

המערכת הבינלאומית: עולם אחד, שתי תפיסות ומחנאות גוברת

אסף אוריון, שחר עילם, תומר פדלון, עודד ערן, אלדד שביט, דניאל ראקוב ושירה עפרון



המלצות



הגברת התיאום עם הממשל האמריקאי • מיצוי יתרונות בתחומי הטכנולוגיה לקידום יוזמות אזוריות ובינלאומיות • שימור היחסים הכלכליים עם סין ושיח עם רוסיה • שיפור היחסים עם אירופה • טיפוח קשרים עם קהילות יהודיות

מגמות



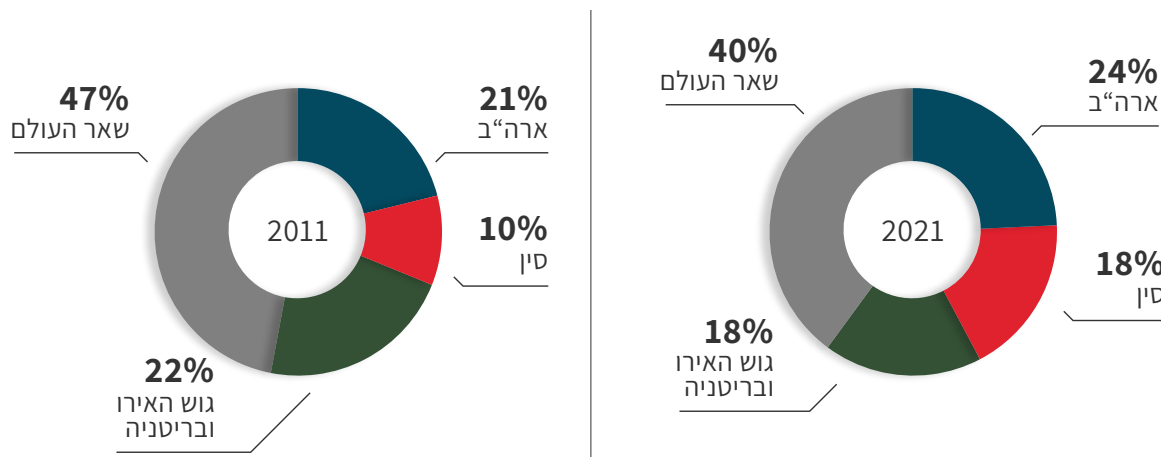
התאוששות כלכלית בצל שיבושי הקורונה • התחרות הבינ-מעצמתית מעמיקה את המחנאות בעולם • פוטנציאל לשיתוף פעולה בנושא האקלים • ממשל בידן ממוקד בזירת הפנים, שואף לצמצם קשב למזרח התיכון ומדגיש שיקולי זכויות אדם

המערכת הבינלאומית מצויה בטלטלה מרובת משברים ואתגרים, כשבמוקד נמשכים מאמצי ההתאוששות הכלכלית ממשבר הקורונה לצד ההתמודדות עם המגפה עצמה; התחרות בין ארצות הברית לסין מחריפה את המחנאות בדינמיקה הבינלאומית; ומנגד משבר האקלים מהווה רקע לבחינת היכולת לשתף פעולה על אף המחלוקות. הממשל האמריקאי מצמצם את הקשב שלו למזרח התיכון ולאתגרו ומציב מחדש שיקולי זכויות אדם במקום מרכזי במדיניותו, כשבקרקע קרבות בחירות האמצע וגובר הקיטוב הפוליטי בארצות הברית. כל אלה מדגישים את הצורך בעדכון המדיניות הישראלית כלפי הזירה הבינלאומית, ובייחוד הגברת התיאום עם הממשל האמריקאי ועם שחקני המפתח בקהילה הבינלאומית ורתימתם לקידום יעדיה של ישראל, ובראשם מניעת התגרענותה של איראן. זאת במקביל למיצוי יתרונותיה היחסיים של ישראל, בעיקר בתחומי המדע והטכנולוגיה, לקידום יוזמות שסייעו לייצוב המזרח התיכון ולהתמודדות עם משבר האקלים העולמי.

* חוקרי תוכניות המחקר של הקבוצה הבינלאומית במכון סייעו בגיבוש ההערכה ובכתיבתה.

