

# עדכן אסטרטגי



כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי

כרך 23 | גיליון 3 | יולי 2020

כתב העת **עדכן אסטרטגי** – כתב עת רב־תחומי לביטחון לאומי, מופץ בכל רבעון ומיועד להעשיר ולאתגר את השיח המחקרי והציבורי במנעד הנושאים הקשורים לביטחון לאומי בהקשרו הרחב ביותר. לצד המיקוד בישראל ובמזרח התיכון, נכללים בכתב העת גם מאמרים העוסקים בסוגיות ביטחון לאומי בזירה הבינלאומית. הדגש בכתב העת הוא למאמרים מחקריים ואקדמיים באופיים, אך לצדם נכללים בכתב העת גם מאמרי מדיניות, סקירות אקדמיות, ביקורת ספרים ובמות שיח בהשתתפות מומחים.

המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על ידי חוקרי המכון ואורחיו והדעות המובעות בהם הן של המחברים בלבד.

#### עורך ראשי

תא"ל (מיל') איתי ברון

#### עורכים

ד"ר קובי מיכאל וד"ר כרמית ולנסי

#### עורכת משנה

ד"ר ג'ודי רוזן

#### יו"ר המערכת

אלוף (מיל') עמוס ידלין

#### חברי המערכת

תא"ל (מיל') שלמה ברום, ד"ר יואל גוז'נסקי, פרופ' עזר גת, אפרים הלוי, ד"ר מרק הלר, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, ד"ר גליה לינדנשטראוס, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, ד"ר עודד ערן, ד"ר ענת קורץ, ד"ר אפרים קם, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

#### עורכת לשון: מירה ילין

**עיצוב גרפי:** מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

**עיצוב לוגו:** b-way digital

**דפוס:** דיגיפרינט

**המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)**

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556  
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: sa-editors@inss.org.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

© כל הזכויות שמורות

ISSN 0793-8950

# תוכן העניינים

## ■ הבמה המחקרית

|    |                                                                           |
|----|---------------------------------------------------------------------------|
| 3  | ישראל והעולם הערבי – לשבור את תקרת הזכוכית<br>אייל זיסר                   |
| 15 | תרומותיה של ארצות הברית לביטחון ישראל<br>איתן גלבוע                       |
| 30 | יחסי ישראל והאו"ם במבחן הזמן<br>ירון סלמן                                 |
| 43 | תנועת חולות הזמן: השינוי במדיניותה של הודו כלפי ישראל<br>פ"ר קומאראסוואמי |
| 55 | "אפקט מובילאיי" ביחסי אמריקה הלטינית-ישראל (2019-2009)<br>מאוריסיו דימנט  |

## ■ במת מדיניות

|    |                                                                               |
|----|-------------------------------------------------------------------------------|
| 71 | מדיניות החוץ של ישראל במבחן הנסיבות החדשות ב־2020<br>עודד ערן ושמעון שטיין    |
| 79 | המדיניות הישראלית ביחס למשולש היחסים עם יוון וקפריסין<br>אורנה מזרחי          |
| 85 | רוסיה כאתגר לביטחונה הלאומי של ישראל – האומנם "נמר של נייר"?<br>דניאל ראקוב   |
| 92 | בין מודיעין לדיפלומטיה – מהפכת המידע כפלטפורמה לשדרוג הדיפלומטיה<br>יצחק אורן |

## ■ במת שיח

|    |                                                                     |
|----|---------------------------------------------------------------------|
| 98 | רב־שיח בנושא מדיניות החוץ של ישראל<br>בהנחיית קובי מיכאל וירון סלמן |
|----|---------------------------------------------------------------------|

## ■ סקירה אקדמית

|     |                                                                                                            |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 104 | הפוטנציאל הלא־ממומש של יחסי ישראל ומדינות ערב: שיתוף פעולה אזורי בצל הסכסוך הישראלי-פלסטיני<br>רועי קיבריק |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## ■ ביקורת ספרים

|     |                                                                                             |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 110 | מדיניות החוץ הישראלית: עם לא לבדד ישכון / פרופ' אורי ביאלר<br>אהוד ערן                      |
| 114 | מלחמה במקום שלום: מאה שנות לאומיות ומיליטריזם בישראל / אורי בן־אליעזר<br>מאיר אלרן וגבי שפר |
| 117 | תרומתה של היהדות לאינטגרציה האירופית / שרון פרדו והילה זהבי (עורכים)<br>יובל ריינפלד        |

# דבר העורכים

הגיליון הנוכחי של כתב העת רואה אור כגיליון נושאי, העוסק בהיבטים שונים ומגוונים הקשורים למדיניות החוץ של ישראל ולהשפעותיה על הביטחון הלאומי. במדורי הגיליון מוצגים היבטים שונים ומרתקים בהסתכלות היסטורית, אקטואלית ואף עתידית, המאפשרים מבט עיוני-מחקרי ומעשי, מקיף ועדכני בנוגע למדיניות החוץ של ישראל. לצד מאמרי מחקר, מאמרי מדיניות, סקירת ספרות וביקורות ספרים הנוגעים למדיניות החוץ של ישראל, תמצאו בגיליון זה גם סיכום של רב־שיח שבו השתתפו גם בכירים לשעבר ממוסד החוץ, ושבמסגרתו נדונו סוגיות ושאלות בנוגע למעמד משרד החוץ, לדפוסי פעילותו ולמידת הרלוונטיות וההשפעה שלו, והוצגו המלצות לשינויים מבניים ותפקודיים.

ההחלטה לייחד את הגיליון למדיניות החוץ של ישראל נובעת מהבנתנו את החשיבות של יחסי חוץ ודיפלומטיה בממדיה השונים לביטחון הלאומי, בהגדרותיו הרחבות והעדכניות. אנו ערים לחולשה ההיסטורית של משרד החוץ ושל הדיפלומטיה מאז הקמת המדינה. הביטחון במובנו הצבאי נתפס על ידי דוד בן־גוריון וממשיכי דרכו כראשון ועיקרי בחשיבותו, והדיפלומטיה נחשבה משנית לו וזו שאמורה לשרת את הביטחון. תפיסת הביטחון הלאומי המסורתית והעכשווית עיצבה את המתח בין דיפלומטיה ומשרד החוץ לבין ביטחון והממסד הביטחוני, ובכללו קהילת המודיעין. המתח בין הביטחון, שנתפס כקיומי, לבין הדיפלומטיה, שנתפסה כמסייעת בלבד, קיבע את חולשתו של משרד החוץ. נוסף על כך מייצר מתח זה דילמות תאורטיות ודילמות מעשיות מהותיות בכל הקשור למקומם של משרד החוץ והדיפלומטיה בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לביטחון לאומי, למהותה של מדיניות חוץ והשתלבותה בעשייה למול אתגרי הביטחון הלאומי, ולמקומה של העשייה הדיפלומטית בפעילות הממסד הביטחוני והמודיעיני.

בגיליון זה בחרנו להביא בפני הקוראים קשת רחבה של נושאים, שאלות ודילמות, המרחיבים את היריעה בכל הנוגע לממשקים שבין מדיניות חוץ ודיפלומטיה לבין ביטחון לאומי, ובהם: מעמד משרד החוץ; מדיניות החוץ של ישראל ואתגריה; יחסי ישראל והאו"ם; יחסי ישראל עם מעצמות־העל (ארצות הברית, רוסיה וסין); יחסי ישראל עם מעצמות אזוריות (הודו) ועם העולם המתפתח (אמריקה הלטינית כדוגמה); ומבט עתידי על דיפלומטיה, יחסי חוץ ומשרד החוץ. אנו תקווה שיהיה בגיליון זה כדי להרים תרומה לחוקרים ולאנשי המעש, כמו גם לשיח הציבורי והמקצועי בנושאים אלו, ושהיה בכך כדי לאתגר מוסכמות קיימות ולעודד חשיבה ביקורתית לגבי הקיים ולגבי הנדרש והניתן לשינוי.

הגיליון הוא פרי יוזמה משותפת של מערכת עדכן אסטרטגי ושל ד"ר ירון סלמן, שהצטרף אלינו (עורכי כתב העת) כעורך אורח וסייע לגיבוש הרעיון והתוצר הסופי, ועל כך נתונה לו תודתנו. תודה מיוחדת לכל מי שנרתמו למאמץ ותרמו בכתיבתם ובנכונות להשתתף ברב־שיח, ובעיקר בסובלנות שגילו לביקורות השופטים ולהערותינו כעורכים.

בברכת קריאה מהנה ומועילה, ואתם מוזמנים כמובן לבקר באתר כתב העת ולהתרשם מהעושר העצום של מאמרים שפורסמו בו מאז השקתו.

ד"ר קובי מיכאל – עורך

ד"ר כרמית ולנסי – עורכת

ד"ר ירון סלמן – עורך אורח



GPO/Handout via REUTERS. ראש הממשלה בנימין נתניהו פוגש את הסולטאן קאבוס בן־סעיד בעומאן, 29 באוקטובר 2018.

## ישראל והעולם הערבי – לשבור את תקרת הזכוכית

אייל זיסר

עניינו של מאמר זה הוא מערכת היחסים בין ישראל לבין שכנותיה הערביות בעשורים האחרונים. מערכת יחסים זו עומדת בסימן של נכונות, המשותפת לשני הצדדים, לקדם שיתוף פעולה שבחלקו הוא בעל ממדים אסטרטגיים, בעיקר בתחומי הביטחון, נוכח אתגרים ואיומים משותפים. בכך בא לידי ביטוי המהפך שהתחולל ביחסי ישראל-ערב מאז קמה מדינת ישראל, היינו, מעבר מעוינות, איבה ואף דחייה להשלמה, גם אם לעיתים בלית ברירה, לנכונות לחיות בדו־קיום ובשלום, ולבסוף אף לשיתוף פעולה הדוק. בכל זה יש כדי לבטא גם את פניו המשתנות של המזרח התיכון בעשורים האחרונים: שקיעת הערביות, ועוד קודם לכן היחלשותן של מדינות ערב, ומנגד התחזקותה של ישראל עד כדי הפיכתה לשחקנית אזורית בעלת עוצמה צבאית, מדינית וכלכלית. אחת התוצאות של תהליך זה היא ירידה במרכזיותה של השאלה הפלסטינית כמחוללת את מערכת היחסים הישראלית-ערבית. עם זאת, שאלה זו עודנה בעלת חשיבות והיא מוסיפה להוות תקרת זכוכית בכל מאמץ לקדם את היחסים בין העולם הערבי לבין ישראל. בפני ישראל נפתח אפוא חלון הזדמנויות – למלא תפקיד של שחקנית מובילה באזור ולקדם את יחסיה עם העולם הערבי שסביב לה. עם זאת עליה לזכור כי מערכת הקשרים שרקמה עם שכנותיה הערביות לא התייצבה והתבססה דיה; היא ניצבת על רגל אחת שעניינה אינטרסים משטריים ומדינתיים, וחסרה לה הרגל השנייה של תמיכה ציבורית רחבה מצד דעת הקהל בעולם הערבי.

מילות מפתח: יחסי ישראל-ערב, תהליך השלום, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, העולם הערבי.

## מבוא

בדצמבר 1999 חודש המשא ומתן לשלום בין ישראל לבין סוריה. בטקס שהתקיים על מדשאות הבית לבן הכריז שר החוץ הסורי פארוק א-שרע – שנשלח לווינגטון מטעמו של הנשיא חאפז אל-אסד לנהל את שיחות השלום עם ראש ממשלת ישראל אהוד ברק – כי השגת הסכם שלום בין שתי המדינות תוביל להפיכתו של הסכסוך בין ישראל לבין הערבים מ"סכסוך קיומי", שבו לוחמים הצדדים היריבים מלחמת חורמה ואף מלחמת שמד זה בזה, ל"מאבק על גבולות" שניתן ליישבו סביב לשולחן המשא ומתן. א-שרע הסביר כי

אלו המסרבים להשיב את האדמות הכבושות לבעליהם המקוריים על בסיס החלטות הלגיטימיות הבינלאומיות (מוסדות האו"ם), שולחים בסירובם זה מסר לערבים שלפיו הסכסוך בין ישראל לערבים הוא סכסוך של קיום, סכסוך אשר שפיכות הדמים שהוא מוביל אליה לעולם לא תסתיים, והוא אינו סכסוך לגבי גבולות שיכול להסתיים ברגע שהצדדים יקבלו את זכויותיהם [...] אנו מגיעים כעת לרגע אמת וכל אחד יודע שהסכם שלום בין סוריה וישראל ובין ישראל ללבנון פירושו עבור האזור סיום עידן המלחמות והעימותים ופתיחת דיאלוג בין ציוויליזציות, פתיחת עידן שבו תתקיים [בין ישראל לשכניה הערבים] תחרות מכובדת בתחומים שונים – פוליטי, תרבותי מדעי וכלכלי (א-שרע, 1999).

מאוחר יותר, בפברואר 2000, הוסיף א-שרע והסביר בהרצאה שנשא בדמשק בפני באי כינוס של איגוד הסופרים הערבים, כי על הערבים להכיר בכך שידה של הציונות היא שהייתה על העליונה במאבק ההיסטורי שניהלה עימה התנועה הלאומית הערבית, מאבק שהחל עוד בראשית המאה ה-20 עם הופעתן של שתי תנועות אלו על בימת ההיסטוריה, ומכאן שהשגת הסכם שלום עם ישראל היא הכרח בל יגונה במטרה להביא לסיומו של מאבק זה, שבו אין הערבים יכולים עוד לנצח (א-שרע, 2000).

דבריו אלו של פארוק א-שרע, ועוד קודם לכן עצם שיגורו אל הבית הלבן לפגוש בראש ממשלת ישראל אהוד ברק, העידו על נכונות ואולי אף על דחיפות מצידה של דמשק להגיע להסכם שלום עם ישראל. אלא שכישלון ועידת הפסגה בין הנשיא הסורי חאפז אל-אסד ונשיא ארצות הברית ביל קלינטון, בז'נבה במארס 2000, ומאוחר יותר מותו של הנשיא הסורי ביוני 2000 סתמו

את הגולל על הסיכוי להגיע להסכם בין ישראל לבין סוריה. כמה חודשים לאחר מכן, בספטמבר 2000, פרצה האינתיפאדה השנייה. זו הביאה לקריסתו של המשא ומתן שניהלה ישראל עם הפלסטינים ודנה את שני הצדדים להמשך של מאבק עקוב מדם, שגבה מהם אלפי קורבנות (רבינוביץ', 2004).

לרגע נדמה היה כי נבלמה המגמה של השלמה ואף פיוס בין ישראל לבין הערבים, שנראתה בשלהי שנות ה-90 כמגמה שחצתה את נקודת האל-חזור. על כך העידו הפיכתו של ארגון חזבאללה לגורם כוח בעל מעמד ומשקל בלבנון בעקבות הנסיגה החד-צדדית של צה"ל מרצועת הביטחון בדרום לבנון במאי 2000, כמו גם השתלטותו של חמאס על רצועת עזה בהפיכה צבאית שביצע בפברואר 2007 נגד שלטונה של הרשות הפלסטינית, למעלה משנה לאחר שישאל נסוגה ממנה נסיגה חד-צדדית, בספטמבר 2005. שני ארגונים אלו שללו מכול וכול השלמה ופיוס עם ישראל והטיפו להמשך המאבק עימה. מכאן שהישיגיהם בלבנון ובעזה העידו לכאורה כי בניגוד לדבריו של שר החוץ הסורי פארוק א-שרע, הרי אין כל הכרח או דחיפות להגיע להסדר עם ישראל, אלא נהפוך הוא – ניתן להוסיף ולהיאבק בה ואף להגיע להישגים במאבק זה.

אלא שבסופו של דבר נאלצו גם חזבאללה וחמאס להגיע להבנות, גם אם לא ישירות, עם ישראל. זו האחרונה הוסיפה אפוא לקדם את יחסיה עם מרבית שכנותיה הערביות ואף כוננה שיתוף פעולה, לרוב בעל אופי ביטחוני וממילא גם חשאי, עם כמה מהן.

סיפור מערכת היחסים בין ישראל לבין שכנותיה הערביות מאז קמה במאי 1948 הוא אפוא סיפור של מעבר מעוינות, איבה ואף דחייה להשלמה, גם אם לעיתים בלית ברירה, לנכונות לחיות בדו-קיום ובשלום, ולבסוף אף לרצון משותף לקדם שיתוף פעולה, שבחלקו הוא בעל ממדים אסטרטגיים, נוכח אתגרים ואיומים משותפים.

בכל זה יש כדי לבטא את פניו המשתנות של המזרח התיכון בעשורים האחרונים: שקיעת הערביות, ועוד קודם לכן היחלשותן של מדינות ערב, ומנגד התחזקותן של ישראל עד כדי הפיכתה לשחקנית אזורית בעלת עוצמה צבאית, מדינית וכלכלית. במהפך זה בפניו של המזרח התיכון יש כדי לכרסם בחשיבותה ואף במרכזיותה של השאלה הפלסטינית כמחוללת את מערכת היחסים הישראלית-ערבית, או אף כציר שסביבו היא מתנהלת. שאלה זו עודנה בעלת חשיבות והיא מוסיפה להוות תקרת זכוכית בכל מאמץ לקדם את היחסים בין העולם הערבי לבין ישראל. אבל לפי שעה עלה בידי מדינות ערב לתמרן בהצלחה בין מחויבותן לשאלה הפלסטינית,

עלייה יהודית לארץ ישראל, ונמשך ואף התעצם במהלך שנות המנדט הבריטי בארץ ישראל. שיאו במלחמת העצמאות במאי 1948, שהסתיימה בתבוסה כפולה לצד הערבי: תבוסתם של ערביי ארץ ישראל, שרבים מהם הפכו אז לפליטים במדינות ערב השכנות, אך גם תבוסתן של מדינות ערב, שרבות מהן שיגרו את צבאן להשתתף בלחימה בארץ ישראל, במטרה מוצהרת למנוע את הקמתה של מדינה יהודית בה (מוריס, 2003). כך הפך המאבק בין יהודים לערבים בארץ ישראל לסכסוך בין ישראל לבין העולם הערבי, ולמעשה לתליכיד של סכסוכים בין ישראל לבין שכנותיה הערביות, שכל אחד מהם התפתח בנתיב משל עצמו. כך הסכסוך בין ישראל לבין מצרים, זה שהתנהל בין ישראל לסוריה ועוד. סכסוכים אלו היו קשורים זה בזה וכולם נגעו כמובן בשאלה הפלסטינית, ובכל זאת כל אחד מהם התפתח, הסלים והתפרץ – ובמקרה המצרי והירדני אף מצא את פתרונו – בנתיב נפרד משלו.

נקודת המוצא של הצד הערבי לסכסוך הייתה סירוב נחוש ונחרץ להכיר בזכות קיומה של ישראל באזור, וממילא, לכוון עימה יחסי שלום. את הסרבנות הערבית הזינה האמונה כי חיסולה של ישראל הוא לא רק "הכרח היסטורי", בשל היותה של ישראל בעיניהם של הערבים ישות תוקפנית ושואפת התפשטות, אלא מטרה בת-השגה ומימוש, גם אם בטווח הארוך, בשים לב למקורות החולשה שלה ובראשם מאזן דמוגרפי הנוטה לצד הערבי (הרכבי, 1968).

אלא שבחלוף השנים הלכו ונסדקו חומות האיבה והעוינות שהקיפו את ישראל, והעולם הערבי החל להשלים, הלכה למעשה, עם קיומה ולגלות נכונות לסיים את הסכסוך ואף לכוון עימה יחסים של שלום. מלחמת ששת הימים ביוני 1967 ולאחריה מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973 הן שסללו במידה רבה את הדרך לשלום, משום שמוטטו את אמונתם של הערבים כי לטווח הארוך ניצחונם מובטח, ומשום כך כל שעליהם לעשות הוא לדבוק בסטטוס קוו של לא שלום ולא מלחמה, אשר שרר בינם לבין ישראל. לערבים התחוור גם כי אם ברצונם להחזיר לידיהם את השטחים שאיבדו במהלך מלחמת ששת הימים, ואם ברצונם להגיע לליבה ואף לכיסה של ארצות הברית כדי להתמודד עם בעיות חברה וכלכלה מבית, עליהם להגיע להסדר שלום עם ישראל.

נשיא מצרים אנואר א-סאד את היה הראשון לסדוק את חומת העוינות והאיבה הערבית לישראל, כשהגיע לביקורו ההיסטורי בירושלים בנובמבר 1977. בעקבות הביקור חתמו שתי המדינות על הסכם שלום ביניהן במאסר 1979 (Stein, 1999). בעקבות תבוסתו של סדאם חוסיין במלחמת המפרץ באביב 1991

ובעיקר מחויבות דעת הקהל הערבית לשאלה זו, לבין האינטרס המדינתי הדוחק לשמר ואף לקדם את יחסיהן עם ישראל.

ראוי גם להזכיר כי הסכסוך הישראלי-ערבי ואף זה שבין ישראל לבין הפלסטינים נתפס במשך שנים רבות כסוגיית מפתח לעתידו של המזרח התיכון, וממילא גם מפתח ליציבותו של האזור כולו, המשליכה בתורה על היציבות בחלקים אחרים של העולם. מכאן המאמץ שהושקע ועודנו מושקע בפתרון הסכסוך על ידי הקהילה הבינלאומית. אלא שבחלוף השנים התברר כי סכסוך, ושלא צבר סכסוכים זה, בין ישראל לבין הפלסטינים ויתר שכנותיה הערביות הוא רק אחד משורה ארוכה של סכסוכים ומשברים הכופים עצמם על סדר היום האזורי, וממילא גם על זה הבינלאומי, ולא דווקא הסכסוך המרכזי שבהם. כך תפסו את מקומו של הסכסוך הישראלי-ערבי סוגיות אחרות דוגמת ההקצנה הדתית והתפשטות של הטרור האסלאמי, ואף עלייה של קבוצות אסלאמיות רדיקליות ג'האדיות דוגמת אל-קאעדה ומאוחר יותר גם דאע"ש. אך לצד אלו גם משברים פנימיים מבית ברבות ממדינות ערב, שחלקם הובילו להתמוטטות מוסד המדינה, להופעת שחקנים לא-מדינתיים דוגמת חזבאללה או חמאס, ולבסוף לפרוץ מלחמות אזרחים עקובות מדם. ראוי גם להזכיר את התחרות על השפעה ואף הגמוניה אזורית בין שתי מעצמות אזוריות ישנות-חדשות, טורקיה ואיראן. זו האחרונה היא הדינמית, המתריסה והמעיזה מבין השתיים, והצלחתה לבסס לה אחיזה בחלקים נרחבים של המזרח התיכון מטילה צל מאיים על ישראל, אך גם על רבות משכנותיה הערביות. עלייתה לגדולה של איראן השיעית והמתח בינה לבין חלקים גדולים של העולם הערבי, שברובו סוני, סימנוקו של שבר ושסע החוצה כיום את העולם הערבי והמוסלמי לאורכו ולרוחבו.

מציאות מזרח-תיכונית זו מציבה בפני ישראל אתגרים לא מעטים, אך פותחת בפניה חלון הזדמנויות למלא תפקיד של שחקנית מובילה באזור, וממילא מאפשרת לה להוסיף ולקדם את יחסיה עם העולם הערבי שסביב לה, על פי הנחת עבודה הולכת ומתחזקת כי בניין זה של דו-קיום ואף שיתוף פעולה ישראלי-ערבי ניצב על קרקע יציבה, ולא על חולות נודדים.

## ישראל והעולם הערבי – ממלחמה לכינון שלום

יחסיה של ישראל עם העולם הערבי סביב לה עמדו בעשורים הראשונים לקיומה בסימן סכסוך דמים, שראשיתו במאבק בין יהודים לערבים על ארץ ישראל. זה החל עוד בשלהי התקופה העות'מאנית עם תחילתה של

שלהן, וממילא של השליט ושל משטרו, על פני האינטרס הכל-ערבי הממוקד בשאלה הפלסטינית. שאלה זו איבדה אפוא ממרכזיותה ומחשיבותה והתוצאה הייתה נכונות ערבית, ולכל הפחות נכונות של כמה ממדינות ערב, ליישב את הסכסוך עם ישראל ולקדם מערכת יחסים מדיניים, ביטחוניים ואף כלכליים עימה (Sela, 1998). יצוין כי ישראל לא הייתה הנשכרת היחידה מהשינויים שהתחוללו במפת המזרח התיכון. בעשור הראשון של המאה ה-21 בלטו שני כוחות אזוריים חדשים-ישנים שביקשו לקדם את מעמדם באזור, הלא הן איראן וטורקיה. שתי מדינות אלו נתפסו באזור כממשיכות דרכן של שתי אימפריות, האימפריה העות'מאנית והאימפריה הפרסית – הספווית ולאחריה הקאג'ארית, שנאבקו זו בזו במשך מאות בשנים. העות'מאנים שלטו במזרח התיכון במשך קרוב לחמש מאות שנים, למן ראשית המאה ה-16 ועד סיומה של מלחמת העולם הראשונה, עת האזור נפל לידי מעצמות המערב בריטניה וצרפת. עתה התאפשר לשתי אלו לנסות לחדש ימיהן כקדם. בטורקיה דרך כוכבו של רג'יפ טאיפ ארדואן, מנהיגה הכריזמטי של מפלגת ה-AKP, שהצליח להעניק לטורקיה יציבות פוליטית, ובחסותה של זו גם שגשוג כלכלי. בניגוד לממשלים טורקיים קודמים, למעשה מאז ימי אטאטורק, מייסדה של הרפובליקה הטורקית, ראה ארדואן במרחב הערבי והמוסלמי – ולא באירופה – יעד פעולה מועדף בעבורו. הוא ניסה לנצל את אופייה האסלאמי של מפלגתו כדי לקדם את מעמדה של טורקיה ואת מעמדו שלו בעולם הערבי תוך הסתייעות במפלגות אסלאמיות, לרוב כאלו המשתייכות לזרם 'האחים המוסלמים', שחיקו בצל אירועי האביב הערבי את מעמדן, ובכמה מקרים הגיעו אלו לשלטון ואחזו בו לזמן מה (כך חמאס ברצועת עזה, כך האחים המוסלמים במצרים וכך תנועת הנהדה בתוניסיה) (Tol, 2019). אף איראן יצאה נשכרת מהשינויים שהתחוללו במרחב המזרח-תיכוני. ראוי להזכיר כי שאיפותיה של טהראן להשפעה ואף להגמוניה, כמו גם לכינונו של מרחב ביטחון המשתרע מהרמה האיראנית ועד לחופי הים התיכון, החלו כבר לפני עשרות ואף מאות בשנים, והן גם שהניעו את משטרו של השאה, שקדם למשטר האייתולות השולט כיום באיראן. למותר לציין כי איראן יצאה נשכרת גם ממלחמותיה של ארצות הברית באזור, תחילה באפגניסטן בחורף 2001 ומאוחר יותר בעיראק באביב 2003, שהובילו למיטוט משטר הטאליבאן באפגניסטן ומשטרו של סדאם חוסיין בעיראק. שני אלו היו אויבים מרים של איראן, ולזמן מה בלמו את שאיפות ההתפשטות שלה מזרחה ומערבה. במיוחד ראוי לציין את מפלתו של סדאם חוסיין ואת מיטוטה של המדינה

והתמוטטותה של ברית המועצות בשלהי אותה שנה נפתח, כדברי מזכיר המדינה האמריקאי דאז ג'יימס בייקר, חלון הזדמנויות היסטורי לקידום פתרון מדיני לסכסוך ישראל-ערב. באוקטובר 1991 התכנסה במדריד ועידת שלום שפתחה פרק חדש ביחסי ישראל והעולם הערבי, ובעקבותיה החל משא ומתן לשלום בין ישראל לבין שכנותיה הערביות, ואף בינה לבין הפלסטינים (בנצור, 1997).

תהליך השלום הישראלי-ערבי הוביל לחתימה על הסכם שלום בין ישראל לבין ירדן באוקטובר 1994, ועוד קודם לכן, באוקטובר 1993, לחתימה על הסכם אוסלו בין ישראל לבין אש"ף. הסכם אוסלו נועד לפרוץ את הדרך להשגת הסכם שלום ישראלי-פלסטיני על בסיס הכרה הדדית של ישראל והפלסטינים בהנהגת אש"ף – כל צד בזכויות הלאומיות של הצד האחר. תהליך השלום הישראלי-ערבי כלל גם נתיב רב-צדדי שבמסגרתו קודם שיתוף פעולה כלכלי בין ישראל למדינות ערב ואף מוסדו קשרים דיפלומטיים, גם אם בדרג נמוך, בינה לבין כמה מדינות ערביות דוגמת תוניסיה, מרוקו, עומאן וקטר.

### העולם הערבי וישראל – בצל שקיעת הערביות, היחלשות מדינות ערב ועליית כוחן של איראן וטורקיה

השינוי בעמדה הערבית כלפי ישראל, שהוביל בסופו של דבר לחתימתם של הסכמי שלום בין ישראל לאחדות משכנותיה הערביות, עמד בסימן שקיעתה של הערביות ככוח מוביל בעולם הערבי. מותו של נאצר, מנהיגה הבלתי מעורער באותן שנים של הלאומיות הערבית, בספטמבר 1970, ועוד קודם לכן התבוסה שנחל במלחמת ששת הימים, בישרו את סופו של ה"נאציזם" ושל מאבקה של מצרים בהנהגתו של נאצר להשפעה ואף להגמוניה בעולם הערבי. את מקומה של הערביות, שכשלה בניסיון להביא לאיחוד ולאחדות בשורות הערבים ולהביס את ישראל, תפסו אידיאולוגיות ותפיסות עולם מתחרות ובראשן האסלאם (Ajami, 1978/79, 1981; Susser, 2003).

הקשיים מבית בתחומי החברה והכלכלה, שאליהם נקלעו חלקים נרחבים של העולם הערבי, הם שעמדו בבסיס כישלון זה. קשיים אלו היו נעוצים בגידול מואץ של האוכלוסייה ובקושי לחולל מודרניזציה ולקדם את הכלכלה והחברה שנותרו בנחשלותן, והותירו את העולם הערבי הרחק מאחור בפיגור הולך וגדל ביחס לחלקים אחרים של העולם. אין ספק כי היעדרן של פתיחות ודמוקרטיה תרם אף הוא לכישלון (Ayubi, 1996). קשיים אלו שפקדו את מדינות ערב הניעו כל אחת מהן להעניק עדיפות לאינטרסים המדינתיים הפרטיקולריים

ונוכחות של הצבא הישראלי במדינה זו. נסיגה זו באה בצל כישלונה של ישראל להתמודד עם ארגון חזבאללה ונועדה להביא להפסקת החיכוך המדמם עימו בדרום לבנון.

### נוכח צילה המאיים של איראן גברה הנכונות של רבות ממדינות ערב המתונות דוגמת מדינות המפרץ להדק את שיתוף הפעולה עם ישראל, ואף להסתייע בה למול האיום האיראני.

חסן נסראללה מנהיג חזבאללה מיהר להציג את הנסיגה החד־צדדית של ישראל מדרום לבנון כנקודת מפנה היסטורית במאבק הישראלי-ערבי, שהרי לדבריו עלה בידי חזבאללה להשיג את אשר לא עלה בידי שום מדינה או צבא ערבי כלשהם עד אז – סילוקה של ישראל משטח שבו החזיקה, בלא כל תנאי או תמורה, לא כל שכן מבלי שהצד הערבי יתחייב להסדר או להסכם שלום עימה. עוד הסביר נסראללה כי מה שהתרחש בלבנון מוכיח שאפשר להבטיח שגשוג כלכלי ולקיימו שלא באמצעות שלום או באמצעות מחויבות לווינגטון, אלא ההפך הגמור מכך. יתרה מכך, נסראללה אף התפאר כי בידי חזבאללה מצויים המפתח או אף הנוסחה שמעתה ואילך יאפשרו לערבים לגבור על ישראל – נוסחה המבוססת על איתור עקב אכילס של ישראל של ראשית שנות האלפיים – העייפות וההתשה שחשה החברה הישראלית ואף רגישותה המופרזת לחיי חייליה, כפי שהראו ההתרחשויות הללו (זיסר, 2009).

ביום 26 במאי 2000 נשא נסראללה נאום ניצחון בעיירה בינת ג'ביל, שממנה נסוג צה"ל ימים אחדים קודם לכן. נאום זה נודע לימים כ"נאום קורי העכביש", ובו הוסיף נסראללה והשתבח כי

כמה מאות של לוחמי חזבאללה אילצו את המדינה החזקה ביותר במזרח התיכון להניף את דגל התבוסה... תמה התקופה שבה הפחידו הציונים את הלבנונים ואת הערבים.... ישראל, שברשותה נשק גרעיני וחיל אוויר שהוא החזק ביותר באזור, ישראל זו – חלשה יותר מקורי עכביש (חזבאללה, 2000).

תוצאות מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 אך חיזקו לכאורה תפיסה זו של חזבאללה בדבר חולשתה של ישראל. אומנם המלחמה הייתה רחוקה מלהיחשב ניצחון של חזבאללה, אך הארגון רשם בה הישגים לא מעטים, ונוסף על כך נחשפו בה מגבלות כוחה של ישראל וכמה

העיראקית, שדרכה ביקשה עתה איראן לחדור אל מרחבי הסהר הפורה. שקיעתה של ארצות הברית בבוץ האפגני ובזה העיראקי סייעה אף היא בידי טהראן להיבנות מן הריק ומהחלל שהותירו אחריהם האמריקאים, ולחזק את כוחה. מכיוון שאיראן היא מדינה שיעית המבקשת לקדם את האסלאם השיעי ואף מנצלת אותו כדי לבסס לעצמה מעמד בקרב קהילות שיעיות ברחבי העולם הערבי, הרי עלייתה לגדולה נתפסה כעלייתו של עולם השיעה, הבאה על חשבון עולם הסונה. מאמציה של טהראן לפתח יכולת גרעין כמו גם מעורבותה בפעילות טרור ובפעילות חתרנית בקרב קהילות ערביות שיעיות, שנועדה לערער את היציבות ברבות ממדינות ערב, ובמיוחד מדינות המפרץ דוגמת ערב הסעודית או בחריין ואף כווית – כל אלו יצרו במדינות אלו תחושה של איום והגבירו את חששן מפני איראן (Saikal, 2019).

נוכח צילה המאיים של איראן גברה הנכונות של רבות ממדינות ערב המתונות דוגמת מדינות המפרץ להדק את שיתוף הפעולה עם ישראל, ואף להסתייע בה למול האיום האיראני. כזכור, עוד בשנות ה-90 של המאה הקודמת, בצל תהליך השלום הישראלי-ערבי שהובילה ארצות הברית, החל דיאלוג בין ישראל לבין מדינות המפרץ שבמסגרתו כוננו ערוצים של שיתוף פעולה מדיני וביטחוני בין שני הצדדים, והתרחבו מאוד קשרי הסחר והכלכלה שהתנהלו עד אז בפרופיל נמוך ובהיקף מצומצם. שתיים ממדינות המפרץ – עומאן וקטר – אירחו מדינאים ישראלים לביקורים רשמיים, דוגמת ביקורו של ראש הממשלה שמעון פרס בדוחא בירת קטר בראשית שנת 1996, וכן פתחו משרדים דיפלומטיים בישראל ואישרו לה לפתוח נציגויות משלה בשטחיהן (גוז'נסקי, 2009).

### ישראל והערבים – דיאלוג של ברירה

אלא שההנחה כי תהליך השלום בין ישראל לבין שכנותיה הערביות חצה את נקודת האל־חזור, וכי השגת שלום בין הצדדים היא בעיקרו של דבר שאלה של זמן קרסה ולא עמדה במבחן המציאות. במארס 2000 הגיעו שיחות השלום בין ישראל לבין סוריה למבוי סתום. גם ישראל והפלסטינים כשלו במאמציהם לגשר על הפער בין העמדות הישראליות לאלו הפלסטיניות. בספטמבר 2000 פרצה אינתיפאדת אל־אקצא וזו העמיקה את הפער בין ישראל לבין הפלסטינים, ואף הסיגה לאחור את יחסיה של ישראל עם רבות ממדינות ערב.

האמונה שפתרון הסכסוך הוא בבחינת "כורח היסטורי" הועמדה במבחן או אף נכזבה בשנת 2000, לא רק בשל פרוץ האינתיפאדה השנייה אלא גם בשל נסיגת ישראל מלבנון בסיומן של 18 שנות מעורבות

בהנהגת שושלת אסד העלווית את בריתה האסטרטגית עם טהראן, ואפילו לא רק בעיראק, שבה הכתה ההשפעה האיראנית שורשים עמוקים בקרב האוכלוסייה השיעית במדינה.

זה היה כנראה הרקע להעמקה ולהרחבה של אפיקי הידברות בין ישראל לבין אחדות ממדינות המפרץ, ובראשן ערב הסעודית. ואכן בתקשורת דווח על ניצני שיתוף פעולה חשאי בין ישראל לערב הסעודית במסגרת המאמץ של שתי המדינות לסכל את תוכנית הגרעין האיראנית. כך למשל דווח על פגישות בין בכירים ישראלים ובהם ראש הממשלה אהוד אולמרט לבין בכיר סעודי, ככל הנראה היה זה הנסיך בנדר בן סולטאן ששימש בשעתו ראש המודיעין הסעודי, וכן על ביקור של ראש המוסד מאיר דגן בריאד. כמו כן רבו הדיווחים בתקשורת על אודות מאמץ להשיג תיאום ביטחוני בין שתי המדינות בנוגע לאפשרות של פעולה צבאית ישראלית נגד מתקני הגרעין של איראן (Israel 'held secret' talks..., 2006).

לצד זאת גם התקדמו יחסיהן הכלכליים של ישראל ומדינות המפרץ, הגם שבאופן צנוע למדי. במהלך העשור הראשון של שנות האלפיים הפך גוש מדינות המפרץ ליעד השלישי בגודלו לסחורות ישראליות במזרח התיכון, אחרי הרשות הפלסטינית וטורקיה. הסחר עם מדינות אלו נעשה לרוב באמצעות צד שלישי – דבר שהקשה על קבלת נתונים סטטיסטיים מעודכנים – אך היקפו הוערך ביותר מ-500 מיליון דולר לשנה. יש להניח עם זאת כי היקפו הריאלי היה גבוה מן המדווח. בתקשורת גם דווח מפעם לפעם כי חברות המייצרות מוצרים ביטחוניים – ידע, טכנולוגיה או אמצעי לחימה – קיימו קשרים ענפים עם מדינות המפרץ אלו. מגמה זו של שיתוף פעולה כלכלי הלכה וגברה לאור הפיכתה של ישראל למובילה עולמית בתחומי הביון והסייבר (זקן, 2019; 2019; Levinston, 2019; Atkins, 2018).

## האביב הערבי ושברו

העשור האחרון עומד בסימנם של אירועי האביב הערבי שפרצו בחורף 2010, ובכך ניתן לראות נקודת שבר ומפנה בתולדות האזור שהובילה לשרטוט מחדש של פניו, וממילא גם של מפת היחסים שבין ישראל לבין שכנותיה הערביות. האביב הערבי ערער את היציבות ברבות ממדינות ערב ואף מוטט כמה מן המשטרים ששלטו בהן ביד רמה במשך עשרות בשנים. בשיאו הוא אף נתפס כמציב סימן שאלה באשר לתקפותה של מפת הגבולות, וממילא של הסדר המדינתי שהתקיים במרחב הערבי לאורך המאה ה-20, מאז סוכם ונקבע בוועידת סאן רמו באפריל 1920 (מיכאל וגוז'נסקי, 2016).

מחולשותיה (הראל, יששכרוף, 2008). ואכן, בנאום "הניצחון האלוהי" שנשא בעקבות סיום המלחמה ב-16 באוגוסט 2006 שב נסראללה וקבע כי מלחמת לבנון השנייה היא נקודת מפנה היסטורית בתולדות הסכסוך הישראלי-ערבי (חזבאללה, 2006).

השתלטותו של חמאס על רצועת עזה בפברואר 2007 נתפסה לכאורה אף היא כהוכחה להיפוך המגמה בעולם הערבי – מהתפייסות והשלמה בחזרה אל העוינות והאיבה, ובעיקר חוסר נכונות להתפייס עם ישראל כבעבר. אמת, כישלון המאמץ לקדם הסכם שלום בין ישראל לבין הפלסטינים, ובעקבות זאת פרוץ גל של אלימות (האינתיפאדה השנייה) בלם ואף הסיג לאחור את היחסים בין ישראל לבין מדינות ערב. עם זאת, הסכמי השלום בין ישראל לבין מצרים וירדן שרדו באתגר, וכך גם ערוצי התקשורת בין ישראל לבין מדינות ערביות נוספות, ובראשן מדינות המפרץ.

אלו האחרונות ובראשן ערב הסעודית השקיעו מאמצים ניכרים בניסיון להשיב את תהליך השלום אל מסלולו, ואף לקדמו. במסגרת זו הן הניחו על השולחן יוזמות שונות שהבולטת שבהן היא יוזמת השלום הערבית משנת 2002, אשר נועדה לחלץ את תהליך השלום מן הבוץ, תוך שמדינות ערב מעניקות כסות וחסות לפלסטינים ובכך מקילות עליהם לקבל פשרות כואבות, ומנגד מבטיחות לישראל את התמורה שבה רצתה – נורמליזציה ביחסיה עם העולם הערבי והמוסלמי כולו (Fuller, 2002). אלא שהיוזמה הערבית הייתה רחוקה מלענות על דרישותיה של ממשלת ישראל ולא התקבלה על ידה. מאוחר יותר, במהלך מלחמת לבנון השנייה בין ישראל לבין חזבאללה בקיץ 2006, צידדו רבות ממדינות המפרץ – אך לא רק הן – כמעט בגלוי בעמדה הישראלית ובלחימה נגד חזבאללה בלבנון. לבסוף, בשלהי העשור הראשון של המאה ה-21, כאשר נדונה האפשרות שישראל תתקוף את מתקני הגרעין של איראן כדי למנוע ממנה השגת נשק גרעיני, שבו רבות ממדינות ערב והעניקו לישראל תמיכה, גם אם עקיפה ומרומזת (קידר, 2018).

ראוי להזכיר כי האיום האיראני נתפס כמוחשי, מידי ואף הולך ומתעצם בעיני מדינות המפרץ ובראשן ערב הסעודית, בחריין ואיחוד האמירויות. בסופו של דבר מדובר היה באתגר מבית בשטחיהן או בשכנות מיידית להן, ולא רק בנעשה בזירות רחוקות דוגמת לבנון – שבה ניסה הארגון להשליט עצמו על המערכת הפוליטית במדינה ולאחר את האוכלוסייה הסונית במדינה זו ואת מנהיגיה, שהיו ברובם בני חסותה של ערב הסעודית, דוגמת סעד א-דין אל-חירי (השתלטותו של חזבאללה על מערב ביירות במאי 2008) – ולא רק בסוריה שהידקה

את המאחז שקיוותה לרכוש לעצמה בדרום חצי האי ערב ולפתחו של ים סוף. אלא שלא עלה בידי הסעודים להשיג הכרעה. ערב הסעודית שקעה אפוא בביצה התימנית ומצאה עצמה נתונה במערכה מתמשכת, שאך החריפה את האתגרים הביטחוניים שניצבו בפניה נוכח התגייסותה של טהראן לסייע לחות'ים במאבקם בסעודים (Gordon, 2018). הצהרתו של ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו באוקטובר 2019, שלפיה איראן הציבה על אדמת תימן טילים מתקדמים העשויים לפגוע במטרות ישראליות, לימדה כי תימן הפכה למקור לדאגה לא רק בעבור ערב הסעודית אלא גם בעבור ישראל (אייכנר, פרידסון ופוקס, 2019).

בסוריה, לעומת זאת, שרד השליט בשאר אל-אסד על כסאו, אולם במאבק ההישרדות שלו הוא גרר את ארצו למלחמת אזרחים ממושכת ועקובה מדם שבמהלכה נהרגו למעלה מחצי מיליון סורים, ועוד מיליונים הפכו לפליטים מחוץ לארצם. חשובה יותר הייתה העובדה כי ניצחון זה של בשאר אל-אסד הושג הודות להתגייסותן לצידו של רוסיה ואיראן החל בספטמבר 2015. מעורבותן של שתי אלו במלחמה בסוריה הפכה אותן לבעלות השפעה ושליטה על הנעשה במדינה זו (זיסר, 2020). מוסקבה השכילה אפוא לשוב ולמלא תפקיד מרכזי בשרטוט מפת האזור ובעיצוב דמותו, באופן העולה בקנה אחד עם האינטרסים ועם המטרות ההיסטוריות ארוכות הטווח שלה במזרח התיכון. עלייתה של מוסקבה באה על חשבונה של וושינגטון. בסופו של דבר, פרוץ האביב הערבי בישר את סיומה של תקופה ממושכת של "פאקס אמריקנה" במזרח התיכון, שהחלה עוד בשנת 1991 בעקבות סיום מלחמת המפרץ באביב של אותה שנה, וביתר שאת עם התפרקותה של ברית המועצות בדצמבר אותה שנה. זאת משום שארצות הברית – בתקופת שלטון אובמה ומאוחר יותר גם בשלטון טראמפ – נתפסה כמי שמבקשת לנתק עצמה מן האזור ובעיותיו.

רוסיה לא פעלה בחלל ריק וכשחקנית יחידה באזור. איראן ושלוחיה, הנמנים כולם עם אותו "ציר רדיקלי" ושמה "ציר שיעי" שקרם עור וגידים בעשורים האחרונים במזרח התיכון, הם שהיוו פלטפורמה ואף גורם מסייע בידי הרוסים בדרכם חזרה לתפוס את מקומם בזירת המזרח התיכון. מכל זה עולה כי האביב הערבי, שבו ביקשו רבים באזור ומחוצה לו לראות משום ביטוי להתעוררות או אף לתחייה מחודשת של המרחב הערבי-סוני נוכח האתגר השיעי הניצב לפתחו, לא רק שלא הביא להחלשת הציר השיעי באזור אלא דווקא חיזק אותו. שהרי לצד רוסיה ותוך שיתוף פעולה הדוק עימה הפכה איראן לשחקנית בעלת חשיבות בחלקים נרחבים של המזרח התיכון, ויותר מכך, לגורם כוח הנתפס בידי רבים באזור ומחוצה לו

לרגע נדמה היה כי העולם הערבי הולך בעקבות חלקים אחרים בעולם דוגמת מזרח אירופה או דרום אמריקה, שבהם הובילו צעירים חסרי מנוח מהלך של שינוי ואף דמוקרטיזציה. מכאן נבע גם השימוש במונח 'האביב הערבי' לתיאור הטלטלה שפקדה את העולם הערבי. מונח זה, שמקורו בשיח התקשורתי ואף האקדמי במערב, לימד על התקווה כי טלטלה זו תוביל למיטוטו של הסדר הפוליטי והחברתי שהתקיים בעולם הערבי, וממילא תקדם את החברות הערביות לעבר עידן של דמוקרטיה ונאורות ועקב כך אלי יציבות פוליטית, שגשוג כלכלי, ביטחון וצדק חברתי (Bayat, 2017). אלא שלמזרח התיכון ייחודיות משלו, וכך הוחלף הגל הליברלי-פרוגרסיבי בגל אסלאמי שנישא בידי הכוחות האסלאמיים במרחב. מאוחר יותר הוחלפו המחאות והמהפכות במלחמות אזרחים עקובות מדם, שהביאו עימן מציאות של חוסר יציבות, היעדר ביטחון ואף כאוס (גוברין, 2016; פודה, וינקלר, 2017; רבי, 2017).

