

1 המערכת הבינלאומית: התאוששות ממשברי הקורונה בצל תחרות המעצמות

אסף אוריון, שחר עילם, תומר פדלון ורותם אורג



Adam Schultz/Biden for President (CC BY-NC-SA 2.0)

המלצות למדיניות

גישה מתואמת עם הממשל האמריקאי לחידוש המשא ומתן בסוגיית הגרעין • פיתוח היחסים הכלכליים עם סין, בתיאום עם ארצות הברית • תיאום עם רוסיה בזירת סוריה • שיפור יחסים עם אירופה • טיפוח קשרים עם קהילות יהודיות



תמונת מצב

תחרות גוברת, בעיקר בין ארצות הברית לסין, בצל הקורונה • שיבושים בהתנהלות מדינות ובפרט במערב עקב הקורונה • פריחה בענפים דיגיטליים ומנגד ירידה בענפי התעופה, התיירות והאנרגיה • ציפייה לתיאום טרנס-אטלנטי בעקבות חילופי הממשל בארצות הברית



העולם במבט כולל

שנת 2020 נפתחה בהשפעת שלושה גורמים מעצבים מרכזיים במערכת הבינלאומית: החרפת התחרות בין ארצות הברית לסין על דומיננטיות טכנולוגית, כלכלית ואסטרטגית; קיטוב בינלאומי מחרף, המקשה על פתרון אתגרים משותפים וסוגיות שבמחלוקת; והיערכות לבחירות בארצות הברית. על כל אלה האפילה מאז תחילת השנה התפרצות מגפת הקורונה, שחוללה משבר בריאותי וכלכלי עולמי חמור, שהשפעותיו מקיפות ורבות ממדים.

בשנת 2021 ימשיך העולם להתנהל "בנוכחות קורונה", שתתאפיין בגלי התפרצויות חוזרים של המגפה ובשונות בין מדינות ואזורים בטיב ההתמודדות וההתאוששות מהשלכותיה. החתירה לחיסון המיחול תעמוד כמובן במרכז, אבל כנראה אינה צפויה להביא למיגור מיידי גלובלי של המגפה כבר בשנה הקרובה, אלא לדעיכה הדרגתית ומבוזרת, שלצידה התפרצויות. עיני העולם נשואות לחילופי הממשל בוויינגטון, בציפייה שממשל בידן יבקש לשקם את מעמדה של ארצות הברית כשחקנית מובילה בזירה הבינלאומית ובמסגרות הרב-צדדיות. אולם יחלפו חודשים רבים עד להתארגנות הממשל החדש ולהתבהרות מדיניותו ויכולתו להוציאה אל

* סייעו בגיבוש ההערכה ובכתיבתה חוקרי תוכניות המחקר של הקבוצה הבינלאומית במכון. תודה מיוחדת לאלדד שביט, צבי מגן, עודד ערן, שמעון שטיין, אייל פרופר, דניאל ראקוב וגליה לביא.

הפועל, תחת אילוצים פוליטיים ואתגרי פנים קשים. מכל מקום, התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין תמשיך לעצב את הדינמיקה של המערכת הבינלאומית, והיא אף צפויה להעמיק.

עד כה, המשבר הכלכלי הגלובלי התאפיין בשונות בין אזורים גיאוגרפיים וענפים כלכליים. במדינות מזרח אסיה, אשר השתלטו בהצלחה יחסית על הנגיף, הורגשה צמיחה מועטה בתוצר או התכווצות מינורית בשנת 2020. זאת לעומת מדינות המערב, שהתוצר שלהן התכווץ במידה הרבה ביותר מאז ימי מלחמת העולם השנייה. התחזית האופטימית לשנה הקרובה היא צמיחה כלכלית שתסמן את תחילת ההתאוששות מהמשבר הגלובלי. אולם רוב מדינות המערב אינן צפויות לחזור בשנה הקרובה לרמת התוצר ערב המשבר, ושיקום הנזקים יארך עוד זמן רב. המדינות החלשות והנחשלות צפויות להיפגע אף יותר ולהישאר הרחק מאחור מבחינת קצב ההתאוששות והטיפול בנזקי המשבר. גם נוהלי הריחוק החברתי ימשיכו ללוות את העולם בשנה הקרובה, ואיתם הצעדים הפיסקליים והמוניטריים להתמודדות עם נזקי המשבר. אי-הוודאות הבריאותית, עלייתה של אסיה והקשיים בכלכלות המערב משפיעים מאוד על ישראל, שמדינות המערב הן עדיין שותפות הסחר ומקורות זרימת ההון העיקריים שלה.