שנת 2021 עמדה בסימן מאמצי ההתאוששות הגלובליים מטלטלת משבר הקורונה, ובפרט מהשפעותיה הכלכליות החריפות. מוקד הכלכלה העולמית המשיך לנוע מזרחה, במקביל להעצמת התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין. ממשל ג'ו ביידן עוסק בהתארגנות ובהתאמות ומנסה לשקם את מעמדה של ארצות הברית בראש מחנה המדינות הדמוקרטיות. על המיקום בראש סדר היום העולמי מתחרה ההתמודדות עם משבר האקלים לצד משברים דחופים אחרים, ביניהם המתיחות בין רוסיה לאוקראינה וסוגיית הגרעין האיראני.

תרשים 1: התוצר העולמי



מבוסס על נתוני קרן המטבע הבינלאומית (IMF)

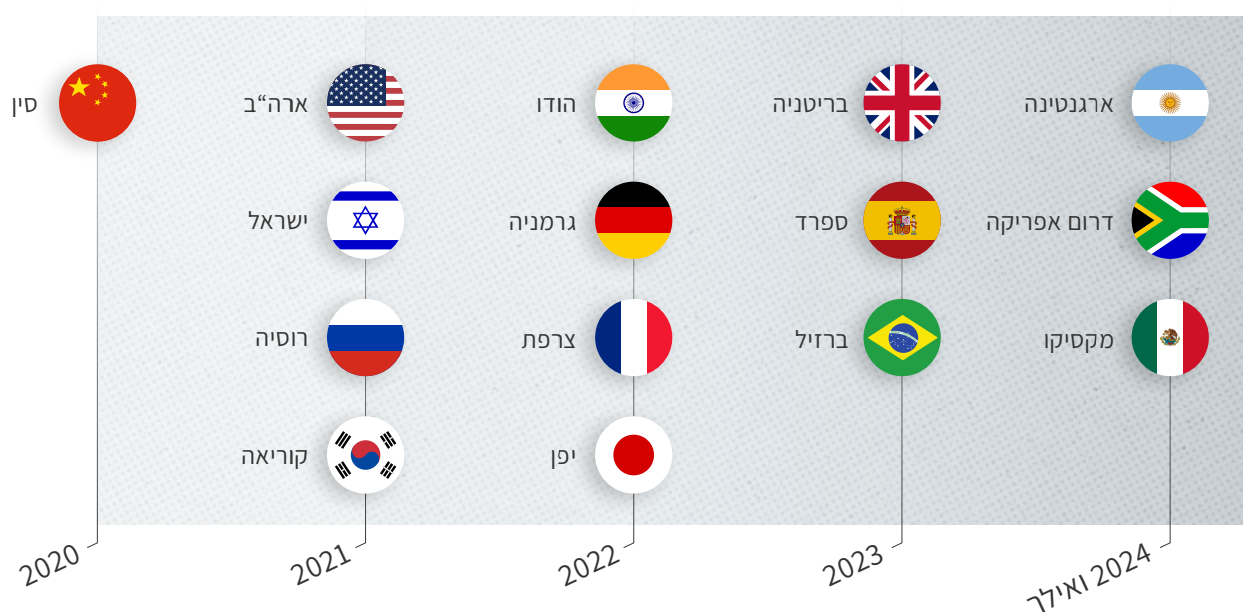
סביר להניח כי גם בשנת 2022 יחולו בזירה הבינלאומית שיבושים בשל גלים נוספים של תחלואת קורונה, פערי חיסונים והבדלים בין מדינות באופן ההתמודדות עם המגפה. אלה ימשיכו לפגוע בשרשראות הייצור והאספקה ואולי אף יגרמו משבר אינפלציה. מעמדה הכלכלי של אסיה ימשיך לעלות ובה בעת תימשך הירידה ההדרגתית בחשיבות המזרח התיכון ובקשב העולמי אליו. היציבות הפנימית (פוליטית-כלכלית-חברתית) תמשיך לעמוד בראש סדר העדיפויות של רוב מדינות העולם. התחרות בין המעצמות צפויה להחריף ולהגביר את המחנאות. הממשל האמריקאי ינסה להדק את קשריו עם בעלי בריתו ברחבי העולם ולגבש במקביל קואליציה של המדינות הדמוקרטיות כמשקל נגד למשטרים האוטוקרטיים, ובראשם סין ורוסיה. במסגרת זו סוגיית זכויות האדם תחזור למקום מרכזי ביחסים הבינלאומיים. משבר האקלים צפוי לעמוד בראש סדר היום העולמי כאתגר הגדול הניצב בפני האנושות בדור הנוכחי, כמעצב נורמות בזירה הבינלאומית וכבסיס מרכזי לשותפות ולתחרות גם יחד.

