם? הפעם נחשפה המוגבלות של ברית המבוססת על אינטרסים בלבד. הברית בין ישראל לרוסיה אינה מבוססת על זהות משותפת של משטר וערכים, על זיקה לאותו מועדון פוליטי-מדיני, או על תחושת שייכות לאותה ציוויליזציה או תרבות – אלא פשוט על אינטרסים. ויש הבדל מהותי בין ברית מבוססת אינטרסים לברית מבוססת קרבה זהותית. מחקרים רבים מראים כי בריתות הן אפקטיביות יותר ומאריכות ימים יותר ככל שהן ממוסדות, כאשר המדינות החברות הן בעלות משטר ליברלי, וכאשר יש נורמות מוסכמות וברורות המנחות את תהליך קבלת ההחלטות המשותף. אמנם לא כל המחקרים מדגישים את חשיבות המרכיב השני – היותן של המדינות דמוקרטיות-ליברליות כעדות לחוזקה של הברית – אבל כמעט כולם מסכימים כי לדומות של המשטר, הערכים והנורמות יש השפעה מובהקת על האפקטיביות והחוסן של הברית.

פרופ' עמנואל אדלר מציג היטב כיצד בעולם הגלובלי של היום, הקהילה המדומיינת, אותה תחושה של שייכות וקרבה, מתרחבת מעבר למדינת הלאום הבודדה, אל עבר קהילה של מדינות נוספות החולקות את אותה תרבות, משטר, וזהות. אלו הן קהילות הביטחון החדשות. אדלר מראה כיצד יותר ויותר אנשים בעולם תופסים כי הם חולקים את גורלם עם אנשים ממדינות אחרות השותפים להם בערכים ובציפיות בנוגע להתנהגות

* הנספח הדיפלומטי נכתב על-ידי ד"ר רועי קיבריק, מנהל המחקרים של מכון מיתוים, ומתפרסם לצד הדו"ח החודשי של מכון מיתוים על מדיניות-החוץ האזורית של ישראל ([הדו"ח הדיפלומטי](#)). ניתן ליצור קשר עם ד"ר קיבריק בכתובת הדוא"ל: rkibrik@mitvim.org.il, ולעקוב אחריו בטוויטר: [@SergioKkibrik](#).

הפוליטית הראויה הן בזירה הפנימית והן בזירה הבינלאומית. בבסיס אותן קהילות עומדת התפיסה שבכל מה שקשור לביטחון האישי והכלכלי של הפרטים, הגבול הפוליטי עובר היכן שמסתיימת השותפות בערכים.

ישראל שותפה בקהילות שכאלו, נכון לעכשיו. לישראל יש ברית איתנה ומשמעותית עם ארה"ב ועם מדינות מערב אירופה המבוססת על שותפות בערכים הדמוקרטיים והליברליים, על שותפות תרבותית ושותפות בזיכרון היסטורי ולקחיו. ברית שכזו מייצרת תחושה של מחויבות הדדית משמעותית, וכפי שניתן לראות גם בספרות האקדמית וגם בהיסטוריה של יחסי החוץ הישראליים, לברית שכזו יש חוסן רב ויכולת להתגבר על חילוקי דעות משמעותיים ומשברים רבים, תוך שמירה הדדית על האינטרסים הבסיסיים ביותר של כל מדינה. היחסים עם ארה"ב רצופים במשברים ממינים רבים לאורך שנות קיומה של מדינת ישראל – משברי סחר ביטחוני (למשל מכירת הפלקון לסין), ריגול (פולארד), משברים פוליטיים (למשל סביב תהליך השלום), משברים צבאיים (למשל עיכוב התמיכה האמריקאית במהלך מלחמת יום הכיפורים). אולם, על אף כל המשברים הללו, ולאחר שהתבססה הברית האסטרטגית ומדינת ישראל בחרה להשתייך למועדון הדמוקרטי-מערבי, לא היה ספק למדינת ישראל כי בסופו של יום ארה"ב תעמוד לצידה, ותבטיח את קיומה ושגשוגה, גם ללא הסכם פורמלי של ערבות ביטחונית כזה או אחר. אתגר לברית עם ארה"ב לא נמצא באירוע פוליטי זה או אחר, אלא בתהליכים העמוקים העוברים על הקהלים הדמוקרטיים, הליברליים והצעירים בארה"ב, המובילים לשחיקה מדאגיה בתפיסת ישראל כשותפה לאותם ערכים, לנוכח מדיניותה המתמשכת כלפי הפלסטינים.