השינוי בתוצר (באחוזים) בעולם



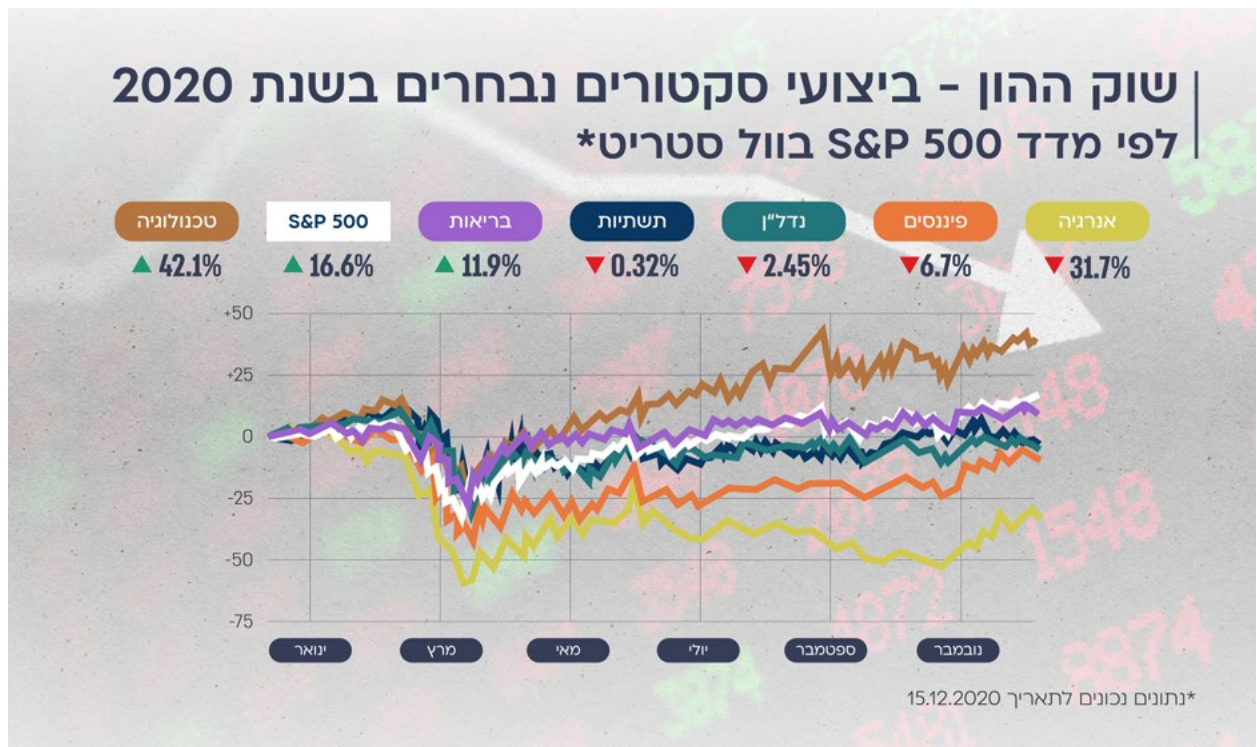
מבוסס על נתוני קרן המטבע העולמית, נכון לאוקטובר 2020

