

מבט על, גיליון 1317, 12 במאי 2020

מדיניות החוץ של ישראל בעידן הקורונה

עודד ערן ושמעון שטיין

ממשלה חדשה בישראל תצטרך לבחון את תקפותן של מוסכמות רבות, שהנחו את מדיניות החוץ הישראלית בשני העשורים האחרונים. בין הנושאים שעל הפרק: הסכסוך הישראלי-פלסטיני, היחסים בין ישראל לבין שכנותיה במזרח התיכון – בפרט בתחום האנרגיה ובהקשר הסכסוך הישראלי-פלסטיני; היחסים עם ארצות הברית, ובין היתר השלכות התחרות בין סין לארצות הברית על מערכת הקשרים; היחסים עם האיחוד האירופי ועם ארגונים ומוסדות בינלאומיים בכלל. המלצה נוספת היא לחזק את מעמדו של משרד החוץ כבעל תפקיד בהתוויית המדיניות בתחומים מרכזיים אלה.

התבוננות בהתנהלות הזירה הבינלאומית והשחקנים המרכזיים בה בעת הנוכחית מחזקת הערכה, כי תהליכים ומגמות שנצפו בשנים האחרונות יואצו ויעמיקו על רקע משבר הקורונה. מכאן המסקנה כי יש להתאים את מדיניות החוץ של ישראל לנסיבות המתהוות, שעיקרן העמקתן של מגמות נמשכות, ולהיערך לכך שחלקן אף עלולות לקבל תפנית דרמטית-פרדיגמטית.

הסכסוך הישראלי פלסטיני: ברי שהשלכות "האביב הערבי" ברחבי המזרח התיכון צמצמו את השפעתו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני כגורם מעצב במדיניות החוץ של הגורמים האזוריים והבינלאומיים הרלוונטיים. משבר הקורונה כשלעצמו לא צפוי לשנות מגמה זו. בהנחה שמצב זה עדיף על הממשלה החדשה בישראל על פני עיסוק מדיני ו/או ביטחוני מוגבר בסוגיית הסכסוך, ישראל תיטיב לעשות אם תימנע משינויים במצב הקיים, דוגמת החלטה לספח שטח בגדה המערבית, שתעלה את הנושא למקום גבוה על סדר היום האזורי ותחייב התייחסות, שעיקרה התנגדות וביקורת חריפה מצד מדינות ערב. עניין זה קשור גם למעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית, ובפרט ליחסים בינה לבין המדינות החברות באיחוד האירופי.

הזירה האזורית ואנרגיה: ירידת מחירי הנפט החלה לפני פרוץ משבר הקורונה, שאף הצניח את הביקושים ועמם את המחירים לרמה שנצפתה בסוף המאה הקודמת. המגפה פוגעת קשה בכל כלכלות האזור ובמיוחד בשכנותיה של ישראל (וכמובן בה עצמה) וגם תהליך ההתאוששות יהיה מורכב, ממושך ויותר צלקות. במצב זה עומדים בפני ישראל סיכונים שמקורם בערעור אפשרי של היציבות בסביבה המידית, ובה בעת מצב זה מזמן לה הזדמנויות לחזק שיתופי פעולה. מול כל אחת משכנותיה יכולה ישראל להציע שתופי פעולה העשויים להקל עליהן את ההתמודדות עם המצוקות הכלכליות (אמנם תוך התחשבות בכך, שהאתגרים הכלכליים שעמם יהיה על ישראל להתמודד עקב משבר הקורונה יצמצמו את מרחב התמרון שלה מול שכנותיה). על אף ההתכווצות הצפויה במשאבים הפיננסים שיעמדו לרשותן, ניתן לצפות כי פניה משותפת ישראלית-ערבית לסיוע במימון פרויקטים, שניתן לבסס טיעונים בזכות כדאיותם הכלכלית, תזכה לתמיכה בינלאומית. כאמור, החלטה ישראלית לספח חלקים בגדה המערבית תשים לאל נכונות ערבית לשיתוף פעולה עמנו.