במהלך שנת 2021 התאוששה הכלכלה העולמית בקצב מהיר מהתחזיות המוקדמות. הצמיחה הגלובלית ב-2021 מוערכת בכשישה אחוזים, אחרי התכווצות של כשלושה אחוזים בשנת 2020. לפי קרן המטבע הבינלאומית, מגמת ההתאוששות תימשך והתחזית ל-2022 היא לצמיחת תוצר גלובלית של קרוב לחמישה אחוזים. עם זאת, המשבר הרחיב מאוד את הפערים בין מדינות עשירות ומחוסנות, שקצב השיקום הכלכלי שלהן גבוה בדרך כלל, לבין מדינות עניות ומחוסנות פחות שנותרו מאחור.

בפני הכלכלה העולמית יעמדו בשנה הקרובה אתגרים רבים ובהם שיבושים בשרשרת האספקה העולמית, שנמשכים ברציפות מינואר 2020; המאבק הבין-מעצמתי בין ארצות הברית לסין, שתרומתן המשותפת לתוצר העולמי עומדת על 42 אחוזים; עליית מחירי הסחורות וסכנת האינפלציה שחוזרת לקדמת הבמה אחרי היעדרות של 35 שנה; ואימוי סייבר התקפי על הפעילות העסקית בעידן של דיגיטציה מוגברת. נוסף על כך, היעדר חיסונים במדינות הפחות עשירות מסכן את ההתאוששות הכלכלית עקב החשש שיתפתחו במדינות הללו זנים עמידים בפני החיסון. על כן, בשנה האחרונה היינו עדים לניסיונות של חלק מהמדינות והמגזרים התעשייתיים להפחית תלות בשרשראות הגלובליות ואף להחזיר חלק קטן מהייצור לעולם המפותח. התופעה עדיין לא הגיעה להיקפים גדולים, אך אם תתרחב יהיו לה השפעות רבות על הכלכלה העולמית בשנים הבאות.

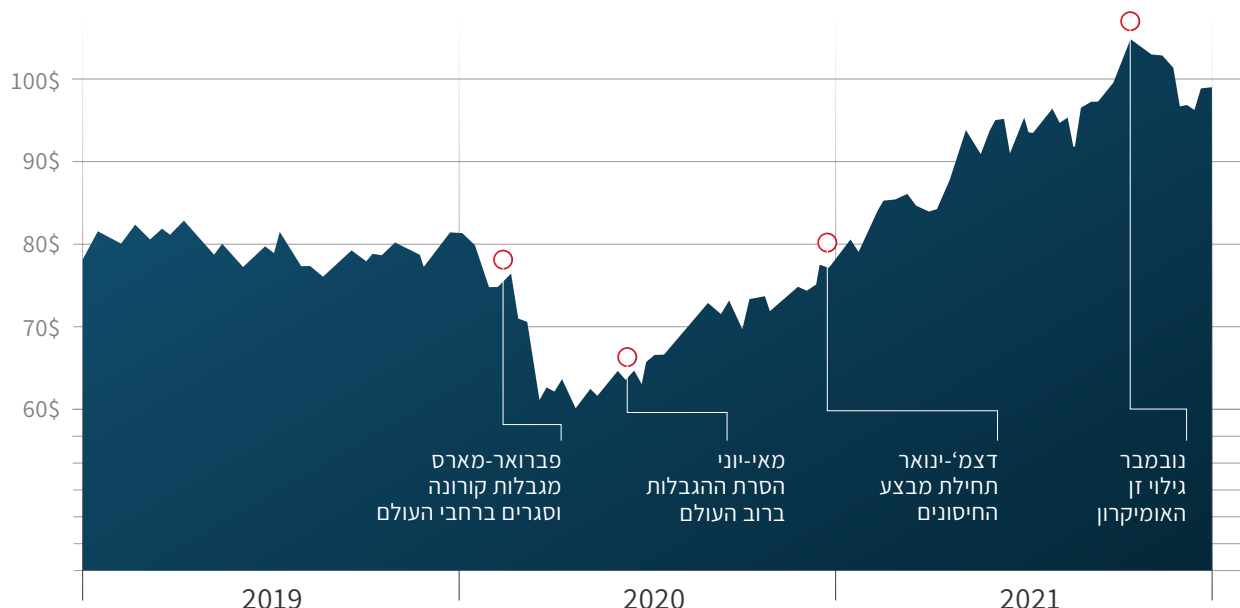
התחרות בין ארצות הברית לסין תמשיך להיות הגורם המעצב החשוב ביותר של המערכת כתחרות רב-ממדית על ערכים, אידיאולוגיה ועליונות כלכלית, טכנולוגית וביטחונית