השינוי בתוצר (באחוזים) במדינות ובאזורים נבחרים



מבוסס על נתוני קרן המטבע העולמית, נכון לאוקטובר 2020

התנהלות שוקי ההון בעולם שיקפה בשנה החולפת שתי מגמות בולטות, שאמורות להימשך גם בשנת 2021. המגמה הראשונה היא הפגיעה הסלקטיבית של המשבר: בשעה שחברות בתחומים רבים – כמו התיירות, התעופה והאנרגיה – סבלו מירידות חדות, ענף הטכנולוגיה הפך לחוף המבטחים של המשקיעים ומשך את המדדים למעלה. המגמה השנייה היא ההסתגלות המואצת לכלכלה חדשה – דיגיטלית. רבים מנפגעי הגל הראשון של הקורונה בעולם הסתגלו לשינוי דפוסי העבודה והעבירו את פעילותם לסביבה דיגיטלית. מגמה זו צפויה להימשך ולהקנות יתרון למדינות ולחברות שייטיבו להסתגל, ויוכלו לייצא שירותים טכנולוגיים וידע. בראייה לעתיד, טכנולוגיה וחדשנות ימשיכו להיות הקטר הכלכלי הגלובלי ויחייבו מדינות, ארגונים ופרטים להשתנות כדי להישאר רלוונטיים.



בעיצומו של המשבר הגלובלי ולקראת תום כהונתו של הנשיא טראמפ, המערכת הבינלאומית מקוטבת, מפולגת, ממוקדת בעיקר בבעיות הפנים של כל מדינה ומדינה וממתינה להתבהרות ולכניסת הממשל החדש בארצות הברית. בשנת כהונתו הראשונה של ממשל בידן, עיקר הקשב והמשאבים יושקע פנימה במאמץ "לרפא את אמריקה": התמודדות עם מגפת הקורונה, המצב הכלכלי והקיטוב החברתי. במדיניות החוץ יינתן דגש מיוחד לחזרת ארצות הברית להסכמי האקלים הבינלאומיים. הממשל החדש, בניגוד לקודמו, ישוב לדפוסי פעולה ממסדיים מסורתיים, וצפוי כי מדיניותו בסוגיות השונות תתבסס על הליך מסודר של עבודת מטה וקבלת החלטות. הממשל יוביל שינוי כיוון מול הקהילה הבינלאומית: שיקום היחסים עם בעלות הברית באירופה ובמזרח אסיה, חיזוק התפקיד האמריקאי בזירה הגלובלית וחדוש שיתופי הפעולה הרב-צדדיים. בד בבד, ארצות הברית תפעל לחזור להסכמים בינלאומיים שממשל טראמפ פרש מהם, ותחדש את שיתוף הפעולה עם המוסדות הבינלאומיים שנזנחו בתקופתו.

ב-2021 תימשך התחרות האסטרטגית הרב-ממדית בין סין לארצות הברית, וכחלק ממנה גם תהליכי "היפרדות" (decoupling) טכנולוגית גוברת בין שתי המעצמות, תוך מאמץ הדדי למנוע עימות צבאי ביניהן. סין, שמיהרה להתאושש, תמשיך ליהנות מצמיחה כלכלית מהירה ותגביר את פעילותה הכלכלית והשקעותיה בעיקר בשוק הפנים ובשוקים המתפתחים, אך תיאלץ גם להתמודד עם תגובות נגד גוברות לפעילותה ולהתחזקותה ברחבי העולם. לצד הפוטנציאל לחיזוק שיתופי הפעולה בין המעצמות בנושאים חוצי גבולות, יימשכו הפערים העמוקים בהקשר לסוגיות שבמחלוקת – כלכלה וטכנולוגיה, קניין רוחני, זכויות אדם, טייוואן, גרעין ובקרת נשק.

ברוסיה קיימים קשיים רבים בזירה הפנימית ומעמדה הבינלאומי מדשדש נוכח הצניחה במחירי הנפט, ערעור היציבות במרחב הפוסט-סובייטי (בלרוס, קירגיזסטן, מולדובה, גיאורגיה, המלחמה בין אזרבייג'ן לארמניה) וכישלונות חוזרים בשיקום השיח עם ארצות הברית והאיחוד האירופי. כל אלה מאיצים את התקרבותה לסין, על אף הסיכונים והמתחים ביניהן. רוסיה תמשיך את פעלתנותה במסגרות הבינלאומיות, תנסה ליצור השפעה באמצעי לוחמה פוליטית ובאמצעי תודעה, והיא צפויה גם לנסות להרחיב את נוכחותה והשפעתה במזרח התיכון כמידת יכולתה.