בתוניסיה ובמצרים מוטט כידוע שלטונם של הנשיאים זין אל-עאבדין בן עלי ושל חוסני מובארכ. לזמן מה נטלו מפלגות אסלאמיות את השלטון לידיהן, אך לבסוף שבו שתי מדינות אלו אל נקודות ההתחלה שבה נמצאו ערב פרוץ האביב הערבי בהן. בתוניסיה שבו הכוחות החילוניים לכס השלטון, חלקם כאלו שנטלו חלק בשלטונו של בן עלי, ואילו במצרים שב הצבא ונטל את השליטה לידיו בהפיכה צבאית שביצע ביוני 2013 שר ההגנה עבד אל-פתאח א-סיסי. הפיכה זו הפילה את שלטונו של איש 'האחים המוסלמים' מוחמד מורסי והכתירה את א-סיסי לשליטה של המדינה. בלב ובתימן, לעומת זאת, הביא מיטוט המשטרים השולטים במדינות אלו להתמוטטותן של המדינות ולפרוץ מלחמת אזרחים עקובה מדם.

בתימן השתלטו בספטמבר 2014 כוחות הנאמנים לזרם החות'י (הנמנה עם הפלג הזייד השיעי וקרוי על שם מייסד זרם זה, חוסיין אל-חות'י) על הבירה צנעא. איראן הפכה לתומכת העיקרית של החות'ים בקרב שניהלו על השליטה בתימן, ובכך היה משום התממשותו של חלום הבלהות הסעודי בדבר הפיכתה של מדינה זו, המצויה בחצרה האחורי של הממלכה, לבסיס קדמי של איראן, שממנו היא יכולה לאיים בירי טילים על עריה של ערב הסעודית, ואף לנסות ולחסום את השייט במצרי באב אל-מנדב שבפתחו של הים האדום. החשש מפני החות'ים כמו גם מפני איראן, אשר הלכה והעמיקה את מעורבותה בתימן תוך שהיא מסתייעת בארגון חזבאללה, הוביל להתלכדות של מדינות המפרץ בהובלתה של ערב הסעודית. אלו פתחו במארכס 2015 במבצע 'סופת הנחישות', שנועד לבלום בדרך של תקיפות אוויריות את השתלטות החות'ים על המדינה ואף לשלול מידי איראן

לטורקיה, שנותרה עם חצי תאוותה בידה. בכל מקרה גחמותיו של ארדואן, ששעבד לא פעם את מדיניות החוץ הטורקית לגחמותיו האישיות או לאינטרסים האישיים והפוליטיים שלו, מנעו מהמדינה למנף את המשבר לחיזוק מעמדה, הגם שלא פעם גילתה אנקרה אי־שביעות רצון נוכח התחזקות איראן – המתחרה האזורית וגם השיעית הגדולה (Schanzer & Tahiroglu, 2016). דוגמה לכך הייתה מדיניותה של אנקרה כלפי ישראל ומצרים – שתי שחקניות אזוריות חשובות. בשל השימוש שעשתה טורקיה בסוגיה הפלסטינית, יחסיה עם ישראל הועכרו מאוד ואף חל נתק ממושך בעקבות תקרית משט הספינה מאוי מרמרה, ומאוחר יותר בשל רטוריקה אנטי־ישראלית פרועה של ארדואן. ואילו בכל האמור במצרים, ארדואן סירב להכיר בלגיטימיות של ההפיכה שביצע הצבא בהנהגתו של א־סיסי נגד שלטון האחים המוסלמים ביוני 2013, והדבר הביא לקרע ואף לנתק ביחסי שתי המדינות. מעורבותה הגוברת של טורקיה במלחמה בלוב בחודשים האחרונים של שנת 2019, כמו גם ניסיונה לקבוע עובדות מוגמרות בכל האמור בבעלות על מימי הים בתיכון באזורים הנושקים למצרים – ושבהם אמור לעבור גם צינור הגז מישראל דרך קפריסין ויוון אל אירופה – שבו והעלו את המתח בין קהיר לאנקרה ואיימו לערב בסכסוך זה גם את ישראל (בן ישי, 2019). הריק והחלל שנוצרו באזור, ומנגד הצל המאיים של איראן ויהיה מי שיאמר גם של טורקיה, חייבו אפוא את ישראל ואת מדינות האזור להגביר את שיתוף הפעולה ביניהן (Jones & Peterson, 2013). גם במקרה זה, כמו בברית הפריפריה 60 שנה קודם לכן, לא היה מדובר בברית ממוסדת ורשמית אלא במסכת חשאית של שיתופי פעולה, לרוב בעלי רקע מודיעיני וביטחוני. ראוי להזכיר כי ישראל ניצלה את המלחמה בסוריה כדי לתקוף משלוחי נשק שאיראן ביקשה להעביר דרך סוריה אל חזבאללה, ומאוחר יותר גם את הבסיסים שהקימה איראן על אדמת סוריה בעבור כוח קודס של משמרות המהפכה, או בעבור המיליציות השיעיות שהביאה כדי ללחום בסוריה. ישראל נחלה הצלחה חלקית לפחות במאבקה זה, שכן איראן היססה לצאת לעימות כולל ישיר עימה, הסיגה מעט את כוחותיה מן הגבול הישראלי־סורי ואף נמנעה מקידום מהלך ההתבססות שלה בעומק שטחה של סוריה. המאבק הנחוש של ישראל בהתבססות האיראנית בסוריה נתפס כאפקטיבי ואף כזה שהניב תוצאות והרתיע את איראן, ואף בלם לזמן מה את תהליך ההתבססותה בסוריה. מכאן שהיווה מודל ודוגמה למדינות אחרות ששאבו השראה מנכונותה של ישראל להתעמת עם איראן (Byman, 2018). למותר לציין שהידוק הקשרים בין ישראל לבין מדינות המפרץ

ובמיוחד באירופה כגורם התורם ליציבותו של המזרח התיכון, הגם שתוך – ושמא במחיר – קידום מטרותיה של טהראן במרחב זה (Bolan, 2018).

טהראן השכילה אפוא לנצל את המציאות הכאוטית באזור כדי לבסס לעצמה אחיזה בעיראק ובסוריה, ואפילו בתימן. התחזקותה של איראן נתפסה בידי מדינות ערביות רבות, ובראשן ערב הסעודית ומדינות המפרץ, כאיום עליהן. הן פנו לישראל, בראותן בה שחקנית אזורית בעלת חשיבות ואף בעלת ברית ושותפה אפשרית למול האיום הגובר מצידה של טהראן.

ראוי לציין כי גם ישראל נתפסה בתחילת הדרך כמי שעשויה להיפגע מן האביב הערבי, שהרי זה הוביל למיטוט משטרים שנתפסו כבעלי בריתה, וראשון להם משטרו של חוסני מובארכ, נשיא מצרים. המגמה שהסתמנה במהלך השנים הראשונות של האביב הערבי, של התחזקות תנועות אסלאמיות דוגמת האחים המוסלמים, שאף תפסו את השלטון במצרים ושלטו בה למשך כשנה, נתפסה אף היא כהתפתחות שלילית העלולה להטיל צל ואף ליצור איום על ישראל. אלא שהכאוס שהשליט עצמו ברחבי העולם הערבי, כמו גם מאמציהם של המשטרים הערביים להוסיף ולשרוד בשלטון נוכח האיומים שניצבו בפניהם – בכל אלו היה דווקא כדי לחזק את מעמדה של ישראל ואף להביא אחדות ממדינות ערב, ובראשן ערב הסעודית ועימה כמה ממדינות המפרץ ואף מצרים וירדן, לשתף עימה פעולה בנושאים בעלי עניין וחשיבות עבורן. שיתוף פעולה זה הזכיר במידה רבה את ברית הפריפריה, ובאופן מעשי יותר מערך חשאי של שיתופי פעולה, לרוב בתחומי המודיעין והביטחון, שכוננה ישראל בשלהי שנות ה־50 יחד עם אתיופיה, טורקיה ואיראן מול כוחו העולה של הנשיא המצרי גמאל עבד אל־נאצר (אלפר, 2015). אלא שהפעם מצרים לא הייתה זו שכלפיה מכוון שיתוף פעולה זה, אלא שותפה חשובה במערכת קשרים זו, לצד מדינות נוספות שאיחדו כוחות יחדיו מול צילה המאיים של איראן ואולי אף מול שאיפות ההגמוניה הטורקיות, ולבסוף במאמץ ללחום ולבלום את הטרור האסלאמי שהרים ראש במרחב הערבי.

ראוי להזכיר כי טורקיה, המדינה הסוניית הגדולה, גם אם אינה ערבית, הייתה יכולה לכאורה לשמש ציר למהלך אזורי כולל של מדינות מתונות סוניות ופרו־מערביות, בניסיון לעמוד בפני איראן ואף לבלום אותה. אלא שלא כך קרה. יוזכר כי טורקיה כוננה בראשית שנות ה־90 ברית הדוקה עם ישראל, אלא שזו הגיעה לקיצה עם עלייתו לשלטון של ארדואן. טורקיה מצידה ניסתה כידוע לנצל את האביב הערבי ולרכוב על הגל האסלאמי, שנראה כאילו עשוי לשטוף את מדינות ערב. אלא שתבוסת האחים המוסלמים הייתה גם תבוסה

הביטחוניים והמודיעיניים נוסף לקשרים אלו גם ממד מדיני (Jones and Guzansky, 2019). דוגמה לכך נמצאה בנכונותה של ישראל להיחלץ למען ערב הסעודית מול הממשל האמריקאי בעקבות פרשת רצח העיתונאי הסעודי עדנאן חאשוקג'י, שיוחס לירוש העצר מוחמד בן-סלמן. ישראל גם הביעה נכונות לפעול למען סודאן בעקבות פגישה היסטורית שהתקיימה בפברואר 2020 באנטבה שבאוגנדה, בין ראש הממשלה בנימין נתניהו ויושב-ראש מועצת הריבונות המנהלת את ענייניה של סודאן, הגנרל עבד אל-פתאח אל-בורהאן (Netanyahu says Israeli airliners now overflying Sudan", 2020). מדינות ערב מצידן נחלצו לסייע לווינגטון לקדם את "עסקת המאה" שביקש ממשל טראמפ לקדם במטרה להביא לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והן היו נכונות להפעיל לחץ על הפלסטינים לקבל את ההצעה שהייתה כרוכה בעבורם בפשרות מכאיבות (כספית, 2018). תגובתן של רבות ממדינות ערב לפרסום תוכנית השלום האמריקאית בשלהי חודש ינואר 2020 הייתה מתונה ואף אוהדת, למורת רוחם של הפלסטינים. הן לא נרתעו אפוא מכך שממשל טראמפ נתפס כמחויב לישראל, ואף הוביל עוד קודם לפרסום "עסקת המאה" שורה של מהלכים חד-צדדיים דוגמת העברת השגרירות האמריקאית לירושלים, הכרה בנכונות הישראלית ברמת הגולן ולבסוף ההכרזה כי ההתנחלויות הישראליות ביהודה ובשומרון אינן מהוות הפרה של החוק הבינלאומי (רביד, 2017).

### בשיתוף פעולה זה יש כדי להניח יסודות לשיתוף פעולה אזורי נרחב יותר באגן הים התיכון, הן של ישראל והן של מדינות ערב עם שחקניות נוספות, דוגמת הקשר המתהדק בין ישראל ואף מצרים לבין קפריסין ויוון.

לצד הגברת שיתוף הפעולה הצבאי, ובמידה מסוימת גם זה המדיני, ראוי לציין את שיתוף הפעולה הכלכלי שהתחזק הודות לגילויי שדות גז לחופי הים התיכון. ישראל הייתה הראשונה לגלות ולנצל שדות גז, דבר שהפך אותה לשחקנית חשובה. ישראל הפכה לספקית של גז לירדן לאחר שעוד קודם לכן, במסגרת הסכם השלום מ-1994, קיבלה על עצמה לספק מים לממלכה ובמהלך השנים אף הגדילה את המכסה, וחתמה גם על הסכמים לאספקת גז למצרים. מאמציה למנף תגליות אלו לקידום יחסיה עם טורקיה לא עלו יפה, שכן עוינותו של ארדואן מנעה השגת הסכם לייצא גז זה לאירופה דרך טורקיה. כתחליף בחרה ישראל בערוץ היווני-קפריסאי לקידום יצוא של גז לאירופה. קשרים

קיבל תוקף ומשמעות נוכח כוונתו של הנשיא טראמפ להסיג את כוחותיה של ארצות הברית מסוריה, כחלק ממהלך אמריקאי כולל של התנתקות מן המזרח התיכון שבו החל כבר ממשלו של הנשיא אובמה. רתיעתה של וושינגטון לאורך קיץ 2019 מתגובה למעשי תוקפנות של איראן נגד מדינות המפרץ רק חיזקה את הישענותן על ישראל. גם משחיסלו האמריקאים את מפקד כוח קודס קאסם סולימאני על אדמת עיראק בראשית ינואר 2020, זכתה ישראל ברבות ממדינות ערב בחלק מן הקרדיט על מהלך זה (Hall, 2019).

אמת, לשיתוף פעולה ישראלי-ערבי זה מגבלות וחולשות ואף תקרת זכוכית שאותה יתקשו השותפות לעבור, ובמיוחד בהיעדר כל התקדמות בתהליך המדיני בין ישראל לבין הפלסטינים. בישראל יש הגורסים כי מדובר בשיתוף פעולה הניצב על חולות נודדים ואף מאוים דרך קבע נוכח היעדר עומק ביחסים בין ישראל ובין שכנותיה הערביות, ובוודאי בכל האמור ביחס של דעת הקהל ואף של האליטות במדינות אלו, להבדיל מהממסדים הביטחוניים המקדמים שיתוף פעולה זה. ובכל זאת, שיתוף הפעולה המעמיק שבין ישראל ובין מדינות ערב יכול ללמד על פניו המשתנות של המזרח התיכון, כמו גם על המהפך שהתחולל ביחסי ישראל והעולם הערבי – מאיבה ועוינות, עבור להשלמה ונכונות לחיים בדו-קיום וכלה בשיתוף פעולה בעל ממדים אסטרטגיים, שעליו יתקשו מדינות ערב השותפות לו לוותר. יתרה מכך, בשיתוף פעולה זה יש כדי להניח יסודות לשיתוף פעולה אזורי נרחב יותר באגן הים התיכון, הן של ישראל והן של מדינות ערב עם שחקניות נוספות, דוגמת הקשר המתהדק בין ישראל ואף מצרים לבין קפריסין ויוון. כך למשל החלו ישראל ומצרים ללחום יחדיו, בשיתוף פעולה צבאי הדוק שלא היה כדוגמתו נגד האיום שהציבה שלוחת דאע"ש הפועלת בחצי האי סיני. דוגמה נוספת – דווח כי ישראל תקפה בשיתוף פעולה עם הצבא המצרי מטרות של שלוחת דאע"ש בסיני וסיפקה לצבא המצרי מידע מודיעיני שסייע לו במאבקו בקיצונים האסלאמיים. ביחסו של הציבור במצרים לא חל אומנם כל שינוי ביחס לישראל, אבל אין ספק כי הממשל המצרי נעשה מחויב יותר ואף נכון יותר לשיתוף פעולה חסר תקדים בתחומי הצבא והמודיעין (Egypt, "Israel in close cooperation...", 2019). גם עם ירדן הידקה ישראל את שיתוף הפעולה הביטחוני ואף הצבאי, הן נוכח ניסיונותיו של דאע"ש להיאחז ברצועת הגבול הסורית-ירדנית, אך גם נוכח כוונותיה של איראן לבסס לעצמה אחיזה בסמוך לשטחה של ירדן.

שיתוף הפעולה התהדק גם בין ישראל לבין מדינות המפרץ, ובראשן ערב הסעודית. לצד הידוק הקשרים

לסיכום, במהלך 72 שנות קיומה של מדינות ישראל התחולל מהפך ביחסיה עם העולם הערבי: מעוינות ואיבה עבור להשלמה ולנכונות לחיות בדוקים, גם אם בלית ברירה, אלי יחסים של שיתוף פעולה בעל ממדים אסטרטגיים.

בעשורים הראשונים לקיומה של ישראל נתפסו הלאומיות הערבית ומנהיגה הבלתי מעורער הנשיא המצרי גמאל עבד אל-נאצר כאויבים, וממילא גם כאיום המרכזי שניצב בפניה של ישראל. כיום איראן היא המהווה איום ייחוס מבחינתה ישראל, אך גם מבחינתן של רבות משכנותיה הערביות. בשל כך הפכו מדינות ערב שעימן הייתה ישראל מצויה בעימות מתמשך ולכאורה בלתי פתיר, ובהן מצרים ולצידה גם ערב הסעודית, לבעלות בריתה, לנוכח האיום האיראני ובמידה פחותה גם לנוכח האתגר הטורקי.

ועם זאת, לשיתוף פעולה זה עם מדינות ערב יש מגבלות ברורות שעניינן חוסר יכולת, וכנראה גם חוסר רצון להעניק פומביות ליחסים אלו ולקדם מעבר ליחסים ביטחוניים, בין שליטים, ממשלות וממסדים ביטחוניים אלי נורמליזציה ושלוש חם בין עמים.

שאלה מעניינת היא אם מדובר בתהליך הפיך, ובפרט נוכח העובדה שההכרה בחשיבות הקשרים עם ישראל עודנה נחלת השליטים הערבים, ובעיקר הממסדים הביטחוניים והצבאיים העומדים מאחוריהם. הרחוב לעומת זאת עודנו עוין את ישראל, למרות שגם הוא אינו קורא לעימות עימה, וזאת בניגוד למציאות ששררה בעולם הערבי בשנות ה-50 וה-60. אלא שעוינות בסיסית זו – שאותה מזינים היעדר כל התקדמות בנתיב המשא ומתן הישראלי-פלסטיני אך גם ראייתה כגורם זר באזור, לא ערבי ולא מוסלמי, ולעיתים אף גורם יריב ומאיים – מהווה מעין תקרת זכוכית בפני כל מאמץ לקדם ולהעמיק את יחסי ישראל והעולם הערבי (Miller & Zand, 2018). הסוגיה הפלסטינית חדלה אפוא לשמש שאלת מפתח, וחדלה גם להוות מחסום המונע כל התקדמות ביחסים בין ישראל לבין שכנותיה הערביות. אך היא עודנה מטילה את צילה על מערכת זו, וכאמור מהווה תקרת זכוכית שאותה קשה לחדור. אמת, מדינות ערב אינן מוכנות עוד להכפיף את האינטרסים הלאומיים והמדינתיים שלהן לאינטרס הפלסטיני, ואפשר גם שהן נכונות לקדם את יחסיהן עם ישראל גם בלא מציאת פתרון לסוגיה הפלסטינית, אך הן זקוקות לרגיעה וליציבות, ובוודאי לכך שהסוגיה הזו תישמר מתחת לרדאר.

השאלה הפלסטינית נותרה בבחינת מכנה משותף נמוך בעבור דעת הקהל הערבית בחיפושה אחר זהות ומשמעות, כמו גם כלי שאותו מנצלים חוגי אופוזיציה

כלכליים אלו היו חלק ממערכת עמוקה יותר של קשרים שנטו בין ישראל לבין שתי מדינות אלו, בלא ספק בצל החשש של שלושות מפני טורקיה בהנהגת ארדואן (Karbuz, 2017).

יצוין אגב כי מערך הבריתות האזורי שישראל מקווה לכונן אינו מצטמצם רק מול מדינות ערביות סוניות מתונות. לצד קשר עם גורמים בתוככי האזור דוגמת הכורדים ודרום סודאן, בעלי ברית היסטוריים של ישראל, פעלה ישראל להדק את קשריה עם קפריסין ויוון, אך גם מצרים. קשרים אלו הם בעלי משקל כלכלי, בשל הרצון לפעול במשותף לפיתוח משאבי האנרגיה ובעיקר שדות הגז שלחופי הים התיכון. לצד זאת הם גם בעלי ממד ביטחוני, בשל החשש המשותף לקפריסין וליוון מצד טורקיה, כאמור, והעוינות שבין קהיר לבין אנקרה (Macaron, 2019). ואכן יש הרואים דווקא את קשריה של ישראל עם מדינות דוגמת אזרבייג'ן, יוון וקפריסין, אתיופיה ודרום סודאן ואף עם מדינות נוספות באסיה ובאפריקה כיושרים של ברית הפריפריה ההיסטורית של שלהי שנות ה-50.

**הסוגיה הפלסטינית חדלה אפוא לשמש שאלת מפתח, וחדלה גם להוות מחסום המונע כל התקדמות ביחסים בין ישראל לבין שכנותיה הערביות. אך היא עודנה מטילה את צילה על מערכת זו, וכאמור מהווה תקרת זכוכית שאותה קשה לחדור.**

ובכל זאת, צילו של הסכסוך עם הפלסטינים הוסיף להעיב על המאמץ לשפר את יחסי ישראל ערב (Black, 2017). דוגמת לכך הייתה הצינה ביחסי ירדן וישראל. רבת עמון נמנעה מציון מלאת 25 שנים לחתימת הסכם השלום בין שתי המדינות, ואף דרשה וקיבלה לידיה בחזרה את המובלעות שאותן עיבדו חקלאים ישראלים בשטחה – בצופר שבערבה ובנהריים. צינה זו הייתה נעוצה בלחצה של דעת הקהל בירדן, אך גם בהכרה של השלטון הירדני עצמו כי קידום פתרון לשאלה הפלסטינית הוא סוגיה חיונית בעבור הממלכה – לאו דווקא בשל הדאגה לפלסטינים בשטחי הגדה והרצועה, אלא בשל החשש שהמשך הסכסוך, או אף האפשרות שישראל תספח לשטחה חלקים מן הגדה המערבית, עשויים להטיל צל כבד עד כדי איום של ממש על יציבותה של הממלכה, נוכח האפשרות של גל הגירה מחודש של פליטים פלסטינים לירדן, כמו גם חשש מפני האפשרות שהתנועה הלאומית הפלסטינית תבקש למקד את מאמציה ופעילותה בירדן עצמה (לנדאו, 2019; גל וסבטלובה, 2019).

חד־צדדיים דוגמת סיפוח שטחים ביהודה ושומרון בידי ישראל תוך ניצול עמדת היתרון שלה מול מדינות ערב, אפילו אלו שעימן היא מקיימת שיתוף פעולה, עשוי להתגלות כמהלך ששכרו יצא בהפסדו. גם את העימות עם איראן והחיכוך בתחום המדיני עם טורקיה ראוי לה לישראל לנהל במתינות ובזהירות, מעמדה של התגוננות לגיטימית ולא דווקא מעמדה אסטרטגית ויוזמת. שהרי אחרת, יוטל צל כבד על מערכת היחסים שכוננה ישראל עם שכנותיה, המשמעותית הרבה יותר מהשלמה בלית ברירה עם קיומה של ישראל. מערכת יחסים זו עדיין לא התייצבה והתבססה דיה; היא ניצבת ממילא על רגל אחת, שעניינה אינטרסים משטריים ומדינתיים, וחסרה לה הרגל השנייה של תמיכה ציבורית רחבה מצד דעת הקהל בעולם הערבי.

פרופ' אייל זיסר הוא סגן הרקטור של אוניברסיטת תל אביב (משנת 2015). קודם לתפקיד זה שימש דקאן הפקולטה למדעי הרוח באוניברסיטת תל אביב (2010–2015), וכן ראש מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה (2007–2010) וראש החוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה (2004–2008). תחומי התמחותו הם ההיסטוריה המודרנית של סוריה ולבנון וכן הסכסוך הישראלי-ערבי. פרופ' זיסר הוא מחברם של עשרה ספרים וכמאה מאמרים בתחומי התמחותו ומחקריו האקדמיים.

## רשימת מקורות

אייכנר, א', פרידסון, י' ופוקס, נ' (2019, 28 באוקטובר). נתניהו: איראן הציבה בתימן טילים מדויקים שמסוגלים לפגוע בישראל. Ynet. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5614891,00.html>

אלפר, י' (2015). **מדינה בודדה: החיפוש החשאי של ישראל אחר בעלות ברית באזור**. הוצאת מטר.

בן ישי, ר' (2019, 24 בדצמבר). מלחמות הנפט והגז החדשות במזרח התיכון. Ynet. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5647439,00.html>

בנצור, א' (1997). **הדרך לשלום עוברת במדריד**. הוצאת ידיעות אחרונות.

גוברין, ד' (2016). **המסע אל האביב הערבי: שורשיה הרעיוניים של הטלתה המזרח תיכונית בהגותם של ליברלים ערבים**.

הוצאת הספרים ע"ש י"ל מאגנס.

גוז'נסקי, י' (2009, 23 בספטמבר). ישראל ומדינות המפרץ: "הקפאה" תמורת "הפשרה"? **מבט על**, גיליון 133. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://katzr.net/78e9ab>

גל, י', סבטלובה, ק' (2019, 25 בדצמבר). כדי שפירות השלום יבשילו, ישראל וירדן זקוקות לאתחול מחדש. בלוג מכון מיתווים, <https://www.haaretz.co.il/blogs/mitvim/BLOG-1.8315991>

הראל, ע', יששכרופ, י' (2008). **קורי עכביש: סיפורה של מלחמת לבנון השנייה**. משכל.

הרכבי, י' (1968). **עמדת הערבים בסכסוך ישראל-ערב**. דביר.

ומתנגדי משטר במדינות ערב כדי לנגח את שליטיהם. הסוגיה הפלסטינית היא היחידה שסביבה יכולים להתלכד בלא חשש לקרע או מחלוקת קהלים ערבים בעולם הערבי ומחוצה לו, ובהם גם קהילות ערביות ומוסלמיות בגלות, למשל אינטלקטואלים וסטודנטים ערבים בקמפוסים במוסדות להשכלה גבוהה במערב. ממילא, סוגיה זו היא היחידה שבאמצעות אימוצה והעלאתה על נס ניתן לבטא את הזהות הערבית, המהווה עדיין זהות בסיסית בעבור קהלים רבים בתוככי העולם הערבי, ובוודאי בקרב מהגרים ממנו. מכאן הרגישות של סוגיה זו גם כיום בעבור השליטים והמשטרים הערביים. בהיעדרו של סיכוי נראה לעין להשגת שלום ישראלי-פלסטיני תוסף הסוגיה הפלסטינית להטיל את צילה על המאמץ לקדם נורמליזציה וקשרים עמוקים בין ישראל למדינות ערב. אמת, השלום נראה לעת הזו רחוק מתמיד נוכח הפערים הבלתי ניתנים לגישור בין עמדות הצדדים, היעדרה של הנהגה המחויבת לשלום, מאמינה בו ונכונה ליטול על עצמה סיכונים כדי להשיגו, ולבסוף, נוכח ההקשחה בעמדותיה של ישראל דוגמת הנסיגה מן המחויבות לחזון שתי המדינות והרצון לספח לישראל שטחים מן הגדה כמו בקעת הירדן.

מערכת היחסים העכשווית בין ישראל לבין העולם הערבי משקפת את פניו המשתנים של המזרח התיכון ואת תהליכי העומק שחווה, ובראשם שקיעת הערביות וירידת העולם הערבי, ומנגד עליית משקלן וכוחן של איראן ושל טורקיה, שהרי שתי אלו הן שמכתיבות כיום את דרכו של המזרח התיכון. התפתחות זו אינה תוצאה ישירה של האביב הערבי, הגם שבלא ספק הואצה על ידו. שיתוף הפעולה ובמיוחד עם מדינות המפרץ ממוקד אומנם באיראן, אבל יש לו פוטנציאל להמשיך להתפתח גם מעבר למאבק באיראן, שהרי לצדדים אינטרסים מדיניים וביטחוניים משותפים נוספים. יש בו גם כדי לשקף את הפיכתה של ישראל לא רק ממדינה מנודה בעולם הערבי למדינה מקובלת, אלא גם ממדינה שולית וחלשה לשחקנית בעלת עוצמה, שהכול מתחשבים בה במזרח התיכון של ימינו.

ניהוג מושכל מצד ההנהגה הישראלית, אך גם מצד שותפותיה של ישראל למערך הקשרים וההבנות הקורם עור וגידים במזרח הים התיכון, עשוי להוביל להגברת היציבות ולקידום מאמצי השלום, ולכל הפחות להידברות ופיוס באזור, ולא פחות חשוב מכך – להביא רווחים כלכליים משמעותיים לכלל השחקנים האזוריים. מנגד, שימוש במערך זה לקידוש הסטטוס קוו ולשימורו או אף לצורך עימות יזום, להבדיל מהגנה והרתעה למול יריבים משותפים, עלול להגביר את חוסר היציבות באזור ולדחוף אותו למעגלי אלימות. כך למשל, קידום מהלכים

- Byman, D. L. (2018, October 5). Will Israel and Iran go to war in Syria? *The Brookings Institute*. <https://katzr.net/aeca3f>
- Egypt, Israel in close cooperation against Sinai fighters: Sisi. (2019, January 5). *Aljazeera*. <https://katzr.net/c0644b>
- Fuller, G. E. (2002). The Saudi peace plan: How serious. *Middle East Policy Council*, Volume IX, Number 2 <https://www.mepc.org/saudi-peace-plan-how-serious>
- Gordon, P. (2018, November 12). Saudi Arabia's war in Yemen has failed. *The Washington Post*. <https://katzr.net/d68f02>
- Hall, R. (2019, 3 January). Trump says Syria is 'sand and death' in defence of troop withdrawal. *The Independent*. <https://katzr.net/40f3bc>
- Harris, W. 2018. *Quicksilver War: Syria, Iraq and the spiral conflict*. Hurst.
- Israel 'held secret talks with Saudi royal family'. (2006, September 25). *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2006/sep/25/saudi-arabia-israel>
- Jones, C., & Guzansky, Y. (2019). *Fraternal enemies: Israel and the Gulf monarchies*. Oxford University Press.
- Jones, C., & Petersen, T. (eds.) (2013). *Israel's Clandestine Diplomacies*. Hurst Publishers.
- Karbuz, S. (2017, May). East Mediterranean gas: Regional cooperation or source of tensions? *Barcelona Center for International Affairs*. <https://katzr.net/d0af00>
- Levingston, I. (2019, July 24). Israel and Gulf states are going public with their relationship. *Bloomberg Businessweek*. <https://katzr.net/66c4d1>
- Macaron, J. (2019, January 25). The eastern Mediterranean gas forum reinforces current regional dynamics. *Arab Center Washington DC (ACW)*. <https://katzr.net/e5dcd4>
- Miller, A. D., & Zand, H. (2018, November 1). Progress Without Peace in the Middle East. *The Atlantic*. <https://katzr.net/3642bd>
- Netanyahu says Israeli airliners now overflying Sudan. (2020, February 17). *Aljazeera*. <https://katzr.net/9b92f0>
- Saikal, A. (2019). *Iran rising: The survival and future of the Islamic Republic*. Princeton University Press.
- Schanzer, J., & Tahirouglu, M. (2016, January 25). Ankara's failure: How Turkey lost the Arab Spring. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2016-01-25/ankaras-failure>
- Sela, A. (1998). *The decline of the Arab-Israeli conflict: Middle East politics & the quest for regional order*. State University of New York Press.
- Stein, K. W. (1999). *Heroic diplomacy: Sadat, Kissinger, Carter, Begin and the quest for Arab-Israeli peace*. Routledge.
- Susser, A. (2003). The decline of the Arabs. *Middle East Quarterly*, Vol. 10: No. 4, 3-15.
- Tol, G. (2019, January 10). Turkey's bid for religious leadership: How the AKP uses Islamic soft power. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2019-01-10/turkeys-bid-religious-leadership>
- זיסר, א' (2009). חזבאללה והמאבק על לבנון. **צבא ואסטרטגיה**, כרך 1, גיליון 2, 35-44. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://katzr.net/880db1>
- זיסר, א' (2020). **סוריה – עלייתה ונפילתה של המהפכה הסורית**. מערכות ומרכז דיון.
- זקן, ד' (2019, 1 ביולי). נורמליזציה עם ישראל? מדינות המפרץ לא מחכות לפלסטינים. *Al-Monitor*. <https://katzr.net/acf6af>
- חזבאללה, ארכיון נאומי חסן נסראללה (2000, 26 במאי). <https://video.moqawama.org/sound.php?catid=1>
- חזבאללה, ארכיון נאומי חסן נסראללה (2006, 16 באוגוסט). <https://video.moqawama.org/sound.php?catid=1>
- כספית, ב' (2018, 18 באוקטובר). רצח העיתונאי הסעודי והשתיקה הישראלית. *Al-Monitor*. <https://katzr.net/291788>
- לנדא, נ' (2019, 13 באוקטובר). 25 שנים של קרירות: השלום עם ירדן פורח בין גופי הביטחון, אבל פחות בין העמים. **הארץ**. <https://katzr.net/1642b2>
- מוריס, ב' (2003). **קורבנות: תולדות הסכסוך הציוני-הערבי 2001-1881**. עם עובד.
- מיכאל, ק', גוד'נסקי, י' (2016). **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדיני**. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- פודה, א', וינקלר, א' (עורכים) (2017). **הגל השלישי: מחאה ומהפכה במזרח התיכון**. הוצאת כרמל.
- קידר, מ' (2018, 8 בנובמבר). משמר המפרץ: מאחורי הקלעים של התחממות היחסים בין ישראל למדינות המפרץ. **מידה**. <https://katzr.net/595c95/>
- רבי, ע' (2017). **בחזרה לעתיד: המזרח התיכון בצל 'האביב הערבי'**. הוצאת רסלינג.
- רביד, ב' (2017, 16 במאי). מדינות המפרץ מציעות: צעדי נורמליזציה עם ישראל תמורת הקפאת בנייה חלקית בהתנחלויות. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.4097950>
- רבינוביץ, א' (2004). **חבלי שלום: ישראל והערבים 1948-2003**. דביר, עמ' 115-196.
- א-שרע, פ' (1999, 17 בדצמבר). אל-מבאד' אל-אסאסיה לל-סלאם (עקרונות היסוד לשלום). **תשרין**.
- א-שרע, פ' (2000, 12 בפברואר). כלמאת פארוק א-שרע (נאומו של פארוק א-שרע). **איספיר**.
- Ajami, F. (Winter 1978/79) The end of Pan-Arabism. *Foreign Affairs*, Winter 1978/79 issue. <https://katzr.net/92e650>
- Ajami, F. (1981). *The Arab predicament: Arab political thought and practice since 1967*. Cambridge University Press.
- Atkins, J. (2018, August 16). Israel's exports to Gulf states worth almost \$1 billion, study suggests. *i24news*. <https://katzr.net/ca57ad>
- Ayubi, N. N. (1996). *Over-stating the Arab state: Politics and society in the Middle East*. I. B. Tauris.
- Bayat, A. (2017). *Revolution without revolutionaries: Making sense of the Arab spring*. Stanford Studies in Middle Eastern and Islamic Societies and Cultures. Stanford University Press.
- Black, I. (2017). *Enemies and neighbors: Arabs and Jews in Palestine and Israel, 1917-2017*. Atlantic Monthly Press.
- Bolan, C. J. (2018, December 20). Russian and Iranian "victory" in Syria: Does it matter? *The Foreign Policy Research Institute*. <https://www.fpri.org/article/2018/12/russian-and-iranian-victory-in-syria-does-it-matter/>



הגנרל האמריקאי ג'ו דנפורד ומקבילו הישראלי הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט, 4 באוגוסט 2016. United States Department of Defense

# תרומותיה של ארצות הברית לביטחון ישראל

## איתן גלבו

מחקר זה מציג באורח שיטתי ובפרספקטיבה היסטורית סקירה מקיפה של תרומות ארצות הברית לביטחון ישראל. המושג ביטחון מוגדר כאן במובנים הרחבים שלו, ואינו מוגבל רק לנושאים צבאיים. התרומות כוללות סיוע צבאי, אספקת נשק מודרני ומתקדם, פיתוח משותף של כלי נשק מהפכניים, תמרונים צבאיים משותפים, גם עם כמה מדינות בעלות ברית, שיתוף פעולה מודיעיני, סיכול איומי גרעין, סיוע דיפלומטי, בעיקר בארגונים בינלאומיים, ומאמצי תיווך להשגת שלום בין ישראל לערבים. בחלק מהתחומים האלה, כמו הצבאיים והמודיעיניים, שני הצדדים תורמים זה לזה. בתחומים אחרים כמו נטרול הפעילות האנטי-ישראלית בארגונים בינלאומיים, ישראל תלויה לגמרי בארצות הברית, אשר התחייבה להעניק לישראל עד שנת 2028 סיוע צבאי בהיקף של 3.8 מיליארד דולר לשנה, כולל חצי מיליארד דולר להגנה מפני טילים. הסכם הגרעין עם איראן גרם לעימות חריף בין נתניהו לאובמה. בתקופת ממשל טראמפ נוצרו קשרים הדוקים בין המדינות על בסיס אינטרסים, גורמים פוליטיים פנימיים בארצות הברית כמו הנוצרים האוונגליסטים וכימיה אישית בין המנהיגים. התרומות של ארצות הברית לביטחון ישראל מעוגנות ב"יחסים המיוחדים" שהתפתחו בין שתי המדינות מאז הקמת המדינה. אלה נשענים על "גורמים קשיחים", הכוללים אינטרסים אסטרטגיים ותמיכה דו-מפלגתית, "גורמים רכים" הכוללים ערכים, היסטוריה דומה, תמיכה בדעת הקהל ויהדות ארצות הברית. בשנים האחרונות חל כרסום בגורמים הללו, בעיקר בגורמים הרכים.

**מילות מפתח:** יחסי ארצות הברית-ישראל, ביטחון לאומי, סיוע צבאי, הגנה מפני טילים, העימות הישראלי-פלסטיני, תפוצת גרעין, דעת קהל, יהדות ארצות הברית, המועצה לזכויות האדם, הסכם הגרעין עם איראן

## מבוא

כל מחקר שעוסק ביחסי ארצות הברית-ישראל כולל פרקים על חשיבות שיתוף הפעולה בין שתי המדינות בתחומי הביטחון הלאומי. השיתוף הזה אינו חד-צדדי. כל אחת משתי המדינות תורמת לביטחון הלאומי של האחרת, אם כי באופן לא-סימטרי. התרומה האמריקאית הרבה יותר משמעותית וחיונית לישראל מאשר תרומתה של ישראל לארצות הברית. מחקר זה עוסק בעיקר בתרומה האמריקאית הבולטת בשורה רחבה של תחומים הרלוונטיים לביטחון לאומי, כולל סיוע צבאי וכלכלי, אספקת נשק מודרני ומתקדם, פיתוח משותף של כלי נשק מהפכניים, שיתוף פעולה מודיעיני, סיכול איומי גרעין, סיוע דיפלומטי בעיקר בארגונים בינלאומיים ומאמצי תיווך להשגת שלום בין ישראל לערבים.

**הגורמים הרכים ביחסים המיוחדים כללו תחומים ונושאים דומים בהיסטוריה של שני העמים, ובכללם "השורשים היהודיים-נוצריים" של החברה האמריקאית, בניית אומה באמצעות גלי הגירה, רוח החלוציות שפיעמה בקרב האבות המייסדים הן של ארצות הברית והן של ישראל, כיבוש הקסר והשממה.**

התרומות של ארצות הברית לביטחון ישראל מעוגנות ב"יחסים המיוחדים" שהתפתחו בין שתי המדינות מאז הקמת המדינה, ואשר הכתיבו ועיצבו במידה רבה את התרומות האמריקאיות לביטחון ישראל. היחסים המיוחדים נשענים על "גורמים קשיחים" כמו אינטרסים אסטרטגיים ו"גורמים רכים" כמו ערכים. המלחמה הקרה טיפחה אינטרסים אסטרטגיים אמריקאיים בישראל כאשר ארצות ערב המהפכניות כמו מצרים, עיראק וסוריה הצטרפו לגוש הסובייטי, ואילו ישראל פעלה לצידה של ארצות הברית. הניצחונות המוחצים של ישראל במבצע סיני (1956) ובמלחמת ששת הימים (1967) על בעלות בריתה הערביות של ברית המועצות הקנו לה מעמד של מעצמה אזורית בעלת עוצמה צבאית, והעלו במידה ניכרת את קרנה האסטרטגית בעיני ארצות הברית. האינטרס הזה פחת לאחר התפרקות ברית המועצות וסיום המלחמה הקרה ב-1989, אבל תוך עשור התפתחו שוב אינטרסים אסטרטגיים דומים מול גורמים עוינים מסוג אחר.

ב-11 בספטמבר 2001 תקף ארגון הטרור האסלאמי אל-קאעדה והרס כליל את המגדלים התאומים – מרכז הסחר העולמי בניו-יורק, ופגע בפנטגון בווינגטון. זו הייתה התקפת הטרור הקשה ביותר בתולדות ארצות הברית. ישראל הייתה נתונה לטרור ערבי ופלסטיני כמעט

מאז הקמתה, והתקפות ה-11 בספטמבר יצרו תחושה בארצות הברית שהיא וישראל נמצאות באותה חזית, מול אויבים דומים שנגדם יש לנהל מאבק באמצעים דומים. לאל-קאעדה הצטרף ארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש), ארגון טרור קיצוני ועוצמתי שהכריז מלחמה נגד המערב והצליח להשתלט על שטחים נרחבים בעיראק ובסוריה. מאז התפתח האינטרס האסטרטגי המשותף לארצות הברית ולישראל למאבק מתמשך בארגוני הטרור האסלאמיים. ישראל הכירה היטב את הטרור הזה וסייעה רבות לארצות הברית במאמץ למגר אותו.

הגורמים הרכים ביחסים המיוחדים כללו תחומים ונושאים דומים בהיסטוריה של שני העמים, ובכללם "השורשים היהודיים-נוצריים" של החברה האמריקאית, בניית אומה באמצעות גלי הגירה, רוח החלוציות שפיעמה בקרב האבות המייסדים הן של ארצות הברית והן של ישראל, כיבוש הקסר והשממה, ערכים משותפים כמו קיום משטרים דמוקרטיים-ליברליים, תמיכה משמעותית מצד קהילה יהודית ומשגשגת, שעד לפני כמה שנים הייתה הגדולה בעולם היהודי, ודעת קהל תומכת (Gilboa, 2009; 2020, forthcoming). הצירוף הנדיר של אינטרסים אסטרטגיים וגורמים רכים עומד ביסוד של היחסים המיוחדים. האינטרסים האסטרטגיים ועוצמתה הצבאית של ישראל השתנו לאורך השנים, בעוד הגורמים הרכים נשארו קבועים למדי. אחרי מלחמת העולם השנייה ארצות הברית הפכה למעצמת-על בעלת אינטרסים אסטרטגיים חובקי עולם, בעוד אלה של ישראל היו מוגבלים ואזוריים (Cohen, 2012).

## סיוע ושיתוף פעולה צבאי

הסיוע האמריקאי לישראל נועד להגן עליה מפני תוקפנות כלל-ערבית. עד 1962 הוא היה מצומצם מאוד ובעיקר הומניטרי. ארצות הברית התחילה רק באותה שנה לספק נשק לישראל, שהיה הגנתי בלבד – טילים נגד מטוסים מסוג הוק. רק ב-1964 הסכימה ארצות הברית לספק לישראל נשק מודרני, כולל מטוסי קרב וטנקים. קפיצות משמעותיות בהיקף הסיוע היו אחרי מלחמת יום הכיפורים – כדי למלא מחדש את המחסנים שהתרוקנו, ואחרי חתימת הסכם השלום עם מצרים – כדי לפצות על אובדן עומק אסטרטגי והעתקת בסיסי צה"ל מסיני. מאז נקבעו היקף הסיוע ומרכיביו לפי העיקרון "יתרון צבאי איכותי" (Qualitative Military Edge) שמשמעותו הייתה, מחד גיסא, שיש לצייד את ישראל ולפתח את התעשייה הביטחונית שלה באופן שיאפשר לה להתמודד עם כל קואליציה של צבאות עוינים, ומאידך גיסא, לאפשר לארצות הברית

### טבלה מס' 1: הסיוע האמריקאי לישראל, 1946–2020 (במיליוני דולר, ללא התאמה לאינפלציה)

| שנת כספים   | סיוע צבאי          | סיוע כלכלי        | הגנה מפני טילים  | סה"כ               |
|-------------|--------------------|-------------------|------------------|--------------------|
| 1946-2017   | 94,790.100         | 34,281.000        | 5,705.609        | 154,776.709        |
| 2018        | 3,100.000          | -                 | 705.800          | 3,805.800          |
| 2019        | 3,300.000          | -                 | 500.000          | 3,800.000          |
| 2020        | 3,300.000          | -                 | 500.000          | 3,800.000          |
| <b>סה"כ</b> | <b>104,490.100</b> | <b>34,281.000</b> | <b>7,411.409</b> | <b>166,182.509</b> |

Source: Sharp, J. (2019). *US Foreign Aid to Israel*. Congressional Research Service, p. 2.

הברית לא ראה בעין יפה את ההתפתחות הזו ולכן החליט להפסיקה. ישראל תצטרך להוציא לרכישות בארץ סכומים גבוהים יותר מתוך משאביה שלה, ובמקביל ליצור שיתופי פעולה ואולי גם מיזוגים עם חברת אמריקאיות, כדי לשמור על האפשרות לרכוש נשק בכספי הסיוע. עם זאת עומד לרשותה אמצעי ממתן. בפברואר 1987 העניק ממשל הנשיא רונלד רייגן לישראל מעמד של בעלת ברית שאינה חברה בנאט"ו (NATO Non-Ally), שאפשר לה להתחרות על מכרזים לאספקת כלי נשק לצבא ארצות הברית. כך יכולות התעשיות הביטחוניות של ישראל להפוך למעין קבלניות משנה של התעשיות הביטחוניות האמריקאיות (Gold, 1993).

