

1 המערכת הבינלאומית: בתחרות רב-קוטבית ובקשיי תפקוד

אסף אוריון, אלדד שביט, שחר עילם ורותם אורג



המלצות למדיניות



מול ארצות הברית – תיאום עמוק, הימנעות מעיסוק בבחירות וחתימה לתמיכה דו-מפלגתית; מול רוסיה – שימור השיח; מול סין – התקדמות זהירה ופיתוח מומחיות; מול אירופה – היערכות לעידן של אחרי מרקל

תמונת מצב



תחרות מעצמות אסטרטגית רב-ממדית, לצד אתגרי פנים גוברים; ארצות הברית מתמקדת באסיה ומאיצה את התכנסותה, בפתח שנת בחירות סוערת ומקטבת ובצלו של תהליך הדחת הנשיא

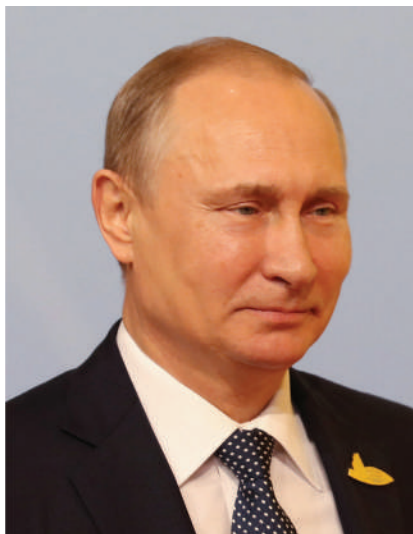
התחרות האסטרטגית בזירה הבינ"ל והשלכותיה

אחרי שלושה עשורים של דומיננטיות בהם היתה ארצות הברית מעצמת-העל היחידה בעולם, העשור השלישי של המאה ה-21 נפתח בעיצומה של תחרות אסטרטגית רב-ממדית בזירה הבינלאומית. לתחרות זו שותפים מדינות, ארגונים ותאגידים בינלאומיים, והיא מובלת על ידי המעצמות: ארצות הברית, שעודנה החזקה ביותר מבחינת משאבים ויכולות; סין, הממנפת את העוצמה הכלכלית שצברה להשפעה מדינית ולעוצמה צבאית גוברת, אך קצב הצמיחה שלה הואט; רוסיה, שנשיאה הוותיק פוטין מתמודד עם אתגרים פנימיים מורכבים; והאיחוד האירופי, שעוסק רבות בסוגיות של הגירה וברקזיט ובאתגרים השונים מצד רוסיה.

ליבת התחרות עוסקת אומנם בהבטחת צורכי הקיום הבסיסיים של האנושות (מים, מזון, אנרגיה ותנאי אקלים בר-קיימא), אך בניגוד למאמצי העשורים הקודמים לחזק שיתופי פעולה, בעת הנוכחית בולטת החתירה של כל השחקנים במערכת הבינלאומית לקידום אינטרסים צרים יותר ולהשגת דומיננטיות בעיקר דרך ארבעה ממדים משלימים: אידיאולוגיה ופוליטיקה (נורמות, ערכים, זהויות ומוסדות), כלכלה (סחר, השקעות, אנרגיה, תחבורה, אמצעי ייצור ותשתיות), טכנולוגיה וחדשנות (בינה מלאכותית, תקשורת מתקדמת, מחשוב קוואנטי ודאטה), וביטחון (רובוטיקה ונשק אוטונומי, סייבר, המרוץ לחלל ובקרת נשק להשמדה המונית; לצד התעצמות צבאית).