עם מדינות אירופה המערביות היחסים קצת יותר מורכבים, ועם כל אחת מהן קיים סיפור היסטורי שונה העומד בבסיס היחסים. הזיכרון ההיסטורי של השואה משחק תפקיד חשוב ביחסים עם גרמניה. המנדט הבריטי עדיין מהווה מרכיב ביחסים עם בריטניה. ואילו הקשר עם צרפת מורכב וכולל התייחסות לשואה, לאינטרסים הצרפתיים בקשר עם מדינות ערב, לגרעין ולקיומה של קהילת היהודים הגדולה. ועל אף הסיפורים השונים, והבריתות בעלות האופי השונה עם כל אחת מהן, ישראל, בצדק רואה בהן בנות ברית נאמנות, אשר בסופו של דבר, יפעלו להבטיח את קיומה של המדינה ושגשוגה. מול האיחוד האירופי כגוף נפרד, היחסים קצת יותר מורכבים, והברית הטרייה באופן יחסי טרם התמסדה ואינה מובנת מאליה. מצד אחד הביקורת האירופית כלפי מדיניותה של ישראל בשטחים וכלפי מצב הדמוקרטיה בישראל, מעמידה סימן שאלה על השותפות בערכים, ומן הצד השני, התגבשות תפיסה בישראל שהברית עם האיחוד אינה כה חשובה, כפי שבא לידי ביטוי בכוננות להתנצח עמו, מעמידה סימן שאלה על תפיסת השותפות באינטרסים.

ישראל פועלת בצדק להרחיב את מערך הבריתות העולמי שלה. ישראל מבינה כי בעולם הגלובלי של היום, המאופיין בתלות הדדית אינטנסיבית, מדינה אינה יכולה לפעול לבדה. במידה רבה חופש הפעולה של המדינה, נשען דווקא על מערך הבריתות שלה. לכן פועלת ישראל לבסס עוד ועוד בריתות ושיתופי פעולה – כי כך צריך בעולם הגלובלי. והדרך של ישראל להגדיל את מערך הבריתות שלה, עם מדינות שאינן דמוקרטיות מערביות, היא על בסיס האינטרסים המשותפים. ישראל פועלת לחזק את הקשרים עם אפריקה ומעוניינת לזכות בתמיכה הדיפלומטית ולזכות בדריסת רגל בשוק האפריקאי, בעוד מדינות אפריקה מעוניינות בידע ובהשקעות הישראליות. ישראל פועלת לחזק את הברית עם הודו ועם סין, כאשר לה יש אינטרס לפתוח את השווקים האדירים הללו לכלכלה הישראלית, ולהודו ולסין יש אינטרס מסוים בידע הישראלי, ולסין גם אינטרס במיקום הגיאוגרפי של ישראל לאור רצונה להגביר את השפעתה במזרח התיכון. ממשלת ישראל התבטאה לאחרונה רבות כי על בסיס אינטרסים משותפים של מלחמה בטרור ואיומים שמגיעים מאיראן, היא מצליחה לייצר שיתופי פעולה עם מדינות מרכזיות בעולם הערבי, שאין לה יחסים דיפלומטיים עמן. ראש הממשלה טוען כי אמנם לא ניתן לפרסם זאת, אך מה שקורה מתחת לפני השטח "גדול הרבה יותר מכל תקופה קודמת". וכפי שתואר למעלה, על בסיס אינטרסים משותפים, פועלת ישראל לחזק גם את קשריה עם רוסיה.