רוב תקציב הסיוע הופנה לרכישת מטוסי קרב (Sharp, 2019). ישראל חתמה על הסכם לרכישת 75 מטוסים מדגם F-35-I בשווי משוער של כ-15 מיליארד דולר. שווי רכישות הגומלין מהתעשייה הביטחונית הישראלית במסגרת הסכם זה מוערך ב-4 מיליארד דולר. הוצאה משמעותית נוספת בשווי של 1.9 מיליארד דולר היא להסבת חימוש "טיפש" לחימוש "חכם". ישראל שוקלת רכישת מסוקים שיחליפו את מסוקי היסעור ומטוסי תדלוק אווירי, במחירים שעדיין לא ידועים. בעשור האחרון ישראל נחשפה במידה רבה לאיום של רקטות וטילים. ארצות הברית וישראל הן שותפות מלאות בפיתוח הגנה רב-שכבתית מפני טילים. מדובר בפיתוח וייצור משותפים והעברת טכנולוגיה. מערכות ההגנה כוללות את 'כיפת ברזל' לטווח קצר, 'קלע דוד' לטווח קצר ובינוני ושלושה דורות של טילי 'חץ' לטווחים ארוכים. טבלה מס' 2 מסכמת את ההשקעות האמריקאיות בפיתוח ובהצטיידות במערכות ההגנה השונות. סך ההשקעה הגיע ל-5.6 מיליארד דולר. כמחצית מהסכום הושקעה בטילי החץ והמחצית השנייה במערכות האחרות. בהתאם למזכר 2016, משנת 2019 ואילך ישראל תקבל כל שנה חצי מיליארד דולר לצורכי הגנה מפני טילים.

למכור נשק פחות מתקדם לבעלות ברית ערביות שלה (Freilich, 2017). העיקרון הזה הופיע בכמה מסמכים רשמיים ובהחלטות של הקונגרס, ואפשר לישראל לקבל מארצות הברית את כלי הנשק המודרניים והאיכותיים ביותר שהיו בידיה כמו מטוס הקרב F-35, שישראל הייתה המדינה הזרה הראשונה שקיבלה אותו. העיקרון ומימושו לאורך שנים רבות היו תוצאה ישירה של היחסים המיוחדים בין המדינות.

החל מ-1990 עוגנו היקף הסיוע הצבאי ומרכיביו במזכרי הבנה (Memorandum of Understanding), שנחתמו בין ממשלת ישראל לבין ממשל ארצות הברית לתקופות של עשר שנים (Sharp, 2019). הרעיון היה לקבוע מתכונת בסיסית מתמשכת ומוסכמת, ללא צורך לקיים מדי שנה ההתייעצויות ודיונים ממושכים. למרות זאת, סיוע חוץ הוא גם נושא תקציבי ולכן נדרש מדי שנה אישור של הקונגרס, שרשאי להקטין או להגדיל את היקפו ולשנות את מרכיביו. מ-2011 עמד היקף הסיוע על 3 מיליארד דולר לשנה. המזכר האחרון נחתם בין ממשל הנשיא ברק אובמה לבין ממשלת ישראל ב-14 בספטמבר 2016, ובו נקבע מסגרת כוללת של 38 מיליארד דולר לעשור שבין 2019 ל-2028. מתוך הסכום הזה יועדו בכל שנה 3.3 מיליארד לסיוע צבאי, וחצי מיליארד להגנה מפני טילים (Gaouette, 2018). במזכר זה ישראל התחייבה שלא לבקש מהקונגרס תקציבים נוספים לפרויקטים ספציפיים.

רוב סיוע החוץ הוקצה לרכישת נשק במפעלים אמריקאיים, וניתן היה להוציא רק חלק קטן ממנו לרכישת אמצעי לחימה בארץ. במזכר 2016 הוסכם שהסעיף הזה יבוטל בהדרגה. הוא יקוצץ באורח מתון עד 2024 ולאחר מכן באורח ניכר, עד שיפוג לגמרי ב-2028. לביטול הסעיף יש השלכות משמעותיות על התעשיות הביטחוניות בישראל, שנקלעו לעיתים לתחרות עם התעשיות המקבילות בארצות הברית. ממשל ארצות

**טבלה מס' 2: סיוע לפיתוח ולייצור מערכות הגנה מפני טילים, 2006–2019  
(במיליוני דולר, ללא התאמה לאינפלציה)**

| שנת כספים   | חץ 2             | חץ 3             | קלע דוד          | כיפת ברזל        | סה"כ             |
|-------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 2006        | 122.866          | -                | 10.0             | -                | 132.866          |
| 2007        | 117.494          | -                | 20.4             | -                | 137.894          |
| 2008        | 98.572           | 20.0             | 37.0             | -                | 155.572          |
| 2009        | 74.342           | 30.0             | 72.895           | -                | 177.237          |
| 2010        | 72.306           | 50.036           | 80.092           | -                | 202.434          |
| 2011        | 66.427           | 58.966           | 84.722           | 205.000          | 415.115          |
| 2012        | 58.955           | 66.220           | 110.525          | 70.000           | 305.700          |
| 2013        | 40.800           | 74.700           | 137.500          | 194.000          | 447.000          |
| 2014        | 44.363           | 74.707           | 149.712          | 460.309          | 729.091          |
| 2015        | 56.201           | 74.707           | 137.934          | 350.972          | 619.814          |
| 2016        | 56.519           | 89.550           | 286.526          | 55.000           | 487.595          |
| 2017        | 67.331           | 204.893          | 266.511          | 62.000           | 600.735          |
| 2018        | 82.300           | 310.000          | 221.500          | 92.000           | 705.800          |
| 2019        | 163.000          | 80.000           | 187.000          | 70.000           | 500.000          |
| <b>סה"כ</b> | <b>1,121.476</b> | <b>1,133.779</b> | <b>1,802.317</b> | <b>1,559.281</b> | <b>5,616.853</b> |

Source: Sharp, J. (2019). *US Foreign Aid to Israel*. Congressional Research Service, p. 19.

שני הצבאות מקיימים תמרונים המיועדים לחזק את כשירותם ויכולתם. התמרון החשוב ביותר נערך מאז 2001 בכל שנתיים (Juniper Cobra), והוא מיועד לאימון צוותים בתחום ההגנה מפני איומים אזוריים ובעיקר מטילים בליסטיים (Gross, 2018). בתמרון שהתקיים בפברואר 2019 (Juniper Falcon) השתתפו 300 חיילים אמריקאים ו־400 חיילים ישראלים בתרגיל שמטרתו היו הגברת התיאום בין הצבאות, תרגול הפקודות והנהלים בשעת חירום והעמקת ההיכרות בין החילות. באוקטובר-נובמבר 2012 התנהל תרגיל לבדיקת שיתופי פעולה שנמשך כשלושה שבועות, בהשתתפות כ־3,500 חיילים אמריקאים וכוחות מבריטניה ומגרמניה (Austere Challenge). מ־1998 מקיימות ארצות הברית וישראל יחד עם מדינות נוספות גם תמרונים משותפים של כוחות ימיים למשימות הצלה ולוחמה נגד טרור (Reliant Mermaid).

במקרים של חילוקי דעות, סיוע החוץ אפשר לארצות הברית להשתמש בו כדי ללחוץ על ישראל. בתחילת 1975, ממשלת יצחק רבין הסתייגה מכמה סעיפים

איומי מנהרות התקיפה מעזה ומלבנון הביאו לשיתוף פעולה נוסף בין ארצות הברית לבין ישראל, שמטרתו הייתה לפתח אמצעי הגנה יעילים מפניהם. המימון ניתן למטרות איתור, מיפוי והשמדה של המנהרות. מ־2016 עד 2019 ארצות הברית השקיעה באמצעים האלה סכום כולל של 177.5 מיליון דולר, ואילו ההשקעה הישראלית נאמדת ב־450 מיליון דולר (Sharp, 2019). נוסף על המשאבים שהוקצבו לפיתוח ולרכישה של אמצעי לחימה, ארצות הברית מחזיקה בישראל מחסנים של ציוד ותחמושת בהיקף נרחב (1 WRSA). המחסנים מיועדים לשימוש בשעת חירום הן של ארצות הברית והן של ישראל, אבל ישראל צריכה לבקש רשות מיוחדת ומנומקת להשתמש בציוד. המחסנים מכילים טילים, חימוש מדויק וכלי רכב בשווי מוערך של 1.8 מיליארד דולר, והם כפופים לפיקוד האירופי של צבא ארצות הברית. ישראל ביקשה וקיבלה רשות להשתמש בחימוש מדויק מהמחסנים במלחמת לבנון השנייה (2006), ובפגזים לטנקים ופצצות תאורה למרגמות במהלך מבצע צוק איתן (2014).

למעשה אין מדובר בסיוע אמריקאי אלא בהשקעה שמעניקה רווחים עצומים. קודם כול, כפי שנאמר לעיל, רוב המשאבים מושקעים בתעשיות הביטחון האמריקאיות כדי לרכוש נשק מתקדם, ולא בישראל. ארצות הברית מקבלת מישראל דרך קבע מודיעין חיוני שקשה בכלל לאמוד את ערכו, ניסיון קרבי שבוחן ומשפר את כלי הנשק, פיתוח משותף של כלי נשק מהמתחכמים בעולם, טכנולוגיות מקוריות וחדשניות ודוקטרינות לוחמה מוכחות. בעשורים האחרונים התמקד שיתוף הפעולה בלחימה בעצימות נמוכה ובאיום הצבאי והאזרחי על העורף. בתחומים אלה האמריקאים משתפים פעולה רק עם צה"ל. ישראל פועלת במשותף עם ארצות הברית גם בתחומים של לוחמת סייבר ותפוצת גרעין. בין ישראל לארצות הברית התפתחה מערכת משמעותית של התייעצויות ותיאומים אסטרטגיים, אולי הכי קרובה מסוגה. משלחות של קצינים ופקידים בכירים של שני הצדדים נפגשות לעיתים קרובות ומחליפות מידע ורעיונות.

**סיוע החוץ אינו פופולרי בעיני הבוחרים האמריקאים. רבים מהם מעדיפים שהכסף יוצא בארצות הברית על צרכים בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה ואיכות הסביבה. אולם דווקא הסיוע לישראל הוא באופן יחסי הכי פופולרי, וזכה לאורך זמן לתמיכה של שתי המפלגות בקונגרס.**

יותר מכל אלה, את היקף הסיוע האמריקאי לישראל צריך להשוות להוצאות של ארצות הברית על הגנת בעלות ברית במקומות אחרים בעולם (Kirchick, 2019; Organski, 1990). בתוקף הסכמי הגנה דו־צדדיים ובריתות הגנה כמו נאט"ו, ארצות הברית מחזיקה כ־150 אלף חיילים במקומות שונים בעולם, ביניהם כ־50 אלף ביפן, כ־30 אלף בקוריאה הדרומית וכ־40 אלף בגרמניה. ההוצאה השנתית לאחזקת הכוחות האלה נעה בין 85 ל־100 מיליארד דולר. לפיכך, למשל, הסיוע הצבאי ליפן עולה כ־27 מיליארד דולר בשנה, הסיוע לגרמניה עולה כ־21 מיליארד דולר ולקוריאה הדרומית 15 מיליארד דולר. הגנת אירופה עולה כ־36 מיליארד דולר. להוצאות האלה צריך להוסיף סכומים ניכרים הנדרשים לתמרונים משותפים, לרוב שנתיים, עם בעלות הברית, ולפעילות מבצעית שוטפת ומיוחדת כמו פטרולים ימיים במפרץ הפרסי־ערבי, בים סין הדרומי, בים הבלטי ובים הצפוני. יתר על כן, ישראל הודיעה פעמים רבות כי היא אינה מבקשת שחיילים אמריקאים יילחמו עבורה, אלא רק אמצעי לחימה שיאפשרו לה להגן על עצמה בעצמה. בפרספקטיבה כזאת שווי הסיוע הצבאי לישראל גבוה

שהציע שר החוץ הנרי קסינג'ר בהסכם ביניים שהוא ניסה לקדם בין ישראל לבין מצרים. בתגובה הודיע קסינג'ר על "הערכה מחדש" של יחסי ארצות הברית-ישראל, שפירושה היה הקפאת דיון ואישור בקשות חדשות של ישראל לאספקת נשק (Quandt, 2001). המהלך עזר וממשלת רבין נכנעה. חוק סיוע החוץ של ארצות הברית קובע כי ניתן להשתמש בנשק אמריקאי אך ורק לצורכי הגנה, ותוך הקפדה על חוקי ארצות הברית באשר לשימוש בכוח. אחרי ההתקפה הישראלית שהשמידה את הכור הגרעיני בעיראק ב־7 ביוני 1981 עיכב ממשל רייגן אספקת מטוסי קרב מסוג F-16, לאחר שנטען כי השימוש חרג מצורכי הגנה (Perlmutter, 1982). אחרי כמה שבועות האספקה חודשה. בינואר 2007 חקרה מחלקת המדינה טענות על כך שבניגוד לחוק, ישראל השתמשה במלחמת לבנון השנייה בפצצות מצרר, אולם הדיווח שהעבירה לקונגרס היה מעורפל ולא גרם לפעולת נגד (Migdalovitz, 2009). חוק נוסף של ארצות הברית קובע שארצות הברית לא תעניק סיוע למדינות שמפירות זכויות אדם. בפברואר 2016, יוזם החוק שנקרא על שמו, הסנטור פטריק ליהי ממדינת ורמונט, ועוד עשרה חברי קונגרס ביקשו ממחלקת המדינה לבדוק אם אין לעצור את הסיוע לישראל בגין חיסולים ממוקדים ועינוי חשודים תוך הפרת זכויות אדם (Toosi, 2016). מחלקת המדינה בדקה והודיעה כי ישראל לא עשתה שימוש שחורג מזה הקבוע בחוק.

סיוע החוץ אינו פופולרי בעיני הבוחרים האמריקאים. רבים מהם מעדיפים שהכסף יוצא בארצות הברית על צרכים בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה ואיכות הסביבה. אולם דווקא הסיוע לישראל הוא באופן יחסי הכי פופולרי, וזכה לאורך זמן לתמיכה של שתי המפלגות בקונגרס. מבקרים של ישראל מעבירים מדי פעם ביקורת על הסיוע הרב מדי שלדעתם ארצות הברית מעניקה לישראל, והעוינים יותר מביניהם משווים את הסיוע לישראל עם הסיוע המועט מדי, לדעתם, שניתן לפלסטינים. הפרשנות שהם מפיצים היא דמגוגית, שגויה ומטעה. ההשוואה לפלסטינים היא מופרכת כי השאלה היא לא רק כמה כסף מעניקים, אלא גם מה עושים בכסף ומה ארצות הברית מקבלת בתמורה. בהשוואה לשימושים יעילים ולתמורה ישראלית משמעותית, חלק מהסיוע לפלסטינים מבוזבז על שחיתות וראוותנות וארצות הברית אינה מקבלת שום תמורה על השקעותיה. המנהיגות הפלסטינית מבקרת בחריפות את מדיניות ארצות הברית, מצביעה נגדה בקביעות בארגונים בינלאומיים, וסקרים של מכון Pew מוכיחים שדעת הקהל הפלסטינית נמנית עם העוינות ביותר לארצות הברית בעולם (Pew, 2013).

הרבה יותר ותורם הרבה יותר לביטחון הלאומי של ארצות הברית ממה שנראה.

## סיכול איומי גרעין

התמודדותה של ישראל עם איומי השמדה מצד מדינות ערב בשנות ה-50 וה-60 ושל איראן בעשורים האחרונים חייבה מענה מתאים בשני מישורים: בניית תשתית גרעין מרתיעה בלי שתהיה חשופה ללחץ של ארצות הברית ומדינות אחרות לעצור או לפרק אותה, וסיכול ניסיונות של מדינות אויב לרכוש נשק גרעיני. השואה ואיומי מדינות ערב להשמיד את ישראל גרמו בשנות ה-50 להקמת תשתית גרעין בישראל. ב-1960 צרפת סייעה להקמת קריה למחקר גרעיני בדימונה. ממשל הנשיא ג'ון קנדי ניסה למנוע את הגרעין הישראלי, וזו הייתה הסיבה העיקרית לכך שהוא הסכים לראשונה לספק נשק הגנתי לצה"ל. בתמורה ראש הממשלה דוד בן-גוריון היה מוכן רק להאט את הפרויקט, אבל לא לבטל אותו. המאמץ הישראלי להשיג נשק גרעיני סתר את המדיניות האמריקאית למניעת הפצתו. ישראל גיבשה עמדה של עמימות סביב דימונה (Cohen, 2010). היא טענה שלא תהיה הראשונה שתכניס נשק גרעיני למזרח התיכון, אבל גם לא תהיה השנייה (Feldman, 1997). ישראל הודיעה שתהיה מוכנה לדון בפירוז האזור מנשק גרעיני רק כאשר יושג שלום כולל בינה לבין שכנותיה, הקרובות והרחוקות. זיכרון השואה, איומי ההשמדה של הערבים, שטחה המצומצם של ישראל, העמימות והיחסים המיוחדים תרמו לכך שארצות הברית גילתה הבנה וגיבשה עמדה סובלנית וייחודית כלפי הגרעין הישראלי. ב-25 בספטמבר 1969 סיכם הנשיא ריצ'רד ניקסון עם ראש ממשלת ישראל גולדה מאיר שארצות הברית לא תלחץ על ישראל להצטרף לאמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני (NPT) או לפתיחת הכור בדימונה לפיקוח בינלאומי, וזאת בתנאי שישראל לא תודה בפומבי בכך שהיא מחזיקה בנשק גרעיני. נשיאים אמריקאים המשיכו לכבד את הסיכום הזה. עקב הצהרות תקיפות של אובמה נגד תפוצת גרעין חשש ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו שהוא יפר את הסיכום, והעלה את הנושא בפגישתם הראשונה שהתקיימה במאי 2009 (Lake, 2009). ממשל אובמה תמך בהפיכת המזרח התיכון לאזור מפורז מנשק גרעיני, אבל במאי 2015, במהלך ועידת המדינות החתומות על האמנה, הכשיל יחד עם בריטניה וקנדה הצעה שהוגשה על ידי מצרים ושמטרתה הייתה לכפות על ישראל לחשוף את דימונה (Ravid, 2015). הסיכום עם ניקסון בנושא זה נותר על כנו.

ישראל אימצה דוקטרינה אסטרטגית שלפיה היא לא תתיר למדינות אויב לרכוש נשק גרעיני, בייחוד לאלו

שגם איימו להשמיד אותה (דוקטרינת בגין). הדוקטרינה הזו נבחנה פעמיים. בשנות ה-70 החליט נשיא עיראק סדאם חוסיין לפתח נשק גרעיני, ולשם כך רכש מצרפת שני כורים גרעיניים שיכולים לייצר פלוטוניום. בניית הראשון, אוסיראק, הסתיימה ב-1977. ב-21 באוגוסט 1980 איים סדאם להשמיד את תל-אביב ולשרוף את ישראל. ישראל וארצות הברית ניסו ללא הצלחה להפעיל לחץ על צרפת לבטל או לעצור את הפרויקט (Sadot, 2016). ב-7 ביוני 1981 השמידו מטוסי חיל האוויר הישראלי את הכור. מאז מבצע סיני (1956), שבו ישראל הפתיעה את ארצות הברית, היא דאגה ליידע ממשלים אמריקאיים על תוכניותיה הצבאיות. התקפת הכור הייתה אחת הפעמים היחידות שבהן לארצות הברית לא הייתה התראה מוקדמת (Bass, 2015).

ממשל רייגן ביקר את הפעולה והקפיא משלוח של מטוסי F-16 לישראל. מזכיר ההגנה קספר ויינברגר אמר ש"בגין יצא מדעתו" (Danon, 2012). האו"ם ומדינות רבות גינו בחריפות את המבצע. גם הקונגרס דן בשאלה אם השימוש במטוסים מתוצרת אמריקאית הפר את הסעיף בסיוע החוץ, המגביל את השימוש בנשק לצורכי הגנה בלבד. לאחר זמן קצר יחסית אספקת המטוסים חודשה והקונגרס לא מצא עילה לקבוע שהפעולה הפרה את חוקי הסיוע. ההרס במבנה הכור היה כה נרחב עד שלא ניתן היה לשקמו. במהלך מלחמת המפרץ השנייה שלח סגנו של הנשיא ג'ורג' בוש הבן, דיק צ'ייני, לשגריר ישראל בארצות הברית דוד עברי, שהיה מפקד חיל האוויר בזמן התקיפה, תמונת לוויין של הכור המופצץ, שעליה כתב: בתודה ובהערכה, הקלתם את משימותינו ב'סופה במדבר' (Horovitz, 2008). גם סוכנות הביון (CIA) שלחה מכתב דומה למוסד הישראלי.

בשנות ה-90 ניסה נשיא סוריה חאפז אל-אסד לרכוש כור גרעיני מארגנטינה ומרוסיה, אבל פעולה דיפלומטית נמרצת של ארצות הברית סיכלה את תוכניתו. ב-2006 ארצות הברית וישראל התחילו לחשוד שסוריה בונה כור גרעיני באזור דיר א-זור, ליד הנהר פרת. מבנה הכור היה זהה לכור הגרעיני ביונגביון, שרק קוריאנה הצפונית מייצרת כמותו. לישראל היה מידע מודיעיני מדויק על האתר בגיבוי של תמונות ומסמכים שהמוסד נטל ממחשבו של אברהים עת'מאן, ראש הוועדה האטומית של סוריה, וכן מסויר בשטח של סירת מטכ"ל (Makovsky, 2012). המידע הוצג לסוכנויות המודיעין של ארצות הברית, נבדק על ידיהן ונמצא אמין. ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט ביקש מארצות הברית להפציץ את הכור אבל נענה בשלילה. הוא החליט לבצע את התקיפה. ממשל בוש ידע על התוכנית ובאופן בלתי רשמי בירך עליה (Bass, 2015; Katz, 2019). ב-6

(Katz & Hendel, 2012). ביוני 2010 נודע שישראל בשיתוף ארצות הברית שתלה וירוס סטקסנט (Stuxnet) במחשבים של תשתית הגרעין האיראנית.

בין השנים 2010 ו-2012 ישראל איימה להשתמש בכוח נגד מתקני הגרעין האיראניים ועשתה הכנות מבצעיות להתקפה. האיומים השפיעו על נכונות ארצות הברית והקהילה הבינלאומית לנסות לעצור את הפעילות האיראנית באמצעות סנקציות כבדות, שאושרו על ידי מועצת הביטחון וגרמו לנכונותה של איראן לנהל משא ומתן על תוכנית הגרעין שלה (Hurst, 2018). ממשל אובמה הוביל את המשא ומתן יחד עם החברות הקבועות האחרות במועצת הביטחון וגרמניה. השיחות הניבו הסכם שלפיו בתמורה להסרת הסנקציות, איראן התחייבה להעשיר אורניום ברמה תת-צבאית שלא תעלה על 3.6 אחוזים, לפרק את מאגר האורניום המועשר שלה, להפחית בשני שלישים את כמות הצנטריפוגות שהיא מחזיקה למשך 15 שנים לפחות ולאפשר פיקוח צמוד יותר על מתקני הגרעין שלה (Entessar & Afrasiabi, 2017). בארצות הברית ובישראל התנהל ויכוח על יתרונות וחסרונות ההסכם. אובמה הדגיש את יתרונותיו ואילו נתניהו את חסרונותיו. כל הגורמים הסכימו שהמשך הסנקציות עדיף על הסכם גרוע, אבל אובמה קבע שההסכם שהגיעו אליו הוא טוב והחלופה היחידה היא מלחמה. נתניהו אמר שההסכם גרוע ולא יצליח לעצור את איראן. הוא גם נקט מהלך יוצא דופן ומתריס כלפי אובמה, כאשר הוזמן על ידי המנהיגות הרפובליקנית של הקונגרס להציג את עמדתו בנאום לפני שני בתיו, וב-3 במארס 2015 הוא עשה זאת. חלק גדול מהנציגים הדמוקרטים החרימו את הנאום, משום שראו בו ביקורת שאינה לגיטימית על מדיניות הנשיא. הנאום והמאבק הישראלי נכשלו, וב-14 ביולי 2015 הצדדים הגיעו בווינה להסכם שנקרא באופן רשמי 'תוכנית פעולה מקיפה משותפת' (Joint Comprehensive Plan of Action), או בשמו הנפוץ 'הסכם הגרעין' (The Obama White House, 2015).

בהסכם שנחתם היו כמה ליקויים בולטים. הוא היה מוגבל לתקופה של עשר שנים לפחות, שלאחריה, בהיעדר הסכם חדש, איראן תוכל להשתמש בלי הגבלות בתשתית הגרעין שלה. ההסכם לא טיפל בפיתוח טילים שניתן יהיה להרכיב עליהם ראשי נפץ גרעיניים וגם לא בהתערבויות הצבאיות הישירות והעקיפות של איראן בסוריה, בלבנון, בעזה, בעיראק ובתימן. הנשיא דונלד טראמפ גינה את ההסכם, הגדיר אותו ככושל ביותר בתולדות ארצות הברית והבטיח לבטל אותו ולהיכנס למשא ומתן עם איראן, שיניב הסכם חדש אשר יתקן את ליקויי ההסכם של אובמה.

בספטמבר 2007 ישראל השמידה את הכור, אבל לא דיווחה על הפעולה לציבור ולא פרסמה אותה. סוריה נהגה באותו אופן ולא השיבה בפעולת תגמול. רק כעבור עשר שנים הודתה ישראל שהיא ביצעה את הפעולה. לימים נכבש אזור הכור על ידי ארגון הטרור דאע"ש, ונקל לשער מה היה קורה אילו הכור היה פעיל ומייצר חומרים לנשק גרעיני.

התוכנית של איראן לרכוש נשק גרעיני כבר הציגה דילמות ואתגרים קשים הרבה יותר. מאז המהפכה האסלאמית (1979) הגדירה איראן את ארצות הברית וישראל כאויביה הגדולים ביותר – "השטן הגדול" ו"השטן הקטן". ישראל הגדירה את התנהלות איראן סביב גבולותיה ואת תוכנית הגרעין שלה כאיום הביטחוני החמור ביותר שנשקף לה (David, 2012). גם ממשלים אמריקאיים הגדירו פצצה איראנית כאיום חמור על ארצות הברית, על בעלות בריתה ועל שלום העולם, והבטיחו לנקוט את כל האמצעים שעומדים לרשותם כדי לעצור אותה. הוויכוח לא היה על מטרות אלא רק על האמצעים היעילים ביותר להשגתן. בין ממשל אובמה לבין ממשלת ישראל פרץ עימות קשה על הדרך שבה אובמה בחר להתמודד עם האיום – משא ומתן, יחד עם החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם וגרמניה.

איראן חתמה על האמנה וטענה פעמים רבות שמתקני הגרעין שלה נועדו אך ורק לצורכי שלום, וכי הם עומדים בדרישות של אמנת NPT ושל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א, IAEA), שאין לה שום כוונה לפתח נשק גרעיני וכי פיתוח כזה אפילו מנוגד לצווי האסלאם (Rezaei, 2017). אבל המציאות הייתה אחרת. טענתה של איראן שמתקני הגרעין שלה נועדו אך ורק לייצור אנרגיה, מחקר ושימושים רפואיים הייתה שקרית. איראן היא אחת מיצואניות הנפט הגדולות בעולם, ולא היה היגיון כלכלי בבניית כורים גרעיניים להפקת חשמל. תשתית הגרעין שאיראן בנתה הייתה גדולה הרבה יותר מזו שנדרשה לשימושי שלום, והיא רכשה ממדינות בעולם ציוד לצורכי פיתוח נשק גרעיני. איראן גם הסתירה שני מתקנים להעשרת אורניום בנתנז ובפורדו, וכור לייצור פלוטוניום באראק. סוכנויות המודיעין של ארצות הברית קבעו שלאור חשיפת חלק מהמתקנים החשאיים ודוחות ספקניים של סבא"א, איראן הקפידה בשנת 2003 את תוכניתה לפתח פצצה גרעינית. נתוני המודיעין של ישראל סתרו את אלה של ארצות הברית, והתברר שאיראן אכן המשיכה לפתח את התשתיות הדרושות לייצור נשק גרעיני. ישראל פעלה לעצור או לפחות להאט את התוכנית בשיטות מגוונות, כולל חיסול מדעני גרעין איראניים ומתקפות סייבר

השאר הן עוסקות בשמירה על חוקי המלחמה באזורי עימות. זהות חברי המועצה, שיטת הדיונים הנהוגה בה והחלטותיה מעידות שאין שום קשר בינה לבין זכויות אדם. המועצה הזו מפלה את ישראל בשיטתיות, מקבלת החלטות נגד ישראל בסיטונות, ממנה מדווחים (Rapporteurs) מוטים והזויים על הסכסוך וכן ועדות חקירה מוטות ורשלניות (Baker, 2019a). האפליה מצויה כבר בסעיפים של דיוני המועצה – סעיף 7 שיוחד אך ורק לישראל, וסעיף אחר לכל העולם. זהו סעיף קבוע בסדר היום של המועצה והיחיד שמיועד למדינה אחת. ארצות הברית וכמה מדינות אירופיות תקפו בחריפות רבה את הסעיף הזה וניסו לבטלו, אבל עד היום לא הצליחו.

מועצת האו"ם לזכויות אדם הוקמה ב־2006 כדי להחליף את 'נציבות האו"ם לזכויות אדם' (Commission) בשל היותה נגועה בפוליטיקה, ומשום שרבים מחבריה היו המפירים הגדולים בעולם של זכויות אדם. למרות השינוי בשם, המועצה הנוכחית לקתה בכל אותם החוליים שאפיינו את קודמתה. עצרת האו"ם בחרת את 47 החברות במועצה לפי מפתח גיאוגרפי לתקופה של שלוש שנים. בין החברות בה נמנו קובה, איראן, לוב, סודאן, פקיסטן, קטר, סוריה, אלג'יריה, ערב הסעודית, מצרים, עיראק, בנגלדש, זימבבואה, סין ורוסיה. במועצה הנוכחית מכהנות חברות כמו ונצואלה, אפגניסטן, פקיסטן, סודאן, לוב, בחריין, קטר, סומליה, סנגל, ניגריה, הפיליפינים והרפובליקה של קונגו. אלו הן מדינות מפירות זכויות אדם לפי הסטנדרטים של האו"ם עצמו.

ב־2006, כאשר האו"ם החליט על הקמת המועצה, ממשל בוש הבן הציע רפורמות במבנה ובפעילות הגוף החדש, כדי לתקן את הליקויים של הוועדה שקדמה לו. הרפורמות נדחו ובוש החליט שאין טעם להצטרף לגוף הזה. אובמה החליט אחרת וצירף את ארצות הברית, מתוך הנחה שחברות במועצה תאפשר לשנות את התנהלות הארגון מבפנים. אובמה טעה. המועצה סבלה מכל ההטיות והכשלים שאפיינו את הוועדה שקדמה לה. ארצות הברית ניסתה למתן את הפעילות הנמרצת והעוינת של המועצה כלפי ישראל, אבל נכשלה. אובמה, שדגל בשיתוף פעולה הדוק עם ארגונים בינלאומיים, לא הסיק את המסקנות המתבקשות ונמנע מפרישה מהמועצה.

גם ממשל טראמפ ניסה לשנות את הרכב המועצה ואת הליקויים החמורים שהתגלו בהתנהלותה, אך גם הוא לא הצליח. המסקנה שלו הייתה שהארגון הוא חסר תקנה, אבל בניגוד לאובמה, ביוני 2018 הוא החליט לעזוב אותו. אחת הסיבות העיקריות למהלך זה הייתה הגישה

המוסד הישראלי אינו חושף בדרך כלל שיטות עבודה בארץ אויב ואת ממצאיו. באורח נדיר חשף נתניהו ב־30 באפריל 2018 את ארכיון הגרעין של איראן, שהמוסד הצליח להביאו מטהראן. החומר הוכיח ללא כל ספק שאיראן שיקרה לגבי מטרות תוכנית הגרעין שלה, וכי היא הכינה בשיטתיות תשתית לייצור פצצות. כמה ימים לאחר מכן, ב־8 במאי 2018, טראמפ הודיע על יציאת ארצות הברית מההסכם והטלת סנקציות חמורות על איראן (Entessar & Afrasiabi, 2019). בניגוד לאסטרטגיה של אובמה, שהובילה לשיתוף פעולה עם איראן ולהכרה במעמדה באזור וקירובה למערב, טראמפ אימץ אסטרטגיה הפוכה של "מקסימום לחץ", שלדעתו הייתה עשויה להביא למשא ומתן ולהסכם חדש. ישראל בירכה על המהלך, אבל כל השותפות להסכם גינו אותו ועשו מאמץ – שלא הצליח – לעזור לאיראן לעקוף את הסנקציות החדשות. בתגובה איראן החלה להפר את ההסכם ולהאיץ העשרה של אורניום מעבר לרמה שהותרה בהסכם הגרעין.

## סיוע דיפלומטי

הערבים והפלסטינים, בשיתוף מדינות באירופה המערבית ובעולם המתפתח, הפכו ארגונים בינלאומיים לזירה עיקרית של ניגוח והסתה נגד מדיניות ישראל בסכסוך הישראלי-פלסטיני, וזאת בלי שום פרופורציה לסכסוכים אחרים בעולם (Gilboa, 2020). ישראל היא המדינה הכי מופלית לרעה בארגונים בינלאומיים, בעיקר של האו"ם ושל סוכנויות הרבות (Blum, 2016; Muravchik, 2013). בכל שנה מקבלת עצרת האו"ם החלטות חד־צדדיות נגד ישראל בשיעור חריג. מ־2012 עד 2019 קיבלה עצרת האו"ם 202 החלטות שמגנות מדינות, מתוכן 163 גינו את ישראל. זהו שיעור של 81 אחוזים (UN Watch, 2019). לשם השוואה, ב־2019 קיבלה העצרת 18 החלטות גינוי נגד ישראל והחלטה אחת נגד כל אחת מהמדינות הללו: סוריה, איראן, קוריאה הצפונית, ארצות הברית ומיאנמר. לעיתים קרובות, מול הצבעה מסיבית לטובת הפלסטינים, בצד שתומך בישראל מצויות ארצות הברית ועוד מדינות ספורות כמו אוסטרליה, קנדה או מיקרונזיה. הצבעות בעצרת האו"ם אינן נתמכות ביכולת אכיפה הקיימת רק במועצת הביטחון, שיכולה להטיל סנקציות, אבל בה לארצות הברית יש זכות וטו. ארצות הברית הטילה וטו 44 פעמים על החלטות אנטי־ישראליות קיצוניות במיוחד ועל החלטות שגינו את מדיניות ארצות הברית, כמו ההחלטה שגינתה את העברת שגרירות ארצות הברית לירושלים.

החלטות ופעולות של מועצת האו"ם לזכויות אדם (UNHRC) רלוונטיות מאוד לביטחון ישראל, משום שבין

לעצרת האו"ם כדי שתאשר את העברתו לבית הדין הפלילי בהאג (ICC) לשם הגשת תביעות נגד אישים ישראלים. העצרת אישרה את הבקשה אולם היא נעצרה שם, משום שלהגשת תביעות היה צורך בהחלטה של מועצת הביטחון, ושם היה ברור שארצות הברית תטיל עליה וטו. ממשל אובמה ביקר את הדוח והורה להצביע נגדו בישיבת המועצה. ברוב של 344 נגד 36 גם בית הנבחרים קיבל החלטה הקובעת שהדוח מוטל ללא תקנה נגד ישראל ואינו לגיטימי, ודרש מאובמה למנוע את אימוצו במועצת הביטחון. אובמה אכן הודיע שיטיל וטו על כל ניסיון במועצת הביטחון להעברת הנושא לבית הדין בהאג, וכך בשלב זה ישראל ניצלה מפגיעתו הרעה. מאוחר יותר גולדסטון הסתייג מכמה קביעות של הוועדה שבראשה עמד, אבל מבחינת הנזק שנגרם לישראל, הסתייגותו הייתה בבחינת מעט מדי ומאוחר מדי (Goldstone, 2011).

הוועדה השנייה שהקימה מועצת האו"ם לזכויות אדם "חקרה" את מבצע צוק איתן (8 ביולי עד 26 באוגוסט 2014). הדוח שהוגש למועצה ביוני 2015 היה מוטל ושקרי כמו דוח גולדסטון. גם בו הייתה התייחסות קלושה לאחריות של חמאס לאליומות ולפשעי המלחמה שהוא ביצע. רובו האשים את ישראל בפשעי מלחמה, בשימוש מופרז בכוח ובחוסר מאמץ למזער נזקים לאוכלוסייה האזרחית. הדוח האשים מקבלי החלטות בכירים בישראל בכך שהורו על מדיניות של פגיעה מכוונת באזרחים. המועצה שאישרה את הדוח קראה להעמדה לדין של מנהיגים ישראלים בגין פשעי מלחמה על פי הדוקטרינה של "סמכות משפטית אוניברסלית", שלפיה ניתן להעמיד לדין פושעי מלחמה בכל מדינה שנטלה לעצמה סמכות כזאת. שוב ממשל אובמה תקף בחריפות את הדוח ושלל את ממצאיו ומסקנותיו (Lazaroff, 2015). מחלקת המדינה הודיעה שהדוח נגוע בעמדות עיונות כלפי ישראל, וכי ארצות הברית אינה סבורה שיש לדון בו או לנקוט צעדים נוספים כלשהם באו"ם (Staff, 2015). כשהדובר נשאל אם ארצות הברית תתמוך בהעברת הדוח לבית הדין, הוא חזר ואמר שארצות הברית לא תתמוך בשום צעד נוסף באו"ם. גם כאן הרמז היה ברור: אם העניין יגיע למועצת הביטחון, ארצות הברית תטיל עליו וטו.

ב־2018 חמאס יזם והתחיל לארגן מתקפות אלימות על גבולותיה של ישראל עם עזה בהשתתפות עשרות אלפי אנשים, במסגרת מה שהוא קרא "צעדת השיבה" (מארס 2018 עד דצמבר 2019). במאי הוגשה למועצת הביטחון הצעה להקים ועדת חקירה על התנהלות ישראל מול הצעדה. ארצות הברית מנעה את קבלתה. היא גם מנעה קבלת הצעת החלטה שיזמו הפלסטינים ושהוגשה

העוינת והמוטה של המועצה כלפי ישראל (Gilboa, 2018). ארצות הברית דרשה מהמועצה לבטל את סעיף 7 המפלה, אולם חברי המועצה דחו את הבקשה. שגרירת ארצות הברית באו"ם ניקי היילי הסבירה שבמשך תקופה ארוכה היא ניסתה לשנות את פעילות המועצה, אך לא הצליחה. היא תקפה את הנוהג לבחור לכהונה במועצה מדינות שהן מפירות חמורות של זכויות אדם כמו ונצואלה והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, ואת ההימנעות המתמשכת של המועצה מגינוי של הפרת זכויות במדינות חברות כמו איראן וסין. היילי ושר החוץ מייק פומפאו תקפו את ההטיה ואת הדעה הקדומה של המועצה כלפי ישראל והסכסוך עם הפלסטינים. יציאת ארצות הברית מהמועצה פגעה באמינותה ובמוניטין שלה, ובכך סייעה לישראל במערכה נגדה.

יותר ממחצית ההחלטות שמועצת האו"ם לזכויות אדם קיבלה מאז הקמתה עוסקות בישראל ובסכסוך עם הפלסטינים. לשם השוואה, במארס 2019 המועצה דנה ב־11 דוחות, מהם שבעה עסקו בישראל, שניים בקוריאה הצפונית, אחד באיראן ועוד אחד בסוריה — כלומר 64 אחוזים מהדוחות עסקו בישראל (UN Watch, 2019). המועצה קיבלה חמש החלטות נגד ישראל והחלטה אחת בלבד נגד איראן. רוב החלטות המועצה לגבי ישראל הן חד־צדדיות ונשענות על ראיות מוטות, שגויות וכוזבות. המדווחים על התנהלות ישראל מול הפלסטינים מגישים למועצה באופן תדיר דוחות וחוות דעת מוטות ושקריות. המועצה מינתה אותם ביוזמה מראש שהם בעלי דעה קדומה נגד ישראל. הנזק הגדול ביותר לביטחון ישראל נגרם על ידי שלוש ועדות חקירה לכאורה "עצמאיות", שהמועצה הקימה לבדיקת התנגשויות ומבצעים של ישראל נגד תוקפנותם של ארגוני הטרור הפלסטיניים: חמאס השולט בעזה מאז 2007 והג'האד האסלאמי. ההטיה מצויה כבר בהגדרות המנדט של הוועדות: חקירת "פשעי מלחמה" של ישראל. ישראל סירבה לשתף פעולה עם הוועדות בשל הרכבן, המנדט שניתן להן והגישה העוינת של המועצה. אולם חברי הוועדות קיבלו באופן לא רשמי מידע על העמדות של ישראל והם התעלמו ממנו.

דוח גולדסטון, שנכתב על מבצע עופרת יצוקה (27 בדצמבר 2008 עד 18 בינואר 2009) והוגש למועצת האו"ם לזכויות אדם בספטמבר 2009, האשים את ישראל בשורה של פשעי מלחמה כולל ירי מכוון לאזרחים והריגתם (UN Human Rights Council, 2009). הדוח כלל כמה התייחסות לחמאס, אבל רובו ועיקרו כוון נגד ישראל. ישראל וארצות הברית תקפו בחריפות את הדוח המוטה והשקרי, אולם המועצה אישרה אותו ובהחלטתה הייתה התייחסות אך ורק נגד ישראל. הדוח הועבר

על ידי כוונת, שקראה להציב כוחות בינלאומיים בעזה כדי "להגן" על תושביה. בינתיים מועצת האו"ם לזכויות אדם גינתה בחריפות את מהלכי ההגנה של ישראל, ומינתה ועדת חקירה לבדיקת מה שהיא כינתה "השימוש המופרז בכוח של ישראל נגד מפגינים שוחרי שלום". בראש הוועדה עמד סנטיאגו קנטון מארגנטינה וחבריה היו שרה חוסיין מבנגלדש וקארי מורונגי מקניה. קנטון היה בעבר יועצו של הנשיא ג'ימי קרטר לזכויות אדם. אומנם הוועדה הזו העירה על כך שחמאס נכשל במניעת התקפות אלימות נגד חיילי צה"ל ששמרו על הגבול בין ישראל לרצועה, אבל כמו בדוחות הקודמים, עיקר הביקורת הייתה על ישראל. הוועדה האשימה את ישראל בפשעי מלחמה ובפשעים נגד האנושות, וארצות הברית שוב גינתה את הדוח ואת המועצה (Baker, 2019b). כל הדוחות והדיונים שנערכו במועצה על הנעשה בשטחים הפלסטיניים והאלימות של חמאס נגד ישראל היו מוטים ומבוססים ברובם על מידע שגוי, מוטה ומפוברק. הדוחות פטרו את חמאס מאחריות לאלימות, התעלמו מפשעי המלחמה החמורים שהוא ביצע והאשימו בעיקר את ישראל. הדוחות ניסו להגביל את זכותה של ישראל להגנה עצמית. שום מדינה שמעורבת בסכסוך בינלאומי לא הייתה חשופה לחקירות ולדוחות מופרכים כמו אלה שערכה מועצת האו"ם לזכויות אדם נגד ישראל. הבעיה הייתה שדוחות המועצה לא רק השחירו את פניה של ישראל, אלא גם נועדו מלכתחילה לייצר תשתית ראייתית להעמדה לדין של מנהיגים ישראלים בבית הדין הבינלאומי בהאג. ארצות הברית אכן מנעה במועצת הביטחון העברה פורמלית של הדוחות וההחלטות של המועצה לבית הדין, אך לתובעת במוסד הזה יש סמכות משלה לחקור ולהגיש תביעות נגד אישים ישראלים, והיא אכן עשתה כך.

ב־20 בדצמבר 2019 הודיעה פאטו בנסודה, התובעת הראשית בבית הדין הבינלאומי בהאג, שבמסגרת הליך קדם־משפטי היא ביקשה מחבר שופטים לאשר לה לפתוח בחקירה של "פשעי מלחמה" שישראל ביצעה בגדה המערבית, במזרח ירושלים ובעזה (Gilboa, 2019). כמו מועצת האו"ם לזכויות אדם, היא התייחסה גם לחמאס ולארגונים פלסטיניים חמושים אחרים, אבל כוונתה השקופה הייתה להתמקד בעיקר בישראל. זאת אפשר להסיק מההתלהבות של הפלסטינים מהמהלך שלה. בנסודה הסתמכה בבקשתה על הדוחות וההחלטות של המועצה ושל מוסדות האו"ם האחרים בעניין הסכסוך. החלטת התובעת מהווה איום חמור על ישראל. בניגוד למוסדות שיפוט בינלאומיים אחרים, בית הדין בהאג מגיש תביעות נגד אנשים ולא נגד מדינות. בנסודה תוכל לזמן מקבלי החלטות וקציני צבא ישראלים בכירים

לחקירה באשמת פשעי מלחמה, ואם הם יסרבו, כפי שאפשר להניח, היא תוכל להוציא נגדם צווי מעצר בינלאומיים ש־123 מדינות החברות באמנה כיום חייבות לכבד. ארצות הברית וישראל חשדו שבית הדין הזה יהיה דומה להתנהלות המופרכת של המועצה ולא הצטרפו אליו. שתיהן תקפו בחריפות את החלטת בנסודה. ישראל טענה שלבית הדין אין בכלל סמכות לדון בעניין משום שפלסטין אינה מדינה, ובית הדין יכול לדון רק בפשעים שנעשים במדינות; שנית, ישראל אינה חברה באמנת בית הדין ולכן לא ניתן לחקור את מנהיגיה; ושלישית, בית הדין הוקם כדי לחקור ולשפוט מנהיגים שמדינותיהם אינן חוקרות ומעמידות למשפט מי שביצע פשעי מלחמה. לישראל יש מערכות משפטיות צבאיות ואזרחיות מוכרות, שחוקרות ומענישות חריגות מחוקי המלחמה המקובלים. לארצות הברית הייתה פרשה משלה עם בנסודה, שביקשה לחקור אמריקאים שהאשמו בביצוע פשעי מלחמה באפגניסטן. ממשל טראמפ תקף את התובעת בחריפות יוצאת מגדר הרגיל על החלטתה. היועץ לביטחון לאומי ג'ון בולטון ושר החוץ פומפאו קבעו שמדובר בבית דין שנגוע בשחיתות ובחוסר לגיטימיות, סמכות, אחריות ושקיפות, והודיעו שאם הוא יעז לדון בהאשמות נגד אמריקאים ונגד אנשים מקרב בעלות ברית, כולל ישראל, ארצות הברית תנקוט נגד התובעת ואנשיה ונגד השופטים סנקציות חמורות כולל ביטול ויזות לשהייה בארצות הברית, החרמת נכסים כספיים ואחרים, והעמדתם למשפט בארצות הברית. הם גם איימו שאם בית הדין יעצור אזרחים אמריקאים, ארצות הברית תשחרר אותם בכוח (Khan, 2018). ארצות הברית אכן ביטלה את הוויזה של בנסודה (Wroughton, 2019). האיומים עשו את שלהם וההליך הקדם־משפטי הסתיים בהחלטת השופטים לדחות את בקשת בנסודה לחקור אמריקאים. היא הגישה לערכאה גבוהה יותר ערעור על ההחלטה הזאת, שהתקבל, אבל בשלב זה לא ברור אם החקירות של ארצות הברית ושל ישראל יתממשו. ברור שפעילות ארצות הברית להכשלת החלטות אנטי־ישראליות מסוכנות במוסדות האו"ם הפוליטיים והמשפטיים ולפגיעה ממשית באמינות של ארגונים כמו מועצת האו"ם לזכויות אדם ובית הדין הבינלאומי הייתה חיונית לשמירת היכולת של ישראל להגן על עצמה. ניתן רק לשער מה היה קורה אילו התמיכה הזאת לא הייתה קיימת.