במסגרת תחרות זו, "הסדר הבינלאומי הליברלי" - כפי שהתקיים מאז מלחמת העולם השנייה בהובלת ארצות הברית - מאתגר ונשחק בהדרגה, בעיקר על ידי סין ורוסיה, אך גם על ידי ממשל טראמפ. בד בבד מנסות מדינות רבות לרכז מחדש בידיהן את השליטה הריבונית וההובלה בתחומים ש"הופקעו" מהן כחלק מתהליכי הגלובליזציה. המערכת הבינלאומית הנוכחית מפולגת ומקוטבת, וברחבי העולם מתבססים יותר ויותר מנהיגים פופוליסטים המקדמים מדיניות של בדלנות, הסתגרות לאומית, מאבק בגלובליזציה ושחיקה בנורמות ליברליות. לתהליכים אלו השפעה ישירה על מגבלות תפקוד, קשב ונכונות להשקיע משאבים במשימות בינלאומיות. הסכמים שהושגו בעבר נפתחים ומופרים (אקלים, מוסדות, בקרת נשק, סכסוכים), והנכונות הפוחתת לשיתוף פעולה מקשה על ההתמודדות עם בעיות קיימות וחדשות ועם אתגרים חוצי גבולות. ברקע צפויה ככל הנראה האטה בכלכלה העולמית וייתכן אף משבר כלכלי, בין היתר בשל תחרות גוברת שמסלימה ליריבות, המתבטאת לא רק ב"מלחמת הסחר" בין ארצות הברית לסין, אלא גם בין שותפות סחר וכלכלה אחרות.

הפילוג והקיטוב ברמה הגלובלית מושפעים, בין היתר, מאתגרי הפנים הגדולים העומדים בפני כל אחת מארבע המעצמות: ארצות הברית נכנסת לשנת בחירות סוערת (בצל תהליך ההדחה של הנשיא טראמפ), שתחריר מגמות קיימות של קיטוב, הפכפכות מדינית ובדלנות החותרת לצמצום ההשקעה בזירת החוץ, למעט לצרכים פוליטיים קצרי טווח; סין מתמודדת עם האטה בצמיחה ועם אתגרי יציבות מבית, ומפנה את משאביה מצד אחד להידוק שליטתה בזירה הפנימית, במקביל להמשך התעצמות טכנולוגית וכלכלית, ומצד שני לאסרטיביות גוברת ולהרחבת ההשפעה בזירת החוץ; ברוסיה, אתגרי הפנים ועייפות הציבור מהרפתקאות בינלאומיות מחזקים בקרמלין את אלה המבקשים למצות תהליכי הסדרה מול המערב, תוך שימוש במשברים כמו אוקראינה וסוריה כקלפי מיקוח; ובאירופה מתערערת היציבות בשל אתגרי פנים (הרחבת הפערים הכלכליים באוכלוסייה, פליטות והגירה, התחזקות קיצונים מימין ומשמאל והוויכוח המחריר בין תומכי האיחוד למצדדי הלאומיות, שמשבר הברקזיט הוא סמלו המובהק). זאת לצד השתנות מאזן הכוחות הפנים-אירופי (סוף עידן מרקל והתחזקות מעמדו של מקרון) והתגברות השיח על הצורך להפחית את התלות הביטחונית והכלכלית בארצות הברית ולבסס יכולות עצמאיות, כולל בתחום ההגנה.



הנשיאים טראמפ, פוטין ושי. בדלנות, הסתגרות לאומית, מאבק בגלובליזציה ושחיקה בנורמות ליברליות.

המזרח התיכון בראי המעצמות

ככלל, המזרח התיכון נמצא בירידה בסדר העדיפויות של השחקנים הבינלאומיים בשל אילוצי זירות הפנים, החשש מהסתבכות צבאית, ובעיקר המשך עליית חשיבותה של מזרח אסיה. לפיכך נתפס האזור בעיקר כמרחב לגידור סיכונים או לניצול הזדמנויות מקומיות. נכונותה של ארצות הברית להשקיע במרחב בהיבט צבאי ומדיני פוחתת, בד בבד עם עצמאותה האנרגטית העולה, בעוד עניינה של סין באזור מתמקד בעיקר בתחום הכלכלי. החללים שנוצרים בעקבות הנסיגה האמריקאית ההדרגתית - כגון הוצאת הכוחות מצפון-מזרח סוריה, האפשרות לצמצום כוחות בעיראק, ואפילו המגעים עם הטליבאן באפגניסטן - מתמלאים באופן חלקי על ידי רוסיה (במפרץ, בסוריה, בלוב ובטורקיה) ואירופה (בפעילות הדיפלומטית מול איראן ובאבטחת השיט במפרץ).