אירופה "נושמת לרווחה" עם בחירתו של בידן ומצפה לשיקום הברית הטראנס-אטלנטית, בעודה מתמודדת עדיין עם השסע בין הגלובליסטים-ליברלים במערב לבין הכוחות הלאומניים העולים בעיקר במרכז היבשת, עם חילופי הנהגה צפויים בעקבות פרישת

סוגיית הגרעין האיראני צפויה לחזור השנה למוקד העיסוק של המערכת הבינלאומית באזור, נוכח שאיפת ממשל ביידן לחתור להסכם גרעין משופר בהתבסס על ה-JCPOA.

קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל, וכן עם סדרת אתגרים המצטרפת למשברים הפוליטי-אידאולוגי והכלכלי, שהחריפו בעידן הקורונה – המדיניות בנושאי פליטות והגירה, המאבק בטרור, תהליך הברקזיט, רענון נאט"ו, היחסים המתוחים עם רוסיה, גיבוש עמדה מאוחדת ביחס לסין וההתנהלות מול טורקיה ובהקשר למזרח הים התיכון.

המזרח התיכון

למרות השאיפה ארוכת השנים של ארצות הברית לצמצם את מעורבותה במזרח התיכון, כדי להפנות את עיקר הקשב והמשאבים החיצוניים לאזורים חשובים לה יותר, ובפרט מזרח אסיה ומערב הפסיפיק, האזור ממשיך להיות מוקד עניין של המערכת הבינלאומית. זאת בשל האתגרים שהוא מציב – תפוצת נשק בלתי

קונוונציונלי, איציבות, פליטות וטרור, וכן משאבי האנרגיה שהוא מספק, בעיקר לאסיה הצומחת. כך, סוגיית הגרעין האיראני צפויה לחזור השנה למוקד העיסוק של המערכת הבינלאומית באזור, נוכח שאיפת ממשל ביידן לחתור להסכם גרעין משופר בהתבסס על ה-JCPOA, רצונה של איראן להסיר מעליה את הסנקציות וכוונתן של רוסיה, מדינות אירופה ומדינות המפרץ למלא תפקיד מרכזי בדיאלוג בין וושינגטון לטהראן. בזירה הצפונית תמשיך רוסיה להיות שחקנית מרכזית, ולמרות האילוצים הגוברים (ובראשם החיכוך הגובר עם טורקיה והתחרות עם איראן על שיקום סוריה), היא תשמור על מעמדה כמייצבת ומסדירה.

שתי זירות העימות העיקריות של ישראל – לבנון ורצועת עזה – אינן נמצאות בשלב זה במקום גבוה בסדר היום הבינלאומי, ובפרט בכל הנוגע להסדרה ארוכת טווח ולפירוז, אולם הסלמה צבאית עשויה לשנות זאת. ממשל ביידן ינסה לקדם את תנופת הנורמליזציה בין ישראל למדינות באזור – מהישגיו הבולטים של ממשל טראמפ – ולשלב בה גם תכולות בהקשר הפלסטיני, שנדחק לשולי סדר היום העולמי בימי טראמפ וצפוי לשוב אליו, גם אם לא למרכזו. זאת בעיקר בניסיונות לחדש את השיח בין הצדדים ולקדם צעדים בוני אמון (דוגמת השבת הסיוע הכלכלי לרשות הפלסטינית, פתיחה מחדש של שגרירות אש"ף בווינגטון), ולא בהכרח להשיק תהליך מדיני מחדש, נוכח הערכת הסיכויים הנמוכים להצלחתו.