## תיווך בסכסוך הערבי־ישראלי

החל מהשלבים הראשונים שהובילו להקמת מדינת ישראל, ארצות הברית שאפה ועשתה מאמצי תיווך רבים כדי לקדם פתרון לסכסוך הערבי־ישראלי (Quandt, 2019).

כוחות וחילופי שבויים והסכם ביניים בין ישראל למצרים, שסלל את הדרך להסכם השלום הישראלי-מצרי. מאז פעילותו של קיסינג'ר התרבו והתרחבו המאמצים האמריקאיים לתווך בסכסוך (Ross, 2005). לא היה שום סכסוך בינלאומי שכל כך הרבה נשיאים אמריקאים השקיעו כל כך הרבה מאמצים אישיים לפתור אותו.

שני תהליכי השלום המשמעותיים בסכסוך, ישראל-מצרים וישראל-פלסטינים (אוסלו), החלו בשיחות חשאיות ישירות בין הצדדים כאשר ארצות הברית הייתה בכלל מחוץ לתמונה, אבל המעורבות האמריקאית הייתה חיונית כדי להגיע להסכמים ולבצע אותם. המעורבות באה לידי ביטוי בכמה תחומים: תיווך ברמת הנשיא עצמו, שנועד לתרגם עקרונות כלליים לסעיפים מחייבים, גיוס לגיטימציה להסכמים באמצעות אירועי תקשורת רבי רושם בבית הלבן ובאזור, שירות בכוחות שלום כמו בכוח הרב-לאומי שהוצב בסיני כחלק מההסכם הישראלי-מצרי, סיוע צבאי וכלכלי לכל הגורמים וערבויות שונות לביצוע ולקיום ההסכמים. ארצות הברית העניקה סיוע לישראל שאפשר את הנסיגה מסיני ואת העתקת בסיסי צה"ל, וכדי להמחיש את פירות השלום ולקיים אותו, מצרים והפלסטינים קיבלו סיוע כלכלי ניכר, והפלסטינים קיבלו משאבים כדי להקים ולאמן את כוחות ביטחון הפנים שלהם.

אחרי שמנחם בגין ואנואר סאדאת סיכמו על תהליך שלום אבל במהלכו נקלעו לקשיים בספטמבר 1978, הנשיא ג'ימי קרטר זימן אותם לוועידת פסגה בקמפ דייוויד שהסתיימה במסמך עקרונות להסדר שלום. לאחר שנוצרו קשיים גם בתרגום העקרונות האלה למעשה, קרטר יצא למסעות במזרח התיכון שהניבו בסופו של דבר את הסכם השלום שנחתם במאוס 1979. הנשיא ג'ורג' בוש האב יזם וכינס את ועידת מדריד, שהתקיימה באוקטובר 1991 כדי לדון בהסכם ערבי-ישראלי כולל. לראשונה השתתפו בה זה לצד זה נציגים של ישראל, סוריה, לבנון ומשלחת משותפת פלסטינית-ירדנית.

לאחר שישראל ואש"ף הגיעו להסכם של הכרה הדדית בשיחות החשאיות באוסלו, הנשיא ביל קלינטון פרש עליו את חסותו וקיים למענו טקס חתימה מרשים על מדשאות הבית הלבן. באוקטובר 1994 סייע קלינטון לחתימת הסכם השלום בין ירדן לבין ישראל. כשביצע תהליך אוסלו נקלע לקשיים באוקטובר 1998, הוא יזם וניהל ועידת פסגה באחוזת הנהר ואי, בהשתתפות ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו ויושב ראש הרשות הפלסטינית יאסר ערפאת, והשניים הגיעו להסכם חשוב. לקראת סוף כהונתו, ביולי 2000, קלינטון עשה עוד מאמץ אישי להגיע להסכם שלום בין ישראל לפלסטינים, והזמין לקמפ דייוויד את ראש ממשלת ישראל אהוד

2001). היו לכך כמה סיבות. ראשית, אינטרס אסטרטגי אמריקאי חיוני היה להבטיח את שלומה וביטחונה של ישראל. בעשורים הראשונים לקיומה ישראל ניצבה מול איומים ערביים למחוק אותה מהמפה, ופתרון הסכסוך היה מסיר את האיום הזה. שנית, הצורך למנוע מלחמות, שבתקופות שונות כמו במהלך המלחמה הקרה היו עלולות להביא להתנגשות ישירה בין ארצות הברית לבין ברית המועצות. שלישית, ארצות הברית חששה שהתמיכה בישראל תפגע ביחסיה עם העולם הערבי. היחסים האלה היו חשובים משום התלות שהייתה לארצות הברית ולבעלות בריתה באירופה בנפט הערבי, ובשל השותפות שנוצרה בין ברית המועצות לבין המדינות המהפכניות במזרח התיכון, אשר איימה על קיומם של המשטרים הערביים הפרו-אמריקאיים.

ההזדמנות הראשונה של ארצות הברית להביא לקץ הסכסוך הייתה תוכנית החלוקה, שאחרי מלחמת העולם השנייה נדונה ואושרה באו"ם בנובמבר 1947. ממשל הנשיא הארי טרומן פעל לאישור התוכנית מתוך הנחה שאם שני עמים טוענים לריבונות על אותה חברת ארץ, חלוקתה היא הפתרון הנכון והצודק ביותר. יחד עם טורקיה ארצות הברית הייתה גם חברה בוועדת הפיוס לארץ ישראל, שניסתה אחרי מלחמת העצמאות של ישראל ב-1949 לקדם פתרון לסכסוך. ההזדמנויות הבאות הופיעו רק אחרי מלחמת ששת הימים (1967) ומלחמת יום הכיפורים (1973). במלחמת ששת הימים הופגנה עוצמתה הצבאית של ישראל, ובסופה היא כבשה שטחים שניתן היה להמירם בהסכמי שלום. תוכנית השלום המפורטת הראשונה שארצות הברית הציעה לישראל ולערבים גובשה על ידי שר החוץ של ממשל ניקסון ויליאם רוג'רס. הוא פרסם אותה בדצמבר 1969 במהלך מלחמת ההתשה. שני הצדדים דחו אותה מפני שכל אחד ראה רק את הוויתורים שהוא צריך לעשות, והתעלם מן התמורות שיקבל מהצד השני. עם זאת, למרות המעורבות הסובייטית במצרים, שהתרחבה והתעצמה אחרי מלחמת ששת הימים, תיווך אמריקאי הוא זה שהביא לסיום מלחמת ההתשה והניח את היסודות לתיווך בלעדי ומוסכם בסכסוך בשנים הבאות.

מלחמת יום הכיפורים פתחה הזדמנויות חדשות לתיווך אמריקאי נמרץ. ישראל ומצרים שילמו מחירים כבדים שהשפיעו על נכונותן להגיע להסדר. הנשיא אנואר סאדאת "העביר" את מצרים מהגוש הסובייטי לגוש האמריקאי. מאז, ארצות הברית הייתה הגורם היחידי שהיו לו קשרים טובים הן עם ישראל והן עם מדינות ערביות, והיא הפכה למתווכת היחידה האפשרית בניסיונות להגיע לפתרון. שר החוץ הנרי קיסינג'ר תיווך בין הצדדים והשיג הסכם הפסקת אש, הסכם הפרדת

ברק אובמה, שהיה אחד הנשיאים הכי פרו־פלסטינים בתולדות ארצות הברית, ניסה לקדם הסדר באמצעות השליח המיוחד ג'ורג' מיטשל, שבעברו הצליח לתווך ולהשיג הסכם בין הצדדים הניצים על אירלנד הצפונית, ושר החוץ השני שלו, ג'ון קרי. באופן אישי הוא התערב בתהליך פחות מקודמיו. ממסלו לא הצליח לקדם הסכם, ובהשוואה לממשלים אחרים, בתקופת כהונתו היו הכי פחות מגעים בין ישראל לפלסטינים. אובמה הצליח להשפיע על מדיניות נתניהו בשני נושאים: הוא כפה עליו לתמוך בפומבי בפתרון שתי מדינות לשני עמים ולהקפיא התנחלויות. אלו היו תנאים של עבאס לחידוש המשא ומתן עם ישראל, ואובמה חשב שקבלתם על ידי נתניהו תביא לחידושו. הוא טעה. בנאום שנתניהו נשא באוניברסיטת בר־אילן ביוני 2009 הוא הצהיר על תמיכה בהקמת מדינה פלסטינית בתנאים מסוימים, ובנובמבר 2009 הוא הקפיא בנייה בהתנחלויות לתקופה של 10 חודשים. נתניהו עמד בתנאים של אובמה, אבל עבאס סירב לחדש את המשא ומתן.

דונלד טראמפ הוא אחד הנשיאים הכי פרו־ישראלים בתולדות ארצות הברית. הוא הפך לגמרי את המדיניות כלפי הסכסוך בטענה שגישת כל קודמיו נכשלה כליל ולא הניבה שום תוצאות, ולכן צריך לשנותה מן היסוד. הוא הכיר בירושלים כבירת ישראל והעביר אליה את שגרירות ארצות הברית. היה בכך תיקון היסטורי שכן מדינות קובעות היכן למקם את בירותיהן, והמקרה של ירושלים היה חריג. השגרירות הועברה למערב ירושלים, שאין עוררין על זכותה של ישראל לשלוט בה. טראמפ עצר את הסיוע הכלכלי לרשות הפלסטינית בטענה שהסיוע נועד למי שמשתף פעולה עם ארצות הברית ולא מבקר בחריפות את מדיניותה. הוא גם הפסיק את הסיוע לסוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם (UNRWA) בטענה שהיא מושחתת, מנציחה את בעיית הפליטים הפלסטינים, ובמוסדות החינוך שלה מעצימים את העוינות כלפי ישראל והיהודים. במקביל סגר את משרד אש"ף בווינגטון, בטענה שאחרי הקמת הרשות הפלסטינית לא היה יותר מקום לנציגות פלסטינית כזאת. טראמפ גם הכיר בריבונות הישראלית ברמת הגולן.

טראמפ הורה להכין תוכנית מקיפה ומפורטת לשלום ישראלי-פלסטיני, שאותה כינה "עסקת המאה". הוא הפקיד את המשימה בידי אישים המקורבים אליו ביותר ובכללם חתנו ג'ראד קושנר, ג'ייסון גרינבלט שכיהן כסגן נשיא ויועץ משפטי של עסקי טראמפ, ודיוויד פרידמן שגריר ארצות הברית בישראל, שהיה עורך דינו של טראמפ ויועץ במנהלת הבחירות שלו לנשיאות. התוכנית כללה שני חלקים עיקריים – כלכלי ומדיני (The White House, 2020). הצגת התוכנית נדחתה כמה פעמים

ברק ואת ערפאת. ברק הציע תוכנית שלום מרחיקת לכת שערפאת דחה. בדצמבר 2000, בעקבות פרוץ האינתיפאדה השנייה, קלינטון הציג מתווה משלו לשלום (מתווה קלינטון) שכלל ויתורים מצד ישראל שהיו עד אז הכי מרחיקי לכת. ברק קיבל את המתווה אבל ערפאת דחה אותו. זו הייתה החמצה היסטורית. קלינטון ניסה גם לתווך באופן אישי ולקדם הסכם שלום בין ישראל לבין סוריה. בינואר 1994 הוא נפגש בז'נבה עם נשיא סוריה חאפז אל-אסד והודיע בפומבי שאסד גילה נכונות לנהל משא ומתן ולהגיע להסכם. בינואר 2000 הזמין קלינטון את ברק ואת שר החוץ של סוריה פארוק א-שרע לוועידת פסגה בעיר שפרדסטאון. למרות מאמציו גם ועידה זו לא הניבה הסכם.

**דונלד טראמפ הוא אחד הנשיאים הכי פרו-ישראלים בתולדות ארצות הברית. הוא הפך לגמרי את המדיניות כלפי הסכסוך בטענה שגישת כל קודמיו נכשלה כליל ולא הניבה שום תוצאות, ולכן צריך לשנותה מן היסוד. הוא הכיר בירושלים כבירת ישראל והעביר אליה את שגרירות ארצות הברית.**

ג'ורג' בוש הבן גיבש מפת דרכים לפתרון הסכסוך, השתתף בכינון המנגנון הביצועי 'הקוורטט' ויזם וערך ועידת פסגה באנאפוליס, בהשתתפות ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט ויושב־ראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס. הקוורטט הוקם באפריל 2002 כתוצאה מהאינתיפאדה האלימה השנייה, מתוך כוונה לקדם פתרון לסכסוך. השתתפו בו ארצות הברית, רוסיה, האיחוד האירופי והאו"ם, ומ־2007 עד 2015 ייצג אותו טוני בלייר, לשעבר ראש ממשלת בריטניה. כחודשיים לאחר מכן הציג בוש מפת דרכים להשגת פתרון, שהתבסס על הקמת מדינה פלסטינית וסידורי ביטחון לישראל. בוש היה הנשיא האמריקאי הראשון שתמך במפורש במדינה פלסטינית, ועם זאת שלל את חזרת ישראל לגבולות יוני 1967 בטענה שיש להכיר במציאות שנוצרה בגדה, ולא ניתן יהיה לפנות ממנה את גושי ההתיישבות הישראליים הגדולים. כדי להמשיך בתנופה לקראת הסדר, בנובמבר 2007 הזמין בוש את אולמרט ועבאס לוועידת פסגה באקדמיה של הצי באנאפוליס. המטרה הייתה לקדם משא ומתן ישיר בין הצדדים ולגייס תמיכה בינלאומית לפתרון המסתמן. אכן, אולמרט נפגש עם עבאס עשרות פעמים וגיבש הצעה נדיבה שמעולם לא הוצעה כמוה למנהיג פלסטיני. עבאס לא השיב עליה וגם הניסיון הזה נכשל.

לרכוש משום מקור אחר בעולם; שיתוף פעולה מודיעיני; סיכול איומי גרעין; סיוע דיפלומטי; ומאמצי תיווך להשגת שלום בין ישראל לערבים. בחלק מהתחומים כמו הצבאיים והמודיעיניים, שני הצדדים תורמים זה לזה. בתחומים אחרים כמו נטרול הפעילות האנטי-ישראלית בארגונים בינלאומיים, ישראל תלויה לגמרי בארצות הברית. בלי הסיוע הכספי המשמעותי לרכישת נשק מתקדם, עול ביטחון ישראל על תקציב המדינה היה כבד הרבה יותר.

התרומות האמריקאיות הן תוצאה ישירה של היחסים המיוחדים שהתפתחו בין שתי המדינות, שכמותם אין כמעט בין ארצות הברית לאף מדינה אחרת. לאחרונה הציע נתניהו לחתום על הסכם הגנה עם ארצות הברית ואף שוחח על כך עם טראמפ (Gearan & Hendrix, 2019). לא ברור אם ההצעה הופיעה רק על רקע סבב הבחירות השלישי בארץ בתוך שנה אחת, או שיש מאחוריה כוונה מעמיקה יותר. אין זה רעיון חדש. הוא כבר עלה כמה וכמה פעמים ונדחה כמיותר על ידי רשויות הביטחון ומומחים (Inbar, 2019; Sher & Pinkas, 2019). ממצאי המחקר המוצג כאן מוכיחים שהוא לא נחוץ, משום שבמצב הנוכחי קיימים כל היתרונות של הסכם הגנה כזה בלי החסרונות הטמונים בו, שעלולים להגביל במידה רבה את חופש הפעולה של ישראל. אומנם בדרך כלל ישראל מיידעת את ארצות הברית על מבצעים צבאיים, אבל יש הבדל בין יידוע בלבד לבין קבלת אישור רשמי. ישראל אינה זקוקה להגנה של כוחות אמריקאיים ועל כך גאוותה, ואם ייווצר מצב כה מאיים שיצריך התערבות אמריקאית ישירה, יש להניח שהיא תמומש גם בלי הסכם הגנה.

על המשך התרומות של ארצות הברית לביטחון ישראל מעיבים צללים הנוגעים בעיקר בגורמים הרכים של היחסים המיוחדים. אומנם מאז תחילת המאה הנוכחית, כשני שלישים מהציבור האמריקאי אוהדים את ישראל ומזדהים עם עמדותיה בסכסוך יותר מאשר עם הפלסטינים, אולם פילוח דמוגרפי מראה שהתמיכה רבה מאוד בקבוצות המבוגרות, ומצטמצמת מאוד בקרב צעירים ובקרב מיעוטים כמו היספנים, שחורים ואסיאתיים (Gilboa, 2020 forthcoming). העניין של האוכלוסיות הללו בישראל מועט מאוד וחלקן באוכלוסייה האמריקאית עולה בהדרגה. ישראל איבדה את התמיכה הדו-מפלגתית בקונגרס כתוצאה מנטייה שמאלה של המפלגה הדמוקרטית, מהתמיכה של נתניהו במועמדים רפובליקנים לנשיאות, מהעימות עם אובמה על הגרעין האיראני ומדיניות ישראל בסכסוך עם הפלסטינים. ההתפתחות הזאת ונטייה לקיצוניות דתית וימנית בפוליטיקה הישראלית השפיעו לרעה גם

בשל סבבי הבחירות התכופים בישראל. בסופו של דבר, החלק הכלכלי הופרד מהחלק המדיני והוצג בסדנה שהתקיימה בבחריין ביוני 2019, בהשתתפות אנשי עסקים ופוליטיקה מרחבי העולם לרבות מהעולם הערבי. לא נכחו בה נציגים רשמיים של ישראל ושל הפלסטינים. הרעיון היה להציג חבילה כוללת של פיתוח כלכלי בגדה, בעזה ובמדינות נוספות כמו ירדן ומצרים, בהיקף מוצע של כ-50 מיליארד דולר. המסמך בן ארבעים העמודים הכיל כ-175 פרויקטים. הפלסטינים החרימו את הסדנה ודרשו ממדינות ערביות שלא ליטול בה חלק, בטענה שהפרק הכלכלי הוא לא יותר ממזימה לקנות רווחה על חשבון השאיפות הפלסטיניות לעצמאות. עבאס ואנשיו אמרו שפלסטין אינה למכירה, אבל למרות מאמציהם הם לא הצליחו למנוע את הסדנה.

החלק המדיני של התוכנית הוצג בפגישה שנערכה בין טראמפ לנתניהו ב-28 בינואר 2020 בבית הלבן. התוכנית מפורטת מאוד ומשתרעת על 180 עמודים, ומציעה לפלסטינים מדינה בגדה המערבית ובעזה ובירה בשולי ירושלים המזרחית, ולישראל – סידורי ביטחון משמעותיים. היא מפרטת חלוקה חדשה של השטח – 70 אחוזים מהגדה לפלסטינים ו-30 אחוזים לישראל – וכן פיצוי לפלסטינים בשטחי חולות חלוצה בתחום הקו הירוק. יחד עם שטח עזה, השטח שהוקצה להקמת מדינה פלסטינית יגיע ל-80 אחוזים משטח הגדה, ועם הפיצוי בישראל גופא הוא עשוי להגיע ל-100 אחוזים. התוכנית מציעה חיבור יבשתי בין עזה לגדה באמצעות מנהרה. השטח שיסופח לישראל כולל את בקעת הירדן, החשובה להגנת המדינה, ואת רוב היישובים הישראליים. הקמת המדינה הפלסטינית הותנתה בקיום כמה תנאים לרבות הכרה בישראל כמדינה יהודית, החזרת עזה לשליטת הרשות הפלסטינית ופירוז, הפסקת תשלום משכורות למחבלים, סיום כל הפעילויות נגד ישראל בבית הדין בהאג, הפסקת ההסתה נגד ישראל וויתור על זכות השיבה. באופן עקרוני ישראל קיבלה את התוכנית, אבל הפלסטינים דחו אותה מכול וכול. גם הליגה הערבית דחתה אותה, והאיחוד האירופי ועוד כמה מדינות ביקרו את הסעיפים שמאפשרים סיפוח שטחים בנפרד ממימוש הסעיפים האחרים (Abdelaziz, 2020).

## סיכום

התרומות של ארצות הברית לביטחון ישראל חיוניות לקיומה ולרווחתה (Freilich, 2017). אין שום תחליף לתרומות האלה. הן החזיקו מעמד לאורך זמן וגם שרדו ממשלים פחות אוהדים, כמו אלו של קרט וואבמה (Ross, 2016). בין התרומות סיוע צבאי חיוני הכולל אספקת נשק מודרני ומתקדם, שישראל אינה יכולה

- Gaouette, N. (2018, September 14). Largest-ever US military aid package to go to Israel, *CNN*. <https://edition.cnn.com/2016/09/13/politics/us-israel-military-aid-package-mou/index.html>
- Gearan, A., & Hendrix, S. (2019, September 14) Trump floats idea of mutual defense pact with Israel, days before close election. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/politics/trump-floats-idea-of-mutual-defense-pact-with-israel-days-before-close-election/2019/09/14/515270d8-d714-11e9-9610-fb56c5522e1c\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/trump-floats-idea-of-mutual-defense-pact-with-israel-days-before-close-election/2019/09/14/515270d8-d714-11e9-9610-fb56c5522e1c_story.html)
- Gilboa, E. (2009). The public dimension of American Israeli relations: A comparative analysis. In E. Gilboa & E. Inbar (Eds.). *US-Israel relations in a new era: Issues and challenges after 9/11* (pp. 53-75). Routledge.
- Gilboa E. (2018, October 11). Trump stands firm against bias and abuses in international organizations. *BESA Center Perspectives*, No. 972. <https://besacenter.org/perspectives-papers/trump-international-organizations/>
- Gilboa, E. (2019). Fighting the demonization of Israel at the international Criminal court. *BESA Center Perspectives*, No. 1386. <https://besacenter.org/perspectives-papers/israel-international-criminal-court/>
- Gilboa, E. (2020, forthcoming). *The American public and Israel, 2000-2020*. The BESA Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University.
- Gilboa E. (2020). Israel: Countering brandjacking. In N. Snow & N. Cull (Eds.). *Handbook of public diplomacy* (pp. 331-341). Routledge.
- Gold, D. (1993). *Israel as an American non-NATO ally*. Westview.
- Goldstone, R. (2011, April 1). Reconsidering the Goldstone report on Israel and war crimes. *The Washington Post*. <https://katr.net/6ff3af>
- Gross, J. (2018, March 22). Israel, US end biennial Juniper Cobra exercise with live-fire air defense test. *The Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/israel-us-end-biennial-juniper-cobra-exercise-with-live-fire-air-defense-test/>
- Horovitz, D. (2008, July 10). Editor's notes: No repeat of Osirak. *Jerusalem Post*. <https://www.jpost.com/Opinion/Columnists/Editors-Notes-No-repeat-of-Osirak>
- Hurst, S. (2018). *The United States and the Iranian nuclear programme: A critical history*. Edenborough University Press.
- Inbar, E. (2019, June 25). A US-Israeli defense treaty? A noble idea, but neither desirable nor practical. *The Jerusalem Institute for Strategy and Security*. <https://jiss.org.il/en/inbar-lerman-a-us-israeli-defense-treaty/>
- Kahn, M. (2018, September 10). National security adviser John Bolton remarks to federalist society. *Lawfare*. <https://www.lawfareblog.com/national-security-adviser-john-bolton-remarks-federalist-society>

על עמדות הקהילה היהודית האמריקאית, שרובה תומך באידיאולוגיה הליברלית ובדמוקרטים. ישראל חייבת לנקוט שורה של מהלכים כדי לשקם את יחסיה עם הדמוקרטים ועם יהדות ארצות הברית, ולמנוע פגיעה ממשית בתרומות האמריקאיות החיוניות לביטחונה.

פרופ' איתן גלבוץ הוא מרצה בכיר במחלקה למדעי המדינה ובבית הספר לתקשורת באוניברסיטת בר-אילן. הוא גם חוקר בכיר במרכז בס"א למחקרים אסטרטגיים ובמרכז לדיפלומטיה ציבורית באוניברסיטה של דרום קליפורניה. כיהן כפרופסור אורח באוניברסיטאות בולטות בארצות הברית ובאירופה. פרסם כמה ספרים ומאמרים רבים על יחסי ארצות הברית-ישראל ומדיניות ארצות הברית במזרח התיכון.

## מקורות

- Abdelaziz, M. (2020). Arab reactions to Trump's peace plan. *The Washington Institute*. <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/arab-reactions-to-trumps-peace-plan-an-analysis-and-recommendation>
- Baker, A. (2019a). Politicization of human rights and international humanitarian law: Israel's dilemma. In Y. Dinstein (Ed.). *Israel yearbook on human rights*, 49 (pp. 151-170). Brill | Nijhoff.
- Baker, A. (2019b). The UN Human Rights Council report on Israel's response to the Gaza border riots. *Jerusalem Center for Public Affairs*. <https://jcpa.org/article/the-un-human-rights-council-report-on-israels-response-to-the-gaza-border-riots/>
- Bass, W. (2015). *A surprise out of Zion?* (27-44; 45-60). The Rand Corporation.
- Blum, Y. (2016). Israel and the United Nations: A retrospective overview. In Y. Blum (Ed.). *Will "justice" bring peace?* (pp. 273-283). Brill | Nijhoff.
- Cohen, A. (2010). *The worst-kept secret: Israel's bargain with the bomb*. Columbia University Press.
- Cohen, S. (2012). Light and shadows in US-Israeli military ties, 1948-2010. In R. Freedman (Ed.). *Israel and the US: Six decades of US-Israeli relations* (pp. 143-164). Westview.
- David, S.R. (2012). Apocalypse now: The Iranian nuclear threat against Israel. In R. Freedman (Ed.). *Israel and the United States: Six decades of US-Israeli relations*. (pp. 165-186). Westview.
- Entessar, N. & Afrasiabi K. (2017). *Iran nuclear accord and the remaking of the middle east*. Rowman & Littlefield.
- Entessar, N. & Afrasiabi K. (2019). *Trump and Iran: From containment to confrontation*. Lexington Books.
- Feldman, S. (1997). *Nuclear weapons and arms control in the middle east* (p. 96). MIT Press.
- Freilich, C. (2017). Can Israel survive without America? *Survival*, 59, (135-150).
- Danon, D. (2012). *Israel: The will to prevail*. (p.137). St. Martin's Press.

- Ross, D. (2005). *Peace: The inside story of the fight for middle east peace*. Farrar, Straus and Giroux.
- Ross, D. (2016). *Doomed to succeed: The U.S.-Israel relationship from Truman to Obama*. Farrar, Straus and Giroux.
- Sadot, U. (2016). Osirak and the counter-proliferation puzzle. *Security Studies*, 25, 646-676.
- Sharp, J. (2019). *US Foreign Aid to Israel*. Congressional Research Service.
- Sher, G. & Pinkas, A. (2019, September 16). Netanyahu's defense treaty with Trump is a Bad idea. Just as well it's only a gimmick. *Time*. <https://time.com/5678222/netanyahu-defense-treaty-trump/>
- Staff, T. (2015, June 24). Washington calls on UN to ignore 'biased' Gaza War report. *Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/washington-calls-on-un-to-ignore-biased-gaza-war-report/>
- The Obama White House. (2015, 14 July). *Joint Comprehensive Plan of Action*. <https://medium.com/@ObamaWhiteHouse/joint-comprehensive-plan-of-action-5cdd9b320fd>
- The Trump White House. (2020). *Peace to Prosperity: A vision to improve the lives of the Palestinians and the Israeli people*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf>
- Toosi, N. (2016, March 29). Leahy asked state department to investigate Israeli human rights "violations." *Politico*. <https://www.politico.com/story/2016/03/patrick-leahy-senate-israel-egypt-state-221366>
- UN Watch. (2019, November 19). *2019-2020 UN General Assembly resolutions singling out Israel – Texts, votes, analysis*. <https://unwatch.org/2019-un-general-assembly-resolutions-singling-out-israel-texts-votes-analysis/>
- UN Human Rights Council. (2009, September 25). Human rights in Palestine and other occupied Arab territories, Report of the United Nations fact-finding mission on the Gaza conflict. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48.pdf>
- Wroughton, L. (2019, March 15). U.S. imposes visa bans on international criminal court investigators. *Reuters*. <https://katr.net/16d0fa>
- Katz, Y. (2019). *Shadow strike: Inside Israel's secret mission to eliminate Syrian nuclear power*. St. Martin's Press.
- Katz, Y. & Hendel, Y. (2012). *Israel vs. Iran: The shadow war*. Potomac Books.
- Kirchick, J. (2019, March 29). Quit harping on U.S. aid to Israel: American commitments to Asian and European allies require more risk and sacrifice. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/03/american-military-aid-israel-context/585988/>
- Lake, E. (2009, October 2). Obama agrees to keep Israel's nukes secret. *The Washington Times*. <https://www.washingtontimes.com/news/2009/oct/02/president-obama-has-reaffirmed-a-4-decade-old-secr/>
- Lazaroff, T. (2015, July 3). US only country to stand with Israel as UNHCR approves Gaza resolution. *The Jerusalem Post*. <https://katr.net/e20fe0>
- Makovsky, D. (2012, September 10). The silent strike: How Israel bombed a Syrian nuclear installation and kept it secret. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/magazine/2012/09/17/the-silent-strike>
- Migdalovitz, C. (2009). *Israel: Background and Relations with the U.S.* Congressional Research Service, 35-36. <https://tinyurl.com/y9fczoxz>
- Muravchik, J. (2013). The UN and Israel: A history of discrimination *World Affairs*, 176, 35-46.
- Organski, A. F. K. (1990). *The 36 billion dollar bargain: Strategy and politics in U.S. assistance to Israel*. Columbia University Press.
- Perlmutter, A. (1982). The Israeli raid on Iraq: A new proliferation landscape *Strategic Review*, X (1), 34-43.
- Pew Research Center. (2013, July 18). *Attitudes toward the United States*. <https://www.pewresearch.org/global/2013/07/18/chapter-1-attitudes-toward-the-united-states/>
- Quandt, W. (2001). *Peace process: American diplomacy and the Arab-Israeli conflict since 1967*. (163-166). Brookings.
- Ravid, B. & Reuters (2015, May 23). U.S. blocks NPT conference statement over Israeli objections. *Haaretz*. <https://www.haaretz.com/israel-objects-u-s-blocks-npt-conference-1.5365363>
- Rezaei, F. (2017). *Iran's nuclear program: A study in proliferation and rollback*. Palgrave-Macmillan.



שגריר ישראל דני דנון באו"ם, 13 ביוני 2018. ארכיון תמונות האו"ם

## יחסי ישראל והאו"ם במבחן הזמן

ירון סלמן

יחסי ישראל והאו"ם התאפיינו לאורך השנים במגמות מעורבות. מצד אחד, קידום החלטות גינוי של ישראל בגופי האו"ם השונים ממחיש את הקו העוין כלפיה. מצד שני, קבלתה בשנת 2000 לקבוצת 'אירופה ומדינות אחרות' ומגמת השינוי ההדרגתי בדפוס ההצבעות של מדינות מתפתחות מדגימות את התרחבות המגמה החיובית כלפי ישראל בזירה זו. מטרת המאמר היא לסקור את המגמות העיקריות ביחסי ישראל והאו"ם, תוך התמקדות בשינוי שחל בשני העשורים האחרונים במדיניותה של ישראל, ניתוח מניעיו והאופן שבו הוא בא לידי ביטוי. לפיכך המאמר בוחן את השאלה כיצד באה לידי ביטוי מעשי המדיניות הפרו־אקטיבית של ישראל בזירת האו"ם בשני העשורים האחרונים, וממצאיו מצביעים על מעבר ממדיניות "או"ם שמום" המסורתית לאימוץ גישה פרו־אקטיבית ולהרחבת הניסיון לפעול מתוך שורות האו"ם כדי להשפיע על החלטותיו באמצעות שלושה ערוצי פעולה: הראשון – נטילת חלק במילוי יעדי הפיתוח העולמיים של המילניום; השני – כהונה בתפקידי מפתח במוסדות האו"ם השונים; השלישי – ניסיון להשפיע על הליכי הצבעה בעצרת הכללית.

**מילות מפתח:** זירת האו"ם; יחסי ישראל והאו"ם; העצרת הכללית

### מבוא

האו"ם. מצד שני, קבלת ישראל בשנת 2000 לקבוצת 'אירופה ומדינות אחרות' (WEOG)<sup>1</sup>, בחירתו של דני דנון בשנת 2017 לתפקיד סגן נשיא העצרת הכללית ומגמת השינוי ההדרגתי בדפוס ההצבעות של מדינות מתפתחות

יחסי ישראל והאו"ם התאפיינו לאורך השנים במגמות מעורבות. מצד אחד, קידום החלטות גינוי של ישראל בגופי האו"ם השונים ממחיש את הקו העוין כלפיה בזירת

ההשתתפות הישראלית ביוזמות הללו בין שתי תקופות (לפני ואחרי שנות האלפיים), ולכן הניתוח התבסס על הצגה כרונולוגית שיטתית של העלייה בהשתתפות הישראלית בשני העשורים האחרונים. ניתוח כרונולוגי בוצע גם כדי להצביע על המגמה בהליכי המינוי והכהונה של בעלי תפקידים ישראלים בתפקידי מפתח במוסדות האו"ם השונים, בניסיון להצביע על העלייה העקבית במגמה זו בשני העשורים האחרונים. לבסוף נעשה שימוש במחקר אמפירי הכולל ניתוח תוכן של 95 החלטות שהתקבלו בעצרת הכללית, מתוך מאגרי המידע של האו"ם ושל ה-U.N Watch, כדי לבחון את הניסיון להשפיע על דפוסי הצבעה בעצרת הכללית.

במאמר שלושה חלקים: מבוא הכולל את מטרות המאמר והמתודולוגיה, סקירת המגמות העיקריות ביחסי ישראל והאו"ם וסקירת ספרות רלוונטית, תוך התמקדות בהצגת שלושה גורמים עיקריים שעמדו בבסיס שינוי המדיניות בראשית שנות האלפיים; החלק האמפירי ובו בחינת הטיעון המרכזי באמצעות ניתוח של שלושת ערוצי פעולתה העיקריים של ישראל במוסדות האו"ם השונים; החלק השלישי מתמקד בניתוח הממצאים ובדיון.

## המגמות העיקריות ביחסי ישראל והאו"ם על פני רצף של עשורים

בהסתכלות כוללת ניתן לומר כי יחסי ישראל והאו"ם אומנם התאפיינו לאורך השנים בעלויות, אך לרוב במורדות. מדינת ישראל וארגון האו"ם קמו במקביל כמעט. האו"ם נוסד בשנת 1945 בסיום מלחמת העולם השנייה, במטרה לשמור על השלום והביטחון בזירה העולמית וכדי למנוע מלחמות עתידיות כדוגמת מלחמות העולם. מדינת ישראל הוקמה בשנת 1948 והייתה למדינה ה-59 שהתקבלה לאו"ם. בתחילת הדרך, בסוף שנות ה-40, יחסי מדינת ישראל והאו"ם התאפיינו במגמות חיוביות (Beker, 1988), ומדינת ישראל אימצה את מגילת האו"ם ואת עקרונות השוויון, מתן זכויות לכול וצדק סוציאלי, אשר מובעים במגילת העצמאות שלה. נוסף על כך, בתחילת שנות ה-50 ישראל ביקשה לבסס את מעמדה ולקדם את קשריה בזירה העולמית, ובכלל זה את הדיפלומטיה באו"ם, בין היתר על רקע החשיבות שייחס לכך שר החוץ דאז, משה שרת. ישראל הייתה לחברה מקובלת באו"ם, בין היתר על רקע תרומתה למשפחת העמים והסיוע הנדיב שהעניקה למדינות המתפתחות באפריקה עם צאתן לעצמאות בסיום העידן הקולוניאלי. (עודד, 2011; Chazan, 2006; Beker, 2006; Decter, 1977).

עם זאת, בתחילת המלחמה הקרה בין ארצות הברית וברית המועצות חל תהליך של נסיגה הדרגתית

לטובת ישראל מדגימות את התרחבות המגמה החיובית כלפי ישראל בזירת האו"ם.

מטרת המאמר היא לסקור את המגמות ביחסי ישראל והאו"ם, תוך התמקדות בשינוי שחל בשני העשורים האחרונים במדיניותה של ישראל כלפי האו"ם, ניתוח הסיבות לכך והאופן שבו הוא בא לידי ביטוי. לפיכך במאמר נבחנת השאלה: כיצד באה לידי ביטוי מעשי המדיניות הפרו-אקטיבית של ישראל בזירת האו"ם בשני העשורים האחרונים?

הטיעון המרכזי במאמר הוא שבשני העשורים האחרונים חל שינוי הדרגתי במדיניות ישראל כלפי האו"ם. הדבר בא לידי ביטוי במעבר ממדיניות "או"ם שמום" המסורתית למדיניות המאמצת גישה פרו-אקטיבית ומרחיבה את הניסיון לפעול מתוך שורות האו"ם על מנת להשפיע על החלטותיו. זאת בניגוד לפסיביות שאפיינה את המדיניות הישראלית בעבר, בטענה שקיים קו פעולה אנטי-ישראלי אוטומטי בעצרת הכללית.

החידוש במאמר ותרומתו טמונים, אם כן, בניתוח הכרונולוגי-שיטתי של יחסי ישראל והאו"ם על פני רצף של כמה עשורים, בניסיון לבסס את הטיעון שלפיו ישראל נוקטת מדיניות פרו-אקטיבית כלפי האו"ם. את הטיעון אנסה לבסס באמצעות הסבר מקיף המורכב מניתוח של שלושה ערוצי פעולה, אשר מראים כיצד מתבצע בפועל המעבר ממדיניות של בדלנות וחוסר עניין לפרו-אקטיביות של ישראל באו"ם. במילים אחרות, בעוד הספרות בתחום התמקדה בסקירה היסטורית של יחסי ישראל והאו"ם (בן-מאיר, 2011; Beker, 1988) או הכירה בשינוי בהתנהגות ישראל כלפי האו"ם (חטואל-רדושיצקי, 2016; 2017), הרי המאמר הנוכחי מציג יריעה רחבה וכוללת של היחסים, החל בהצגה כרונולוגית של הסיבות להידרדרותם, דרך ניתוח הסיבות לשינוי שחל בתחילת שנות האלפיים במדיניות ישראל כלפי האו"ם, ועד לבחינה שיטתית של שלושת הערוצים שבהם השינוי נעשה בפועל. המתודולוגיה שבה נעשה שימוש במאמר זה היא איכותנית, באמצעות ניתוח תוכן וניתוח כרונולוגי. בתחילה יוצג ניתוח כרונולוגי של השתתפות ישראל במיזמי פיתוח הומניטרי של האו"ם, בניסיון להראות את העלייה העקבית בכך. השתתפותה של ישראל במיזמים הללו החלה בתחילת שנות האלפיים, עם תחילת קידום היוזמות לפיתוח הומניטרי בקרב מדינות העולם השלישי, בהובלת המזכ"ל דאז קופי אנאן (Kofi Annan). קידום יוזמות הומניטריות באופן משמעותי על ידי האו"ם בתקופות קודמות, ודאי בזמן המלחמה הקרה, לא התאפשר על רקע מקומו המשני של האו"ם כשחקן בזירה העולמית, בצילו של המאבק האידיאולוגי בין מעצמות העל. לפיכך לא ניתן היה לערוך השוואה של

גרס שאל לה לישראל לנקוט מדיניות שיהיה בה כדי להעצים את הביקורת כלפיה במוסדות האו"ם. הוא הבין את חשיבותה של הדיפלומטיה והחשיב את השפעת פעולותיה של ישראל על דעת הקהל העולמית – ביטוי לדבקותו בעיקרון של הידברות ומשא ומתן לשם פתרון סכסוכים. על רקע זה הטיף שרת לדיפלומטיה ביחסי היישוב עם המנדט הבריטי, ולאחר מכן ביחסי המדינה עם ארצות הברית, מדינות המערב, מדינות אמריקה הדרומית ואסיה, ובעיקר מדינות ערב והפלסטינים. נוסף על כך, הכרתו של שרת בחיוניות האו"ם ב-1948 הולכה אותו להימנע, ככל שהתאפשר, מצעדים שעלולים היו לפגוע ביחסי ישראל והאו"ם. דבקותו בהישגי הדיפלומטיה בשנים 1947-1948, שהגיעו לשיא עם קבלת ישראל כמדינה חברה באו"ם, ואמונו באו"ם, חיזקו בתחילת שנות ה-50 את נטייתו לעיצוב מדיניות חוץ זהירה, להירתעות מאלימות ולהתנגדות לפשיטות ופעולות תגמול אל מעבר לגבול, בין היתר על רקע החשש מהשפעותיהן השליליות על יחסו של האו"ם כלפי ישראל.

מנגד ניצבה השקפתו של בן-גוריון, שאומנם כמו שרת חשש מפעולת הקהילה הבינלאומית והאו"ם ואף אחז בעמדות דומות לעמדותיו של שרת ביחס לסוגיות יסוד של ישראל, אך מצד שני צידד בדרכי פעולה שונות באופן שהולך כל אחד מהם לאמץ מדיניות שונה כלפי האו"ם. בניגוד לשרת, בן-גוריון ייחס חשיבות מועטה לדיפלומטיה וקידם גישה אקטיביסטית, ועל רקע זה התעוררו עימותים בין השניים, בעיקר לאחר מלחמת 1948. היטיב לנסח זאת אילן פפה:

בימים שקדמו להקמת המדינה גבר שיתוף הפעולה על המחלוקת בין שני האישים. ועם זאת, דרך חייהם, עיסוקם ומסלול הקידום של כל אחד מהם היו שונים [...] ובעתיד אף ישפיעו על השקפותיהם של אלה שיקבעו, יותר מכול אישיות אחרת, את מדיניות ישראל בשנים הראשונות לקיומה (פפה, 1991, עמ' 241-242).

דוגמה בולטת המדגימה את הפער בין בן-גוריון לשרת היא עמדתם ביחס ליוזמת בינאום ירושלים של העצרת הכללית. בעוד בן-גוריון הציע לנקוט צעדים ברורים ומהירים ובהם העברת משרדי הממשלה לירושלים, האמין שרת, שאף היה המתנגד היחידי בממשלה להעברת המשרדים, שבגישה דיפלומטית ניתן יהיה לשנות את עמדת האו"ם. הוא גרס שהמשלחת הישראלית לעצרת הכללית תוכל לשנות את עמדת

ביחס של האו"ם כלפי ישראל, בין היתר על רקע משבר ברלין, חלוקת חצי האי הקוריאני ומלחמת קוריאה, ובעיקר על רקע השיתוק של מועצת הביטחון בעקבות השימוש התכוף של הסובייטים בזכות הווטו, על מנת להסיר הצעות החלטה שעמדו בסתירה לאינטרסים שלהם.<sup>3</sup> להתפתחויות הללו בזירה העולמית, שהובילו גם למתיחויות בין נציגי שתי מעצמות העל בגופי האו"ם השונים, הייתה השפעה שלילית על ישראל, משום שכבר לא התאפשר שיתוף פעולה ביניהן באופן שעשוי היה להוביל לקידום האינטרס הישראלי בזירת האו"ם.

יחסי ישראל והאו"ם הוסיפו להידרדר לאורך השנים ככל שהחריף הסכסוך הישראלי-ערבי, וככל שהאו"ם הרבה לעסוק בסכסוך הישראלי-פלסטיני. כך למשל, ב-1956 בלטה חסרונות האו"ם כאשר מצרים הפרה את הסכם שביית הנשק על ידי המשך התגרירות צבאיות, הצהרות על השמדת ישראל והפעלת 'פדאיון'. ב-1967 שוב בלטה חסרונות האו"ם בהתמודדות עם מצבי משבר בינלאומיים, כאשר מועצת הביטחון לא פעלה לשינוי החלטת המזכ"ל או תאנט (U Thant) על הסגת כוח האו"ם מסיני; יתרה מכך, הסכם השלום הישראלי-מצרי (1979) לא התקבל באור חיובי בזירת האו"ם הרחבה, ודאי בעצרת הכללית, שם ניכר רוב למדינות הגוש הערבי ולגוש המדינות הבלתי מזדהות,<sup>4</sup> משום שהוא נתפס כהסכם נפרד ולא חלק מהסדר ישראלי-ערבי כולל. על כל פנים, התייחסות זו מצד האו"ם להסכם השלום תמוהה, על רקע מטרותיו ושאיתו לייצב את השלום והביטחון בזירה העולמית בדרכים של דיפלומטיה ומשא ומתן. במילים אחרות, במקום לברך על ההישג ברוח מטרות האו"ם, בעצרת הכללית דווקא נשמעו קולות שביקרו אותו! (כהנא, 2002; בלום, 2002, 2008). מספר גורמים בולטים הובילו לכך שמתחילת שנות ה-50 ואילך ישראל הפכה להיות מושא לביקורת עקבית במוסדות האו"ם: עיצוב המדיניות הישראלית כלפי האו"ם בתחילת שנות ה-50; המלחמה הקרה ושינוי בהרכב האו"ם; אימוץ של הנרטיב הפלסטיני; ופוליטיזציה בזירת האו"ם.