תרשים 2: קצב ההתאוששות ממשבר הקורונה: מתי התוצר לנפש יגיע לרמתו ערב המשבר (2019)?



עיבוד לתחזיות ה־OECD (Economic Outlook – December 2021)

תרשים 3: מדד מחירי הסחורות של בלומברג, 2019–2021



מדד הסחורות של בלומברג (BCOM) מורכב ממגוון רחב של סחורות, לרבות מוצרי אנרגיה, סחורות תעשייתיות ומזון, ומשקף נאמנה את שוק הסחורות בכללותו

מדיניות הממשלות והבנקים המרכזיים בעולם בשילוב עם הצורך בשירותי הדיגיטציה בזמן המגפה יצרו ביקוש רב לשירותי הטכנולוגיה הישראלים. הגאות בשירותי ההייטק הטיבה עם הכלכלה הישראלית הן בהגברת הצמיחה והן במיתון לחצים אינפלציוניים. זרימת ההון הזר לישראל מחזקת את השקל ומוזילה את היבוא לישראל. עם זאת, הגאות הכלכלית בישראל תושפע מתהליכים גלובליים והיא מחייבת השקעות רבות יותר בהון האנושי הטכנולוגי ובתשתיות התקשורת, שיענו על הצרכים המקומיים הגדלים.

בארצות הברית הוקדשה שנת הכהונה הראשונה של ממשל ביידן להתארגנות מחדש, בראש ובראשונה לקידום סדר היום הפנימי שבמרכזו שדרוג התשתיות והכלכלה במקביל למיגור מגפת הקורונה. הממשל שואף להשלים בהקדם את מהלכיו העיקריים בזירת



הפנים, מחשש שיאבד בבחירות האמצע (נובמבר 2022) את הרוב הדמוקרטי בקונגרס ובסנאט. במדיניות החוץ התחזקה מגמת "הפנייה לאסיה" תוך מיקוד הקשב והמשאבים באתגרים שמציבה סין, בדגש על בניין יכולות וחזקת שותפויות עם בעלות הברית באירופה ובאסיה. כל זאת נוסף על קידום סוגיית האקלים והתעמתות מבוקרת עם רוסיה.

התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין תמשיך להיות הגורם המעצב החשוב ביותר של המערכת הבינלאומית. תחרות זו ניטשת על מבנה המערכת ועל הכללים, הנורמות והתכנים שעומדים בבסיסה. זוהי תחרות רב-ממדית על ערכים ואידיאולוגיה ועל עליונות כלכלית, טכנולוגית וביטחונית. היא מתנהלת במקדי חיוך גאו-אסטרטגיים שביניהם טיוואן, ים סין הדרומי והמרחב הארקטי. בשנה החולפת הוחרפה התחרות, בעיקר על רקע הגברת הלחץ מצד ממשל ביידן על סין אשר להתנהלותה בנושאי זכויות אדם, טיוואן, סחר בילטרלי ומאמציה להשפעה פוליטית באמצעות פעילות כלכלית ברחבי העולם, כולל בתחומים אסטרטגיים ורגישים. מגמה זו תימשך גם בשנים הקרובות, כאשר ללחץ האמריקאי צפויים להצטרף שותפים נוספים – האיחוד האירופי, בריטניה, אוסטרליה, קנדה, יפן ודרום קוריאה. סין מצידה תנסה להמשיך למנף את התאוששותה המהירה ממשבר הקורונה, אך תיאלץ גם להתמודד עם נקודות תורפה בכלכלתה, ביניהן חדלות הפירעון של ענקיות הנדל"ן הסיניות.