התחרות בין ארצות הברית לסין תמשיך לעצב את הדינמיקה במערכת הבינלאומית. נשיא סין שי ונשיא ארה"ב הנכנס ביידן בפגישתם ב־2015

צילום: REUTERS/Mike Theiler



חשש מהתגברות תופעות אנטישמיות. ציור
צלב קרס בבית קברות יהודי בצרפת
צילום: Nicolas Roses/ABACAPRESS.COM

עבור הקהילות היהודיות בתפוצות, המשבר החברתי-כלכלי במערב והקיטוב וההקצנה הפוליטיים עלולים להוביל להתגברות תופעות אנטי-ישראליות ואנטישמיות על גווניהן השונים (ימנית-קיצונית; פרוגרסיבית-מרקסיסטית; אסלאמיסטית-ג'האדיסטית) ולערער את תחושת הביטחון בקרבן. מנגד, בהתגברות האתגרים וכן בשובה של המפלגה הדמוקרטית (שמרבית יהודי ארצות הברית תומכים בה) לבית הלבן גלום פוטנציאל להגברת שיתופי הפעולה בין ישראל ליהדות התפוצות. גם הנורמליזציה בין ישראל לבין מדינות ערב עשויה לייצר פוטנציאל לקידום שיתופי פעולה וסובלנות דתית ולשמש משקל נגד להשפעת כוחות אסלאמיסטיים (טורקיה, קטר, האחים המוסלמים) באזור ובעולם.

המלצות למדיניות

לסיכום, בראש סדר היום העולמי ב-2021 תעמוד ההתמודדות עם משבר הקורונה (הבריאותי והכלכלי), לנוכח גלי התפרצות חוזרים של המגפה ובציפייה לחיסון בהמשך השנה, ולהתאוששות כלכלית בעקבותיו. בשלב זה, למזרח אסיה נקודת פתיחה טובה יותר ליציאה מהמשבר בהשוואה למערב; מדינות חצי הכדור הדרומי, שתשתיתן הבריאותית והכלכלית הייתה פחותה מלכתחילה, צפויות להיחלש עוד יותר.

הדינמיקה הבינלאומית צפויה להמשיך להתאפיין בקיטוב ובפיצול, והשאיפה לפתור אתגרים גלובליים בערוצים רב-צדדיים תוגבל על ידי הישאבות הקשב של המעצמות לאתגרי הפנים (בראות, כלכלה ושסעים חברתיים בראשם) ועל ידי התחרות האמריקאית-סינית. זו צפויה להתמקד בעיקר בתחרות על דומיננטיות טכנולוגית-כלכלית (תשתיות תקשורת, בינה מלאכותית ונתוני עתק), וגם על עליונות צבאית, ובהתאם צפויים הענפים עתירי הטכנולוגיה לשמור על מעמדם כקטר הכלכלי העולמי. עם זאת, שינוי הגישה בווינגטון עם כניסת ביידן לבית הלבן והפוטנציאל לשיקום הברית הטרנס-אטלנטית עשויים ליצור מרחבים לשיתופי פעולה בין המערב לבין סין בתחומים שונים, ביניהם בריאות ואקלים, במקביל לסוגיות המחלוקת.

בהיעדר התלקחות שתחייב התערבות והשקעת משאבים, המזרח התיכון צפוי להתנהל במתח שבין מקומו הנמוך בסדר העדיפויות של המערכת העולמית לבין יכולתו לשאוב קשב על ידי משברים ואיומים. המגמה ארוכת הטווח היא דחיקתו של האזור לשולי העיסוק הבינלאומי, למעט בסוגיה האיראנית ובמאמצים שיוקדשו לחידוש המשא ומתן על הסכם הגרעין. הסיכויים לחידוש התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, שידרוש תשומות פוליטיות רבות, עדיין נמוכים, והעניין הבינלאומי בזירות העימות המרכזיות של ישראל מועט מאוד, אלא אם הן יתלקחו.