עיצוב המדיניות הישראלית כלפי האו"ם בתחילת שנות ה-50 – בראשית שנות ה-50 התחולל ויכוח בין שתי אסכולות מדינאיות קוטביות ביחס לעיצוב מדיניות החוץ של ישראל ודרכי פעולתה כלפי האו"ם, מעצמות העל והעולם הערבי. הבדלי התפיסות באו לידי ביטוי בעיקר ביחס לדרכי הפעולה של ישראל בנוגע לעמדות של הקהילה הבינלאומית כלפי סוגיות יסוד של ישראל. כך, האסכולה הדיפלומטית שקידם משה שרת, שהיה ממייסדי ומתוויו יחסי החוץ של ישראל, הכירה בחשיבות הזירה הבינלאומית ובחשיבותו של ארגון האו"ם. שרת

המבטאת יחס של ביטול כלפי ארגון האו"ם בקרב ההנהגה הישראלית (שרת, 1955; לימור, 1967).<sup>5</sup> המלחמה הקרה ושינוי בהרכב האו"ם – בימינו חברות 193 מדינות בארגון האו"ם, ובהן למעלה מ-100 מדינות "משוחררות", אפריקאיות, לא דמוקרטיות, חברות הליגה הערבית, מוסלמיות ובלתי מזדהות, שהצטרפו לשורותיו לאורך השנים. אלו מעגלים שבאופן אוטומטי תומכים בהצבעות אנטי-ישראליות בעצרת הכללית. הרכב האו"ם בימינו שונה מהרכב האו"ם בשנת 1945, אז בלטה נוכחותן של מדינות חברות דמוקרטיות ממערב אירופה ומצפון אמריקה. בסוף שנות ה-50 האו"ם כבר מנה למעלה מ-100 חברות, ומעבר לגידול במספר השתנו גם מאפייני המדינות בעצרת הכללית – מדומינטיות של מדינות דמוקרטיות נוצר מבנה המתאפיין במספר גדול של מדינות חדשות באפריקה ובאסיה שהיו תחת שלטון קולוניאלי, לא דמוקרטיות, אוטוקרטיות ובלתי מזדהות. כך התפתחה דינמיקה שלפיה מדינות שהפרו זכויות אדם החלו לגנות בעצרת הכללית מדינות דמוקרטיות. במבנה החדש של האו"ם השתנה לרעה גם מעמדה של ישראל, על רקע משקלן הרב והבולטות של המדינות הערביות והמוסלמיות בגוש המדינות הבלתי מזדהות.

הדינמיקה הזו יצרה מצב לא נוח מבחינת ישראל משני טעמים. האחד, על רקע המיעוט של מחנה הדמוקרטיות בעצרת הכללית, שאליו היא משתייכת, והשני, על רקע התעצמות בדידותה לנוכח אי-השתייכותה במשך עשרות שנים<sup>6</sup> לקבוצה אזורית כלשהי באו"ם. בגוש מדינות אסיה לא קיבלו אותה מדינות ערב, והגוש האירופי לא קיבל את ישראל משום שמבחינה גיאוגרפית היא נמצאת באסיה. לכך היו השלכות על מעמדה של ישראל בזירת האו"ם, משום שמדינות בכל הגושים מעלות המלצות יחד, ואם ישראל אינה משויכת לשום גוף – סיכויי קידום האינטרסים שלה בזירת האו"ם אינם גבוהים.

אימוץ של הנרטיב הפלסטיני – ככל שהעמיק האו"ם לעסוק בסכסוך הישראלי-פלסטיני, כך התעצמה המגמה של אימוץ הנרטיב הפלסטיני בכלל מוסדותיו. כך למשל, בדצמבר 1970 הכירה העצרת הכללית בהחלטה 2535 "בזכויות הבלתי ניתנות לערעור" של העם הפלסטיני ובזכותו להגדרה עצמית. החלטת העצרת הכללית 3210 באוקטובר 1974 הזמינה את יאסר ערפאת להופיע, לנאום ולהשתתף בדיוני העצרת הכללית. החלטה 3237 של העצרת הכללית (נובמבר 1974) העניקה לאש"ף מעמד של משקיף בכל מוסדות האו"ם. דומה כי החלטה 3379 של העצרת הכללית (נובמבר 1975), הקובעת שהציונות היא תנועה גזענית, מדגימה יותר מכול את

האו"ם בשאלת בינאום ירושלים בדרכים מדיניות. העימות בין עמדות השניים בא לידי ביטוי במשפט הבא של בן-גוריון, בתגובה לעמדה של שרת כי יש לנקוט צעדים מדיניים בניסיון לשנות את עמדת האו"ם: "[...] מדינת ישראל לא תשלים עם שום צורה של שלטון זר בירושלים היהודית וקריעתה מהמדינה, ואם נעמוד בפני הברירה של יציאה מירושלים או מאו"ם – נבחר לצאת מאו"ם" (מתוך מברק מבן-גוריון לשרת, מצוטט אצל ביאלר, 1985, עמ' 184).

ביאלר עצמו עושה שימוש במונח 'עימות' לתיאור הבדלי התפיסות בין השניים ביחס לדרכי ההתמודדות עם האו"ם בשאלות יסוד הנוגעות לאינטרס הישראלי, וטענתו הבאה אינה מותירה מקום לספק ביחס להבדלי התפיסות ביניהם: "[...] אין ספק, שתפישתו הכללית [של בן-גוריון, י.ס.] נגדה את זו של שר החוץ" (ביאלר, 1985, עמ' 184). בכל אופן, שרת מצידו ביטא התנגדות נחרצת לקו הפעולה שהציע בן-גוריון, בייחוד לרעיון היציאה מהאו"ם, שלדבריו "יצור רושם אומלל" (מתוך מברק משרת לבן-גוריון, מצוטט אצל ביאלר, 1985, עמ' 184). יתרה מכך, הפערים בין השניים התבטאו במכתב ההתפטרות שהעביר שרת לבן-גוריון על רקע החלטת העצרת בנוגע לבינאום ירושלים, ובו נימק בין היתר את התפטרותו כך: "במערכה הכבדה הצפויה לנו חוששני שלא אוכל להגן ביעילות ובלב שלם על הקו שנקבע" (מתוך יומן בן-גוריון, מצוטט אצל שלום 1993, עמ' 79). כלומר, שרת לא יוכל להגן על החלטה שהתקבלה בניגוד לעמדתו. במקום אחר אמר שרת: "הדיבורים על מלחמה בעולם כולו [...] חסרי שחר ומזיקים בתכלית [...] כל השיטה הזאת של יצירת עובדות במדיניות החוץ על ידי הצהרות ישירות של ראש הממשלה, בניגוד גמור לסגנוני, עושה מצבי לבלתי-נשוא, ואבקש עזרתכם. תמנעו החמרה נוספת" (מתוך מברק שרת אל ו' איתן, מצוטט אצל שלום, 1993, עמ' 82).

לפיכך אפשר לומר כי בן-גוריון קידם מדיניות אקטיביסטית, ואילו שרת קידם מדיניות מתונה יותר והתמקד בדיפלומטיה. משנת 1954 ואילך, ככל שמצב הביטחון בגבולות התערער כך גברה ההתנגשות בין שתי הגישות, בייחוד על רקע סיכול מצד שרת של יוזמות לביצוע פעולות תגמול. על רקע זה החליט בן-גוריון ב-1956 כי שרת הפך למכשול בביצוע האינטרסים החיוניים של ישראל והדיח אותו. כך, החל מאמצע שנות ה-50, התחזק הקו האקטיביסטי במדיניות ישראל, במקביל לצמצום החשיבות שיוחסה לדיפלומטיה ולארגון האו"ם, כפי שהדבר בא לידי ביטוי אולי יותר מכול באמירתו המפורסמת של בן-גוריון "או"ם שמום",

שנה, שבו מתקבלות כעשרים החלטות פרו־פלסטיניות ואנטי־ישראליות ברוב אוטומטי. האירוע שזכה לכינוי "היום הבינלאומי לסולידריות עם העם הפלסטיני" (International day for solidarity with the Palestinians people) מתקיים משנת 1977 בחודש נובמבר, ומטרתו להביע הזדהות עם הפלסטינים. למשל, בשנים 2015-2018 התקבלו 76 החלטות אנטי־ישראליות במסגרת המושב המיוחד ברוב אוטומטי (סלמן, 2019א). אף שאין מדובר בהחלטות בעלות אופי אופרטיבי, משום שהחלטות העצרת הכללית מתקבלות מתוקף פרק 6 של מגילת האו"ם, גם בהחלטות סמליות ניכר ערך, ודאי בהסתכלות ארוכת טווח. הסיבה העיקרית לכך היא שבעידן של תקשורת המונים והיווצרות מרחבים וירטואליים ורשתות חברתיות, המשפיעות במידה רבה על האופן שבו מעוצבת דעת הקהל העולמית, החלטות מסוג זה עשויות לסייע ביצירת לחץ תודעתי, המאפשר להשאיר את הסוגיה על סדר היום העולמי בשאיפה ליצור שינוי פוליטי. מעבר למגמת אימוץ הנרטיב הפלסטיני במוסדות האו"ם השונים, ראוי גם לציין כי במקרים רבים, הסיבות הנוספות להצבעת רוב נגד ישראל נובעות דווקא מהניסיון של מדינות חברות העצרת לבטא את מורת רוחן מהיכולת של מעצמות העל – במקרה זה ארצות הברית – לסכל הצעות החלטה במועצת הביטחון באופן המאפשר להן להמשיך לדבוק במדיניות הנתפסת על ידי האחרות כסטייה מהנורמה הבינלאומית המקובלת. פוליטיזציה בזירת האו"ם – כאמור, אחת הסיבות לקו האנטי־ישראלי במוסדות האו"ם נעוצה דווקא במורת רוחן של מדינות חברות האו"ם ממדיניותה של ארצות הברית, ואחד הכלים לקידום מהלכים נגד המדיניות האמריקאית הוא נקיטת עמדה אנטי־ישראלית. מדובר על מהלכים פוליטיים סמליים המשרתים גם שיקולים גיאואסטרטגיים וכאלה הקשורים למאזן העוצמה בזירה העולמית ובזירות אזוריות. כך למשל, לא מן הנמנע שתמיכת רוסיה בהצעת החלטה מספר A/ES-10/L.22 של העצרת הכללית מחודש דצמבר 2017, המגנה את העברת השגרירות האמריקאית לירושלים, נבעה משיקולים פוליטיים גלובליים ומניסיונה להתמודד, בין היתר באמצעות זירת האו"ם, עם הצעדים שנקטו נגדה ארצות הברית ומדינות המערב בעקבות פלישתה לאוקראינה ב־2014. בהקשר זה יש לציין שהעצרת הכללית, בדומה למועצת הביטחון, מהווה זירה נוספת להתגוששות בין מעצמות העל, כך שכל דיון המסתיים בהחלטה הנוגדת את המדיניות האמריקאית עשוי להיתפס כהישג של הדיפלומטיה הרוסית, ולהיפך. זירה בולטת להשפעות של פוליטיזציה, הטיות ויחס מפלה כלפי ישראל באו"ם היא המועצה לזכויות

אימוץ הנרטיב הפלסטיני, מעבר לכך שהיא היוותה נקודת ציון מרכזית בתהליך הידרדרות יחסי ישראל והאו"ם. זאת ועוד, בכל שנה העצרת הכללית מקבלת החלטות חד־צדדיות נגד ישראל באופן עקבי. למשל, ב־2018 היא קיבלה 21 החלטות גינוי נגד ישראל והחלטה אחת נגד כל אחת מהמדינות הבאות: איראן, סוריה, קוריאה הצפונית, קרים, מיאנמר וארצות הברית. כלומר, נגד ישראל התקבלו 21 החלטות גינוי, ואילו נגד שאר מדינות העולם התקבלו שש החלטות גינוי בלבד (UN Watch, 2018). ב־2019 קיבלה העצרת הכללית 18 החלטות גינוי נגד ישראל והחלטה אחת נגד סוריה, איראן, קוריאה הצפונית, ארצות הברית, מיאנמר (אחת לכל מדינה) וקרים (שתי החלטות), כלומר יחס של 18 החלטות נגד ישראל ושבע בלבד נגד מדינות אחרות בכל העולם (UN Watch, 2019). על כך טען מורבצ'יק שישאל היא המדינה המופלגת ביותר לרעה בארגונים בינלאומיים ובזירת האו"ם וסוכנויותיו השונות (Muravchik, 2013).

**בכל שנה העצרת הכללית מקבלת החלטות חד־צדדיות נגד ישראל באופן עקבי. למשל, ב־2018 היא קיבלה 21 החלטות גינוי נגד ישראל והחלטה אחת נגד כל אחת מהמדינות הבאות: איראן, סוריה, קוריאה הצפונית, קרים, מיאנמר וארצות הברית.**

מספר דוגמאות בולטות מהעת האחרונה מהוות אף הן עדות לאימוץ הנרטיב הפלסטיני, בין היתר באמצעות קידום מדיניות המגנה את ישראל במועצת זכויות האדם של האו"ם (Human Rights Council) ובארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם (UNESCO),<sup>7</sup> ובהקשר זה בולטות שתי החלטות של ארגון אונסק"ו: האחת מאוקטובר 2016, המטילה ספק בזיקה בין היהדות לבין הר הבית והכותל, והשנייה מחודש מאי 2017, השוללת את ריבונות ישראל בירושלים (רזניק, 2018; סלמן, 2019ב). שתי ההחלטות הללו אומנם מדגימות את המשך מגמת אימוץ הנרטיב הפלסטיני מהעת האחרונה, אך בניגוד לעשורים הקודמים שבהם בחרה ישראל במדיניות פסיבית, הרי בשני העשורים האחרונים וחרף המשך קבלת הנרטיב הפלסטיני במוסדות האו"ם, ודאי בארגון אונסק"ו, משתנה כאמור המדיניות, והיא באה לידי ביטוי בקו פעיל יותר מצד ישראל.

אימוץ הנרטיב הפלסטיני בולט אף במועצת הביטחון. בשנים 2001-2018 סיכלה ארצות הברית, באמצעות שימוש בזכות הווטו שלה, 12 הצעות החלטה נגד ישראל (סלמן, 2019א; 2019ב). בעצרת הכללית מגמה זו באה לידי ביטוי בעיקר במסגרת מושב מיוחד הנערך מדי

פוליטיזציה גם באה לידי ביטוי בהסכמות בין הגושים השונים בדפוסי הצבעה. יש לזכור שישראל מתמודדת עם גוש המדינות האסלאמיות, שנהנה מרוב אוטומטי בהליכי הצבעה בזירת האו"ם, המאלץ לא פעם את מדינות המערב ליחס לו חשיבות רבה משקולים פוליטיים וכלכליים. למשל, בזמן המאבק באפרטהייד בדרום אפריקה, מדינות הגוש הערבי תמכו בגינוי האפרטהייד ומדינות גוש אפריקה תמכו בהחלטות גינוי של ישראל (בלום, 2008). יתרה מכך, הסלידה שהפגינה הקהילה הבינלאומית ממשטר האפרטהייד בדרום אפריקה מקילה בימינו על הפלסטינים ועל פעילי הדעה לגיטימציה של ישראל לטעון שהמקרה הישראלי-פלסטיני מדגים הפרות של זכות הגדרה עצמית. כך הצטיירה ישראל, בין היתר בזירת האו"ם, כמי שמדכאת את הפלסטינים בדומה למשטר הדיכוי של השחורים בדרום אפריקה, באופן שהפך את המקרה הפלסטיני לדוגמה של עוול שמחוללת ישראל. לדינמיקה הזו ניכרות השלכות גם על זירת האו"ם, שהפכה מוקד לפוליטיזציה מוגברת המנוצלת בעת הנוכחית על ידי גורמים שונים, בהם מקדמי הדעה לגיטימציה והרשות הפלסטינית (מיכאל, 2017).

הליכי ההצבעה בעצרת הכללית משקפים הצבעה לפי גושים ולפי ניסיון לקידום אינטרסים, זו אחת הסיבות למשל למורכבות המאפיינת בימינו את הניסיון של ישראל לזכות בתמיכה מדינית באו"ם מצד מדינות אפריקה, על רקע ניסיון להפגין ניטרליות ו"ליהנות מכל העולמות". מצד אחד, חברותן בארגון האיחוד האפריקאי מחייבת אותן לגלות סולידריות ולא לסטות מהקו האנטי-ישראלי שמובילות המדינות האפריקאיות המוסלמיות בארגון, ומצד שני הן מכירות בחשיבות הקשרים האזרחיים והביטחוניים שלהן עם ישראל. דוגמה נוספת היא דפוס ההצבעה של הודו, שמצד אחד מקדמת יחסים חמים ושיתופי פעולה ביטחוניים עם ישראל בשנים האחרונות, ומצד שני ממשיכה לתמוך בהחלטות אנטי-ישראליות בזירת האו"ם (בירודקר, 2016; קומאר, 2017). ביטוי לכך ניתן למצוא בדבריו של רון פרושור, שכהן כשגריר ישראל באו"ם:

[...] כאשר שמעתי שגרירים [...] משבחים את ישראל ומחמיאים לה על החלטת היזמות שלה, התחזקה התחושה שלי שיש בזירת האו"ם הרבה הערכה וכבוד לישראל [...] מתחת למסך הרדאר. אחרי הצבעות באים אלי שגרירים ומסבירים שהצביעו נגד כי לא הייתה להם ברירה (פרושור בראיון אצל שמיר, 2014)

אדם, האמונה על "קידום זכויות אדם ברחבי העולם והגנתן, וטיפול במצבים של הפרת זכויות אדם".<sup>8</sup> לשם השגת יעדיה היא מקבלת משנת 2006 החלטות בנושאי זכויות אדם בזירה העולמית, ומאז כינונה פעולותיה התאפיינו ביחס שיטתי מפלה כלפי ישראל. הדבר בולט במיוחד בסעיף 7 מתוך עשרת סעיפי האג'נדה של המועצה, הנושא את השם "Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories" שבו מתמקדים בכל ישיבה לשם העלאת ביקורת וגינוי של ישראל באופן ספציפי. לסעיף 7 ניכרות השפעות והשלכות על דרכי פעולתה של המועצה מול ישראל, משום שהוא מאפשר דיון ביקורתי פתוח ועקבי אך ורק כלפי ישראל (Navoth, 2014). אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא חקירת המועצה בשנת 2012 בדבר "השלכות ההתנחלויות הישראליות", במקביל להימנעות מחקירת מלחמתה של ממשלת פקיסטן בארגון האסלאמיסטי 'לשקר אל-אסלאם' (2007-2017), שגרם למותם של 30 אלף איש לערך (רזניק, 2018). תמיכה בדברים אלו ניתן למצוא בעדות שלא מותירה ספק ביחס להטיה לרעה של ישראל במועצה לזכויות אדם, בדבריו של מזכ"ל האו"ם לשעבר קופי אנאן:

בין אם ישיבותיהם התנהלו בנושא מלחמת לבנון או לא, הם התמקדו בסוגיה הפלסטינית, וכשאתה מתמקד בנושא הישראלי-פלסטיני, בלי התייחסות לדארפור וסכסוכים אחרים, יש התמהים: מה המועצה הזו עושה? האם אין להם תחושה של משחק הוגן? מדוע הם מתעלמים ממצבים נוספים ומתמקדים בנושא אחד? (Schlein, 2006, עמ' 1)

כך, כאשר בידי המדינות חברות המועצה, ביניהן מדינות אוטוקרטיות שאינן מקפידות בעצמן על זכויות אדם בשטחן שלהן, ניתנת הסמכות לקבל החלטות בענייני זכויות אדם, התוצאה מבחינת ישראל היא בלתי נמנעת, וההחלטות מועדות לפוליטיזציה ולהטיות עקביות נגד ישראל (רזניק, 2018; Navoth, 2014). יש לציין כי היחס המפלה שמפגינה המועצה כלפי ישראל בהחלטותיה הביקורתיות הרבות, בדוחות המעקב שלה ובהפלייתיה של ישראל לרעה זכה לא פעם לביקורת, בייחוד על רקע העובדה שעצם כינונה נבע מהצורך להחליף את הנציבות (commission) לזכויות אדם שפעלה עד לשנת 2006, משום הביקורת הרבה שהופנתה כלפי הרכבה ופעולותיה (Baker, 2013; Bayefsky, 2011; Cotler, 2013; Ghanea, 2006; Navoth, 2006, 2014).

שעשויים להסביר את התרחבות המגמה הפרו־אקטיבית החל משנת 2000, ובשל כך להוות למעשה את נקודת הבסיס המעידה על מפנה במדיניות.

ראשית, יש לציין את ההכרה בעולם ובישראל בעלייה בחשיבותו של האו"ם כשחקן בזירה הבינלאומית מתחילת שנות ה־90, ודאי על רקע חולשתו בזמן המלחמה הקרה, אז הועמד בצילו של המאבק האידיאולוגי בין שתי מעצמות־העל, על רקע תפקידו בהתמודדות של הקהילה הבינלאומית עם אתגרים מגוונים. למשל, משנת 1989 ואילך גברה חשיבותו בניסיון להתמודד עם סוגיות אזרחיות והומניטריות במדינות מתפתחות, ביניהן איכות סביבה ואתגרים סביבתיים, פיתוח אזרחי, גידול אוכלוסין, אסונות הומניטריים, בצורת, משאבי מים, רעב ומדבור (Mingst & Karns, 2000). יתרה מכך, מתחילת שנות ה־90 האו"ם ממלא תפקיד מרכזי בהתמודדות עם האתגרים שמציבים סכסוכים פנימיים ליציבות הסדר האזורי והשלום והביטחון בזירה הבינלאומית, על רקע העלייה במספרם ולנוכח הסבל האנושי הכרוך בהם. עם זאת, מספר הסכסוכים על סוגיהם השונים בזירה העולמית נמצא במגמת ירידה (Peterson & Eck, 2018; Peterson et al., 2019). זאת בעיקר באמצעות מבצעי שלום המתנהלים מטעמו במוקדי סכסוכים בעולם (סלמן, 2018).<sup>9</sup> על חשיבותו של האו"ם העיד עמוס ידלין: "אין היום מדינה בעולם שלא רוצה להיות חברה באו"ם, להשתייך למוסד הבינלאומי החשוב הזה, וזה מעיד על מעמדו ועל חשיבותו של האו"ם" (ידלין, 2019). שנית, שינוי המגמה החל לצבור תאוצה משמעותית עם קבלת ישראל לקבוצת אירופה ואחרות בשנת 2000, במידה רבה הודות למאמציה של ארצות הברית ולשגרירה באו"ם בעת ההיא, ריצ'רד הולברוק (Richard Holbrooke). למרות שלא נמצאו לכך עדויות, לא מן הנמנע שהרקע למאמציה של ארצות הברית למען קבלת ישראל לקבוצת אירופה ואחרות היה התהליך המדיני הישראלי־פלסטיני, שהוביל בעת ההיא הנשיא קלינטון, ואשר הגיע לשיאו בוועידת קמפ דייוויד ביולי 2000. בכל אופן, מדובר על נקודת מפנה מרכזית, שכן קבלת ישראל אפשרה למעשה לראשונה את השתלבותה בפעולות האו"ם ובמוסדותיו השונים ואת יכולתה להצביע ואף להיבחר לכהונה באחד מגופיו, חרף ההתנגדות לכך מצד גוש המדינות הערביות באו"ם. כך למשל התאפשר לישראל לראשונה להגיש את מועמדותה לחברות זמנית במועצת הביטחון. מושב זמני במועצת הביטחון מקנה למדינה החברה תרומות חשובות, ביניהן היכולת לתמוך בהליכי הצבעה בעמדת מעצמת־על והעלאת קרנה ויוקרתה בזירה הבינלאומית. בהקשר של ישראל יש לכך חשיבות יתרה משום שהיא נאלצת להתמודד, בין

עדות נוספת לפוליטיזציה בתהליכי הצבעה במוסדות האו"ם ניתן למצוא בדבריו של השגריר דני דנון בראיון בעיתון ידיעות אחרונות:

השגרירים לשעבר שדיברתי איתם סיפרו לי על העולם הכפול, זה של היחסים הגלויים וזה של היחסים מתחת לפני השטח, אבל מדהים לראות את זה ממש קורה. שגריר של מדינה ידידה אמר לי דבר אחד לפני דיון, ועשר דקות אחר כך הוציא את הנאום ואמר בדיוק ההפך [...] (שמילוביץ, 2015).

אם כן, כסיכום ביניים ניתן לומר כי מבחינה כרונולוגית שילוב בין ארבעת הגורמים שנדונו הוביל למעשה, על פני רצף של עשורים, למתח ביחסי ישראל והאו"ם, ויצר את המצב שבו ישראל נדרשה לא אחת להתגונן מפני התקפות וגינויים כלפיה בגופי האו"ם. עם זאת, כאמור, בשני העשורים האחרונים חלו שינויים בדינמיקה זו, שעשויים לבשר על שינוי מגמה. סקירת הספרות בדיון הבא תעסוק בגורמים שעמדו בבסיס שינוי המדיניות הישראלית כלפי האו"ם.

## סקירת ספרות – המניעים לשינוי המדיניות הישראלית כלפי האו"ם

כאמור, טענת המאמר היא שבשני העשורים האחרונים ניכר שינוי בפעילות ישראל בזירת האו"ם, המתאפיין באימוץ גישה פרו־אקטיבית שבאה לביטוי בעלייה בניסיונות להשפיע מתוך שורותיו. חלק זה יציג את הגורמים שצוינו בספרות, אשר סייעו בהתפתחות יחסי ישראל והאו"ם בשנות ה־90, תוך התמקדות בשלושה גורמים נוספים המוצעים במאמר: העלייה בחשיבות האו"ם כשחקן בזירה העולמית; קבלת ישראל לקבוצת אירופה ואחרות באו"ם; והאקטיביזם הפלסטיני בזירת האו"ם. שלושת הגורמים הללו מסבירים את טענת המאמר בנוגע לנקודת המפנה במדיניות הישראלית החל משנת 2000.

בשנות ה־90 התחוללו מספר תנודות בזירה העולמית, שסייעו בהתפתחות יחסי ישראל והאו"ם. כך למשל, התפרקות ברית המועצות ועליית ארצות הברית כמעצמת־על יחידה, ועידת מדריד ותהליך השלום הישראלי־ערבי והישראלי־פלסטיני והתרחבות הגלובליזציה (בן־מאיר, 2011; בין, 2002; בלום, 2002). הגורמים הללו אכן סייעו בקידום יחסי ישראל והאו"ם, אך מפנה מעשי במדיניות הישראלית התאפשר רק משנת 2000 ואילך, וזו הסיבה שלצד ההסברים שנדונו בספרות, במאמר הנוכחי מנותחים שלושת הגורמים הנוספים

הביטחון, ומשנת 1997 ואילך, השימוש היחידי שנעשה בו היה בהקשר של קידום המטרות הפלסטיניות בניסיון לגנות את ישראל, על רקע הרוב האנטי-ישראלי בעצרת הכללית. לפיכך, על מנת להתמודד עם הפלסטינים בזירת האו"ם ובמקביל לתמיכה האמריקאית, ישראל פועלת להרחבת מעגל התמיכה המדינית גם מצד מדינות נוספות באו"ם (סלמן, 2018, 2019א). הדיון הבא ינתח את שלושת ערוצי הפעולה העיקריים של ישראל, המדגימים כיצד שינוי המדיניות הישראלית נעשה בפועל.

## פעילותה של ישראל בזירת האו"ם – ניתוח אמפירי ודיון

התנודות בזירה העולמית בשנות ה-90 שנדונו בסקירת הספרות אומנם סייעו להתפתחות יחסי ישראל והאו"ם, אך לא ניתן לראות בהן נקודת מפנה במדיניות. לכן במאמר נדונים שלושה ערוצים עיקריים שבהם מיושמת הגישה הפרו-אקטיבית הישראלית משנת 2000: נטילת חלק בהשגת יעדי הפיתוח העולמיים של המילניום (MDGs); כהונה בתפקידי מפתח במוסדות האו"ם; וניסיון להשפיע על הליכי הצבעה בעצרת הכללית.

נטילת חלק בהשגת יעדי הפיתוח העולמיים של המילניום – לצד מטרותיו המסורתיות יש לאו"ם מטרות נוספות כגון פיתוח אזרחי, חברתי וכלכלי, צמצום עוני, הגשת סיוע הומניטרי, קידום זכויות אדם, התמודדות עם שינויי אקלים והשלכותיהם, לרבות תופעות שקשורות במדבור ובצורת ושיפור מצב הבריאות במדינות עולם שלישי. בשנת 2015, לקראת תום תקופת ה-15 השנים שנקבעו להשגת יעדי המילניום משנת 2000, הרחיב המזכ"ל באן קי מון (Ban Ki Moon) את היעדים ל-17 יעדי פיתוח בר-קיימא (SDGs)<sup>11</sup> עד שנת 2030 – דבר המעיד על החשיבות שמייחס האו"ם לסוגיות הללו.<sup>12</sup> לענייננו, על רקע יכולותיה הטכנולוגיות של ישראל בתחומי מערכות השקיה בטפטוף, חיסכון במים, טיהור מים ושימוש חוזר בהם, פיתוח אנרגיה סולרית וניהול חסכוני ויעיל של משאבים, המדינה פועלת בשנים האחרונות בזירת האו"ם ויוזמת הצעות החלטה לשם קידום פיתוח אזרחי והומניטרי במדינות עולם שלישי. היוזמות הללו מעלות את קרנה של ישראל בקרב משפחת העמים, מבליטות את תרומתה במסגרת הניסיון של האו"ם לקידום יעדי המילניום ואף מסייעות ביצירת דימוי חיובי של ישראל, מעבר לזה הנקשר בסכסוך עם הפלסטינים.

ניתוח כרונולוגי משנת 2000 הדגים כיצד יוזמותיה ההומניטריות של ישראל באו לידי ביטוי. כך הייתה למשל קבלת היוזמה הישראלית בעצרת הכללית בנושא יזמות

היתר, במוסדות בינלאומיים בדה-לגיטימציה כלפיה מצד הפלסטינים ותומכיהם. על חשיבות מושב זמני במועצת הביטחון ניתן ללמוד מדברי חטואל-רדושיצקי, שלפיהם מושב זמני במועצת הביטחון עבור חברת או"ם ותיקה, כמוהו כמושב בעצרת הכללית עבור מדינות חברות חדשות (חטואל-רדושיצקי, 2016). למרות שישראל הסירה לבסוף את מועמדותה על רקע סיכויי בחירתה הנמוכים, הדבר מצביע בכל זאת על מגמת שינוי המדיניות של ישראל כלפי האו"ם.

גורם שלישי לשינוי במדיניות הישראלית כלפי האו"ם נובע מפעולותיהם של הפלסטינים ומהשימוש הגובר שהם עושים בשני העשורים האחרונים בהליכי הצבעה במוסדות האו"ם לשם קידום מטרותיהם הפוליטיות, באופן שהוביל את ישראל לפעול ביתר שאת בזירת האו"ם כדי לסכל זאת. בשנת 2000 בעקבות הקיפאון, שלא לומר הכישלון, של המשא ומתן בין ישראל והפלסטינים, פרץ סבב אלימות שהגיע לשיאו במבצע 'חומת מגן' שהחל בסוף חודש מארס 2002. על רקע היעדר הישגים בזירת הטרור ועם סיום עידן ערפאת אפשר לומר כי הפלסטינים אימצו את האלטרנטיבה – פעולה דיפלומטית בזירת האו"ם בשני ערוצים עיקריים – מאבק נגטיבי שעיקרו יצירת דה-לגיטימציה לישראל, תוך ניסיון להשוותה עם משטר האפרטהייד ששרר בדרום אפריקה, ומאבק פוזיטיבי שעיקרו ניסיון לזכות בהכרה בהקמת המדינה הפלסטינית (חטואל-רדושיצקי, 2015). בהקשר של המאבק הפוזיטיבי הפלסטיני, בולט במיוחד השימוש במנגנון 'החלטת איחוד למען שלום' (Uniting for Peace Resolution) בעצרת הכללית.

העצרת הכללית מהווה במה להתדיינות בין 193 המדינות חברות האו"ם בשלל נושאים גלובליים, כאשר המבנה המוסדי שלה שוויוני, משום שלכל מדינה קול אחד ללא קשר לגודלה או לעוצמתה בזירה הבינלאומית, ולאף מדינה אין זכות וטו. מבחינה זו לארצות הברית ולטוגו, למשל, יש זכות הצבעה שווה בעצרת הכללית. 'החלטת איחוד למען שלום' (החלטה 377) התקבלה ביוזמה אמריקאית משנות ה-50, בניסיון להתמודד עם הקיפאון שאחז במועצת הביטחון במהלך מלחמת קוריאה, אז עשתה ברית המועצות שימוש חוזר ונשנה בזכות הווטו שלה כדי למנוע הטלת סנקציות נגד קוריאה הצפונית, שתוצאותיו, כאמור, היו שיתוק של פעולת מועצת הביטחון. 'החלטת איחוד למען שלום' מאפשרת להעלות הצעות החלטה לעצרת הכללית גם אם נדחו במסגרת דיון קודם במועצת הביטחון, כל עוד היוזמה לדיון נתמכת ברוב של שני שלישים מחברי העצרת. מאז סיום המלחמה הקרה משמש מנגנון זה בעיקר להשגת סוגיות על סדר היום, לאחר שסוכלו במועצת

מינוי נציגי ישראל לכהונה בתפקידי מפתח בגופי האו"ם השונים – כיום משרתים באו"ם 103 ישראלים במגוון תפקידים, חלקם רגישים ובכירים מאוד (אייכר, 2019). מעבר לכך שקבלתה לקבוצת אירופה ואחרות אפשרה לישראל להצביע ואף להיבחר לתפקידי מפתח במוסדות האו"ם השונים, היא גם סימנה את תחילת השיפור במעמדה בזירת האו"ם (מלדנוב, 2019), שבא לידי ביטוי גם בשורת מינויים של נציגי ישראל במוסדות האו"ם. למשל, בשנת 2016 נבחר שגריר ישראל באו"ם דני דנון לכהן לראשונה כיושב־ראש ועדת המשפט של האו"ם, ובשנת 2017 הוא נבחר לתפקיד סגן־נשיא העצרת הכללית, חרף ניסיונות הגוש הערבי לסכל זאת. בהקשר זה יש לציין שהמינוי של דנון לתפקיד סגן־נשיא העצרת הכללית מצטרף לשני מינויים קודמים של שגרירים ישראלים לתפקיד זה בשנים האחרונות – דן גילרמן שמונה בשנת 2005 כנציג גוש מדינות אירופה ואחרות, ורון פרושאור בשנת 2012.<sup>15</sup>

זאת ועוד, בחודש מאי 2017 הסיר האו"ם את תמיכתו ממרכז נשים פלסטיני הקרוי על שמה של מחבלת שהשתתפה בשנת 1978 בפיוג "אוטובוס הדמים" בכביש החוף. לצעד זה הצטרפה גם נורווגיה. ראש הממשלה נתניהו הצהיר שהדבר נעשה לאחר שישראל פנתה מיוזמתה בעניין למזכ"ל האו"ם אנטוניו גוטרש (António Guterres), והוא אף חידד כי עצם הפנייה מעיד על מדיניותה החדשה של ישראל כלפי האו"ם (שלו, 2017). נוסף על כך, בחודש ינואר 2019 נבחרה ישראל לראשונה לייצג את קבוצת המערב ולכהן כסגנית יושב־ראש ועדת האו"ם לפיקוח על ארגוני זכויות אדם לא־משלתיים,<sup>16</sup> וביוני נבחר ירון ווקס לכהן כסגן יושב־ראש הוועדה החמישית, העוסקת בתקציב ובמנהל של האו"ם, כנציג מדינות המערב בוועדה. בהקשר זה יש לציין את פעילותה הבולטת של ישראל בוועדה בנושאי פיתוח ומתן סיוע רפואי לכוחות השלום המשוגרים מטעם האו"ם למוקדי סכסוכים. על חשיבות המינוי ניתן ללמוד מדבריו של השגריר דנון: "בחירתו של ירון לתפקיד הבכיר [...] משמשת הבעת אמון בישראל מצד עשרות מדינות ברחבי העולם" (כהנא, 2019).

המינויים הללו מדגימים זווית נוספת בגישה הפרו־אקטיבית של ישראל בזירת האו"ם, המקבלת חיזוק בדבריו של השגריר גילרמן, שטען כי יוזמה באו"ם באה לידי ביטוי מבחינתה של ישראל, בין היתר, בשיגור של ישראלים לתפקידי מפתח במוסדות האו"ם בתחומים מגוונים, ביניהם משפט וביטחון (דן גילרמן ברב־שיח עם שגרירי ישראל באו"ם לשעבר בכנס 70 שנה ליחסי ישראל־או"ם, מאי 2019).

ופיתוח בעולם השלישי, שזכתה לתמיכת 129 מדינות.<sup>13</sup> בהצעת החלטה נוספת שהוגשה ביוזמת ישראל, שעסקה בהפיכת יכולות טכנולוגיות חקלאיות לנגישות ויעילות יותר לארצות מתפתחות, בייחוד באזורים עניים מוכי בצורת ורעב, ואשר אושרה בעצרת הכללית בחודש דצמבר 2011 ברוב של 133 מדינות תומכות, הוכרה תרומת ישראל להשגת יעדי המילניום של האו"ם. עדות לכך ניתן למצוא בדבריו של פרושאור: "ההחלטה מהווה הכרה בינלאומית במצינות של ישראל ותרומתה לעולם" (שמיר, 2011).

### במקומות שבהם ישראל עושה שימוש ביכולותיה הטכנולוגיות לצורכי פיתוח הומניטרי היא עשויה לזכות, מעבר לתמיכתן של המדינות המתפתחות, גם בתמיכה של גופי האו"ם השונים.

בשנת 2013 ארגנה ישראל אירוע בנושא יזמות ופיתוח בבניין האו"ם ובנוכחות נשיא העצרת הכללית,<sup>14</sup> ובחודש מאי 2015 הציג השגריר פרושאור את החזון הישראלי לאנרגיה מתחדשת ואת הדרכים למימושו, במסגרת פורום של האו"ם לסוגיות של אנרגיה בת־קיימא ביוזמת מזכ"ל הארגון באן קי מון. בדבריו הדגיש פרושאור כי ישראל מפתחת טכנולוגיות שנועדו לרתום את אנרגיית השמש לשימוש יום־יומי, וכי היא מחויבת לחיפוש ולפיתוח של מקורות אנרגיה חלופיים. כביטוי למימוש החזון ציין פרושאור כי בניין הכנסת הוא מודל של יעילות בניצול אנרגיה משום שגג הבניין כוסה בפאנלים סולריים, שיפחיתו את צריכת האנרגיה בבניין בשליש ויחסכו חצי מיליון דולר בשנה. עוד הוסיף השגריר כי ישראל היא מרכז בעל מוניטין עולמי של מחקר ופיתוח לאנרגיה מתחדשת, וכי היא מחויבת לחלוק את החדשנות ואת המומחיות עם מדינות מתפתחות (דגוני, 2015).

הדוגמאות הללו מדגימות כיצד מתאפשר לשליחי ישראל להציג את המדינה מזוויות נוספות מעבר לסכסוך הישראלי־פלסטיני, המתארות את תרומתה למשפחת העמים. עדות לתרומת יזמות הפיתוח הישראליות ניתן למצוא בדברי המתאם המיוחד מטעם האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון, ניקולאי מלדנוב (Mladenov), שלפיהם ניכר שיתוף פעולה פורה בין ישראל והאו"ם בנושאי פיתוח הומניטרי (מלדנוב, 2019). לסיכום, במקומות שבהם ישראל עושה שימוש ביכולותיה הטכנולוגיות לצורכי פיתוח הומניטרי היא עשויה לזכות, מעבר לתמיכתן של המדינות המתפתחות, גם בתמיכה של גופי האו"ם השונים (סלמן, 2019א).

השינוי הגדול במפה העולמית ביחס לישראל וחיזוק הקשרים הדיפלומטיים [...] עם מדינות אפריקה, אסיה ואמריקה הלטינית מתחיל ליצור שינוי בדפוס ההצבעות. [...] אנו דורשים מכל המדינות שעדיין מצביעות על פי דפוסי ההצבעה של העולם הישן לחדול מלקחת חלק בתיאטרון האבסורד הפלשתיני [...]. מדינות רבות שינו את מדיניות ההצבעות שלהן באו"ם בעקבות חיזוק היחסים בין ישראל לבין (חוטובלי, 2017).

מגמה זו אכן משתקפת בזירת האו"ם, אם כי באופן מוגבל. כלומר, מצד אחד ניכר כי חלה עלייה בשיעורי התמיכה בישראל במוסדות האו"ם, שבאה לידי ביטוי בהצבעות חיוביות בעצרת הכללית. מצד שני, מדובר בעיקר על הימנעות או היעדרות מהצבעות אנטי-ישראליות. למשל, בבחינה אמפירית של דפוסי הצבעותיהן של ארבע מדינות במרכז אפריקה ובמזרח (אתיופיה, קניה, דרום סודאן ורואנדה), שהסתמכה על ניתוח תוכן של 95 החלטות שהתקבלו בעצרת הכללית בשנים 2014-2018 בהקשר של ישראל, נמצא קשר בין מאמצי ישראל לבין מגמת דפוסי ההצבעה באו"ם של חלק מהמדינות לטובת ישראל.<sup>17</sup> כאמור, הדבר אומנם לא בא לידי ביטוי בהצבעה ברורה בעד ישראל, אך הנטייה להימנע ואף להיעדר מהצבעות אנטי-ישראליות באופן עקבי מדגימה את המגמה החיובית בהצבעה של דרום סודאן (נמנעה ב-47 ונעדרה מ-39 הצבעות – סך הכול 86 הצבעות מתוך 95) ושל רואנדה (נמנעה ב-29 ונעדרה מ-52 הצבעות – סך הכול 81 הצבעות).

### **בעשור האחרון ניכרת מגמת הידוק יחסי החוץ של ישראל עם מדינות מתפתחות בעיקר ביבשת אפריקה, כאשר אחת המטרות המוצהרות של הידוק היחסים היא שינוי דפוסי ההצבעה של מדינות אפריקה באו"ם באופן שיבטא תמיכה בישראל.**

זאת ועוד, הניסיון להשפיע על הליכי הצבעה בא לידי ביטוי למשל בסיכול יוזמה של הפלסטינים לשדרוג מעמדם באו"ם, ממדינה חברה משקיפה לחברה מלאה בתחילת 2019. על מנת להתקבל כמדינה חברה באו"ם יש לזכות לפחות בתשעה קולות תומכים במועצת הביטחון, ולאחר מכן ברוב של שני שלישים בעצרת הכללית. כך, מאמציה של ישראל במועצת הביטחון הובילו את הפלסטינים להכרה בסיכוייהם הנמוכים לזכות ברוב מבלי שיוטל וטו אמריקאי על הצעת ההחלטה

לצד זאת בולט הניסיון בשנים האחרונות לזכות בתמיכה מדינית במוסדות האו"ם מצד מדינות מתפתחות, באמצעות קידום הצבעה פרו-ישראלית. בעשור האחרון ניכרת מגמת הידוק יחסי החוץ של ישראל עם מדינות מתפתחות בעיקר ביבשת אפריקה, כאשר אחת המטרות המוצהרות של הידוק היחסים היא שינוי דפוסי ההצבעה של מדינות אפריקה באו"ם באופן שיבטא תמיכה בישראל (רביד, 2017). עדויות לכך ניתן למצוא בדבריהם של מקבלי החלטות ובעלי תפקידים במשרד החוץ. כך למשל התבטא ראש הממשלה במפגש עם נציגי ישראל ביבשת אפריקה בחודש פברואר 2017:

כשאני שם את הפירמידה של האינטרסים שלנו בתחום מדיניות החוץ, אפריקה היא גבוהה מאוד [...] אני רוצה להגיד מהו האינטרס שלנו. האינטרס הראשון הוא לשנות באופן דרמטי את מצבת ההצבעות של אפריקה באו"ם ובגופים בינלאומיים מהתנגדות לתמיכה [...] זה היעד הראשון, אני מגדיר אותו ככונה ויש גם יעדים רבים אחרים אבל היעד הזה גובר על כולם [...] (משרד ראש הממשלה, 2017).

עדות נוספת ניתן גם למצוא בדברי נתניהו בתדרוך למשלחת שגרירי האו"ם שהגיעו לביקור בישראל בחודש פברואר 2019: "בעצרת הכללית [...] רק השנה העבירו 20 החלטות נגד ישראל ורק שש נגד יתר העולם [...] זהו מצב מגוחך [...] אנחנו רוצים שתשנו את דפוס ההצבעה שלכם" (משרד ראש הממשלה, 2019). אריה עודד, שגריר ישראל בעבר במספר מדינות אפריקה, טען על רקע ביקור נתניהו באפריקה בשנת 2016, כי: "אחת המטרות של הביקור היא לשנות את המצב, שלא יצביעו אוטומטית נגדנו [...] שלפחות יימנעו בהצבעות" (כהן, 2016). כלומר, בראייתה של ישראל, שינוי לחיוב בדפוסי ההצבעה בזירת האו"ם יכול לבוא לידי ביטוי גם בהימנעות או בהיעדרות מהליכי הצבעה. עדות מאלפת לכך ניתן למצוא בדברי פרושאור, שתיאר כך שיחה שהתקיימה בינו לבין נציג מדינה מדרום אמריקה: "ואיך תצביע? [...] הערבים לוחצים חזק, השיב [...] ואתה חושב שעד מחר תצליח להתגבר על השפעת הקשה שתקפה אותך? מרקו פצח בשיעול ולמחרת נעדר מההצבעה" (חיימוביץ, 2017).

דבריה של סגנית שר החוץ ציפי חוטובלי לא מותירים מקום לספק ביחס לפעולת ישראל בזירת האו"ם לצורך שינוי בדפוסי ההצבעות:

המדיניות החברות באו"ם עדיין מצביעות לפי הדפוס המסורתי. כך מתפתחת לא פעם דינמיקה שלפיה קיים הבדל בין דפוס הצבעה רשמי אנטי-ישראלי של מדינה מסוימת לבין היחסים הדו-צדדיים החיוביים עימה מחוץ לאור הזרקורים.