בינואר 2021 חזר **משבר האקלים** לראש סדר היום העולמי, עם הכרזתו של הנשיא ביידן על הצבת הסוגיה בראש סדר העדיפויות הביטחוני-לאומי של ארצות הברית ועל חזרתו להסכם פריז, שממנו פרש הנשיא טראמפ. בנובמבר התקיימה ועידת האקלים הבינלאומית בגלזגו, שבמסגרתה הציגו מדינות העולם את תוכניותיהן להתמודדות עם המשבר ואת התחייבויותיהן להפחתת פליטות גזי החממה בעשור הנוכחי, וכן נחתמו מספר הסכמים חשובים. המפתחות העיקריים להתקדמות הם מידת שיתוף הפעולה של סין במהלך הגלובלי שמובילה ארצות הברית, על אף היריבות ביניהן, והיקף הסיוע הכלכלי למדינות מתפתחות כדי שיתחוו כלכלות ירוקות. ב־2022 תתקיים ועידה בינלאומית נוספת בשארם א-שייח' וב־2023 באבו דאבי, והדיונים שייערכו בהן צפויים להתמקד, בין היתר, במשמעויות משבר האקלים למזרח התיכון ולצפון אפריקה.

אירופה מתמודדת עם גל תחלואת קורונה חריף נוסף, שמחמיר את הדשדוש הכלכלי של מדינות היבשת ומדגיש את התרופפות הלכידות ואת חולשת המנהיגות באיחוד האירופי. כל אלה יעמידו במבחן את הממשלה הליברל-דמוקרטית החדשה בגרמניה, הקטר הכלכלי והמדיני של אירופה, אשר החליפה את הממשלה השמרנית של אנגלה מרקל. בשנה הקרובה אירופה צפויה להמשיך להתמודד עם בעיית המהגרים והפליטים מאזורים מוכי סכסוכים פוליטיים ומשברים כלכליים באפריקה ובאסיה.

רוסיה מזהה את התקופה הנוכחית כהזדמנות לגבש כללי משחק חדשים ביחסיה עם המערב לאור שקט יחסי מבית לצד מחירי האנרגיה הגבוהים שתורמים לכלכלתה, ההתמקדות של ממשל ביידן בזירה הפנימית ובסין ואתגרי הפנים הרבים העומדים בפני

על רקע המגמות הגלובליות בולטים רצונה של הקהילה הבינלאומית להפחית קשב לנעשה במזרח התיכון ושאיפתה להכיל משברים באזור ולדחות ככל האפשר מעורבות בו