ישראל-ארצות הברית: גם אם ייבחר טראמפ לכהונה שניה, אפשר שהדמוקרטים ישתלטו על הסנאט. ישראל תזדקק אז להתאמות מול קונגרס אמריקאי, שאת הצבעותיו והחלטותיו בנושאים החיוניים לה אין לקחת כמובטחות מראש לטובתה. ואם ייבחר נשיא דמוקרטי, ממשלת ישראל תצטרך להיערך לשינויי מדיניות – בעיקר בקשר לסוגייה האיראנית ובזירה הישראלית-פלסטינית. חשיבותה האסטרטגית של ארצות הברית לישראל מרוכזת בשני נושאים – ווטו אמריקאי על החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם, העלולות לפגוע משמעותית בישראל; איכות וזמינות הסיוע הביטחוני. לשני מובנים אלה של היחסים אין מבחינת ישראל תחליף נראה לעין לעת הזאת. מדיניותה של מדינת ישראל חייבת להתעצב כך, שבכל מצב נתון יהיו מובטחים הן הווטו והן הסיוע.

לכאורה, עליונותו של שיקול זה גוברת על יוזמה ופעולה ישראליות שלא יזכו לברכתה של וושינגטון. הדברים אמורים במיוחד לגבי יחסי ישראל-סין. עוד לפני כניסת הנשיא טראמפ לבית הלבן הגדירה ארצות הברית את סין כבת פלוגתא ומתחרה. התמקדותה של ארצות הברית בענייני פנים בעת משבר הקורונה תוך ריכוז מדיניות החוץ בהאשמת סין בהתפרצות המגפה, שחקה עוד יותר את מעמדה הבינלאומי שנחלש ממילא בשנים האחרונות. כך לדוגמה, במקום לנצל את פורום ה-G7 להתוויית תכנית פעולה לחילוץ הכלכלה העולמית, ניסתה ארצות הברית ובהצלחה חלקית בלבד לנצלו כדי לתקוף את סין.

דילמת היחסים עם סין: הרבה לפני התפרצות מגפת הקורונה, ארצות הברית לחצה על שותפותיה בזירה הבינלאומית לאמץ צעדי הגנה מחמירים נגד השקעות ומעורבות סיניות בתחומים רגישים, כמו דור התקשורת העתידי והבינה המלאכותית. לחצים בכיוון זה קיבלו משנה תוקף ודחיפות בחודשים האחרונים. לצד מדינות אחרות, ישראל ניצבת בפני דילמה בהקשר זה. גם כלכלות חזקות משלה – גרמניה, אוסטרליה וקנדה – נאלצות להתמודד עם לחץ אמריקאי להימנע מיחסים כלכליים עם סין. אך במקרה הישראלי, הדילמה חדה וברורה יותר. האיחוד האירופי החל לגבש מדיניות הבנויה על שילוב בין הגנה בפני סיכונים ביחסים עם סין מחד גיסא, לבין מימוש ההזדמנויות להעמקת היחסים הכלכליים והטכנולוגיים עמה מאידך גיסא. גם ישראל גיבשה מנגנון האמור לבחון פגיעה אפשרית באינטרסים חיוניים כתוצאה מהתקשרות בין גורם ישראלי לגורם חיצוני. הצורך לשמור על דיאלוג קבוע עם הממשל האמריקאי בנושא זה, כמו גם בנושאים אחרים, הינו חיוני.

ישראל והאיחוד האירופי: גם בהקשר הדילמה של היחסים עם ארצות הברית ועם סין, חשוב שישאל תמצא קבוצת התייחסות של מדינות, ובפרט האיחוד האירופי, אם זה יצליח לגבש מדיניות משותפת. עם זאת, יש לזכור כי האיחוד האירופי מתמודד כבר שני עשורים עם משמעויותיה השליליות של התרחבותו על לכידותו הפנימית ועליית כוחן של תנועות לאומניות-בדלניות בחלק ממדינות החברות; סוגיית הרלוונטיות של האיחוד במסגרת התחרות הבינמצמתית התעורר ביתר שאת אם את היציאה מהקיפאון הכלכלי שכפה המאבק בקורונה תלווה תחרות שלוחת רסן בסחר העולמי או במחירי חומרי גלם חיוניים.