לסיכום, ניתן לומר שיחסי ישראל והאו"ם מורכבים ומאופיינים במגמות מעורבות משום שמצד אחד, קידום החלטות גינוי של ישראל בעצרת הכללית והמשך מגמת ההחלטות האנטי-ישראליות במועצה לזכויות אדם ממחישים את הקו העוין כלפי ישראל באו"ם. מצד שני, בינואר 2019 נבחרה ישראל לראשונה לייצג את קבוצת המערב ולכהן כסגנית יושב-ראש ועדת האו"ם לפיקוח על ארגוני זכויות אדם לא-ממשלתיים, ושינוי הדרגתי בדפוס הצבעה לטובת ישראל מדגים את התרחבות המגמה החיובית בזירת האו"ם. זו מגמה שיש לחזק, בין היתר על ידי פעילות דיפלומטית רציפה, אקטיבית ועקבית אל מול האו"ם ואל מול מוסדות בינלאומיים נוספים. יתרה מכך, ככל שתתמיד מדיניות החוץ הישראלית לעשות שימוש ביכולותיה הטכנולוגיות והמדעיות של ישראל גם בזירת האו"ם הרחבה, ולהציע את פתרונותיה הטכנולוגיים לבעיות הומניטריות גלובליות הקשורות לתופעות כגון מדבור, בצורת, רעב, פיתוח חקלאות ופיתוח אזרחי הומניטרי, כך תגבר יכולתה להשפיע בקרב הגופים השונים של האו"ם, מעבר לעצרת הכללית ולמועצת הביטחון. לפיכך נראה כי ייטב לישראל להמשיך לדבוק במה שנראה בכל זאת כקו המאפשר ליטול חלק בפעילות האו"ם מתוך ניסיון להשפיע על החלטותיו מבפנים, משום שעצם חברותה של ישראל באו"ם מקנה לה מעמד בארגון ומחזק את מעמדה בקהילה הבינלאומית.

טיעון זה מהדהד את דברי השגריר לשעבר דן גילרמן, שלפיהם האו"ם "זו זירה חשובה, פרלמנט של העולם והזדמנות להציג את ישראל האמיתית [...] ומקום ליצור בו קשרים עם מדינות בעולם" (גילרמן, 2019). סיבה נוספת נעוצה בכך שבחירה מודעת של ישראל שלא להיות חלק מהארגון ומגופיו השונים דווקא תשרת את מתנגדיה, שימלאו במוקדם או במאוחר את החלל שתותיר ישראל בעזיבתה. מבחינה זו, המהלך של פרישת ישראל מארגון אונסק"ו, בעקבות צעד אמריקאי דומה, לא בהכרח ישרת את המדיניות הישראלית, בדיוק משום שהוא יאפשר ליריבותיה לפעול ביתר חופשיות.

ד"ר ירון סלמן מלמד בתוכנית לניהול ויישוב סכסוכים באוניברסיטת בן-גוריון ובמכללה האקדמית צפת. תחומי העניין שלו כוללים תיאוריה של יחסים בינלאומיים; ניהול ויישוב סכסוכים פנימיים בזירה העולמית; זירת האו"ם; יחסי ישראל-או"ם; ויחסי ישראל-אפריקה.

(אייכנר, 2019). מהלך זה עולה בקנה אחד עם דברי חוטובלי שהובאו לעיל, בנוגע לפעילותה של ישראל בניסיון להוביל לשינוי בדפוס ההצבעות בזירת האו"ם.

## סיכום

על רקע ציון שבעה עשורים ליחסי ישראל והאו"ם, ביקשתי לבחון במאמר את התפתחות היחסים על פני רצף הזמן, תוך ניתוח הסיבות להידרדרותם מתחילת שנות ה-50 ותוך ניסיון להצביע על השינויים שחלו בגישה הישראלית כלפי האו"ם בשני העשורים האחרונים. אלו באו לידי ביטוי במעבר ממדיניות "או"ם שמום" למדיניות פרו-אקטיבית, בניסיון להשפיע על החלטות האו"ם מתוך שורותיו ולהעלות את קרנה של ישראל בקרב משפחת העמים.

הניתוח הראה שאימוץ גישה פרו-אקטיבית מעשית בזירת האו"ם החל בעיקר עם קבלת ישראל לקבוצת אירופה ואחרות בשנת 2000, ובא לידי ביטוי בעיקר בפעילות בשלושה ערוצים פוליטיים ואפוליטיים כאחד: נטילת חלק בהשגת יעדי הפיתוח העולמיים של המילניום; כהונה בתפקידי מפתח בגופי ומוסדות האו"ם השונים; וניסיון להשפיע על הליכי הצבעה בעצרת הכללית ובמועצת הביטחון.

הניתוח הראה שבמסגרת הערוצים האפוליטיים, שבהם ישראל מגלה יוזמה ופועלת לקידום נושאים מגוונים בגופי האו"ם השונים, אשר עולים בקנה אחד עם יעדי הפיתוח של המילניום, שיתוף הפעולה בין

**ככל שתתמיד מדיניות החוץ הישראלית לעשות שימוש ביכולותיה הטכנולוגיות והמדעיות של ישראל גם בזירת האו"ם הרחבה, ולהציע את פתרונותיה הטכנולוגיים לבעיות הומניטריות גלובליות הקשורות לתופעות כגון מדבור, בצורת, רעב, פיתוח חקלאות ופיתוח אזרחי הומניטרי, כך תגבר יכולתה להשפיע בקרב הגופים השונים של האו"ם.**

ישראל והאו"ם חיובי וישראל אף זוכה להכרה ביכולותיה ובתרומתה לקהילה הבינלאומית. שיתוף פעולה זה מסייע בהצגת ישראל "שמעבר לסכסוך" ותורם להעלאת קרנה בזירת האו"ם ובזירה הבינלאומית, ומדינות רבות אינן מהססות לשותף פעולה עם ישראל ואף להסתייע ביכולותיה בתחומים שונים. עם זאת, בסוגיות פוליטיות הנקשרות במידה רבה עם הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ישראל עדיין מתקשה לאזן את התמונה. העיסוק המתמיד בסכסוך הישראלי-פלסטיני מהווה גורם משמעותי ליחסים המעורבים של ישראל והאו"ם. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בדפוס הצבעה בנושאים פוליטיים, שבהם

## רשימת מקורות

- אייכנר, א' (2019, 7 בינואר) ישראל בלמה מהלך לשדרוג מעמד הפלסטינים באו"ם. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5442063,00.html>
- אייכנר, א' (2019, 4 באוקטובר) לא או"ם שמום: הישראלים שבחזית הבינלאומית. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5596787,00.html>
- ביאלר, א' (1985). הדרך לבירה – הפיכת ירושלים למקום מושבה הרשמי של ממשלת ישראל בשנת 1949. **קתדרה** 35, 163-191.
- בין, י' (2002). ישראל, האו"ם והמערכה לשלום. בתוך מ' יגר, י' גוברין וא' עודד (עורכים). **משרד החוץ: 50 השנים הראשונות** (עמ' 882-889). כתר.
- בירודקר, א' (2016). גאות ושפל: השינויים במדיניות החוץ ההודית – ישראל והפלסטינים כמקרה בוחן. **עדכן אסטרטגי** 18, 75-85. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- בלום, י' (2002). ישראל והאומות המאוחדות במבט לאחור. בתוך מ' יגר, י' גוברין וא' עודד (עורכים). **משרד החוץ: 50 השנים הראשונות** (עמ' 784-829). כתר.
- בלום, י' (2008, מארס). ישראל והאו"ם. הרצאה באוניברסיטת חיפה לציון 60 שנה לכ"ט בנובמבר. <https://www.youtube.com/watch?v=JXQeoBCjQPo>
- בן-מאיר, ד' (2011). **מדיניות החוץ – תולדות, משימות, שלחות**. ידיעות אחרונות.
- גילרמן, ד' (2019, 27 במאי). רבי-שיח עם שגרירי ישראל באו"ם לשעבר – כנס 70 שנה ליחסי ישראל-או"ם: בוחרים את דרכנו. (סרטון – מדקה 58). המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/event/70-years-to-israel-un-relations-strategizing-the-way-forward/>
- דגוני, ר' (2015, 23 במאי). שמש ואשפה: כך מוכרת ישראל חזון של אנרגיה מתחדשת. **גלובס**. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001038859>
- חוטובלי, צ' (2017, 24 ביולי). מאבק בהטיה של האו"ם נגד ישראל. בלוג אישי. <https://katzr.net/fcfa49>
- חיימוביץ, מ' (2017, 10 במארס). רון פרושאו: נתניהו מכיר את משרד החוץ, אבל הוא נפגע מהיעדר שר. **מעריב Online**. <https://www.maariv.co.il/news/israel/Article-577411>
- חטואל-רדושיצקי, מ' (2015). ישראל ואפרטהייד בשיח הבינלאומי. **עדכן אסטרטגי** 18, 93-105. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- חטואל-רדושיצקי, מ' (2016). ישראל והבחירות למועצת הביטחון של האו"ם. **מבט על** 834. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- חטואל-רדושיצקי, מ' (2017). שבע אבני דרך עבור ישראל בשבעת חודשי הכהונה הראשונים של גוטרס כמזכ"ל האו"ם. **מבט על** 969. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- ידלין, ע' (2019, 27 במאי). דברי פתיחה – כנס 70 שנה ליחסי ישראל-או"ם: בוחרים את דרכנו. (סרטון – דקה 06:45). המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/event/70-years-to-israel-un-relations-strategizing-the-way-forward/>
- כהן ש' (2016, 4 ביולי). אירופה עוינת? ישראל חוזרת לאפריקה. **ערוץ 7**. <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/325294>
- כהנא, א' (2019, 4 ביולי) הישג באו"ם: ישראל נבחר לסגן יו"ר ועדת התקציב. **ישראל היום**. <https://www.israelhayom.co.il/article/671463>
- כהנא, ש' (2002). ישראל בזירת האומות המאוחדות. בתוך מ' יגר, י' גוברין וא' עודד (עורכים). **משרד החוץ: 50 השנים הראשונות** (עמ' 789-823). כתר.
- לימור, י' (1967, 2 באוגוסט) הסטודנטים שואלים ובג. משיב. **מעריב**. [http://jpress.org.il/olive/apa/nli\\_heb/SharedView.Article.aspx?href=MAR/1967/08/02&id=Ar00201](http://jpress.org.il/olive/apa/nli_heb/SharedView.Article.aspx?href=MAR/1967/08/02&id=Ar00201)
- מיכאל, ק' (2017). בין ישן לחדש – מאמצי הדה-לגיטימציה במבחן הזמן. בתוך ע' יוגב וג' לינדנשטראוס (עורכות). **תופעת הדה-לגיטימציה: אתגרים ומענים**. מזכר 13, 25-164. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- מלדנוב, נ' (2019, 27 במאי). כנס 70 שנה ליחסי ישראל-או"ם: בוחרים את דרכנו. (סרטון) המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/event/70-years-to-israel-un-relations-strategizing-the-way-forward/>
- משרד ראש הממשלה (2017, 8 בפברואר). ראש הממשלה נתניהו נפגש עם שגרירי ישראל במדינות אפריקה. הודעה לתקשורת. אתר משרד החוץ. [http://www.israel.org/MFAHEB/PressRoom/Pages/PM-Netanyahu-Meets-with-Israeli-ambassadors-in-Africa\\_080217.aspx](http://www.israel.org/MFAHEB/PressRoom/Pages/PM-Netanyahu-Meets-with-Israeli-ambassadors-in-Africa_080217.aspx)
- משרד ראש הממשלה (2019, 3 בפברואר). ראש הממשלה נתניהו קיים תדריך למשלחת שגרירי האו"ם שהגיעו לביקור בישראל. אתר משרד ראש הממשלה. [https://www.gov.il/he/departments/news/event\\_un030219](https://www.gov.il/he/departments/news/event_un030219)
- סלמן, י' (2018). משימות שלום במאה ה-21 – מהכרה בטעויות עבר ועד לאדפטציה ואכיפה. **פוליטיקה** 27, 51-66.
- סלמן, י' (2019, 7 בינואר). יחסי ישראל עם מזרח אפריקה. **עדכן אסטרטגי** 22, 83-94. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- סלמן, י' (2019, 7 בינואר). ניתוח מעקפים: איך מתגברים על השיתוק במועצת הביטחון. **הזירה**. <https://www.arenajournal.org/archive/author/%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9F-%D7%A1%D7%9C%D7%9E%D7%9F>
- עודד, א' (2011). **אפריקה וישראל: ייחודיות ותהפוכות ביחסי החוץ של ישראל**. מאגנס.
- פפה, א' (1991). ועידת לוזאן וניצנים ראשונים למחלוקת על מדיניות החוץ הישראלית. **עיונים בתקומת ישראל** 1, 241-261. המרכז למורשת בגוריון, אוניברסיטת בגוריון בנגב.
- קומאר, מ' (2017). יחסי ישראל-הודו: תפיסות ותחזיות. **עדכן אסטרטגי** 19, 85-94. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- רביד, ב' (2017, 11 בספטמבר). בוטלה פסגת ישראל-אפריקה שתוכננה כגולת הכותרת של הידוק היחסים עם היבשת. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.4429506>
- רזניק, א' (2018, 12 בספטמבר). הטיה במועצת זכויות האדם – מיתוס או מציאות? **הזירה**. <https://www.arenajournal.org/single-post/resnick-UNHRC>
- שלו, ט' (2017, 30 במאי). לבקשת ישראל: האו"ם משך תמיכתו ממרכז נשים פלסטיני ע"ש מחבלת. **וואלה! NEWS**. <https://news.walla.co.il/item/3069062>
- שלום, ז' (1993). מאבקה של מדינת ישראל לסיכול החלטות עצרת האו"ם על בינאום ירושלים בשנות החמישים. **עיונים בתקומת ישראל** 3, 75-97. המרכז למורשת בגוריון, אוניברסיטת בגוריון בנגב.
- שמילוביץ, צ' (2015, 3 בדצמבר). להיכנס לתפקיד הזה זה כמו לקפוץ לבריכת מי קרח מלאת כרישים. **ידיעות אחרונות**. <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4734544,00.html>
- שמיר, ש' (2011, 2 בדצמבר). האו"ם אישר הצעת החלטה ישראלית למרות התנגדות ערבית. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/world/1.1581829>
- שמיר, ש' (2014, 7 בינואר). קול ישראל באו"ם: יום עם השגריר הישראלי רון פרושאו. **מעריב Online**. <https://www.maariv.co.il/news/new.aspx?pn6Vq=E&0r9VQ=EKFEG>
- שרת, מ' (1955). יומן אישי 1955. משה שרת ומורשתו – אתר העמותה למורשת משה שרת. <https://katzr.net/5f5d53>
- Baker, A. (2013). Biased, prejudiced, and unprofessional: The UN Human Rights Council fact-finding mission

Geneva: UN Watch. <https://unwatch.org/2019-un-general-assembly-resolutions-singling-out-israel-texts-votes-analysis/>

## הערות

- 1 Western European and Others Group
- 2 מקור הביטוי "או"ם שמום" יובא בהמשך.
- 3 <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>
- 4 NAM – Non Aligned Movement) שהוקם בשנת 1961 מונה 120 מדינות (שני שלישים מחברות האו"ם), שאינן רואות עצמן חלק ממעגל השפעה של מעצמת-על כלשהי. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/2798187.stm>
- 5 המשפט "[...] רק העזת היהודים הקימה המדינה ולא החלטת או"ם שמום" נאמר במהלך ייכוח בין בן-גוריון ושרת על אופי התגובה של ישראל למעשי הטרור בסוף חודש מארס 1955. ראו: משה שרת, יומן אישי 1955. עם זאת, בראיון עיתונאי בשנת 1967 התבטא בן-גוריון על האו"ם באופן מרוכך יותר, ובמענה לשאלת המראיין על כך שבעבר הגדיר את האו"ם כ"שמום" אמר "גם עכשיו. אבל או"ם שמום יותר טוב משום דבר", ראו: לימור, 1967.
- 6 החלוקה לקבוצות אזוריות נוצרה בשנת 1961 ומדינות ערב שהיו הרוב בקבוצת אסיה חסמו את הצטרפות ישראל, שמעבר לבידודה לא יכלה ליטול חלק משמעותי בפעולות האו"ם.
- 7 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- 8 מתוך אתר האינטרנט של המועצה לזכויות אדם. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>
- 9 כיום מתנהלים בכל רחבי העולם 14 מבצעי שלום, ראו: <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>
- 10 Millennium Development Goals
- 11 Sustainable Development Goals
- 12 פירוט היעדים <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/sustainable-development-goals-kick-off-with-start-of-new-year>
- 13 החלטת האו"ם <https://undocs.org/en/A/RES/67/202>
- 14 משרד חוץ <https://mfa.gov.il/MFAHEB/PressRoom/Spokesman/2013/Pages/Entrepreneurship-development-UN-June-2013.aspx>
- 15 אבא אבן היה השגריר הישראלי הראשון באו"ם שמונה לתפקיד סגן-נשיא העצרת הכללית בשנת 1952
- 16 ישראל זוכה במינוי לכהן כסגנית יו"ר בוועדת האו"ם המפקחת על ארגוני זכויות אדם, <https://katr.net/371c27>
- 17 מאגרי המידע של האו"ם, מחלקת המדינה של ארצות הברית ושל ה-U.N. Watch <http://www.un.org/en/ga/documents/voting.asp>; <https://www.state.gov/p/io/rls/rpt/2017/practices/index.htm>; <https://unwatch.org/2018-un-general-assembly-resolutions-singling-israel-texts-votes-analysis>

- report on Israeli settlements. *Jerusalem Center for Public Affairs*, 13 (7). <https://katr.net/b01de2>
- Bayefsky, A. (2011). The United Nations and the Goldstone Report. *Hudson Institute*, <https://www.hudson.org/research/7896-the-united-nations-and-the-goldstone-report>
- Beker, A. (1988). *The United Nations and Israel: From recognition to reprehension*. Lexington Books.
- Beker, A. (2006). Tikkun Olam in Africa. In *Israel and Africa – Assessing the past, envisioning the future*. (pp. 34-43). The Africa Institute. American Jewish Committee. The Harold Hartog School Tel Aviv University.
- Chazan, N. (2006). Israel and Africa: Challenges for a new era. In *Israel and Africa – Assessing the past, envisioning the future*. (pp. 1-16). The Africa Institute. American Jewish Committee. The Harold Hartog School Tel Aviv University.
- Cotler, I. (August 15, 2013) Israel and the United Nations. *The Jerusalem Post*. <https://www.jpost.com/Opinion/Op-Ed-Contributors/Israel-and-the-United-Nations-323252>
- Decter, M. (1977). *To serve, to teach, to leave – The story of Israel's development assistance program in black Africa*. New York American Jewish Congress
- Ghanea, N. (2006). From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council: One step forwards or two steps sideways? *The International and Comparative Law Quarterly* 55, 695-705.
- Mingst K. & Karns, M. (2000). *The United Nations in the post-Cold War era*. Westview Press.
- Muravchik, J. (2013). The UN and Israel: A history of discrimination *World Affairs*, 176, 35-46.
- Navoth, M. (2006). From a UN Commission on Human Rights to a Human Rights Council: A structural change or human rights reform? *Israel Journal of Foreign Affairs* 1, 112-118.
- Navoth, M. (2014). Israel's relationship with the UN Human Rights Council: Is there hope for change? *Jerusalem Center for Public Affairs* 601.
- Pettersson T. & Eck K. (2018). Organized violence, 1989–2017. *Journal of Peace Research* 55, 535–547
- Pettersson T., Hogbladh S. & Hoberg M. (2019). Organized violence, 1989–2018 and peace agreements. *Journal of Peace Research* 56, 589-603.
- Schlein, L. (2006, November 26). UN Human Rights Council criticized for politicization. *Voice of America*. <http://humanrightsvoces.org/site/articles/?a=3940>
- UN Watch (2018, November 15). 2018 UN General Assembly resolutions singling out Israel – texts, votes, analysis. Geneva: UN Watch. <https://unwatch.org/2018-un-general-assembly-resolutions-singling-israel-texts-votes-analysis/>
- UN Watch (2019, November 19). 2019 UN General Assembly resolutions singling out Israel – texts, votes, analysis.



ראש ממשלת הודו נרנדרה מודי וראש הממשלה בנימין נתניהו בוועידת העסקים בניו־דלהי, 15 בינואר 2018. Prime Minister's Office

## תנועת חולות הזמן: השינוי במדיניותה של הודו כלפי ישראל

פ"ר קומאראסוואמי

לאורך דרך שנמשכת כבר מאה שנה עמדה מדיניותה של הודו כלפי ישראל בפני אתגרים ותגובות שונות. היחסים ההיסטוריים עם היהודים והיעדר האנטישמיות לוו מנגד בחוסר ההבנה של ההיסטוריה היהודית ושל הכמיהה היהודית לבית. לכך התווספה הפיכת הנושא הפלסטיני לסוגיה פנימית בהודו וליריבות עם הליגה המוסלמית. מאז עצמאותה של הודו, היריבות הפוליטית עם פקיסטן על המזרח התיכון הערבי־אסלאמי הביאה לכך שהודו הטילה את ידה על המאבק הפלסטיני לקידום האינטרסים שלה. למרות היעדר סכסוך או בעיות בין שתי המדינות, מדיניותה של הודו כלפי ישראל התאפיינה בהיעדר יחסים. סיום המלחמה הקרה, השינויים בדינמיקה האזורית שלאחר משבר כווית (1990–1991) והצמיחה הכלכלית של הודו הביאו אותה להתוות מסלול שישקף בצורה טובה יותר את האינטרסים שלה ואת שאיפותיה להקרנת עוצמה. למרות רבע מאה של נורמליזציה, היחסים בין הודו לישראל ממשיכים לעורר תשומת לב הן בתוך הודו והן מחוצה לה; הסיבה העיקרית לכך היא ההדרגתיות שנקטת בגישה וביכולתה לשלב את ישראל במדיניות המזרח התיכון הרחבה שלה. תחת שלטון נרנדרה מודי ישראל היא "מיוחדת", מכיוון שהודו הצליחה להימנע מההשלכות השליליות הרגילות שנקשרות בדרך כלל ליחסים עם מדינת היהודים; אבל ישראל היא גם "רגילה", מכיוון שהודו כבר אינה חוששת לנהל עימה יחסים גלויים.

מילות מפתח: דרום גלובלי, הודו, ירושלים, נרנדרה מודי, נורמליזציה, יחסי־הודו־ישראל, הסכסוך הישראלי־פלסטיני

## מבוא

במהלך קמפיין הבחירות לכנסת של ראש הממשלה בנימין נתניהו בספטמבר 2019, הוא השתמש בתמונות של שלושה מנהיגים בינלאומיים; נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ, מנהיג רוסיה ולדימיר פוטין וראש ממשלת הודו נרנדרה מודי. השימוש בתמונות שני המנהיגים הראשונים מובן, גם אם הוא חריג מעט; ארצות הברית היא בעלת בריתה האסטרטגית העיקרית של ישראל, במיוחד בממשל טראמפ, ואילו העולים מרוסיה הם פלח גדול מציבור הבוחרים הישראלי. אבל מדוע מודי? פלח הישראליים ממוצא הודי אינו משמעותי. כמה מצביעים תכנן נתניהו להשיג בזכות שליפת הקלף של מודי? ראש ממשלת ישראל שמחזיק גם בשיא משך הכהונה העביר בכך מסר רב-עוצמה: תחת הנהגתו ישראל לא נותרה בודדה אלא מחוזרת על ידי מנהיגים מובילים (PM Modi Features in Netanyahu's Election Campaign in Israel, 2019). במקוון או לא, נתניהו העצים את חשיבותה של הודו בשיקולי מדיניות החוץ של ישראל. כיצד זה קרה, או שמא כך היה מאז ומתמיד?

יחסי הידידות בין הודו לישראל שנתניהו מבליט הם התפתחות שנוצרה לאחר עידן המלחמה הקרה. רק ב־29 בינואר 1992, עם התקדמות ועידת המזרח התיכון הרב־צדדית במוסקבה, הכריזה הודו על כינון יחסים דיפלומטיים עם ישראל. עד אז נקטה הודו מדיניות של יחסים לא־רשמיים שהנהיג ראש ממשלתה הראשון ג'והרלל נהרו בתחילת שנת 1952, תוך הבטחה לכונן יחסים דיפלומטיים מלאים עם ישראל. ההכרזה על כינון מערכת יחסים עם ישראל הייתה איתות מצד ראש הממשלה פ"ו נרסימהא ראו (Narasimha Rao) על נכונותה של הודו להכיר בסיום המלחמה הקרה ולפעול בהתאם. משמעות הדבר פרגמטיזם פוליטי וויתור על סכי עיניים אידיאולוגיים (ideological blinkers) ששלטו ביחסים בין המדינות במשך למעלה מארבעה עשורים. יותר משאר הצעדים שעמדו לרשות הודו, נורמליזציה של היחסים עם ישראל הייתה הצעד העוצמתי ביותר מבחינתה להעברת המסר על מוכנותה לסדר העולמי החדש.

המסע ההודי לעבר יחסים רשמיים עם ישראל והרחבתם בהמשך הוא בן מאה שנים. הוא החל זמן קצר לאחר הצהרת בלפור, אשר הבטיחה תמיכה של הבריטים בבית לאומי ליהודים בארץ ישראל. ניתן לסווג את מערכת היחסים לארבע מסגרות זמן כלליות, שלכל אחת מאפיינים ייחודיים ושיקולי אינטרסים משלה.

## התהליך

את שורשיה של מדיניות הודו כלפי ישראל ניתן לייחס לתחילת שנות ה־20 של המאה הקודמת, כאשר

הלאומנים ההודים התמודדו עם מאבק פאן־אסלאמי סביב משרד הח'ליפות, שהיה נתון אז בידי הסולטאן העות'מאני. במשך מאות שנים היו המוסלמים ההודים, שהקימו את הקהילה הגדולה בעולם בתקופת השלטון הבריטי, אדישים כלפי המוסד האסלאמי הסוני. קיומן של שושלות אסלאמיות שונות בהודו תרם לאדישותם הממושכת ולהזנחת הח'ליפות. כאשר האימפריה העות'מאנית, שהייתה השלטון האסלאמי החשוב האחרון, הותקפה במהלך מלחמת העולם הראשונה, השתרר ייאוש וההודים המוסלמים החלו למחות נגד הבריטים ובעד הסולטאן העות'מאני קום ח'ליף (Minault, 1982). המאבק הידוע בשם 'תנועת הח'ליפות' נכשל בסופו של דבר, כאשר הרפובליקה הטורקית ביטלה את הח'ליפות בשנת 1924.

לאורך המאבק הפאן־אסלאמי הזה החלו הלאומנים ההודים לתת את דעתם לשאלת פלשתינה (א"י) ולמסגר את עמדתם לגבי הדרישות המתהוות לבית לאומי יהודי. מהאטמה גנדי היה זה שהכיר בסמליות הדתית של סוגיית פלשתינה (א"י), יותר מבני דורו או מהמנהיגים אחריו. זמן קצר לאחר הצהרת בלפור הוא ראה בפלשתינה (א"י) חלק בלתי נפרד מג'זירת אל־ערב (חצי האי ערב), וציין כי על פי צווי הנביא מוחמד לא ניתן למסור אותה לשליטה או לריבונות בידי מי שאינם מוסלמים. באפריל 1920 הוא אמר כי צווי הנביא:

אין פירושם שהיהודים והנוצרים אינם יכולים לנסוע בחופשיות לפלשתינה (א"י), או אפילו להתגורר בה ולהיות בעלי קניין. מה שהלא־מוסלמים אינם יכולים לעשות זה לקבל סמכות שיפוט ריבונית. היהודים אינם יכולים לקבל זכויות ריבוניות על מקום שבמשך מאות שנים הוחזק בידי מעצמות מוסלמיות בזכות כיבוש דתי (CWMG, 1958, p. 530).

במאי 1921 ציין גנדי כי מנהיגי תנועת החליפות "תובעים שליטה מוסלמית בג'זירת אל־ערב, שפלשתינה (א"י) אינה אלא חלק ממנו" (CWMG, 1958, p. 129). מה היה הדחף לאמץ עמדה זו, במיוחד כאשר ארץ הקודש הובטחה ליהודים מאות שנים לפני מוחמד?

תנועת הח'ליפות פקחה את עיניהם של הלאומנים שנלחמו למען שחרורה של הודו מהשלטון הבריטי. הקונגרס הלאומי ההודי לא יכול היה להיות 'הודי' או 'לאומי' עם השתתפות מינימלית של האוכלוסייה המוסלמית. מהאטמה גנדי ביקש לתקן מצב זה. בכך שאימץ את סדר היום הפאן־אסלאמי של המוסלמים ההודים, הוא ניסה לערב אותם במפלגת הקונגרס ובמאבקה נגד הבריטים.

של האו"ם לענייני פלשתינה (א"י) (אונסקו"פ) במאי 1947. רוב בן שבע חברות הציע את החלוקה כפתרון, אך הודו – בתמיכת איראן ויוגוסלביה דאז – הציעה פלשתינה (א"י) פדרלית. התוכנית ההודית הציעה מדינות אוטונומיות – ערבית ויהודית – בתוך מדינה פדרלית אחת, וראתה בכך פשרה בין תוכנית החלוקה לבין הדרישה הערבית למדינה אחת בפלשתינה (א"י) (Agwani, 1971).

התוכנית הפדרלית הייתה הרעיון של ראש ממשלת הודו הראשון ג'והרלל נהרו ונוסחה ב־1 בספטמבר 1947, שבועיים בדיוק לאחר שהודו עצמה חולקה על בסיס דתי (Kumaraswamy, 2010, pp. 85-107). למרות התנגדותה האידיאולוגית לכך שדת תהיה בסיס ללאום וחרף תיאוריית שתי האומות, מפלגת הקונגרס קיבלה את החלוקה הקהילתית בתמורה לעצמאות הודו. עבור מפלגת הקונגרס בראשות נהרו, החלוקה הייתה קבילה בהקשר ההודי אך לא עבור פלשתינה (א"י). גם הליגה המוסלמית הציגה היגיון סותר זה, שלפיו תמיכה בחלוקה והקמת מדינה נפרדת למיעוטים היא הכרחית להודו, אך יש להתנגד לה במקרה של פלשתינה (א"י). ההצעה ההודית של פלשתינה (א"י) פדרלית הוצגה למרות שנהרו הכיר את הפערים העמוקים בין שתי האוכלוסיות בפלשתינה (א"י) דרך הדיווח התקופתי של עבדול רחמן, הנציג ההודי בוועדת אונסקו"פ. ניתן ללמוד רבות מהניגודים בין חלוקת הודו לחלוקת פלשתינה (א"י):

- חלוקת הודו התקבלה על ידי שני הצדדים, בעוד שבפלשתינה (א"י) היא נדחתה בתוקף על ידי הערבים;

- בשתי המדינות הייתה אוכלוסייה מוסלמית גדולה; בפלשתינה (א"י) היא היוותה רוב ובהודו – מיעוט;
- מפלגת הרוב (הקונגרס) בהודו קיבלה את החלוקה לגבי הודו, אולם הרוב (הערבים) בפלשתינה (א"י) דחה אותה;
- החלוקה הותירה אוכלוסייה מוסלמית ניכרת בהודו ובישראל, והבטחת זכויותיהם האזרחיות והפוליטיות כאזרחים שווים היא אחד האתגרים המתמשכים העומדים בפני שתי הדמוקרטיות.

הקרבה הגיאוגרפית אילצה את מפלגת הקונגרס להיות פרגמטית והיא הסכימה לחלוקת הודו; אך המרחק ושיקולי מדיניות חוץ כלליים יותר הביאו לחוסר רצונם של הלאומנים ההודים לקבל את חלוקת פלשתינה (א"י). לפיכך הודו הצטרפה למדינות ערב והאסלאם בהצבעה נגד תוכנית החלוקה, ובמהלך הישיבה המיוחדת השנייה של העצרת הכללית של האו"ם (16 באפריל – 15 במאי 1948) היא חברה לארצות הברית בבקשה להקפיא את הצבעת החלוקה עד להפחתת

למרות שחלק מחברי מפלגת הקונגרס התנגדו לאימוץ אג'נדה פאן־אסלאמית, ההזדמנות לא הוחמצה ועד מהרה צמח גנדי כמנהיג מאבק הח'ליפות, עד שהתנועה התפרקה לאחר ביטול הח'ליפות על ידי כמאל אטאטורק בשנת 1924 (Nanda, 1989).

תקופת הח'ליפות היא הזמן שבו התגבשה סוגיית פלשתינה (א"י) בתודעה הפוליטית ההודית ונתפסה דרך הפריזמה האסלאמית. גישה זו באה לידי ביטוי מובהק יותר בשנות ה־30 של המאה ה־20, כאשר שאלת פלשתינה (א"י) הפכה לקרב פוליטי פנימי בין מפלגת הקונגרס לבין הליגה המוסלמית. בעוד הליגה המוסלמית תמכה בהפרדות המוסלמים מהודו הבריטית, הדרישה לבית לאומי יהודי בארץ ישראל הפכה לתחרות בין מפלגות הקונגרס לבין הליגה על התמיכה של המוסלמים ההודים – דבר שהמנהיגים הציוניים ביקשו להימנע ממנו. ההרחקה של הודו ובמיוחד של אוכלוסייתה המוסלמית מפלשתינה (א"י) הייתה המניע העיקרי למפגש הקצר של חיים ויצמן עם מנהיג הח'ליפות שוקאת עלי בינואר 1931 (Azaryahu & Reiter, 2015, p. 47) ולמפגש בין גנדי למנהיגים הציוניים באוקטובר; (Kumaraswamy, 2018b, pp. 38-42). שתי הפגישות התקיימו בלונדון.

ערב מלחמת העולם השנייה, הלאומנים ההודים חיזקו את עמדותיהם. היעדרה ההיסטורי של אנטישמיות בא לידי ביטוי בכך שמפלגת הקונגרס הפגינה אהדה למצוקתם של היהודים באירופה, אך הדבר לא השפיע על תמיכתה בשאיפת היהודים למולדת. גודלה הזעיר של האוכלוסייה היהודית בהודו תרם בעיקר לחוסר ההיכרות של ההודים עם ההיסטוריה היהודית, התפתחות הציונות והכמיהה היהודית למולדת. מעבר לכך, בהודו הבריטית הייתה האוכלוסייה המוסלמית הגדולה בעולם, כך שהנרטיב האסלאמי זכה לבלוטות בעת דיון בתביעות היהודים לגבי פלשתינה (א"י). התוצאה הייתה שמפלגת הקונגרס דמיינה מדינה ערבית בפלשתינה (א"י), עם אוטונומיה מוגבלת ליהודים.

לא ניתן היה להפריד את התנגדות מפלגת הקונגרס להגדרה עצמית של היהודים מהיריבות הממושכת שלה עם הליגה המוסלמית בהודו; אם היהודים היו אומה נפרדת כתוצאה מהיותם מאמינים בדת אחרת, מפלגת הקונגרס הייתה חייבת לקבל את הטענות הדומות של הליגה המוסלמית. המפלגה לא יכלה לתמוך בשאיפות הלאומיות היהודיות בפלשתינה (א"י) ובמקביל להתנגד לדרישה דומה של הליגה המוסלמית בהודו, ולהיפך (Kumaraswamy, 2018b, pp. 111-133).

גישה זו הפכה לעמדה ההודית הרשמית כאשר הודו נבחרה כאחת מאחת־עשרה החברות בוועדה המיוחדת

בעיצומן.<sup>1</sup> נהרו אף ביקש מפקידי המשרד להכין את התקציב לנציגות הודית בתל-אביב.

אולם דבר מאלה לא קרה, ונדרשו יותר מארבעה עשורים עד שההבטחות התממשו. על פי דיווחי הביוגרפים של נהרו, מייקל ברצ'ר (Brecher, 1968b, p. 130) וס' גופאל (Gopal, 1980, p. 170), נהרו אכן העביר את הנושא לקבינט, אך הוזהר על ידי מולאנה אבול קאלאם אזאד, עמיתו הבכיר של נהרו ונשיא מפלגת הקונגרס לשעבר. אזאד פירט שני חששות: פקיסטן והאוכלוסייה המוסלמית בהודו. הוא חשש כי פקיסטן תעשה הון דיפלומטי בעולם הערבי מניצול יחסי הודועם ישראל, ותקבל את תמיכת העולם הערבי בעמדתה בשאלת קשמיר בעצרת הכללית של האו"ם. לדברי אזאד, מכיוון שנהרו פנה לאו"ם בעניין המחלוקת סביב קשמיר, הוא נזקק לתמיכה הערבית או לפחות לניטרליות, ונורמליזציה עם ישראל הייתה מכשילה זאת. כמו כן, חלוקת הודו הייתה טראומה למוסלמים בהודו, ובהתחשב בממד האסלאמי של הסכסוך הערבי-ישראלי, אזאד חשש כי היחסים עם ישראל יחריפו את הניכור כלפי המיעוט המוסלמי בהודו מצד מפלגת הקונגרס והממשלה. כפי שהאירועים הבאים הוכיחו, נהרו השתכנע מהחששות ומהטיעונים של אזאד ודחה את הנורמליזציה.

היעדר היחסים הביא לכך שנהרו השתכנע בקלות לקבל את דרישות הערבים לגבי השתתפות ישראל בוועידה האפרו-אסייתית שהתקיימה בבנדונג שבאינדונזיה באפריל 1955. ראש ממשלת הודו התעקש על השתתפותה של הרפובליקה העממית של סין, שלא זכתה להכרה מצד מספר מדינות באסיה שהוזמנו לבנדונג, אך הוא לא הצליח להתגבר על מדינות ערב ועל התנגדותן להשתתפות ישראל. לתחושתו של איש סודו של נהרו, קרישנה מנון, אפילו את אינדונזיה (המדינה המארחת עם האוכלוסייה המוסלמית הגדולה ביותר) ניתן היה לשכנע, אך לא את פקיסטן (Brecher, 1968a, p. 79). ההרחקה מבנדונג בהסכמת נהרו הובילה בסופו של דבר להרחקתה של ישראל מקבוצת המדינות הבלתי מזדהות (ספטמבר 1961), ולבידודה ממדינות הדרום הגלובלי. אכן, המקהלה האנטי-ישראלית באו"ם ובפורומים שונים נוספים, שהחלה להישמע מאז אמצע שנות ה-50, הייתה תוצאה ישירה של ועידת בנדונג, ונהרו היה המסייע בעל כורחו לסאגה הזו. אילו התקיימו קשרים רשמיים בין הודו לישראל באותה תקופה, נהרו לא היה נכנע בקלות לטקטיקות הלחץ הערביות או לסחטנות הפקיסטנית.

עם זאת, ההתנגדות הרשמית של הודו לנורמליזציה הגיעה בזמן משבר סואץ (מבצע קדש 1956). מעניין

האלימות בין האוכלוסיות בפלשתינה (א"י). הכרזת העצמאות החד-צדדית של מנהיגי הציונות ערב עזיבת הבריטים וההכרה המיידית בה על ידי הנשיא האמריקאי הארי ס' טרומן שינו את הדינמיקה האזורית. ב-17 במאי 1948, יום העבודה השני להקמתה של מדינת ישראל, כתב משה שרת, שר החוץ של הממשלה הזמנית, לראש ממשלת הודו נהרו שהחזיק גם בתפקיד שר החוץ, וביקש ממנו להכיר במדינת ישראל. בשל חשש מההשלכות הודו לא הכירה רשמית במדינת ישראל ואף לא השיבה לבקשה. תגובתה הייתה דומה גם כאשר ממשלת כל פלסטין בהנהגת המופתי ביקשה את הכרתה באוקטובר 1948 (Kumaraswamy, 1991). בהתאם להתנגדותה לתוכנית החלוקה, ב-11 במאי 1949 הצביעה ניו דלהי נגד קבלת ישראל לאו"ם – האירוע היחיד מסוגו בהיסטוריה של הודו.

**בהיותה שחקנית עולה בעולם של דה-קולוניזציה, הודו הייתה חשובה למדינת ישראל המתהווה, אולם לניו דלהי היה אינטרס פוליטי מוגבל במדינת היהודים, והדבר עיכב את ההתקדמות לקראת הכרה רשמית באמצעות כינון יחסים דיפלומטיים.**

בתוך כך נדונה שאלת ההכרה בישראל באספה המכוננת אשר ניסחה את חוקת הודו. הסכמתו של נהרו לקבלת הרפובליקה העממית של סין סומנה כתקדים וכציון דרך. חלק ממדינות ערב שנטו כלפי פקיסטן ולחצים דיפלומטיים מצד ארצות הברית, השפיעו על החשיבה של הודו בנושא. לאחר התלבטויות רבות הכירה הודו במדינת ישראל ב-17 במאי 1950 (מעניין לציון שביום זה נולד ראש הממשלה לעתיד נרנדרה מודי) (Kumaraswamy, 1995).

בשנים הראשונות, מחסור בתקציב ובכוח אדם אילץ את הודו להיות בררנית בפתיחת נציגויות דיפלומטיות חדשות באזורים שונים בעולם, כולל המזרח התיכון. בהיותה שחקנית עולה בעולם של דה-קולוניזציה, הודו הייתה חשובה למדינת ישראל המתהווה, אולם לניו דלהי היה אינטרס פוליטי מוגבל במדינת היהודים, והדבר עיכב את ההתקדמות לקראת הכרה רשמית באמצעות כינון יחסים דיפלומטיים. במארס 1952 הוחלט בישראל לשלוח את מנכ"ל משרד החוץ ד"ר ולטר איתן להודו. הוא פגש שם שורה של גורמים רשמיים הודים, והשיא היה ארוחת צהריים עם ראש הממשלה נהרו. המנהיג היהודי הבטיח לאיתן כי יכוננו יחסים וכי ישיג אישור של הקבינט לכך זמן קצר לאחר הבחירות הראשונות לבית התחתון של הפרלמנט ההודי (לוק סבהה), שהיו

## ההתעלמות מהודו

הודו מעולם לא נכללה בשיקולים הפוליטיים או הדיפלומטיים של הציונות, והאישים המובילים של התנועה הציונית כמו חיים ויצמן, בן-גוריון או שרת מעולם לא ניסו ליצור קשר עם הלאומנים ההודים. לא קשה לשער מה היו הסיבות לכך. הודו הייתה אחד המקומות היחידים בעולם ללא ההרסנות של האנטישמיות. המשמעות של עובדה זו, לצד הקהילה היהודית הקטנה של הודו, היא שמנקודת מבט ציונית הודו לא הייתה זירה חיונית שנזקקה לתשומת לב, ולכן לא השתלבה בשיקולי הדיפלומטיה הציונית.

יתרה מזו, הצלחת המולדת הצפויה נשענה על תמיכה בריטית, וזה הקשה על הציונים להזדהות או לתמוך בלאומנים ההודים שנלחמו בבריטים. כך, מלבד פגישה קצרה אחת באוקטובר 1931, ההנהגה הציונית מעולם לא נפגשה עם גנדי, שהוביל את המאבק הלאומני במשך למעלה משני עשורים. בהתאם לעמדותיו הפרו-ערביות הקודמות הצהיר גנדי בנובמבר 1938: "פלשתינה שייכת לערבים באותו מובן שאנגליה שייכת לאנגלים וצרפת לצרפתים". אף כי ניתן היה לערער על דבריו השנויים במחלוקת (Ginat, 2009; Kumaraswamy, 2018c), הם הביאו לכך שהעניין הציוני בגנדי – שהיה מועט ממילא – התפוגג. באופן דומה, בן-גוריון פנה להודו רק לאחר חלוקת הודו וחלוקת א"י.

**משנת 1956 ואילך, המדיניות וההתנהגות של מדינת ישראל רק תרמו לחוסר הרצון של הודו לנורמליזציה. מעניין שמצב דומה במקומות אחרים בעולם לא הפריע להודו לקיים קשרי חוץ רשמיים, והדוגמאות הבולטות לכך הן סין ופקיסטן.**

התעלמות התנועה הציונית מהודו הייתה בניגוד להושטת היד אליה מצד הערבים והפלסטינים, שהזדהו עם מאבקה באימפריאליזם ותוך כך הבטיחו לעצמם את התמיכה האיתנה של מפלגת הקונגרס. התלכדות האינטרסים והתמיכה ההדדית התקיימו הן לפני עצמאותה של הודו והן אחריה. נהרו וממשיכיו צמחו כתומכים בולטים במאבק הפלסטיני, ובניגוד לכמה ממדינות ערב, התמיכה של הודו בפלסטינים הייתה גלויה, עקבית, ואפשר אף לכנותה בלתי מתפשרת.

לאור העובדה שלא היה סכסוך בין הודו לישראל, מה היה ההיגיון במצב המתמשך של היעדר היחסים בין שתי המדינות? מדוע הודו דבקה במדיניות ההכרה הלא-רשמית שלה בישראל במשך למעלה מארבעה עשורים? את הסיבות לכך יש לחפש בשני גורמים חיצוניים הקשורים זה לזה, פקיסטן והפלסטינים, שסימלו

לציון כי משה שרת, שהתפטר מתפקיד שר החוץ בגלל חילוקי דעות מדיניים עם ראש הממשלה דוד בן-גוריון, נפגש עם נהרו בניו דלהי בזמן שהעיתונים פרסמו את דבר המתקפה הצבאית הישראלית בכותרות הראשיות (Caplan, 2002). נכון לאותו זמן, ידידותו של נהרו עם נשיא מצרים גמאל עבד אל נאצר כבר התבססה היטב, וקהיר הפכה לתחנת ביניים בדרך לביקוריו של נהרו באירופה ובארצות הברית. נהרו זעם על שיתוף הפעולה של ישראל עם המעצמות האימפריאליות יותר מאשר על התוקפנות נגד מדינה ידידותית להודו. מכיוון שנאצר הוביל את המאבק לדה-קולוניזציה, הוא נטה בהדרגה לכיוון תפיסת העולם של נהרו נגד הגושים הצבאיים שהתגבשו במזרח התיכון בעידן המלחמה הקרה. למרות הביקורת שספג נהרו בגין דעותיו המקילות בנושא המשבר בהונגריה שהתרחש באותה עת (Reid, 1981), הוא היה תקיף באי-הסכמתו לתוקפנות המשולשת, והדבר השפיע על השקפותיו ביחס לישראל. לאחר שלא מימש את התחייבותו לוולטר איתן מ-1952, הוא היה נחוש בדעתו לדחות את המהלך. ב-20 בנובמבר 1956 הוא הודיע ללוק סבהה כי "לאור ההתלהטות הנוכחית" סביב משבר סואץ, "לא יתאפשרו חילופי נציגויות דיפלומטיות (עם ישראל)" (Kumaraswamy, 2010, p. 12). מאז הפך הביטוי "הזמן אינו בשל" לעמדה ההודית הקבועה בנוגע ליחסים עם ישראל.