כל הצעדים הללו הם צעדים חשובים ונכונים. מציאת האינטרסים המשותפים בין מדינות, ובניית שיתופי פעולה זוהי הדרך הנכונה לפעול בזירה הפוליטית העולמית. אולם יש לזכור גם את המגבלות ואת תקרת הזכוכית של בריתות מסוג זה – כאשר הנסיבות משתנות, גם האינטרסים משתנים עמן, והאפקטיביות של הברית, ואפילו גורלה, אינם ודאיים. חשוב שישראל תזכור את ההבחנה המהותית בין שני סוגי בריתות אלו. כן, חשוב שישראל תדע לנצל את האינטרסים השונים של מדינות שונות, על מנת לייצר שיתופי פעולה היכן שניתן. אבל חשוב אף יותר שהיא תדע לשמור על הבריתות המהותיות שלה, על שותפותה בקהילות ביטחון, המספקות לה משענת אפקטיבית וחזקה להבטחת קיומה ושגשוגה. לכן חשוב שהיא תדע לשמור על היחסים שלה עם חברות "המועדון הדמוקרטי", ותבין שישנן השלכות על הבחירות הערכיות הפנימיות שלה גם על יחסי החוץ. כלומר, ככל שמדינת ישראל תתרחק מערכים דמוקרטיים, וככל שתימנע מלהתקדם בפתרון הסכסוך עם

הפלסטינים וסיום הכיבוש אשר מנוגד לחוק הבינלאומי ולרעיון הדמוקרטי-ליברלי, יקשה עליה לתחזק את הבריתות המהותיות עם המדינות הדמוקרטיות האחרות.

תובנה זו חשובה גם לביסוס היחסים עם שכניה של ישראל – מצרים, ירדן והפלסטינים. על ישראל להבין, ולהפנים כי שיתוף פעולה ותיאום ביטחוני אינם מספיקים, ואינם ערובה מספיק חזקה לקיומה של הברית. יש צורך למסד את היחסים ככל שניתן, להוביל תהליכים של היכרות ויצירה משותפת של תרבות ושפה, ויש צורך לקיים דיאלוג ולייצר הסכמות על הנורמות שינחו את קבלת ההחלטות המשותפת. לא לחינם הזהירו החודש המומחים כי שיתוף פעולה ביטחוני בין ישראל ומצרים, טוב ככל שיהיה, אינו מספק, ויש צורך קריטי להחזיר את שגריר ישראל לקהיר ולפעול לחיזוק הקשרים האזרחיים בין המדינות.

לאור זאת, חשוב שישראל תשכיל לדעת למה לצפות משיתופי הפעולה שהיא מייצרת על בסיס אינטרסים – יהיו אלו שיתופי הפעולה החשאיים עם מדינות המפרץ וערב הסעודית או עם רוסיה – מה שלא ממוסד ואינו מעוגן ביחסים של קרבה ושותפות בערכים, עשוי להשתנות מהר יחד עם הנסיבות המשתנות. ואת הבריתות שמבוססות ומעוגנות יש לתחזק באופן שוטף, לשמור ולטפח, ולא לקבל אותן כמובנות מאליהן.

לקריאה נוספת:

קלאובר, יבגני, "[נתניהו ופוטין: הפגישה בסוצ'י](#)", *Arab Sensor*, 24 באוגוסט 2017

רביד, ברק, "[רוסיה איימה בווטו עם מועצת הביטחון תגנה את חיזבאללה](#)", *הארץ*, 5 בספטמבר 2017

Adler, Emanuel, and Michael Barnett, eds. *Security communities*. (Cambridge University Press, 1998)

Ikenberry, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2000)

Lai, Brian, and Dan Reiter. "Democracy, political similarity, and international alliances, 1816-1992." *Journal of Conflict Resolution* 44(2), 2000, pp. 203-227

McCalla, Robert B. "NATO's Persistence after the Cold War," *International Organization* 50, Summer 1996

Risse-Kappen, Thomas. *Cooperation among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1997)

Siverson, Randolph M., and Juliann Emmons. "Birds of a feather: Democratic political systems and alliance choices in the twentieth century." *Journal of Conflict Resolution* 35(2), 1991, pp. 285-306

Walt, Stephen M. "Alliances in a unipolar world." *World politics* 61(1), 2009, pp. 86-120