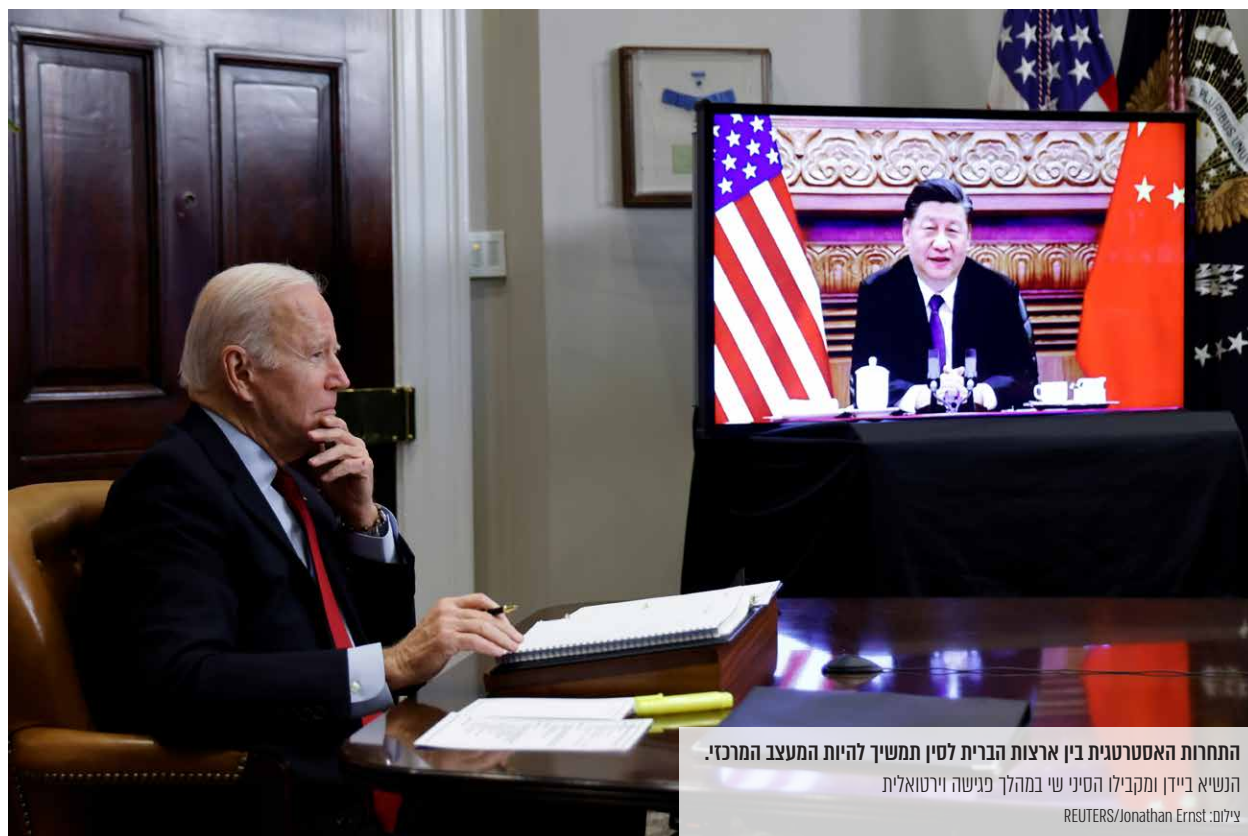
מדינות אירופה. מנגד, השנים הבאות עשויות להיות מאתגרות יותר לרוסיה: לחץ גובר לחילופי דורות בהנהגתה (בחירות לנשיאות ב־2024) והצורך להתאים את כלכלתה, שנשענת על יצוא פחמימנים, לאג'נדה הירוקה. ריכוז הכוחות הרוסיים בשלהי 2021 בגבולות אוקראינה נועד להעמיד את המערב במבחן ולכפות עליו הידברות עם מוסקבה – מעבר לסוגיות בקרת הנשק והסייבר – והכרה באינטרסים הרוסיים במרחב הפוסט־סובייטי. חרף סיכוני ההסלמה נראה כי רוסיה אינה מעוניינת להגיע לעימות צבאי רחב היקף באוקראינה, שיוביל להידרדרות חמורה אף יותר בקשריה עם המערב.

המזרח התיכון וישראל

על רקע המגמות הגלובליות בולטים רצונה של הקהילה הבינלאומית להפחית קשב לנעשה במזרח התיכון ושאיפתה להכיל משברים באזור ולדחות ככל האפשר מעורבות בו, בפרט מעורבות צבאית ובמחירים גבוהים. הנסיגה החפוזה של כוחות ארצות הברית ושותפותיה מאפגניסטן חיצקה באזור את ההערכה כי ארצות הברית מצמצמת את מעורבותה ומחויבותה כלפי בעלות בריתה, אף שבשלב זה אין היא מתכוונת לשנות את היערכותה הצבאית במפרץ, בעיראק ובסוריה.

במוקד תשומת הלב העולמית לאזור נמצאת איראן. מדיניותו הכוללת של הממשל האמריקאי במרחב תושפע מהתקדמות תוכנית הגרעין האיראנית ומהתפתחות המגעים לחזרה להסכם, שמתקיימים בשיתוף פעולה הדוק בין ארצות הברית לשותפותיה האירופיות. אומנם צומת ההחלטה בנושא האיראני קרב, אולם קיימים פערים מהותיים בין ישראל לשאר המדינות הרלוונטיות בנוגע לחשיבות הנושא, להגדרת האיום ולדרכי המענה, והקהילה הבינלאומית עלולה לקבל דשדוש והכלה כחלופה נוחה. ההתפתחויות בעימות בין ארצות הברית ואירופה לבין רוסיה עשויות להשפיע גם הן על היכולת לגבש פעולה משותפת בסוגיות המזרח־תיכוניות, ובראשן הגרעין האיראני ותהליך ההסדרה בסוריה.