לפיכך, משנת 1956 ואילך, המדיניות וההתנהגות של מדינת ישראל רק תרמו לחוסר הרצון של הודו לנורמליזציה. מעניין שמצב דומה במקומות אחרים בעולם לא הפריע להודו לקיים קשרי חוץ רשמיים, והדוגמאות הבולטות לכך הן סין ופקיסטן. הבדלים פוליטיים ואף עימותים צבאיים עם מדינות אלה לא הפריעו להודו לקיים עימן קשרים דיפלומטיים ולהחזיק נציגויות בבייג'ינג ובאסלאמאבאד, בהתאמה. יחסים ומגעים פוליטיים עימן נתפסו כדרך הכרחית ויעילה להפחתת מתחים וקונפליקטים.

ישראל, לעומת זאת, זכתה להתייחסות אחרת. מדוע נמנעה ניו דלהי אפילו מקשרים מינימליים עם ישראל, במיוחד כאשר לא היו בעיות פוליטיות, כלכליות, תרבותיות או אסטרטגיות עם המדינה היהודית? מדוע הודו הייתה עוינת יותר כלפי ישראל מאשר כלפי סין או פקיסטן? התשובה נעוצה בשני גורמים חיצוניים הקשורים זה בזה: התחרות הפוליטית של הודו עם פקיסטן, וההון הדיפלומטי המצומצם של הודו, במיוחד בעולם הערבי-אסלאמי. לפני שנדון בגורמים אלה, שתרמו להיעדר קשרים רשמיים עד 1992, חשוב לזכור את ההתעלמות הממושכת של התנועה הציונית מהודו וממנהיגיה.

פלשתינה (א"י) אחת (UNGA, 1947), אולם המלצתה נדחתה על ידי העצרת הכללית, וכך נותרה רק תוכנית החלוקה לדיונים רחבים יותר ולהצבעה. ב־29 בנובמבר הצביעו גם הודו וגם פקיסטן נגד התוכנית, שזכתה לרוב והיוותה את הבסיס החוקי להקמת מדינת ישראל.

מאז מתקיימת יריבות הודית-פקיסטנית אינטנסיבית במזרח התיכון, שהייתה גלויה לאורך כל תקופת המלחמה הקרה. עם התגברות הסכסוך על מדינת ג'אמו וקשמיר בהרי ההימלאיה, עקב עלייה בהסתננויות בגיבוי פקיסטני לאחר החלוקה, פנה ראש הממשלה נהרו לאו"ם ב־31 בדצמבר 1947 לצורך טיפול בבעיה. במבט לאחור אפשר לומר שעצם הציפייה שהאו"ם יפתור את הבעיה הייתה טעות בשיקול הדעת, אולם סכסוך קשמיר השפיע על עיצוב מדיניותה של הודו כלפי המזרח התיכון. כפי שציין הדיפלומט הישראלי אליהו ששון בדצמבר 1950, פקיסטן הייתה "מרכז הכובד" של הדיפלומטים ההודים.<sup>3</sup> מבחינה מעשית פירוש הדבר היה שישראל נפלה קורבן ליריבות בין הודו לפקיסטן. כאמור, הנשיא לשעבר של מפלגת הקונגרס אזאד סימן את פקיסטן כמקור לחשש במסגרת ההתנגדות לנורמליזציה של היחסים עם ישראל, זמן קצר לאחר פגישת נהרו ואיתן בשנת 1952. עוזר בכיר נוסף של ראש הממשלה נהרו הודה כי פקיסטן אחראית לכך שהודו נכנעה ללחצי הערבים להרחקת ישראל מוועידת בנדונג.

ביטוי גלוי יותר ליריבות הודו-פקיסטן סביב ישראל הופיע בפסגה האסלאמית הראשונה שהתקיימה ברבאט בספטמבר 1969. הוועידה נערכה בתגובה לתקרית השריפה במסגד אל-אקצא בעיר העתיקה בירושלים שבועות ספורים קודם לכן – אירוע שהתסיס רגשות מוסלמיים ברחבי הדרום הגלובלי. מלכי ערב הסעודית ומרוקו ביקשו לנצל את ההזדמנות כדי לחתור תחת נאצר ולייצר תגובה אסלאמית, והסכימו לקיים את הכנס שאירח המלך חסן החמישי. צוות ההכנה קבע שני קריטריונים למשתתפים: מדינות שבהן רוב האוכלוסייה מוסלמית או עם שראשיהן מוסלמים. הודו לא עמדה באף קריטריון. המוסלמים אומנם מהווים אוכלוסייה גדולה במדינה, אך הם מיעוט בהודו; וזקיר חוסיין, שהיה נשיאה השלישי, הלך לעולמו במאי 1969.

אולם הודו הייתה מעוניינת להשתתף בוועידה האסלאמית, בעיקר בגלל השינויים האסטרטגיים שגרמה מלחמת ששת הימים ב־1967. התבוסה הצבאית הערבית קברה את הפאן-ערביות החילונית ועודדה התפרצות של תחייה אסלאמיסטית בהובלת הממלכה הסעודית השמרנית. שינוי זה סימן התפתחות שלילית עבור הודו, מכיוון שהייתה קרובה יותר לסדר האזורי שהנהיג נאצר מאז שנות ה־50 ונהנתה ממנו. יחסי הידידות בין נהרו

גם את השפעתה המוגבלת של הודו בזירה הבינלאומית בתקופת המלחמה הקרה.

## הגורם הפקיסטני

היריבות בין מפלגת הקונגרס הלאומי ההודי לליגה המוסלמית במהלך המאבק נגד הבריטים לפני 1947 הפכה ליריבות בין הודו לפקיסטן לאחר יציאת הבריטים מתת-היבשת. קהל היעד היה בתחילה האוכלוסייה המוסלמית המקומית, כאשר שתי המפלגות ביקשו להרחיב את בסיס התמיכה שלהן. ההתחלה הייתה בשנות ה־20 של המאה ה־20, במהלך שלב החליפות הפאן-אסלאמית, וההתעצמות חלה בעשור שלאחר מכן, כאשר העניינים התחממו בפלשתינה (א"י). הדרישה הקולנית של הליגה המוסלמית לביטול הצהרת בלפור, ביקורת על המדיניות הבריטית בפלשתינה (א"י) המנדטורית והפגנות תמיכה בערבים אילצו את מפלגת הקונגרס לחדד את המיקוד שלה ולגבש את עמדתה בסוגיית פלשתינה (א"י) (Kumaraswamy, 2018b, pp. 111-133).

כאמור, הדרישה היהודית למולדת הקבילה לאג'נדה המתהווה של הליגה המוסלמית ולשאפותיה למולדת מוסלמית בהודו לאחר סיום השלטון הבריטי. בשני המקרים, קבוצה דתית מובחנת הרגישה שהיא גם אומה הזכאית להגדרה עצמית ולריבונות. אילו קיבלה מפלגת הקונגרס את הטיעון הציוני של היהודים שהם אומה נפרדת, לא היה באפשרותה לדחות את אותן תביעות מצד הליגה המוסלמית. בהקשר ההודי, האיחוד בין הדתי ללאומי ערער את האג'נדה של מפלגת הקונגרס – מדינה מכלילה ומאוחדת לאחר עזיבת הבריטים. לפיכך, תמיכת מפלגת הקונגרס ב־1938 ביהודים באירופה הנאצית לוותה בתמיכתה באופי הערבי של פלשתינה (א"י).

היריבות בין הליגה המוסלמית למפלגת הקונגרס קיבלה ביטוי בינלאומי כאשר האו"ם השתלט על שאלת פלשתינה (א"י), שהפכה לזירה הראשונה למחלוקת רשמית בין הודו ופקיסטן. כחברה באונסקו"פ הודו הציעה פלשתינה (א"י) פדרלית, אך היהודים והערבים גם יחד התנגדו לכך ולכן התוכנית מעולם לא נדונה באו"ם ונשכחה ברובה, אפילו על ידי חוקרים באקדמיה.<sup>2</sup> מדינות ערב שהתנגדו להצעת החלוקה דחפו לפלשתינה (א"י) אחת, והדבר אילץ את העצרת הכללית של האו"ם למנות צוות נוסף שידון ברעיון. בראש ועדת המשנה שהוקמה והורכבה בעיקר ממדינות ערביות ואסלאמיות עמדה פקיסטן, שהצטרפה לאו"ם רק ב־30 בספטמבר 1947, שבועות ספורים לאחר שהוגש דוח אונסקו"פ. לאחר דיונים מעטים אישרה ועדת המשנה את הרעיון של

קשמיר מסדר היום של ה-OIC. עם זאת, בחלוף הזמן מינתנו צמיחתה הכלכלית, שהחלה בראשית שנות ה-90, וקשריה המתרבים עם מדינות אסלאמיות מרכזיות כמו ערב הסעודית ואיחוד האמירויות את ההשלכות השליליות של עמדות ה-OIC כלפי קשמיר.

בעיקר בגלל הגורם הפקיסטני, עד תחילת הנורמליזציה של היחסים עם ישראל הודו נמנעה מהכרה פומבית בעזרה הצבאית שהיא מקבלת מישראל ומהתמיכה הפוליטית שקיבלה ממנה במהלך מלחמותיה עם סין (1962) ועם פקיסטן (1965 ו-1971), ומעת לעת דחתה את ההצעות הישראליות. במשך עשרות שנים היה הייצוג היחידי של ישראל בהודו מוגבל לקונסוליה במומבאי, עם חסינות דיפלומטית מוגבלת ותפקידים מצומצמים (Kumaraswamy, 2007). ואפילו נציגות זו הפכה בעייתית בעקבות התבטאויות שנויות במחלוקת של הקונסול יוסף חסין. בראיון לתקשורת הוא קונן על כך שהמנהיגים ההודים "מפחדים מהערבים, הם חוששים שעיראק תבטל להם חוזים, שערב הסעודית תפסיק לקבל עובדים... הודו תמיד מחפשת הזדמנות באו"ם ובפורומים בינלאומיים אחרים לגנות את ישראל ולהוכיח לערבים שאתם עושים יותר מאשר פקיסטן. אתם חושבים שכך תרשימו את הערבים" (Sunday Observer, 1982).

דברים אלה לא היו בלתי מדויקים. כשמדובר היה בישראל, הודו הציגה עצמה כפרו-ערבית יותר מפקיסטן. זה זמן רב שהאופוזיציה בראשות ג'אן סאנג (Jan Sangh) השמיעה טענות דומות נגד השלטון בהובלת מפלגת הקונגרס. דבריו הלא-דיפלומטיים והבוטים של הקונסול חסין באו בעיצומה של כניסת ישראל ללבנון, והביאו לכך שהוא הוכרז כאישיות לא-רצויה בהודו. היו רמיזות שראש הממשלה אינדירה גנדי אף שקלה את סגירת הקונסוליה, אך חזרה בה עקב לחץ אמריקאי. הגורם הפקיסטני נותר דומיננטי עד סיום המלחמה הקרה, כאשר הודו נאלצה לשלב את מדיניותה בסדר העולמי החדש שנשלט על ידי ארצות הברית, ולכונן יחסים עם ישראל.

הנורמליזציה של היחסים לא שמה קץ למאבק ההודי-פקיסטני סביב ישראל, והוא רק קיבל תפנית אחרת. הקשרים של הודו עם ישראל שהלכו והתחזקו עוררו דיונים בתוך פקיסטן על המשך ההתנגדות למדינת היהודים. תחושת אי-נוחות גלויה נכחה בעיקר ביחסים הצבאיים בין הודו לישראל (Noor, 2004). כמה מנהיגים דיפלומטים, אנשי תקשורת ואפילו אנשי דת פקיסטנים הציעו לבחון מחדש את הסטטוס קוו, במיוחד בעקבות תהליך אוסלו (Kumaraswamy, 2000, 2006). לסיכום, בתחילה עצר הגורם הפקיסטני את הודו מנרמול יחסיה

לנאצר סימלו את מדיניות הודו במזרח התיכון, ובין 1953 ליולי 1955 נפגשו שני המנהיגים לא פחות משמונה פעמים (Heikal, 1973, p. 277-299). לאחר מלחמת ששת הימים הודו נאלצה לשתף פעולה עם הסדר האזורי החדש שהובילה ערב הסעודית.

במקביל, השינוי החדש היטיב עם פקיסטן. מאז הקמתה היא הבליטה את האסלאם בקשריה עם המזרח התיכון (Chaudhri, 1957; Delviolet, 1996) וקידמה באופן פעיל, אם כי ללא הצלחה, את הרעיון של גוף בינלאומי או "חבר העמים של המדינות המוסלמיות" (Khan, 1961). פקיסטן הייתה גם חלק מהגוש הצבאי בחסות ארצות הברית באזור – מהלך שנאצר התנגד לו בתוקף. היריבות הייתה יותר מטקטית; חלק מהדיפלומטים הפקיסטנים, למשל, חגגו את ההתקדמות הצבאית הישראלית במבצע קדש (Kumaraswamy, 2000, p. 27). המזרח התיכון בעידן שאחרי 1967 העדיף את פקיסטן וחתר תחת האינטרסים של הודו. מאז השריפה במסגד בירושלים נערכו הפגנות מסיביות באזורים שונים בהודו נגד ישראל, ובאירוע כזה בכלכותה (כיום קולקטה) השתתפו למעלה ממיליון מפגינים. בתגובה למצב החדש זנחה הודו את גישתה החילונית והייתה להוטה להשתתף בוועידת רבאט.

מחומרים הנגישים לציבור ניתן לשחזר את הדברים הבאים: הודו פנתה למלך פייסל הסעודי בערוצים דיפלומטיים חשאיים ותהתה לגבי ההיגיון שבאי-הזמנת מדינה עם אוכלוסייה מוסלמית גדולה. המהלך הצליח והודו הבטיחה את השתתפותה בוועידת רבאט, ומשלחת רשמית של השר הבכיר פחרודין עלי אחמד (Fakhruddin Ali Ahmed) נשלחה למרוקו. הוועידה החלה לפני שהמשלחת הספיקה להגיע לרבאט, והודו יוצגה על ידי שגרירה במרוקו גורבא'אן סינג (Gurbachan Singh). נוכחותו של דיפלומט סיקי חובש טורבן בוועידה האסלאמית הרגיזה את נשיא פקיסטן יחיא חאן, והוא בחר להחרים אותה לאחר מושב הפתיחה. מאמצי התיווך של המלך פייסל לא צלחו, והודו לא השתתפה בדיונים שלאחר מכן. הוועידה שאמורה הייתה לדון בתקרית אל-אקצא וישראל הוסטה לכיוון אחר בשל היריבות ההודית-פקיסטנית (Kumaraswamy, 2010; Singh, 2006, pp. 210-214).

הפיאסקו של רבאט סימל את השפעת פקיסטן על מדיניותה של הודו כלפי ישראל והמזרח התיכון בכלל. הקמת ארגון הוועידה האסלאמית (לימים הארגון לשיתוף פעולה אסלאמי, OIC) העניקה תנופה למאמצי פקיסטן להבליט את סוגיית קשמיר בפורום האסלאמי ומעבר לו, והפכה לאתגר מרכזי במדיניות החוץ של הודו. למרות מיטב המאמצים, הודו לא הצליחה להסיר את סוגיית

1992; India, MEA, ND; Ramakrishnan, 2014; Ward, 1992) מאז 1947, התמיכה בפלסטינים הייתה דרישה קבועה ממנהיגים הודים שנפגשו עם עמיתיהם הערבים. כך למשל בדצמבר 1963, כשהגדה המערבית הייתה עדיין חלק מממלכת ירדן ההאשמית, ביקר המלך חוסיין בהודו ונפגש עם ראש הממשלה נהרו. בהודעה הרשמית המשותפת שפורסמה בעקבות הפגישה הוצהר כי שני המנהיגים "הביעו הבנה והערכה לבעיה הפלסטינית" (Heptullah, 1991, p. 303). המאבק הפלסטיני מילא את החלל שנוצר כתוצאה מכך שלהודו לא היו השפעה פוליטית או כוח כלכלי בעולם הערבי. אף שהדבר לא הוביל לתמיכה ערבית במלחמות שניהלה הודו, עמדה הפוכה הייתה מציבה את מדינות ערב עמוק בצד של פקיסטן.

ההסתמכות על הגורם הפלסטיני הפכה בלתי נסבלת לאחר משבר כוויית (1990-1991). התמיכה הפלסטינית הנתפסת בנשיא סדאם חוסיין ובהצעתו לסגת מכוויית, אם ישראל תיסוג גם היא מהשטחים הפלסטינים, התגלתה כקטלנית עבור אש"ף (Abed, 1991). יאסר ערפאת ייסד את ארגון פתח בכוויית בשנת 1959, כשלמד שם הנדסה. לכן כוויית חשה שההנהגה הפלסטינית נטשה אותה בעת צרה. ברגע שהסטטוס קוו חזר למצבו הקודם בכוויית לאחר מבצע 'סופה במדבר' שהובילה ארצות הברית, הלך הרוח פנה נגד הפלסטינים, ושהותם במדינות ערב במפרץ נעשתה בעייתית. כוויית בלבד גירשה יותר מ-350 אלף פלסטינים (The White House, 2020). במשך תקופה מסוימת חלק ממדינות ערב אף הטילו חרם לא-רשמי על ערפאת, ובשל הסירוב של כוויית הוא לא הורשה לבקר באמירות עד מותו בנובמבר 2004. לאחר היבחרו של מחמוד עבאס לנשיא הוא ביקר באמירות רק לאחר התנצלות פומבית על עמדת אש"ף במהלך משבר כוויית (BBC News, 2004).

לפיכך, בעקבות משבר כוויית, המאבק הפלסטיני שדרכו קידמה הודו את האינטרסים שלה במזרח התיכון מאז עצמאותה איבד לפתע מחשיבותו. הכעס של מדינות המפרץ הערבי על ערפאת משמעותו ששום מדינה, כולל הודו, אינה יכולה לצפות ליחס מועדף בזכות היותה פרו-פלסטינית. לאחר משבר כוויית הגיעה ועידת מדריד לשלום במזרח התיכון (30 באוקטובר – 1 בנובמבר 1991), שחשפה עוד יותר את ההשפעה המצמצמת של הסוגיה הפלסטינית על עניינים אזוריים. בעצם הסכמתה להשתתף בוועידה אותה הנהיגה הפלסטינית על נכונותה לחפש הסדר מדיני והסכם עם ישראל. יתרה מזאת, למרות שאש"ף הוכר על ידי הדרום הגלובלי כ"נציג היחיד והלגיטימי" של העם הפלסטיני, אנשיו הסכימו לנסוע למדריד במשלחת משותפת עם

עם ישראל, ומאז 1992 הידידותיות של הודו משכנעת את פקיסטן לחשוב מחדש על ישראל. יותר מסיום המלחמה הקרה והשינויים המבניים בסדר העולמי, ירידת השפעתו של הגורם הפלסטיני על המדיניות האזורית היא שדרבנה את הודו לבחון מחדש את מדיניותה כלפי ישראל.

**יותר מסיום המלחמה הקרה והשינויים המבניים בסדר העולמי, ירידת השפעתו של הגורם הפלסטיני על המדיניות האזורית היא שדרבנה את הודו לבחון מחדש את מדיניותה כלפי ישראל.**

## הגורם הפלסטיני

במשך זמן רב היו האמצעים שדרכם יכולה הייתה הודו לקדם את האינטרסים שלה בחו"ל מוגבלים למורשתה מתקופת טרום-עצמאותה – מאבק בלתי אלים לשחרור לאומי ורצון ליישב סכסוכים בינלאומיים בדרכי שלום. גישה זו אפשרה להודו למלא תפקיד מרכזי בכמה סוגיות ומשברים כמו המאבק באימפריאליזם, דה־קולוניזציה, הסולידריות האפרו-אסייתית, חבר העמים הבריטי, פירוק מנשק, המרוץ לנשק גרעיני, קוריאה, וייטנאם ועוד. תנועות שחרור לאומיות ראו בהודו השראה, ואילו המעצמות הגדולות ראו בה מודל אפשרי לחיקוי עבור מדינות שקיבלו עצמאות לאחר סיום שלטון קולוניאלי בהן. למרות השפעתה הכלכלית המוגבלת של הודו, ההערכה שקיבלה משני הגושים היריבים במלחמה הקרה הייתה אמיתית, אך לא לאורך זמן. באמצע שנות ה-50 החלה הטיה סובייטית בתפיסת עולמה של הודו, שהתבטאה בהמשך ב'אביב של פראג' (1968), ובהדרגה פנתה ניו דלהי למוסקבה בשלל סוגיות ומתחים. במקביל להתעממות הברק המוסרי שלה, היא ספגה מכה אנושה בעימות הצבאי שלה עם סין בשנת 1962. חוסר היכולת של הודו להגן על שטחה רוקן מתוכן וממשות את טענות ההנהגה. בדומה להשפעת מלחמת יום הכיפורים על גולדה מאיר, גם מלחמת סין-הודו הייתה ליקוי המאורות הפוליטי של נהרו.

הירידה בהשפעה הדיפלומטית של הודו, כוחה הכלכלי המצומצם והיריבות עם פקיסטן הביאו לכך שניו דלהי פנתה למאבק הפלסטיני כדי לקדם את האינטרסים שלה במזרח התיכון הערבי-אסלאמי. הצהרתו של מהטמה גנדי משנת 1938 על 'פלשתינה השייכת לערבים' נכחה באופן בולט בשיח ההודי על ישראל, הסכסוך הערבי-ישראלי והמזרח התיכון בכלל (Abhyankar, 2007; Ahmad, 2014; Chakravorti, 2008; Dasgupta,

כלפי ספר הלבן של מקדונלד בשנת 1939; היא הפרידה בין היחסים הדו־צדדיים עם ישראל לבין תהליך השלום הרב־צדדי, וחיזקה אותם למרות חילוקי הדעות על תהליך השלום. כך לדוגמה, התגובה הראשונית של הודו לחטיפת החיילים הישראליים, שהידרדרה למלחמת לבנון השנייה, הייתה מאוזנת למדי (India, MEA, 2006). נקודת השיא של שלב זה הגיעה בינואר 2008, כשהודו שיגרה משטחה לוויין ריגול ישראלי למסלולו בחלל (Subrahmanyam, 2008). בתקופה זו ניתן היה לראות כיצד הממשלים המדינתיים בהודו ממלאים תפקיד נמרץ יותר בקידום היחסים עם ישראל (Kumaraswamy, 2017b, 2017c).

### שלב מודי־בי

כניסתו של נרנדרה מודי לזירה הלאומית ההודית סימנה את השלב הרביעי ביחסים בין שתי המדינות. ב־16 במאי 2014, במקביל לזרימת תוצאות הבחירות ללוק סבהה, הפך בנימין נתניהו למנהיג הראשון בעולם שהתקשר לנרנדרה מודי לרגל ניצחונו הסוחף הצפוי. מאז שני המנהיגים עוקבים זה אחר זה בטוויטר ומחליפים ברכות בחגים לאומיים, פסטיבלים, מערכות בחירות ואירועים אחרים. בניגוד לקודמיו, מודי פומבי וקולני יותר בנוגע להערכתו לישראל ולהישגיה, ופעמים רבות שיבח את ישראל. בנימין נתניהו מצידו השתמש בדיוקן של מודי בקמפיין הבחירות שלו בספטמבר 2019.

מאז מתקיים שטף של התקשרויות ופגישות מדיניות בין המדינות. מודי ונתניהו נפגשו בספטמבר 2014 בשולי מושב העצרת הכללית של האו"ם. במארס שלאחר מכן נפגש מודי עם נשיא המדינה ראובן ריבלין בסינגפור, במהלך הלווייתו של המדינאי הוותיק לי קואן יו. באוקטובר 2015 היה פרנב מוקהרג'י הנשיא ההודי הראשון שביקר בישראל (Kumaraswamy, 2015), ובנובמבר 2016 נערך ביקור הגומלין של הנשיא ריבלין בהודו.<sup>4</sup> ביולי 2017 היה מודי ראש הממשלה ההודי הראשון שביקר בישראל (Kumaraswamy, 2018a). בניגוד להשערות הראשוניות, מודי נמנע מנסיעה לרמאללה והדגיש בכך את התייחסותו הנפרדת לישראל ולפלסטינים (de-hyphenation).

יתרה מכך, שבועות לפני ביקורו בישראל אירח מודי את הנשיא הפלסטיני עבאס. במהלך שהיה שינוי מרכזי במדיניותו הוא הודיע על תמיכתו בהודו במדינה פלסטינית עצמאית לצידה של ישראל, אך ללא התייחסות כלשהי לכך שמזרח ירושלים תהיה בירתה (Kumaraswamy, 2017a). זאת לאחר שבמשך כעשור מזרח ירושלים בלטה באמירותיה של הודו על פלסטין (India, MEA, 2019).<sup>5</sup> בינואר 2018, זמן קצר לאחר ביקורו של מודי

ירדן, ונענו לדרישות ישראליות אחרות סביב מתכונת מדריד. לכן, אם הפלסטינים היו מוכנים לנהל משא ומתן על הסדר מדיני עם ישראל, לא נותרה עוד סיבה מחייבת לכך שהודו תהיה פלסטינית יותר מערפאת או קתולית יותר מהאפיפיור. נורמליזציה של היחסים עם ישראל הפכה לצעד הגיוני ואפילו בלתי נמנע.

### השלים אחרי 1992

שלב ההכרה הבלתי רשמית במדיניותה של הודו כלפי ישראל הסתיים ב־29 בינואר 1992, כאשר ראש הממשלה נרסימהא ראו הפך את מדיניותו של נהרו והודיע על כינון יחסים דיפלומטיים. עד אז הגישה הייתה של משחק סכום אפס, כך שאפילו קשרים מינימליים עם ישראל נתפסו כצעד אנטי־ערבי ואנטי־פלסטיני. למרות שהמלחמה הקרה לא הייתה אחראית לכך, היעדר היחסים היה מסונכרן עם הגוש האפרו־אסייתי המתהווה, כלומר המדינות הבלתי מזדהות. עם הזמן, הרטוריקה נגד ישראל התגבשה כאחת הסוגיות במדיניות החוץ שיכולה לאחד קבוצה מפוצלת ואפילו עתירת ניגודים. העוינות של הגוש הסובייטי אחרי מלחמת ששת הימים הוסיפה כיסוי "פרוגרסיבי" לנרטיב האנטי־ישראלי.

הנורמליזציה הייתה השלב השני במדיניותה של הודו כלפי ישראל, והיא צוינה בכינון נציגות דיפלומטית בשתי המדינות. בעודה מושיטה יד לישראל, הודו ניהלה איזון עדין שנמנע מהחלשת התמיכה המסורתית שלה בפלסטינים. באמצעות מה שניתן לתאר כערוצים מקבילים, הודו שמרה על עמדות העבר שלה בנושאים המכריעים של הסכסוך הערבי־ישראלי כמו מדינה פלסטינית, גבולות, התנחלויות ועוד. בשנות ה־90 חתרה הודו למדיניות זהירה וניסתה לאזן בין הידידות החדשה עם ישראל לבין עברה הפרו־פלסטיני. למרות שלא כולם היו מרוצים מהאיזון (Aiyar, 1993; Dasgupta, 1992; Pradhan, 1998), הודו ניהלה בפועל יחסים עם ישראל, כולל בזירה הצבאית־ביטחונית (Inbar, 2004). מפלגת העם ההודית הלאומנית (Bhartiya Janata Party), שעלתה לשלטון ב־1998, הרחיבה את היחסים באמצעות קשרים פוליטיים מבוססים ואירחה את ראש הממשלה אריאל שרון בספטמבר 2003, כאשר לא היו מדינות רבות במערב שהשתוקקו לעשות זאת.

השלב השלישי של יחסי הודו־ישראל חל במקביל לשובה של מפלגת הקונגרס לשלטון בשנת 2004, בהנהגת ראש הממשלה מאנמוהאן סינג. מפלגות השמאל, שתמיכתן החיצונית הייתה חיונית לממשלה, דרשו "תיקון מסלול" לגבי ישראל וצמצום הקשר הצבאי עימה (Cherian, 2004). אולם ממשלת הודו נצמדה למדיניות מורכבת ביותר, שהזכירה את עמדת היישוב

אימוץ אידיאולוגיה על ידי ממשל מודי, במטרה להצטרף לעמדה המובילה של ממשל טראמפ (Joshi, 2017). המאפיין המעניין ביותר של השלב הרביעי והמתמשך ביחסי הודו-ישראל הוא נורמליזציה מסוג אחר. בשנת 1992 הודו נרמלה את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל, וכעת ישראל נעשתה חלק אינטגרלי מהמדיניות הכוללת של הודו כלפי המזרח התיכון. באמצעות שינוי זהיר ודרך סדר היום הכלכלי שלו, מודי מזער את הביקורת על כך שהודו נוקטת גישה אידיאולוגית כלפי ישראל. אומנם לא הכול מרוצים מגישה זו (Aiyar, 2017; Gandhi, 2017), אולם הביקורת במזרח התיכון על יחסי הודו-ישראל נשארה מועטה, ובעיקר מכיוונה של הרפובליקה האסלאמית של איראן (TNN, 2017).

באמצעות התמקדות זהירה בממשלים המחזיים, ישראל שיפרה את המרכיב הכלכלי והלא-פוליטי ביחסים עם הודו, ותוך כך חתרה למזעור הפערים לגבי תהליך השלום. בעוד היחסים הצבאיים-ביטחוניים כובשים עמדת בכורה (Inbar, 2017; Inbar & Ningthoujam, 2012), היחסים הדו-צדדיים נשלטים על ידי סוגיות כלכליות וסוגיות פיתוח כמו חקלאות, גננות, גידול פרחים, מיחזור, ניהול מים, בריאות וכדומה (Kumaraswamy, 2018a). מזעור המיקוד בסדר היום הביטחוני מאפשר גם להשתחרר מהתווית השלילית שבדרך כלל מצורפת לביטחוניזציה של היחסים עם ישראל, ולספק תוכן חיובי שיהפוך את שיתוף הפעולה למקובל יותר בהודו.

## סיכום

לאורך הנתיב שבו צועדת מדיניותה של הודו כלפי ישראל כבר כמאה שנה, עמדו בפניה אתגרים ותגובות שונות. ליחסים ההיסטוריים עם היהודים ולהיעדר האנטישמיות התלוו מנגד חוסר ההבנה של ההיסטוריה היהודית ושל הכמיהה היהודית לבית. לכך התווספה העובדה שהסוגיה הפלסטינית נכנסה לסדר היום הפנימי בהודו ולתחרות עם הליגה המוסלמית. מאז עצמאותה של הודו הגביל הבסיס הכלכלי החלש שלה את האפשרויות הדיפלומטיות. התחרות הפוליטית עם פקיסטן על המזרח התיכון הערבי-אסלאמי הביאה לכך שהודו הסתמכה במידה רבה על הסוגיה הפלסטינית כדי לקדם את האינטרסים שלה. למרות שלא היו מחלוקות או בעיות בין שתי המדינות, מדיניותה של הודו כלפי ישראל צוינה בהיעדר יחסים. סיום המחלוקת האידיאולוגית, השינויים בדינמיקה האזורית שחלו לאחר מלחמת המפרץ הראשונה וצמיחתה הכלכלית של הודו אפשרו לה להיות פרגמטית בהתוויית מסלול יחסים המשקף את האינטרסים שלה ואת שאיפותיה להקריין עוצמה. למרות רבע מאה של נורמליזציה, היחסים בין הודו

בישראל, הוא אירח את נתניהו (Roy, 2019), ועל פי דיווחים בתקשורת המנהיג הישראלי אמר היה לבקר בהודו גם לפני שני מועדי הבחירות לכנסת ב-2019 (Roy Chaudhary, 2019). בתוך כך ביקרו בישראל שר הפנים ריינאט סינג (נובמבר 2014) ושרת החוץ סושמה סוואראג' (ינואר 2016), ובפברואר 2015 משה יעלון היה שר הביטחון הישראלי הראשון שביקר בהודו. מגעים מדיניים אלה לוו במהלכים מתואמים בפורומים רב-צדדיים. עד שראש ממשלת הודו מודי נאלץ למסור הצהרה מקוונת בשל הסגר הגלובלי בעקבות הקורונה, הוא דילג על מפגשים של המדינות הבלתי מזדהות (NAM) והעדיף לשלוח נציגים אחרים במקומו. במקום זאת, הוא מיקד את תשומת ליבו בפוליטיקה של המעצמות הגדולות ובפסגות G-20. פירוש הדבר שהודו הייתה פחות פעילה בהצטרפות למקהלה הבינלאומית נגד ישראל. מבלי להחליש את תמיכתה העקרונית של הודו בנושא הפלסטיני, מהלכיה מאותנים על ניתוקה מהדרום הגלובלי. בהצבעה במועצת האו"ם לזכויות אדם, שנערכה ב-1 ביולי 2015 וקראה לחקור את 'צוק איתן' בעזה ב-2014 בבית הדין הפלילי הבינלאומי, הודו נמנעה (Prashad, 2015). באופן דומה, לאחר שהודו צביעה בעד החלטת אונסק"ו בתמיכה ערבית באפריל 2016, המכחישה את הזיקה היהודית לירושלים, היא נמנעה בשתי ההצבעות הבאות, שנערכו באוקטובר באותה שנה ובמאי 2017. ביוני 2019 הודו תמכה במהלך ישראלי במועצה הכלכלית חברתית של האו"ם (ECOSOC), אשר שללה מעמד של משקיף לארגון הפלסטיני 'שאהד' (Blarel, 2019).

**בשנת 1992 הודו נרמלה את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל, וכעת ישראל נעשתה חלק אינטגרלי מהמדיניות הכוללת של הודו כלפי המזרח התיכון. באמצעות שינוי זהיר ודרך סדר היום הכלכלי שלו, מודי מזער את הביקורת על כך שהודו נוקטת גישה אידיאולוגית כלפי ישראל.**

עמדתה של הודו ביחס להחלטת הנשיא טראמפ להכריז על ירושלים כבירת ישראל הייתה מעניינת. ב-21 בדצמבר 2017 הודו הצטרפה לרוב והצביעה נגד השינוי האמריקאי ביחס לירושלים, אולם במישור הדו-צדדי תגובתה הייתה מעורפלת. בתגובה לשאלות התקשורת הדובר הרשמי ציין רק כי: "עמדתה של הודו כלפי פלסטין היא עצמאית ועקבית. היא מעוצבת על פי השקפותינו והאינטרסים שלנו ולא נקבעת על ידי שום מדינה שלישית" (India, MEA, 2017). היו שראו בכך

- The Wire*. <https://thewire.in/diplomacy/india-highly-publicised-june-6-vote-israel-palestine-un>
- Brecher, M. (1968a). *India and the world politics: Krishna Menon's view of the world*. Oxford University Press.
- Brecher, M. (1968b). *The new states of Asia: A political analysis*. Oxford University Press.
- Caplan, N. (2002). The 1956 Sinai Campaign viewed from Asia: Selections from Moshe Sharett's diaries. *Israel Studies*, 7(1), 81–103.
- Chakravorti, R. (2008). Mahatma Gandhi and the pro-Israeli lobby in the US. *Economic and Political Weekly*, 43(6), 25–26.
- Chaudhri, M. A. (1957). Pakistan and the Muslim world. *Pakistan Horizon*, 10(3), 156–166.
- Cherian, J. (2004). A breach of trust. *Frontline*, 21(25). <http://www.frontline.in/static/html/fl2125/stories/20041217000405900.htm>
- CWMG. (1958ff). *Collected Works of Mahatma Gandhi* (Vol. 19). Publications Divisions.
- Dasgupta, P. (1992). Betrayal of India's Israel policy. *Economic and Political Weekly*, 27(15–16), 767–772.
- Delvoo, L. A. (1996). The Islamization of Pakistan's foreign policy. *International Journal*, 51(1), 126–147.
- Gandhi, G. (2017, July 11). Modi was ill-advised to visit Israel. Worse, to make it a love fest. *The Wire*. <https://thewire.in/155980/modi-new-india-israel-partnership-goes-beyond-military-ties/>
- Ginat, R. (2004). India and the Palestine question: The emergence of the Asia-Arab bloc and India's quest for hegemony in the post-colonial third world. *Middle Eastern Studies*, 40(6), 189–218.
- Ginat, R. (2009). Simone Panter-Brick, Gandhi and the Middle East: Jews, Arabs and imperial interests (Tauris, 2008). *International Journal of Middle East Studies*, 41(4), 674–676. doi:10.1017/S0020743809990146
- Gopal, S. (1980). *Jawaharlal Nehru: A biography*, Vol. 2, 1947–1956. Oxford University Press.
- Heikal, M. H. (1973). *The Cairo documents: The inside story of Nasser and his relationship with world leaders, rebels, and statesmen*. Doubleday.
- Heptulla, N. (1991). *Indo-West Asian relations: The Nehru era*. Allied.
- Inbar, E. (2004). The Indian-Israeli entente. *Orbis*, 48(1), 89–104.
- Inbar, E. (2017). Israel and India: Looking back and ahead. *Strategic Analysis*, 41(4), 369–383.
- Inbar, E., & Ningthoujam, A. S. (2012). *Indo-Israeli defense cooperation in the twenty-first century*. BESA Center for Strategic Studies.
- India, MEA. (ND). India and Palestine: The Evolution of a Policy.
- India, MEA. (2006, July 13). Statement by official spokesperson on the tension at the Israel-Lebanon border. <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/4181/>
- India, MEA. (2017, December 7). Official spokesperson's response to queries regarding India's position on

לישראל ממשיכים לעורר תשומת לב הן בתוך הודו והן מחוצה לה; הסיבה היא בעיקר ההדרגתיות בגישתה של הודו וביכולת לשלב את ישראל במדיניות המזרח-תיכונית הרחבה שלה. מצד אחד ישראל "מיוחדת", מכיוון שהודו הצליחה להימנע מההשלכות השליליות הרגילות שלרוב נקשרות ליחסים עם מדינת היהודים, אולם מנגד ישראל היא גם "רגילה", מכיוון שהודו כבר אינה חוששת לקיים עימה קשרים ביתר פתיחות.

פרופ' פ"ר קומאראסוואמי מלמד פוליטיקה ישראלית באוניברסיטת ג'והרהלל נהרו מאז 1999. בין השנים 1992 ל-1999 שימש עמית מחקר במכון האריס' טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים. בשנת 2009 הקים את מכון המזרח התיכון בניו דלהי והוא מחזיק בתואר דירקטור לשם כבוד במכון ([www.mei.org.in](http://www.mei.org.in)). בין עבודותיו: *India's Israel Policy* (Columbia, 2010); *Squaring the Circle: Mahatma Gandhi and the Jewish National Home* (Routledge, 2017); *Historical Dictionary of the Arab-Israeli Conflict* (Scarecrow 2015).

\*המחבר מודה לשני הבודקים האנונימיים על הערותיהם למאמר.

## מקורות

- Abed, G. T. (1991). The Palestinians and the Gulf crisis. *Journal of Palestine Studies*, 20(2), 29–42.
- Abhyankar, R. M. (2007). India's West Asia policy: Search for a middle ground. In A. Sinha & M. Mohta (Eds.), *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities* (pp. 321–348). Academic Foundation.
- Agwani, M. S. (1971). The Palestine conflict in Asian perspective. In I. Abu-Lughod (Ed.), *The Transformation of Palestine* (pp. 443–462). Northwestern University Press.
- Ahmad, A. (2014). Looking ahead: The Palestinian cause and the Palestinian national movement. In G. Hariharan (Ed.), *From India to Palestine: Essays in Solidarity* (pp. 182–198). LeftWord.
- Aiyar, M. S. (1993, June 6). Chutzpah. *Sunday*, 14–17.
- Aiyar, M. S. (2017, July 10). Reading Modi's many, fervent hugs for Netanyahu. NDTV Opinion. <http://www.ndtv.com/opinion/reading-modis-many-fervent-hugs-for-netanyahu-1722985>
- Azaryahu, M. & Reiter, Y. (2015). The geopolitics of interment: An inquiry into the burial of Muhammad Ali in Jerusalem, 1931. *Israel Studies*, 20(1), 31–56. <https://doi.org/10.2979/israelstudies.20.1.31>
- BBC News. (2004, December 12). Abbas apology to Kuwait over Iraq. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle-east/4089961.stm>
- Blarel, N. (2019, June 14). Contextualising India's highly publicised June 6 vote on Israel-Palestine in the UN.

- Nanda, B. R. (1989). *Gandhi: Pan-Islamism, imperialism and nationalism in India*. Oxford University Press.
- Noor, S. (2004). Indo-Israel relations: Repercussions for Pakistan. *Pakistan Horizon*, 57(3), 91–104.
- PM Modi features in Netanyahu's election campaign in Israel. (2019, July 29). *The Hindu*. <https://tinyurl.com/ycqwsd2f>
- Pradhan, B. (1998). India's policy towards the PLO. In R. Punjabi & A. K. Pasha (Eds.), *India and the Islamic world* (pp. 65–83). Radiant.
- Prashad, V. (2015, July 7). Is India bending towards Israel? *The Hindu*. <https://tinyurl.com/y7xf4j4f>
- Ramakrishnan, A. K. (2014). Gandhi on Zionism and Palestinian question. In G. Hariharan (Ed.), *From India to Palestine: Essays in solidarity* (pp. 15–43). LeftWord.
- Reid, E. (1981). *Envoy to Nehru*. Oxford University Press.
- Roy Chaudhary, D. (2019, September 4). Israeli PM Benjamin Netanyahu calls off India visit 2nd time in a year. *Economic Times*. <https://tinyurl.com/ycr4y2lt>
- Roy, P. (2019). Benjamin Netanyahu's state visit to India. *Israel Affairs*, 25(5), 788–802. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13537121.2019.1645968>
- Singh, G. (2006). Oral history—India at the Rabat Islamic summit (1969). *Indian Foreign Affairs Journal*, 1(2), 105–120.
- Subrahmanyam, K. (2008, February 15). 'Spy' satellite launch: India's Israeli turn? *The Economic Times*. <https://tinyurl.com/yc8xuwgu>
- Sunday Observer. (1982, June 27). *Sunday Observer*.
- The White House. (2020). *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*.
- TNN. (2017, July 5). As Modi embraces Israel, Iran's Ayatollah Khamenei urges support for "oppressed Muslims" of Kashmir. *The Times of India*. <https://tinyurl.com/y86ld754>
- UNGA. (1947). *Ad Hoc Committee on the Palestine question: Report of sub-committee 2*.
- Ward, R. E. (1992). *India's pro-Arab policy: A study in continuity*. Praeger.
- recognition of Jerusalem as capital of Israel by the US. <https://tinyurl.com/y7mmqkfw>
- India, MEA. (2019, October 29). Joint Statement on Visit of Prime Minister of India to the Kingdom of Saudi Arabia. <https://tinyurl.com/y72kdk8q>
- Joshi, M. (2017, December 10). On Jerusalem, Modi government is putting ideology over national interest. *The Wire*. <https://tinyurl.com/y8hcfmbaKhan>
- Khan, N. A. (1961). A commonwealth of Muslim nations. *Pakistan Horizon*, 14(2), 103–111.
- Kumaraswamy, P. R. (1991). India and the All the Palestine Government. *Strategic Analysis*, 13(10), 1163–1173.
- Kumaraswamy, P. R. (1995). India's recognition of Israel, September 1950. *Middle Eastern Studies*, 31(1), 124–138.
- Kumaraswamy, P. R. (2000). *Beyond the veil: Israel-Pakistan relations*. JCSS-INSS. [https://www.files.ethz.ch/isn/94527/2000-03\\_\(FILE\)1190278291.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/94527/2000-03_(FILE)1190278291.pdf)
- Kumaraswamy, P. R. (2006). Israel and Pakistan: Public rhetoric versus political pragmatism. *Israel Affairs*, 12(1), 123–135. <https://doi.org/10.1080/13537120500381943>
- Kumaraswamy, P. R. (2007). India and Israel: Diplomatic history. In N. Katz, R. Chakravarti, B. M. Sinha, & S. Weil (Eds.), *Indo-Judaic studies in the twentieth century: A view from the margin* (pp. 212–224). Palgrave Macmillan.
- Kumaraswamy, P. R. (2010). *India's Israel policy*. Columbia University Press.
- Kumaraswamy, P. R. (2015). *Mukherjee's Middle East visit: Setting a new template?* (No. 119; ORF Issue Brief, p. 8). ORF. [http://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2015/12/ORFIssueBrief\\_119.pdf](http://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2015/12/ORFIssueBrief_119.pdf)
- Kumaraswamy, P. R. (2017a). Modi redefines India's Palestine policy. *IDSIA Issue Brief*. <https://tinyurl.com/y7ouznrv>
- Kumaraswamy, P. R. (2017b). Decentralization: The key to Indo-Israeli ties. *BESA Perspectives*, 506. <https://besacenter.org/perspectives-papers/india-israel-decentralization/>
- Kumaraswamy, P. R. (2017c). Redefining 'strategic' cooperation. *Strategic Analysis*, 41(4), 355–368.
- Kumaraswamy, P. R. (2018a). Reading Modi's visit to Israel. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 74(1), 1–16. <https://doi.org/10.1177/0974928417749644>
- Kumaraswamy, P. R. (2018b). *Squaring the circle: Mahatma Gandhi and the Jewish National Home*. Knowledge World for ICWA.
- Kumaraswamy, P. R. (2018c). The Jews: Revisiting Mahatma Gandhi's November 1938 Article. *International Studies*, 55(2), 146–166. <https://doi.org/10.1177/0020881718768345>
- Minault, G. (1982). *The Khilafat movement: Religious symbolism and political mobilization in India*. Columbia University Press.

## הערות

- 1 Walter Eytan, "New Delhi Diary," Israel State Archives, 2383/21.
- 2 ראו חריג בולט אצל גינאט, 2004.
- 3 Eliahu Sasson to S. Divon 28 December 1950, Israel State Archives 53/6b.
- 4 היה זה הביקור הנשיאותי השני מישראל, לאחר שעזר וויצמן ביקר בהודו בדצמבר 1996 – ינואר 1997.
- 5 באופן מפתיע, מזרח ירושלים שבה ללקסיקון ההודי במהלך ביקורו של מודי בריאד באוקטובר 2019.