הקנצלרית מרקל והנשיא מקרון בוועידת G-20 באוסקה, יוני 2019. אירופה לקראת סוף עידן מרקל.

לחיסול סולימאני יש פוטנציאל להוביל לגלישה לעימות רחב היקף בין ארצות הברית לאיראן. עם זאת, לפי שעה לא ברור היא האם החיסול מעיד על שינוי יסודי במדיניות האמריקנית בכיוון של מערכה צבאית פרואקטיבית כנגד פעילותה האזורית של איראן, או שמדובר בפעולה קונקרטית יותר שתכליתה מניעה והרתעה באמצעות גביית מחיר כבד על סדרת פעולות של גורמים פרו-איראניים, בהכוונת סולימאני, ששיאה בהרג אזרח אמריקני (27 בדצמבר 2019) וההסתערות על השגרירות בבגדד (31 בדצמבר). החיסול הוביל לתגבור הכוחות האמריקאים באזור, אך בהמשך ייתכן שהוא יצור דינמיקה שיכולה להוביל גם לעזיבת הכוחות האמריקאים את עיראק ולהגברת ההשפעה האיראנית עליה.

משמעויות לישראל

אסטרטגיית "הלחץ המקסימלי" של ממשל טראמפ גרמה אומנם קשיים כלכליים חמורים לאיראן, שהביאו למחאות נרחבות במדינה וצמצמו את המשאבים שעומדים לרשותה לקידום מאמציה באזור, אולם אסטרטגיה זו לא השיגה עד כה את מטרתה, ולא סביר שהיא לבדה תביא לשינוי המקווה במדיניות איראן.

עד לחיסול סולימאני, התחרנות וההתבססות האזורית של איראן לא זכו והן נשארו לפתחן של יריבותיה, ובעיקר ישראל. ההשלכות הרחבות של החיסול עדיין אינן ברורות. מעבר לכך, מדינות אירופה, סין ורוסיה ממשיכות להטיל את כל יהבן על הערוץ הדיפלומטי מול איראן. הסכסוך הישראלי-פלסטיני נדחק בינתיים לשולי העיסוק הבינלאומי (כולל בארצות הברית ובאירופה), ויש נכונות מועטה ופוחתת להשקיע בו משאבים פוליטיים, ולפיכך יש משקל רב למדיניות ישראל בנושא, כמעצבת עיקרית. עם זאת, רצון אמריקאי לגרוף הישגים לקראת הבחירות עשוי לדחוק בממשל לחתור במהירות להסכמים חלקיים (איראן, פלסטינים) בעלי נראות בולטת (גם אם על חשבון המהות), שלא כולם יהיו תואמים בהכרח לאינטרס הישראלי.

לצד האתגרים הגוברים, לישראל יש גם "נכסיות כפולה" לכל המעצמות: כמחזיקה ביתרונות יחסיים בתחומי מפתח (טכנולוגיה, צבא, סייבר, לוחמה בטרור) מחד גיסא, אך גם בהיותה בעלת פוטנציאל היזק והסלמה מאידך גיסא. על אף היחסים הקרובים עם ממשל טראמפ, ישראל עלולה למצוא את עצמה בחיכוך גובר עם ארצות הברית במספר תחומים: העמקת היחסים עם סין בתחומי הסחר, החדשנות והטכנולוגיה – בשל היות האחרונה מתחרה-יריבה עיקרית של ארצות הברית; יוזמות מדיניות אמריקאיות בנושאי ליבה בראיית ישראל (איראן ופלסטינים), שעלולות שלא לעלות בקנה אחד עם האינטרס הישראלי; ופעילות צבאית ישראלית באיראן ובעיראק, שתיתפס כמסכנת כוחות אמריקאים.