ממשל ביידן נוקט גישה חיובית כלפי 'הסכמי אברהם' ומעוניין בהמשך חיזוק מערכות היחסים של ישראל עם מדינות האזור, ובה בעת מפגין קשב מוגבל לנושא הפלסטיני לאור הערכתו כי הסיכויים להתקדמות בעת הזו נמוכים מאוד. עם זאת, תחושת ההקלה בארצות הברית ובאירופה מחילופי הממשלה בישראל לא תנמיך את הציפיות מישראל לנקוט מדיניות מרוסנת בכל הנוגע



התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין תמשיך להיות המעצב המרכזי.

הנשיא ביידן ומקבילו הסיני שי במהלך פגישה וירטואלית

צילום: REUTERS/Jonathan Ernst



מבחן למדינות המערב.
חיילים רוסים בסמוך לגבול עם אוקראינה
צילום: REUTERS/Sergey Pivovarov

להתנחלויות בגדה המערבית ולהיבטי זכויות אדם ביהודה ושומרון ובכלל. הביקורת בנושא כלפי ישראל עלולה להמשיך למנוע את כינוס מועצת האסוציאציה של האיחוד האירופי ולשמש חסם בפני קידום היחסים בין ישראל לאיחוד.

בקהילות היהודיות בעולם גוברים אתגרי הביטחון האיש והקהילתי נוכח המשך תהליכי ההתערערות החברתית, הקיטוב וההקצנה הפוליטיים ואיתם המשך העלייה של גילויים אנטישמיים ואנטי-ישראליים, שגברו בשנה החולפת בעיקר בעקבות מבצע 'שומר החומות'. בעיות השורש – המשכיות יהודית וזיקה לישראל – יעמדו גם הן בראש סדר העדיפויות של הקהילות בעולם. שנת בחירות האמצע בארצות הברית צפויה להתאפיין בפוליטיזציה גוברת של סוגיית ישראל והתמיכה בה, באופן שישיע גם על הקהילה היהודית. בישראל עלולה סוגיית היחסים עם יהדות התפוצות להפוך למחלוקת פוליטית עקב הניסיון המבורך של ממשלת ישראל לפתוח דף חדש, בפרט עם הזרמים הליברליים, דרך ביסוס ערוצי הדיאלוג ונקיטת צעדים בוני אמון, ביניהם חידוש מתווה הכותל.

סיכום והמלצות – צורך בשיפור ערכה של ישראל כנכס עבור המערכת הבינלאומית

בראש סדר היום העולמי בשנת 2022 ימשיכו לעמוד מאמצי ההתאוששות ממשבר הקורונה ומהשלכותיו. התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין תאיץ את המחנאות הגוברת ותקרין על הדינמיקה הבינלאומית כולה. ההתמודדות עם משבר האקלים תהפוך למבחן העיקרי ליכולתה של הקהילה הבינלאומית לשתף פעולה על אף המחלוקות וניגודי האינטרסים. במסגרת מהלכיה של ארצות הברית להובלת מחנה המדיניות הדמוקרטיות חוזרת סוגיית זכויות האדם כשיקול מרכזי במדיניות וביחסים הבינלאומיים. 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. ההתפתחויות בנושא הגרעין האיראני ותוצאות המשא ומתן על חזרתן של איראן וארצות הברית להסכם יהיו גורם מעצב מרכזי ביחסי הגומלין של המעצמות עם האזור. הקיטוב החד בארצות הברית ובחירות האמצע שם עלולים להגביל את תמיכתה בישראל ולצמצם את חופש הפעולה שלה בסוגיות השנויות במחלוקת בין המדינות.