**בראש סדר היום העולמי ב־2021
תעמוד ההתמודדות עם משבר
הקורונה (הבריאות והכלכלי), לנוכח
גלי התפרצות חוזרים של המגפה
ובציפייה לחיסון בהמשך השנה,
ולתאוששות כלכלית בעקבותיו.**

אם כן, נראה כי השנה הקרובה תעמוד בסימן של פער בין ציפיות דוחקות למציאות מתממה, כאשר חסמים רבים יוסרו, אם בכלל, רק במחצית השנייה של השנה – השפעת החיסון שיאפשר את תחילת מיגור הקורונה והתאוששות מהמשבר, ההמתנה להתייצבות הממשל החדש בווינגטון ולראשית פעילותו, ובישראל – התייצבות המערכת הפוליטית (אולי לאחר סבב הבחירות הקרוב).

לנוכח המגמות שתוארו, מומלץ לישראל:

- להיערך לממשל אמריקאי חדש בעל תפיסת עולם שונה מקודמו, לחתור לתיאום מדיניות עם ממשל בידן, למיצוי הזדמנויות (הלחץ על איראן וחזבאללה, הנורמליזציה), לצמצום סיכונים ולליבון נקודות המחלוקת והמתחים הפוטנציאליים במערכת היחסים בין המדינות (הסכם הגרעין עם איראן, היחסים הכלכליים עם סין והסוגיה הפלסטינית).
- לשקם את היחסים עם המפלגה הדמוקרטית ועם הקהילה היהודית בארצות הברית, גם ובפרט בהינתן מחלוקות, לצד שימור היחסים הטובים עם המפלגה הרפובליקנית.
- להתאים את התשתיות ואת המדיניות לעידן התחרות הבין־מעצמתית ולשינויים בכלכלה הגלובלית: חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל (טכנולוגיה וחדשנות), השקעה בתשתית הנחוצה לשימור יתרונות אלו (הון אנושי, תשתיות תקשורת), טיפוח סביבה עסקית אטרקטיבית להשקעות חוץ (ממזרח אסיה, מהמפרץ ומהמערב) וכינון "ברית חדשנות" עם ארצות הברית.
- לצד חיזוק היחסים ההדוקים עם ארצות הברית, בדגש על טכנולוגיה, והרחבת הדיאלוג האסטרטגי עימה בנושאי אסיה, מומלץ לישראל להמשיך בדיאלוג שוטף עם סין, לנסות לקדם שיפורים במדיניותה (כגון במוסדות הבינלאומיים) במסגרת המגבלות ולחזק את הקשר הכלכלי עם מדינות אסיה. על ישראל ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות עם סין, לגבש מדיניות המאזנת מיצוי הזדמנויות וניהול סיכונים ולהעמיק את הידע שלה על סין המודרנית.
- לשקם ולחזק את היחסים עם האיחוד האירופי ועם מדינות המערב ביבשת, ולהיערך ליום שאחרי מרקל. זאת באמצעות המשך הניסיון לחידוש הדיאלוג המדיני עם בריסל, רתימת מדינות אירופה נגד איומי איראן ושלוחיה ואתגרי טורקיה, העלאת רעיונות ליוזמות בשילוב אירופה במזרח הים התיכון, שילוב הדיאלוג הים־תיכוני והמפרצי במסגרת נאט"ו ושילוב תשומות אירופיות בנושא הפלסטיני, תוך מינוף הנורמליזציה בין ישראל למדינות במפרץ.
- להתאים ולשפר את מנגנוני הפעולה הדיפלומטיים של ישראל מול הפורומים הבינלאומיים והמסגרות הרב־צדדיות, שצפויים למלא תפקיד מורחב בסדר היום הגלובלי (אקלים, בריאות, בקרת נשק ועוד).
- לשלב את סוגיית יהודי התפוצות בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל, כולל בגיבוש גוף מטה מתאים ומנגנוני שיח והיועצות, ובהגדרת יחסי ישראל־תפוצות כמשימה לאומית שבמרכזה חינוך, מפגשים ודיאלוג, לצד התמודדות משותפת עם אתגרים (זהות, המשכיות, זיקה לישראל ומאבק באנטישמיות).