בהקשר זה נראה כי הכאוס בממשל האמריקאי, המדיניות ההפכפכה והפערים הניכרים והתכופים בין הנשיא לממסד מאתגרים את השפעת ישראל על מדיניות

חיסול סולימאני משרת אינטרסים ישראלים ומחייב תיאום אסטרטגי עם ארצות הברית. עם זאת, ישראל תאלץ כנראה להמשיך להתמודד לבדה עם מרבית האתגרים האזוריים

לישראל "נכסיות כפולה" לכל המעצמות: נמחזיקה ביתרונות יחסיים בתחומי מפתח (טכנולוגיה, צבא, סייבר, לוחמה בטרור); אך גם בהיותה בעלת פוטנציאל היזק והסלמה

ארצות הברית בנושאים החיוניים לה. הקרבה האישית לנשיא טראמפ, כשברקע הקיטוב הפוליטי-חברתי הגובר בארצות הברית, חיונית אך גם שוחקת את התמיכה הדו-מפלגתית בישראל - הנכס החשוב ביותר בבסיס היחסים בין המדינות - ועלולה לערער לאורך זמן את התמיכה בישראל בקרב הציבור היהודי והציבור הכללי, וכפועל יוצא גם בקונגרס (בית הנבחרים והסנאט).

בנושא אחר - על רקע מגמות הקיטוב החברתי-פוליטי במערב, המשברים הפנימיים בחלק ממדינות אירופה, הבחירות הצפויות בארצות הברית והפילוג בפוליטיקה (ובחברה) האמריקאית, אנו עדים לערעור גובר של ביטחונם האישי של יהודי התפוצות נוכח התגברות האנטישמיות (כולל בממסדים, למשל בבריטניה, גרמניה, הונגריה ופולין), התרחבות הדעה-לגיטימציה לישראל (בקרב קהלים ליברליים-פרוגרסיביים, מיעוטים וצעירים) והמשך מגמות התרחקות בין ישראל והתפוצות (בעיקר יהודי ארצות הברית).

המלצות למדיניות הישראלית

ישראל נדרשת להתאים את מדיניותה לעידן התחרות האסטרטגית הבין-מעצמתית בהתאם לעקרונות המרכזיים הבאים:

ראשית - להיערך בטווח הבינוני והארוך ליום שאחרי טראמפ ומרקל (ידידיה החשובים ביותר) על ידי שיקום וביצור התמיכה הדו-מפלגתית בארצות הברית (בפרט שיח עם המפלגה הדמוקרטית וציבור תומכיה, והימנעות מהתערבות בבחירות ומהיגרויות לנושאי המחלוקת בשיח הפוליטי הפנימי); וכינון מחדש של דיאלוג אסטרטגי עם אירופה, המבוסס על אינטרסים וערכים משותפים ועל הנכסיות בתחומי חדשנות טכנולוגית וביטחון.

שנית - לקדם את הנכסיות הטכנולוגית גם במסגרת התחרות האסטרטגית הבין-מעצמתית, על ידי מדיניות משולבת שבמרכזה פיתוח שיתוף הפעולה עם ארצות הברית (כינון "ברית חדשנות אסטרטגית"), ולצידה העמקת הכניסה לשווקים צומחים, תוך ניהול קפדני של הסיכונים ליחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית (ובפרט הצורך בתיאום עמוק עימה בהקשר ליחסים עם סין ולערוצי השיח עם רוסיה).

שלישית - לגלות עניין ומעורבות פעילה יותר בנוגע לאתגרים העומדים בפני קהילות יהודיות בעולם (המשכיות, זיקה לישראל, מאבק באנטישמיות), להגדיר את פיתוח היחסים עם התפוצות כמשימה לאומית בעדיפות גבוהה (תשתיות חינוך, מפגשים ודיאלוג, פעילות משותפת), ולכלול את יהודי העולם כשיקול בתהליכי קבלת החלטות פנימיים בסוגיות ליבה המשפיעות גם עליהם.



ישראל נדרשת להתאים את מדיניותה לעידן התחרות האסטרטגית הבין-מעצמתית ולתהליך ההתכנסות האמריקאית.