פרשת היחסים העכורים בין ישראל לבין האיחוד האירופי טעונה עיון מחודש. אחרי הכל, אירופה היא עדיין השותף הכלכלי הגדול ביותר של ישראל וזו סיבה מספקת למאמץ לבלום את הסחף ביחסים. יתר על כן, היחלשות מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון ותהליך נסיגתה מהאזור

(שמשר הקורונה צפוי להאיץ אותו עקב שינוי בסדרי עדיפויות) וכפועל יוצא בהקצאת משאבים, מול התנגדותן של השותפות האירופאיות להסכם הגרעין ולמדיניות "מקסימום הלחץ" שמפעילה ארצות הברית על איראן, וזאת בנוסף לעניינין של מדינות אירופה במציאת דרך לצמצם את ההגירה מהמזרח התיכון ליבשת – כל אלה מחזקים צורך בחידוש הדיאלוג עם אירופה, ובדרג בכיר. יש להניח שחילופי נשיאים בארצות הברית ישפרו את הדיאלוג הטרנס-אטלנטי במספר נושאים, של ישראל עניין ישיר בהם (סוגיית הסכסוך הישראלי פלסטיני והנושא האיראני), ומוטב לישראל לשדרג את יחסיה עם אירופה כדי לנסות ולהשפיע על קבלת החלטות ומדיניות. הימנעות מצעדים שיערערו את הסטטוס-קוו בזירה הישראלית-פלסטינית תועיל גם בהקשר זה: שרי החוץ של מספר חברות באיחוד מבקשות להודיע עוד בטרם נפלה בממשלת ישראל החלטה לממש כוונות סיפוח בגדה המערבית על סנקציות שיינקטו אם ימומש המהלך.

הזירה הבינלאומית: בין המגמות שהוצאו על רקע משר הקורונה - היחלשותם של מוסדות וארגונים בינלאומיים. סין וארצות הברית ניהלו את עיקר המאבק ביניהן מחוץ לכותלי ארגון הסחר הבינלאומי; למרות ניסיונות של מערכות בינלאומיות, ביניהן ארגון הבריאות העולמי, קרן המטבע הבינלאומית, האיחוד האירופי וגם ה-G7, לגבש מדיניות מתואמת, בנושאים שונים, ההתמודדות עם ההשלכות ארוכות הטווח של משר הקורונה, בפרט במישור הכלכלי, נותרה (בשלב זה) ברמת המדינה. ואולם, משום שמדינות בודדות יתקשו להתמודד בכוחות עצמן עם קשייהן הכלכליים ועם האתגרים הבריאותיים (וכן עם נושאים סביבתיים), סביר להניח כי בשלב השיקום ישובו המוסדות המולטילטרלים למלא תפקיד חשוב. לפיכך על ישראל לנסות ולהשתלב בפעילותם של אותם מוסדות, בכלל זאת תוך הצעת סיוע טכנולוגי ובריאותי, וכך לקדם אינטרסים שלה בזירה הבינלאומית. בהקשר זה, יהיה על ישראל להתחשב במדיניותה של ארצות הברית, השרויה במאבקים ומתחים עם מוסדות בינלאומיים כאלה ואחרים.

* * *

הקמתה של ממשלה חדשה היא תמיד הזדמנות לבחינה מחודשת של המדיניות שנקטה בעבר והתאמתה לנסיבות החדשות, במיוחד תוך שקלול בין סיכונים והזדמנויות שנוצרו סמוך לכינונה. בעת הנוכחית, אמירה כללית זו משמעותה פניה למימוש מידי. גם כניסתו של שר חדש למשרד החוץ היא הזדמנות להשיב למשרד חשוב זה את מקומו המרכזי בהתוויית מדיניות החוץ ובמימושה, לאחר שנים ארוכות של פיחות במעמדו.