לנוכח המגמות שתוארו, בולט הפער הרחב בין פוטנציאל הנכסים המצטברים של ישראל – בתחומי הכלכלה, הטכנולוגיה, הסייבר, האנרגיה, המים, הרפואה, הביטחון ומערכות היחסים באזור – לבין יכולתה לקדם את יעדיה המדיניים והביטחוניים החיוניים, שברובם חשובים פחות לשאר העולם.

פער זה מחייב לשפר את ערכה של ישראל כנכס באזור ובזירה הבינלאומית:

- במזרח התיכון – ישראל נדרשת להמחיש את היותה נכס ולהגביר את פעילותה כגורם מייצב, הנוטל חלק רב יותר במענה האזורי למערערי היציבות ולוואקום שיצרה המעורבות הבינלאומית הפוחתת באזור.
 - בעולם – על ישראל לפתח את יתרונותיה היחסיים כדי למצב את עצמה כשותפה מרכזית בסוגיות גלובליות, ובראשן אקלים וטכנולוגיה.
- לשם כך נדרש תהליך בניין כוח שבמרכזו השקעה ממשלתית אסטרטגית וארוכת טווח, הכרוכה בשינויים מערכתיים ובהשקעת משאבים מרובים בתחומי הכלכלה, החדשנות הטכנולוגית, תשתיות התקשורת והמידע, החינוך המדעי, יחסי החוץ ומערכות הביטחון.
- התמודדות משופרת מחייבת לחזק את המנגנונים הממשלתיים העוסקים בהבנת המורכבות של המערכת הבינלאומית – ריבוי השחקנים, המסגרות והסוגיות שעל הפרק – ובגיבוש מדיניות דיפרנציאלית מתאימה.
- נוסף על כך מומלץ לישראל:
- לשמר חופש פעולה מדיני מול השחקנים המובילים במערכת הבינלאומית, בלי לפגוע ביחסים המיוחדים עם ארצות הברית.
 - להעצים את הדיאלוג והתיאום עם וושינגטון בסוגיות המרכזיות החשובות לשני הצדדים – איראן, סין, נורמליזציה במזרח התיכון ופיתוח אזורי, הסוגיה הפלסטינית, זכויות אדם, עתיד המעורבות האמריקאית באזור.
 - לפעול לחיזוק הקשב מצד הממשל האמריקאי לעמדות ישראל על ידי המשך דיאלוג דיסקרטי; להימנע מהחצנת חילוקי דעות ומצעדים מתריסים; להתחשב באינטרסים של הממשל; ובמקביל להדגיש את הצרכים המדיניים, הביטחוניים והכלכליים של ישראל ואת יכולתה לתרום גם לקידום היעדים האמריקאיים באזור ומחוצה לו.
 - להעצים את ערכה כנכס לארצות הברית, בפרט דרך העמקת שיתוף הפעולה בתחומי הסייבר והטכנולוגיה.
 - לחתור לשימור התמיכה האמריקאית הדו־מפלגתית (ציבורית ופוליטית) בישראל ולהרחיב את המאמצים לשיפור היחסים עם הקהילה היהודית בארצות הברית.
 - להמשיך לפתח יחסים כלכליים פוריים ובטוחים עם סין (במלאת 30 שנה לכינון היחסים עימה), תוך התחשבות רבה ברגישותה של ארצות הברית בנושא ובדרישותיה; לשמר את ערוצי השיח הפתוחים עם מוסקבה, בפרט בהקשרי איראן והזירה הצפונית. כל זאת תוך תיאום הדוק ושקיפות עם וושינגטון.
 - לשפר את הדיאלוג המדיני עם מוסדות האיחוד האירופי ולהרחיב את שיתוף הפעולה עם בריסל בנושאי אקלים, סייבר ולוחמה בטרור. זאת במקביל לדיאלוג בנושא פיתוח כלכלי באזור ובזירה הפלסטינית.
 - לשקלל את סוגיית הקהילות היהודיות בעולם בתהליכי קבלת ההחלטות, ובמסגרת זו לכוון גוף מטה ומנגנוני שיח והיועצות. להגדיר את יחסי ישראל עם התפוצות כמשימה לאומית שבמרכזה חינוך, מפגשים ודיאלוג, לצד התמודדות משותפת עם אתגרים (זהות, המשכיות, זיקה לישראל ומאבק באנטישמיות).