ראש הממשלה בנימין נתניהו ורעייתו בטקס פתיחת שגרירות גואטמלה בירושלים, 16 במאי 2018. GPO/Kobi Gideon

## “אפקט מובילאיי” ביחסי אמריקה הלטינית-ישראל (2009-2019)<sup>1</sup>

### מאוריסיו דימנט

מאמר זה מציע דיון על התפיסות במדינות אמריקה הלטינית (אמל”ט) לגבי היחסים עם ישראל בעשור האחרון (2009-2019) וטוען כי חיזוק תדמיתה של ישראל כמובילה טכנולוגית ובעלת תרבות יזמית היווה מרכיב מרכזי ב”אסייתיזציה” של ישראל באמל”ט. בעקבות תהליך זה, לצד התפתחויות חשובות נוספות, החלו להתייחס לישראל בתור יעד טכנולוגי חדש ומסקרן כמו למשל חברת מובילאיי, ודוגמה למודרניזציה כלכלית ראויה לחיקוי (בדומה להתייחסות לאטרקטיביות הכלכלית של אסיה), כמעט במנותק מן המצב הפוליטי במזרח התיכון ומהמשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני. המאמר סוקר את ההקשר של התמורות באמל”ט בתפיסת היחסים עם ישראל בעשור האחרון, ובוחן במיוחד את פרשנות התקשורת הלטינו-אמריקאית נוכח השינויים בהצבעותיהן של ממשלות האזור באו”ם בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני. זאת תוך התייחסות למדיניות הישראלית לסיוע בינלאומי באמל”ט (תוכניות מש”ב), אשר מהווה את לב ליבה של מדיניות ‘העוצמה הרכה’ של ישראל באמל”ט.

המאמר מציע דיון ראשוני בנושא זה ומפתח התייחסות מחקרית חדשה לגבי יחסי ישראל-אמריקה הלטינית, אשר בוחנת כמקשה אחת טכנולוגיות, כלכלה ותפיסות לגבי עתידם של יחסים אלה. כמו כן, המאמר מעורר שאלות לגבי אתגרי העתיד הקרוב של היחסים וכן היכולת והמוכנות של ישראל לעמוד בציפיות של מדינות באמל”ט לגבי יחסיהן עם מדינת הסטארט-אפ.

מילות מפתח: ישראל, אמריקה הלטינית, אסיה, או”ם, שגרירויות, טכנולוגיות, מדינת סטארט-אפ.

## מבוא

בשנים האחרונות, במקביל לשינויים ולמשברים הפוליטיים במדינות אמריקה הלטינית (אמל"ט), מתחולל שיפור ניכר בהתייחסותן של ממשלות אמל"ט כלפי ישראל – הן משמאל והן מימין. מאמר זה מציג דיון על התפיסות באמל"ט לגבי היחסים עם ישראל בעשור האחרון (2009-2019) וטוען כי חיזוק תדמיתה של ישראל כמובילה טכנולוגית ובעלת תרבות יזמית היווה מרכיב מרכזי ב"אסתייתיציה" של ישראל באמל"ט. בעקבות תהליך זה, לצד התפתחויות חשובות נוספות (האופן שבו אסיה נעשית רלוונטית יותר לאמל"ט, השפעתה המשתנה לאורך אותן שנים של ארצות הברית על אמל"ט ושינויים פוליטיים באזור עצמו), החלו להתייחס לישראל בדומה לאטרקטיביות הכלכלית של אסיה, בתור יעד טכנולוגי חדש ומסקרן ודוגמה למודרניזציה כלכלית ראויה לחיקוי, כמעט במנותק מן המצב הפוליטי במזרח התיכון ומהמשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

המאמר סוקר את ההקשר של התמורות באמל"ט בתפיסת היחסים עם ישראל בעשור האחרון, ובוחן במיוחד את פרשנות התקשורת הלטינו-אמריקאית נוכח השינויים בהצבעותיהן של ממשלות האזור באו"ם בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני. זאת תוך התייחסות למדיניות הישראלית לסיוע בינלאומי באמל"ט (תוכניות מש"ב), אשר מהווה את לב ליבה של מדיניות העוצמה הרכה של ישראל באמל"ט.

למרות התפקיד הבולט של תדמית המובילות הטכנולוגית והתרבות היזמית של ישראל ביחסיה עם אמל"ט, הוא לא זכה להיכלל בשקלול מערכת היחסים בין ישראל למדינות האזור ולהתייחסות מחקרית נאותה (Vigevani & Calandrin, 2019; Grossman, 2018; Kacowicz, 2017; Mena, & Segura, 2016; Robinson, 2019).

## "אפקט מובילאיי": השינוי ביחסי אמריקה הלטינית עם ישראל בשנים 2009-2019

בפתח העשור השלישי של המאה ה-21 פועלות בישראל 15 שגרירויות של מדינות אמל"ט: ארגנטינה, ברזיל, צ'ילה, אורוגוואי, פרו, פרגוואי, קולומביה, אקוודור, פנמה, קוסטה ריקה, אל-סלבדור, הונדורס, גואטמלה, הרפובליקה הדומיניקנית ומקסיקו. שגרירויות אלו פועלות בישראל בשני ערוצים נוספים על המסגרת הדו-צדדית – ערוצים המקבילים זה לזה אשר בונים דינמיקה אזורית ביחסים עם ישראל: גושים אזוריים על-מדינתיים ומסגרת אזורית של כלל מדינות אמל"ט. נוסף על היחסים הישירים של כל מדינה, מדינות אמל"ט מנהלות את יחסיהן עם ישראל גם יחדיו,

באמצעות גושים על-מדינתיים לטינו-אמריקאיים. ניתן לזהות שלושה גושים שהיו רלוונטיים במיוחד בעשור האחרון עבור השגרירויות בישראל, עם עליות ומורדות מבחינה עוצמת ההשפעה: האחד – 'מרקוסור' (Southern Common Market), השוק המשותף הדרומי – גוש מסחרי שהוקם על ידי ארגנטינה, ברזיל, פרגוואי ואורוגוואי, ולפני מספר שנים הצטרפה גם ונצואלה; השני – 'סיקה' (Central American Integration System), מערכת האינטגרציה של מרכז אמריקה) שבו חברות בליז, הרפובליקה הדומיניקנית, גואטמלה, ניקרגואה, אל-סלבדור, הונדורס, קוסטה ריקה ופנמה; השלישי – 'הברית הפסיפית' (Pacific Alliance) – גוש מסחרי שהוקם על ידי צ'ילה, מקסיקו, פרו וקולומביה.<sup>2</sup>

מטרתן של מסגרות תת-אזוריות אלו היא בעיקר להקל את המסחר בין מדינות בעלות מאפיינים גיאוגרפיים משותפים, על ידי ביטול או צמצום מכסים לצורך עידוד פיתוח כלכלי, לשפר את מעמדן הבינלאומי ולנמנע סכסוכים כלכליים-פוליטיים בין החברות בברית (Florensa et al., 2015). במקרה של מרקוסור, למשל, הנהר פרנה עובר בין ארבע מדינות המשתייכות למסגרת זו ומשמש ליצוא ויבוא של מוצרים. במקרה של הברית הפסיפית, לארבע המדינות החברות בה יש אפשרות, לדוגמה, לשחק פעולה במסחר עם אסיה.

אמריקה הלטינית היא כידוע אזור גיאופוליטי המורכב מ-33 מדינות (ונפרד מארצות הברית ומקנדה) שבו חיים כ-750 מיליון תושבים. מדינות האזור מהוות 17 אחוזים מהמדינות המצביעות בעצרת הכללית של האו"ם, ומבחינה כלכלית מדובר באזור שהוא יצרן המזון הגדול ביותר בעולם, והשלישי בייצור אנרגיה. לכן, ממשלות אמל"ט מתייחסות לעוצמתן בזירה הבינלאומית בעיקר כאל עוצמה אזורית, מעבר לכוחה של כל מדינה בנפרד, גם אם העוצמה המצטברת של ארגונים אזוריים אלה מוגבלת. ניתן להבין, אם כן, את חשיבותן הרבה של מסגרות אזוריות על-מדינתיות באמל"ט עבור הממשלות באזור, על אף חילוקי הדעות ביניהן (AFP, 2019).

הרלוונטיות של המסגרות הללו עבור שגרירויות אמל"ט בישראל נובעת לא רק מההסכמים ומסוג ההשתתפות של ישראל בחלק מהן, אלא בעיקר מקיומם של פרויקטים שהמדינות הללו מנסות לקדם בישראל במסגרת הארגונים האזוריים, כמו במקרה של הסכם הסחר החופשי שישראל חתמה עם מדינות מרקוסור בשנת 2007 (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2007). כמו כן, ישראל התקבלה ב-10 בפברואר 2014 כמדינה משקיפה לארגון הברית הפסיפית (בסוק, 2014). זאת ועוד, ישראל מצליחה באמצעות הגושים האלה

בניגוד להחלטות של השותפות שלהן בגושים הלטינו-אמריקאיים.

מעמדה של ישראל באמריקה הלטינית בתחילת העשור השני של המאה הנוכחית היה בעייתי בעיקר במדינות הגדולות והמשפיעות באזור. ממשלת ברזיל למשל הכירה ב־2010 באופן רשמי ברשות הפלסטינית כמדינה עצמאית בגבולות 1967, הכוללת את כל הגדה המערבית, רצועת עזה ומזרח ירושלים – החלטה שאליה הצטרפו כמעט כל מדינות אמל"ט בין השנים 2010–2011. אולם היחס הבעייתי של ממשלות אמל"ט כלפי ישראל באותה תקופה – מנקודת ראותה של ישראל – לא היה קשור רק לסכסוך עם הפלסטינים: ממשלת ברזיל ארגנה, לדוגמה, ועידת פסגה במאי 2010 עם ממשלת טורקיה ועם ממשלת איראן, כדי לדון על הדרכים השונות שבהן איראן תוכל להתקדם בתוכנית הגרעין שלה, בניגוד לבקשותיה המפורשות של ממשלת ישראל בפורומים בינלאומיים ולמודעותן המוחלטת של מדינות אמל"ט לגבי משמעות ההחלטות הללו עבור ישראל (Barrionuevo & Arsu, 2010).

מעמדה של ישראל באמריקה הלטינית היה בעייתי גם בשנת 2011: לדוגמה, באותה שנה התפרסמו בעיתונות הארגנטינאית ידיעות על המשא ומתן הישיר בין ממשלת ארגנטינה לבין ממשלת איראן, על מנת לשפר את היחסים ביניהן ולחקור יחדיו את הפיגוע בבניין הקהילה היהודית בארגנטינה ב־1994 (Eliashev, 2011). בעקבות החלטתה של ממשלת ארגנטינה גם מדינות אחרות באזור החלו להדק את יחסיהן עם איראן, כמו ממשלת אורוגוואי (EFE, 2011). באותה תקופה ישראל התנגדה להסכם הביניים בסוגיית הגרעין – תוכנית הפעולה המשותפת (JPOA) (לנדאו וקורץ, 2014) – שנחתם בסופו של דבר ב־2015. באמל"ט קשרו את הסיבות לכך לתמיכתה של איראן בטרור, כמו הפיגוע בבניין הקהילה היהודית בבואנוס איירס, ולא לעמדה הישראלית שעל פיה איראן מהווה איום ישיר על מדינת ישראל וגורם מערער כלפי מדינות נוספות במזרח התיכון (Clarín Política, 2013).

ניתן להבחין ביחס השלילי של ממשלות אמל"ט כלפי ישראל בתחילת העשור הנסקר גם בדיונים בפורומים בינלאומיים: בשנת 2009, למשל, התקיימו בעצרת הכללית של האו"ם חמש הצבעות בנושא "השטחים הפלסטיניים" (Palestinian Territories) וארבע הצבעות בעניין "השאלה הפלסטינית" (Palestinian Question).<sup>3</sup> בספירת סך הקולות של 15 המדינות שבשנת 2019 היו להן שגרירויות בישראל, בכל תשע ההצבעות ב־2009 (135 קולות סה"כ – מספר ההצבעות של כל מדינה כפול מספר המדינות) התוצאות היו:

לנהל מגעים ואף להשפיע על מדינות אמל"ט שעימן אין לה יחסים דיפלומטיים רשמיים או נציגויות בשטחן, כמו במקרה של ונצואלה.

המסגרת השנייה של מדינות אמריקה הלטינית בישראל היא 'גרולק' (GRULAC, Group of Latin American and Caribbean Countries), שבה חברים כל שגרירי אמריקה הלטינית בישראל (Ministry of Foreign Affairs, 2015). אף כי מדובר במסגרת ייצוגית ללא יכולת ביצועית של ממש, יש להבין כי דרך גרולק, המנוהלת על ידי השגריר בעל הוותק הרב ביותר בישראל, מצליחים שגרירי אמל"ט להגביר את השפעת מדינותיהם, ומתאפשרת פלטפורמה למגעים נרחבים יותר עבור מדינות אמל"ט שאינן נמצאות על פי רוב במרכז הזירה מבחינת ישראל. שחקנים ישראלים, כמו גם שחקנים ממדינות אמל"ט, מקדמים באמצעותה פרויקטים שהיו עלולים להתקל במכשולים במסגרת דו־צדדית. כמו כן, היא מתפקדת בתור פורום להתייעצויות משותפות של כלל שגרירי אמל"ט בישראל, שבו מאורגנים מפגשים שונים במטרה לנהל דיונים עם שחקנים שונים בחברה הישראלית (Embajada de Panamá en Israel, 2019).

כתוצאה מדרך עבודתם של שגרירי אמל"ט בישראל באמצעות המסגרות הללו, יש לפרויקטים ולהסכמים דו־צדדיים השלכות אזוריות באופן מיידי כמעט. כך לדוגמה, הפרויקטים שישיראל ניסתה לקדם עם מדינות 'סיקה' (ישראל ניסתה להתקבל לסיקה ודחפה לקידום פרויקטים של אנרגיה מתחדשת, טיהור מים ועוד) מאפשרים להבין את ההקשר שבו התקבלו ההחלטות לגבי חידוש היחסים עם ממשלת ניקרגואה (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2017). זאת ועוד, ביחסים בין ישראל למדינות אמל"ט משתתפים באופן קבוע שחקנים שונים לא־מדינתיים המעוניינים ביחסים הללו, כמו הקהילות היהודיות באמריקה הלטינית.

האופי האזורי של עבודת השגרירויות של מדינות אמריקה הלטינית עם ישראל חושף את מורכבות היחסים הללו בתחילת העשור האחרון. בשנת 2009, לדוגמה, ניתקו בוליביה וונצואלה את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל בעקבות המבצע הצבאי שהוביל צה"ל ברצועת עזה בדצמבר 2008 (עופרת יצוקה) – החלטה שניקרגואה הצטרפה אליה ב־2010 (AP, 2009; Keinon, 2009). אף על פי שהיחסים עם המדינות הללו החלו להידרדר כבר לפני הלחימה בעזה, גם מסיבות אידיאולוגיות של אותן מדינות, להחלטות היו השלכות אזוריות ברורות, בין היתר משום ששאר מדינות אמל"ט ראו צורך להתייחס בפומבי לדרך שתאפשר להמשיך בכל זאת את היחסים עם ישראל,

בקהילה הבינלאומית בדרישות הפלסטינים להגדרה עצמית, אלא נבעה גם מתוקף המדיניות והדיונים הפוליטיים-חברתיים הפנימיים באמל"ט, שהתמקדו בנושאים הקשורים לזכויות אדם ולשילוב מיעוטים ונזקקים – ולא כעמדה אנטי-ישראלית (Redacción, BBC Mundo, 2010).

על רקע זה איבדו באמריקה הלטינית עניין בישראל, בתקופה שגם ישראל שינתה חלק מהערוצים לדיאלוג עם החברה הלטינו-אמריקאית: לדוגמה, סגירת המכון לתרבות ישראל – איברו אמריקה (2010), שפעל כערוץ לדיאלוג עם אישים בעלי השפעה על דעת הקהל באמריקה הלטינית, גם במדינות ללא יחסים רשמיים עם ישראל. אף שהחלטה התקבלה בשל אילוצים תקציביים ושחיקה ביעילות המכון בהשוואה לעבר, שחקנים שונים באמל"ט תפסו זאת כדוגמה נוספת ליחס הבעייתי של ממשלת ישראל לאמל"ט באותן שנים – ביטול ערוץ תקשורת מבלי שהוצעו חלופות מתאימות (DB-GB, 2010).

לאחר חילופי השלטון בישראל במארכס 2009 ומינויו של אביגדור ליברמן לתפקיד שר החוץ (2009-2012), הניסיון לשפר את מעמדה של ישראל באמל"ט כפי שהשר עצמו הודיע באתר משרד החוץ בספרדית – "מטרת הביקור היא להדגיש את החשיבות הגדולה שמייחס משרד החוץ לאזור" (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2009) – נתפס כמועט מדי ומאוחר מדי, שכן מנקודת ראותן של מדינות אמל"ט, ישראל אמורה הייתה להציג את עמדתה התקיפה בסוגיה האיראנית לפני התקרבותה של איראן לאמל"ט. ואכן, כאשר השר ליברמן ביקר באופן רשמי ביולי 2009 בקולומביה, בפרו, בברזיל ובארגנטינה, העיתונות המקומית לא גילתה עניין רב בביקורו. למרות שהמסר של שר החוץ הישראלי בביקורו היה "לפעול נגד הפעילות הגוברת של איראן בדרום אמריקה" (AFP, 2009), כפי שדווח באמצעי התקשורת, לא נוספה לדיווח כל פרשנות המצביעה על כדאיות כלשהי ביחסים עם ישראל, אלא הוא נתפס בעיקר כ"מחווה סימבולית" מצד ישראל כדי להשפיע על דעת הקהל באמל"ט בלבד.<sup>6</sup>

בניגוד לאדישות שהובעה באותה תקופה ביחסים עם ישראל, גברה ההתעניינות באמל"ט במדינות ערב (NA, 2009). ביקוריהם של מנהיגים ערבים כגון נשיא סוריה בשאר אל-אסד ביולי 2010 במדינות אמל"ט (ונצואלה, קובה, ברזיל וארגנטינה) נתפסו בתקשורת המקומית כהזדמנות כלכלית להגדלת היצוא לשווקים במדינות ערב,<sup>7</sup> שכן במהלכם הועלו הצעות להסכמי סחר לגבי יצוא מוצרי חקלאות ובקר מאמל"ט למדינות ערביות (Ayuso et al., 2018).

107 קולות נגד ישראל, 20 נמנעים, חמישה שנעדרו מההצבעה, ורק ממשלת פנמה תמכה בישראל שלוש פעמים. בשנה שלאחר מכן ועם אותו מספר של הצבעות וקולות, התוצאות לרעתה של ישראל החריפו.<sup>4</sup>

במסגרת יחסי אמל"ט-המזרח התיכון והמתח בין אידיאולוגיה לפרגמטיזם במדיניות החוץ של מדינות אמל"ט, במיוחד כלפי המזרח התיכון (Funk, 2016), חשוב להבין כי ההקשר הבינלאומי בשנת 2009 היה מורכב במיוחד מבחינת מעמדה של ישראל באמל"ט. מבצע עופרת יצוקה שהחל בדצמבר 2008 התחולל בזמן כניסתו של ברק אובמה לתפקיד נשיא ארצות הברית, שניתן להגדירה כתחילת עידן חדש ביחסי ארצות הברית-אמריקה הלטינית. למרות שאמל"ט לא נמצאה בסדר עדיפות גבוה אצל ממשל אובמה דווקא בתקופת כהונתו המתריסה של צ'אבס כנשיא ונצואלה, ניסה הממשל האמריקאי להתקרב אליו ובהמשך אף חידש את היחסים עם קובה (שהפכו לרשמיים ב-2015 ללא תמיכת הקונגרס). כמו כן, הרפורמה במערכת הבריאות בארצות הברית שקידם הנשיא אובמה נתפסה באמל"ט כמדיניות המתקרבת לזו של ממשלות שמאל (De la Torre, 2017; Reid, 2015).

חרף המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008, ממשלות אמל"ט הרגישו בטוחות בהחלטותיהן בזירה הבינלאומית ובעלות עוצמה לנהל מדיניות עצמאית בפורומים הבינלאומיים, כמו במקרה של צידוד ברזיל בעמדת איראן בסוגיית תוכנית הגרעין האיראנית (Lopes & Faria, 2016), או באופן יכולתן של מדינות מסוימות באמל"ט לממן את הפרויקטים שלהן בעצמן.

כך ניתן להבין את התפיסות לגבי יכולתן של ממשלות אמל"ט להקים מסגרות אזוריות על-מדיניות חדשות, אשר הותירו את ארצות הברית מחוץ לתהליכי קבלת ההחלטות של אמל"ט (Petersen & Schulz, 2018). לדוגמה, במאי 2008 חתמו ממשלות דרום אמריקה (ארגנטינה, בוליביה, ברזיל, צ'ילה, קולומביה, אקוודור, גיאנה, פרגוואי, פרו, סורינאם, אורוגוואי ונצואלה) על הסכם להקמת גוש אונסור (Cancillería Colombia, UNASUR). לאחר מכן, בתחילת 2010 החליטו כל מדינות אמל"ט להקים גוש חדש ונפרד מארצות הברית ומקנדה בשם 'הקהילה של אמריקה הלטינית והמדינות הקריביות' (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac).<sup>5</sup>

בתקופה זו נוצר קונסנזוס רחב לגבי כישלונה של המדיניות הניאו-ליברלית, שנתפסה כחלק מהאינטרסים של ארצות הברית בארגונים הפיננסיים הבינלאומיים (Ruckert et al., 2017). תמיכתן של מדינות אמל"ט בתביעות הפלסטיניות הייתה קשורה לא רק לדיונים

שונה, שכן הוא נתפס כדוגמה למגמה שהחלה להיות אופנתית באותה תקופה גם באמל"ט: יזמות עסקית כתוצאה מפתרון חדשני לבעיה קיימת הרלוונטית לכלל האוכלוסייה, שאינה קשורה לתעשייה הביטחונית והיא תוצאה של עבודה אקדמית-מחקרית. זוהי הסיבה לכך שהמקרה עורר עניין רב גם בקרב שחקנים שונים באמריקה הלטינית שבדרך כלל לא התעניינו בישראל, כמו בוגרי אוניברסיטאות שהחלו לפתח קריירה מקצועית בתקופה שבה 'עמק הסיליקון' הפך למטבע לשון פופולרי של הצלחה (Clarín Mundo, 2013).

### המקרה של חברת מובילאיי מאפשר הצצה לשינוי בהתייחסות של אמריקה הלטינית כלפי ישראל, באמצעות פתיחת שיח ערני על תפקידה של ההשכלה הגבוהה בקידום מודרניזציה כלכלית ועל צרכיו העתידיים של האזור דרך פיתוח יכולת החדשנות המדעית-טכנולוגית.

כבר משנת 2011 ואילך ניתן לקרוא כתבות בתקשורת באמל"ט בעקבות התהודה שיצר הספר שתרגומו לעברית נקרא 'מדינת הסטארט-אפ: מנוע הצמיחה הכלכלי של ישראל' (Senor & Singer, 2009), שבהן התחילו להשתמש במושגים כמו סטארט-אפ והיי-טק בנוגע לישראל. באותה שנה גברה הדאגה לגבי השפעתה של תנועת ה-BDS באמריקה הלטינית, וגם כאן הפכה הטענה בספר לאטרקטיבית יותר בדיאלוג של ישראל עם החברה הלטינו-אמריקאית.<sup>8</sup>

הקורס הראשון במסגרת מש"ב בנושא סטארט-אפ נערך רק ב-2014 (יזמות חדשנית – מרעיון ועד להקמת עסק) (MASHAV, 2014), אך שלוש שנים קודם לכן החלה ישראל להפוך אט-אט למקום עלייה לרגל פופולרי עבור שחקנים חדשים באמל"ט שהתעניינו ביזמות, בחדשנות ובהיי-טק. כך לדוגמה, למרות ששנת 2014 הייתה בעייתית ביחסים בין ישראל לאמל"ט בעקבות מבצע צוק איתן (8 ביולי עד 26 באוגוסט) – שבעקבותיו קראו חמש מדינות אמל"ט לשגריריהן להתייעצויות (אקוודור, ברזיל, צ'ילה, אל-סלבדור ופרו, AFP, 2014) – ניסו מדינות אמל"ט דווקא לחזק את היחסים הכלכליים עם ישראל (בניגוד גמור למצב בשנת 2009), בעוד כתבות שהופיעו בעיתונות אמל"ט עסקו לא רק בסכסוך הישראלי-פלסטיני אלא גם ב'עמק הסיליקון' של המזרח התיכון (Fernández, 2014).

בשלב זה אנשי עסקים, פוליטיקאים, מובילי דעת קהל ואקדמאים לטינו-אמריקאים החלו להתייחס בדרך חדשה לתוצר ותיק של ישראל (כלומר חידושים טכנולוגיים מקוריים) שלא היה קשור ישירות למצב

חוסר האטרקטיביות של ישראל מבחינת אמריקה הלטינית באותה תקופה בא לידי ביטוי בסוף העשור הראשון של המאה הנוכחית גם במסגרות העוצמה הרכה של ישראל. אלה פעלו עדיין באופן דומה לזה של שנות ה-90 של המאה הקודמת. הפרויקטים במסגרת מש"ב שבהם השתתפו אזרחי מדינות אמל"ט הם דוגמה טובה לכך: תוכניות מש"ב באמל"ט ב-2010 (MASHAV, 2010) לא היו שונות במידה רבה מתוכניות 1996 (MASHAV, 1996) והשפעתן על שיפור מעמדה של ישראל באמל"ט הייתה מוגבלת.

ניצני שינוי בהתייחסות לישראל בתקשורת באמל"ט ניתן למצוא בסוף שנת 2011 (Reuters, 2011), שנה שבה החלו להופיע כתבות בספרדית על תעשיית ההיי-טק הישראלית, במקביל לפרסומים על פרויקטים טכנולוגיים חדשים בערוצים הפורמליים של משרד החוץ באמל"ט. למשל, באתר האינטרנט של שגרירות ישראל בארגנטינה התפרסמה באותה שנה, תחת הכותרת "מדע, טכנולוגיה ועסקים", ידיעה על הצלחתם של כמה פרויקטים ישראלים בעולם ההיי-טק כדוגמת חברת מובילאיי, והוסבר בה כיצד חברות גדולות בארצות הברית ובאירופה כגון קוקה קולה הטמיעו אצלן את הטכנולוגיה החדשנית הישראלית (Embajada de Israel en Argentina, 2011).

המקרה של חברת מובילאיי מאפשר הצצה לשינוי בהתייחסות של אמריקה הלטינית כלפי ישראל, באמצעות פתיחת שיח ערני על תפקידה של ההשכלה הגבוהה בקידום מודרניזציה כלכלית ועל צרכיו העתידיים של האזור דרך פיתוח יכולת החדשנות המדעית-טכנולוגית. פיתוח זה נתפס לא רק כהזדמנות עבור עתיד האזור אלא גם כדרך להתמודדות עם האתגרים הסוציו-כלכליים בעתיד הקרוב. כך למשל, הנציבות הכלכלית של האו"ם לאמריקה הלטינית והקריביים (CEPAL) פרסמה דוח בשנת 2010 שבו הומלץ על שיתוף פעולה בין המגזר העסקי לבין האקדמיה (אוניברסיטאות ומרכזי מחקר), במטרה לשפר את התפקוד הכלכלי באזור ובמקביל לבנות הזדמנויות חדשות (CEPAL, 2010). לכן, בהקשר זה התחילו להופיע בפומבי מושגים כמו 'העברת ידע' ו'אקוסיסטם'. הד תקשורת לכך ניתן למצוא לדוגמה ב-2011 בעיתונות בצ'ילה, שבה פורסמה כתבה על ההצלחה של האקדמיה הישראלית, כיצד היא השפיעה על הכלכלה ובאיזה אופן ניתן לחקותה לשם יצירת דרכים חדשות לצמיחה כלכלית באמל"ט (Rojas, 2011).

אף על פי שישאל החלה לפרסם את הפיתוחים הטכנולוגיים שלה באמל"ט כבר בשנות ה-60 של המאה הקודמת – בעיקר בתחומי ביטחון, חקלאות ורפואה (Oded, 2009) – המקרה של מובילאיי היה

במזרח התיכון, לתעשיית הנשק או למדיניות של ארצות הברית, אשר השפיע על עבודתם של שחקנים מתחום יחסי מדינות אמל"ט-ישראל והתחזק בסיועם. הדגש על מושגים כמו סטארט-אפ, היי-טק וחדשנות תרם בסופו של דבר ל"אסייתיזציה"<sup>9</sup> של ישראל בקרב דעת הקהל הלטינו-אמריקאית, ובמסגרתו ישראל הפכה באופן הדרגתי לחלק מ"הדרך האסייתית" למודרניזציה כלכלית ראויה לחיקוי: לא רק לטובת הגדלת שוק היצוא, אלא בעיקר ליצירת הזדמנויות חדשות הנוגעות לטכנולוגיות חדשניות. וכאמור, כמעט ללא קשר למצב במזרח התיכון.<sup>10</sup>

### החלום הטכנולוגי באמל"ט ולגיטימיות ההחלטות המדיניות הנוגעות לקשר עם ישראל: השינוי בהצבעות באו"ם (2009-2019)

בשנת 2009 נערכו ארבע הצבעות במסגרת העצרת הכללית של האו"ם לגבי זכויות העם הפלסטיני, שהתבססו על עבודת הוועדות שהוקמו בעקבות הסכסוך הישראלי-פלסטיני.<sup>11</sup> התוצאות היו קשות במיוחד עבור ישראל, וכך הצביעו 15 מדינות אמל"ט שבשנת 2019 היו להן שגרירויות בישראל: 46 קולות נגד ישראל (מספר ההצבעות של כל מדינה כפול מספר המדינות), תשעה קולות נמנעו וחמישה קולות שנעדרו (ארבעה קולות של הונדורס, מדינה שהייתה שרויה במשבר הפוליטי שהסתיים בהפיכה צבאית באותה שנה, וקול אחד של פנמה). אף ממשלה באמל"ט לא תמכה בישראל בנושא זה – מדינות האזור שהצביעו באופן ידידותי יותר לישראל היו קולומביה, אל-סלבדור, גואטמלה ופרו: כולן הצביעו פעמיים נגד ישראל, ונמנעו עוד פעמיים. בחלוף עשור, בהצבעה זזה התוצאות היו שונות במידה ניכרת: 37 קולות נגד ישראל, 14 קולות נמנעו ותשעה קולות תמכו בישראל.<sup>12</sup> ב-2019 הצביעה ממשלת גואטמלה, לדוגמה, שלוש פעמים בעד ישראל ונמנעה פעם אחת. גואטמלה לא הייתה היחידה – רוב מדינות אמל"ט שינו את אופן הצבעתן לגבי ישראל, במיוחד המדינות הגדולות באזור כמו מקסיקו, ברזיל וארגנטינה.

בבחירת חמש ההצבעות בשנת 2009 בנושא "השטחים הפלסטיניים", אשר התבססו על עבודת הוועדות הנוגעות לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ניתן להבחין בשינוי משמעותי יותר: ב-2009 התנגדו 61 קולות לעמדתה של ישראל, 11 קולות נמנעו ורק שלושת הקולות של פנמה היו בעד ישראל.<sup>13</sup> עשר שנים לאחר מכן ירד מספר הקולות נגד ישראל ל-49, כאשר חמישה קולות היו לטובת עמדת ממשלת ישראל ו-25 נמנעו.<sup>14</sup>

הצידוקים לשינויים באופן ההצבעה באו"ם או ביחס לישראל, כפי שהם מתבטאים בתקשורת באמל"ט, מאפשרים להבחין בתמורה בגישתן של מדינות האזור – שינוי המשותף לשני הצדדים. בשנת 2009 נשיא פנמה ריקרדו מרטינלי, שהחל אז את תפקידו (2009-2014) הצדיק בתקשורת המקומית את ההצבעה באו"ם כצידוד בעמדת ממשלת ארצות הברית בסכסוך במזרח התיכון, מבלי להצביע על היבט כלשהו הקשור ישירות לישראל (EFE, 2010). במילים אחרות, לא זו בלבד שרק מדינה אחת באמל"ט תמכה בעמדת ישראל בדיון בסוגיה הפלסטינית, אלא גם נשיאה של מדינה זו כלל לא הצביע בפומבי על כדאיות היחסים עם ישראל כסיבה לתמיכה. תמיכתה של פנמה לא באה לידי ביטוי ביחס מועדף כלפיה בתוכניות מש"ב: לראיה, בשנת 2009 השתתפו רק 15 אנשים מפנמה בתוכניות מש"ב בישראל (MASHAV, 2009), ואילו מאקוודור, מדינה שהצביעה באופן מוחלט נגד ישראל באותה שנה, התקבלו 65 משתתפים.<sup>15</sup> כעבור שנה (2010) החריפו עמדותיהן של ממשלות אמל"ט נגד ישראל באו"ם. בהצבעות בסוגיה הפלסטינית היו 48 קולות נגד ישראל (לעומת 46 ב-2009) ו-12 קולות נמנעו.<sup>16</sup> בדיוני 2010 נמתחה ביקורת חריפה על מדיניות ישראל ביחס לסכסוך עם הפלסטינים, והממשלות שהצביעו באופן ידידותי יותר לישראל בנושא היו קולומביה, אל-סלבדור, גואטמלה, פנמה ופרו: כולן הצביעו פעמיים נגד ישראל, ונמנעו עוד פעמיים. לגבי הדיונים בסוגיית השטחים הפלסטיניים, 61 קולות הצביעו נגד ישראל (ללא שינוי מ-2009), 11 קולות נמנעו ושני קולות בלבד היו בעד ישראל (פנמה, שנעדרה מההצבעה פעם אחת).<sup>17</sup> נשיא פנמה הסביר לתקשורת הספרדית לאחר ביקורו בישראל במארס 2010, שתמיכתו בישראל בפורומים הבינלאומיים נבעה בעיקר מהערכים הדמוקרטיים המשותפים לשתי המדינות – מסר נטול השפעה באזור (Benarroch, 2010).

גם עבור האופוזיציה לממשלת פנמה, ב-2010 ישראל כשלעצמה לא הייתה מספיק אטרקטיבית כדי להטות את ההצבעה לטובתה. המסר של האופוזיציה בתקשורת היה שמדיניות החוץ של פנמה נבעה בעיקר מלחץ חוגים שמרניים במפלגה הרפובליקנית בארצות הברית, שהשפיע, לדברי אנשי האופוזיציה, לא רק על ההחלטות לגבי ישראל אלא בעיקר על יחסיה עם שאר מדינות אמל"ט, במיוחד קובה וונצואלה (Alvarado, 2010). תמיכתה של ממשלת פנמה בישראל בדיונים באו"ם לא התבטאה בתוכניות מש"ב: ללא פעילות הסברתית כלשהי בתוך פנמה, התקבלו מהמדינה היחידה שתמכה בישראל רק 27 משתתפים ב-2010

משתתפים מ-20 מדינות ב-2010 ל-702 משתתפים מ-23 מדינות ב-2011. בהקשר זה הגיעו מהונדורס, למשל, 46 משתתפים במקום ה-15 שהשתתפו ב-2010. המדינה עם מספר המשתתפים הגדול ביותר בקורסי מש"ב בישראל הייתה אקוודור, עם 115 משתתפים (MASHAV, 2011). למרות זאת, ממשלת אקוודור הצביעה נגד ישראל בדיונים באו"ם, הן על השאלה הפלסטינית והן בדיונים על השטחים. אומנם לא ניתן היה לצפות שהשתתפות בקורסים של מש"ב תשנה את הצבעתה של אקוודור (ציר דאז בגוש המדינות הבוליבריאניות), אך גם לא להיעדר כל קשר בין השתתפותה בתוכנית מש"ב לבין מדיניותה כלפי ישראל.

### למרות המבצעים הצבאיים של ישראל בעזה (עופרת יצוקה ב-2009 ועמוד ענן ב-2012), מספרן של מדינות אמל"ט שהצביעו נגד ישראל ירד במקום לעלות, כפי שאולי היה צפוי.

שנת 2012 הייתה מורכבת במיוחד עבור ישראל באו"ם, שבה לא רק הוחלט על מעמד הפלסטינים באו"ם (Redacción BBC, 2012). בשנה זו ישראל יצאה למבצע צבאי ברצועת עזה (עמוד ענן, 14-21 בנובמבר 2012). בהקשר זה, ממשלת הונדורס שינתה באופן משמעותי את הצבעתה באו"ם לגבי הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובמקום להצביע ארבע פעמים נגד ישראל ולהימנע פעם אחת בדיון על השטחים הפלסטיניים, היא נמנעה ארבע פעמים והצביעה רק פעם אחת נגד ישראל. לפיכך, קולותיהן של 15 מדינות אמל"ט נגד ישראל בהצבעה על השטחים הפלסטיניים ירדו מ-61 ב-2009 ל-57 ב-2012, ומספר ההימנעויות עלה מ-11 ל-15.<sup>21</sup> למרות המבצעים הצבאיים של ישראל בעזה (עופרת יצוקה ב-2009 ועמוד ענן ב-2012), מספרן של מדינות אמל"ט שהצביעו נגד ישראל ירד במקום לעלות, כפי שאולי היה צפוי.

בעיתונות המקומית לא היו התייחסויות רבות למדיניות החוץ של הונדורס שיכלו להסביר את השינוי באופן ההצבעה, בעיקר נוכח המשבר הפוליטי, הכלכלי והביטחוני שפקד חלק נכבד ממדינות מרכז אמריקה, והונדורס בפרט. למרות זאת, לגבי היחסים עם ישראל, נשיא הונדורס פורפיריו לובו סוסה (2010-2014) עמד על חשיבות הקשרים עם ישראל, שסייעה במקרים שונים להונדורס באמצעות הניסיון והידע הטכנולוגיים שלה, כמו הצעה של שגריר ישראל לסיוע מטעם חברות ישראליות להקמת בתי כלא מודרניים וחסניי אש, כדי להתמודד עם המשבר שפקד באותה שנה את הונדורס

(MASHAV, 2010), כאשר ממדינות בעלות עמדות לעומתיות יותר כלפי ישראל, כמו אורוגוואי<sup>18</sup> התקבלו 44 משתתפים (MASHAV, 2010).

עם זאת, ב-2011 נרשמה מגמת ירידה קלה במספר הקולות נגד ישראל בנושא הסכסוך עם הפלסטינים. התקשורת באמל"ט החלה להתייחס לישראל באופן שונה וסיקרה במקביל גם סוגיות הקשורות ליכולותיה הטכנולוגיות. בהצבעות האו"ם בסוגיית השטחים הפלסטיניים ירד מספר הקולות נגד ישראל ל-60 (במקום 61 בשנתיים הקודמות), בעקבות החלטתה של ממשלת אל-סלבדור לשנות את עמדתה: היא הצביעה באותה שנה שלוש פעמים נגד ישראל ונמנעה עוד פעמיים, בניגוד לארבע פעמים ופעם אחת בשנים 2009 ו-2010, בהתאמה.<sup>19</sup>

שר החוץ של אל-סלבדור באותה עת, הוגו מרטינז, הסביר בתקשורת המקומית כי נפגש עם השגריר החדש של ישראל ועם מנכ"לית אגף אמריקה הלטינית והקריביים של משרד החוץ הישראלי כדי לשמוע על "נקודת המבט של ישראל לגבי הסכסוך עם הפלסטינים" (Cancillería El Salvador, 2012). כמו כן, השר הודה בפומבי על הסיוע שקיבלה מדינתו מישראל בעקבות השיטפונות שפגעו קשות במרכז אמריקה באותה שנה, והבליט את חשיבות היכולת הטכנולוגית הישראלית, אף שהסיוע היה חלק ממהלך בינלאומי גדול יותר שבו השתתפו מדינות אחרות, כמו יפן וקוריאה הדרומית (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2011). שינוי זה בהצבעת אל-סלבדור באו"ם בעד ישראל נעשה במקביל להכרתה במדינה הפלסטינית באותה שנה, לאחר ביקורם של נציגים מהרשות הפלסטינית באמל"ט (Cancillería El Salvador, 2012). אחרי אותו ביקור הקשיחה ממשלת אל-סלבדור את עמדתה: במקום להצביע פעמיים נגד ישראל ופעמיים להימנע כמו בשנים הקודמות, היא הצביעה ארבע פעמים נגד ישראל (ראו טבלה אחרי הסיכום).

בהצבעות על "השאלה הפלסטינית" באותה שנה גם ממשלת הונדורס שינתה את אופן ההצבעה: היא לא הצביעה נגד ישראל אפילו פעם אחת, אלא בחרה להימנע (שלוש פעמים) ולהיעדר מההצבעה פעם אחת.<sup>20</sup> אולם, החלטה זו של ממשלת הונדורס התקיימה במקביל להכרתה במדינה הפלסטינית באותה שנה, בהתאם להחלטות שאר מדינות אמל"ט (EFE bis, 2011). השינוי בעמדת הונדורס הוסבר ברצון של מדינה זו לתרום לדיאלוג בין הצדדים (Redacción El Heraldo, 2014). ב-2011 הגדילה ישראל את הסיוע על ידי מש"ב באמל"ט (MASHAV, 2011). כך לדוגמה, מספר המשתתפים בתוכניות מש"ב מאמל"ט גדל מ-603

או הסכם הסחר החופשי בין ממשלות קולומביה וישראל. העיתונות המקומית בקולומביה פירשה הסכם זה בתור הזדמנות עבור קולומביה משום ש"מדינת היהודים בולטת בהקשר העולמי בזכות חידושיה הטכנולוגיים, בריתותיה היצרניות ושיתוף הפעולה הטכנולוגי שלה" (Redacción Semana, 2013). חרף המשך מרכזיותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בעיתונות ובחוגים שונים במדינות אמל"ט, הזרקור התקשורתי על ישראל הופנה באופן גובר כלפי תעשיית ההייטק שלה.

2013 הייתה גם שנה של תמורות פוליטיות-מדיניות באמל"ט, בין היתר בעקבות מותו של הוגו צ'אבס ותחילת כהונתו של מדורו בוונצואלה (Ellner, 2015). שינוי זה בא לידי ביטוי במספר סוגיות הקשורות להחלטות אזוריות באמל"ט, כמו למשל הפסקת פרויקטים שונים של אינטגרציה עם מדינות ערב ופרויקטים שצ'אבס קידם (למשל, ביטולה של התוכנית לחילופי אנשי אקדמיה בין שני האזורים, הפסקת הדיונים על סחר חופשי ועוד).<sup>24</sup> בתקופת רפיון זו ביחסי אמל"ט-מדינות ערב, סוכנות הסיוע הבינלאומית של ישראל העמידה בפעם הראשונה במרכז תוכניות ההכשרה שלה את תחום החדשנות והיזמות. מדינות אמל"ט קיבלו מסר רשמי חדש מממש"ב, שהבהיר כי "בישראל יש יותר סטארט-אפים לנפש מכל מדינה אחרת, הישג שהוא תוצאה של שיתוף פעולה הדוק בין העסקים לממשל, של תרבות המתגמלת נטילת סיכונים, חובקת חדשנות ויזמות ומעודדת דמיון" (MASHAV, 2013). התקיימו קורסים בנושאים כמו יזמות קטנה ובינונית; יזמות חדשנית – מרעיון לפתיחת עסק; מערכות תמיכה עבור יזמים ועוד (MASHAV, 2013). ב-2013 השתתפו בתוכניות ממש"ב נציגים של יותר מדינות באמל"ט (29) אך פחות משתתפים (565), בהשתתפות רחבה דווקא מקרב מדינות הקריביים. המדינה עם מספר המשתתפים הרב ביותר הייתה שוב קולומביה (117), וכמעט כל המדינות שלחו משתתפים לתוכניות הקשורות לנושאי מדע וטכנולוגיה.

שנת מבחן למגמת השיפור בהתייחסות של אמל"ט כלפי ישראל היתה בעקבות המבצע הצבאי הממושך ברצועת עזה (צוק איתן 2014). רק ממשלות הונדורס ופנמה שינו את אופן הצבעתן בדיונים באו"ם לגבי הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אך בדיונים על "השאלה הפלסטינית" ממשלת הונדורס הייתה היחידה שהצביעה בעד ישראל.<sup>25</sup> הייתה זו ממשלה חדשה שנשיאה היה הראשון מבין נשיאי אמל"ט שהיה גם בוגר תוכנית ממש"ב – פרט שהנשיא עצמו טרח לפרסם באתרו הרשמי (Cancillería Honduras). בדיונים הללו הונדורס נמנעה ארבע פעמים, במקום להימנע פעמיים

בכלל ואת מערכת בתי הסוהר שלה בפרט (Notimex, 2012).<sup>22</sup>

לצד הסיוע להונדורס הגדילה ישראל שוב את מספר המשתתפים מאמריקה הלטינית בתוכניות ממש"ב בישראל: 753 משתתפים מ-27 מדינות – ביניהן אף מונצואלה (3), מבוליביה (2) ומניקרגואה (2) – מדינות שניתקו, כאמור, את היחסים עם ישראל שנים אחדות קודם לכן (MASHAV, 2012). המדינה עם מספר המשתתפים הגדול ביותר בקורסי ממש"ב בישראל הייתה קולומביה עם 108 משתתפים, והמדינה השנייה הייתה אקוודור (83), שממשלתה הצביעה בדקות נגד ישראל בהצבעות על השאלה הפלסטינית ובדיונים על השטחים, מבלי להימנע או להיעדר אפילו פעם אחת. בשנת 2013 חלה ירידה נוספת במספר הקולות נגד ישראל בהצבעות באו"ם בנושא הפלסטיני: בהצבעה בסוגיית המצב בשטחים היו 54 קולות נגד ישראל במקום 57 בשנה הקודמת, בעוד 18 קולות נמנעו ושני קולות הצביעו בעד – הקולות של פנמה, אשר שוב נעדרה פעם אחת מההצבעה.<sup>23</sup> שינוי כבד משקל הסתמן באופן ההצבעה של ממשלת פרגוואי: במשך כל תקופת כהונתו של נשיא הוראסיו קארטס (2013-2018) נמנעה ממשלת פרגוואי בהצבעות הן על השאלה הפלסטינית והן על השטחים.

אולם, התמורה המשמעותית ביותר במקרה של פרגוואי, בדומה לזה של פנמה ב-2013, היתה האופן שבו התקשורת המקומית סיקרה את היחסים עם ישראל, בין היתר כדי להסביר את מדיניות החוץ – במנותק מהסכסוך עם הפלסטינים או מן המצב במזרח התיכון, תוך הדגשת ישראל כיעד רלוונטי לאימוץ מודרניזציה טכנולוגית-כלכלית, ובמיוחד הצלחתה של תעשיית ההייטק שלה והקשרים עימה. גוסטבו לייט, שר התעשייה והמסחר בממשלת פרגוואי, הדגיש בביקורו בישראל לאחר הפתיחה המחודשת של השגרירות בתל-אביב, ש"המשלחת התקבלה גם על ידי מרכז הטכנולוגיה והחממות לעסקים של האוניברסיטה העברית". (Morán, 2013).

מהשיח בעיתונות אמל"ט בשנת 2013 על ישראל עולה כי התייחסות זו בפומבי לישראל הייתה שילוב בין תוצאות עבודתו של משרד החוץ עם אמריקה הלטינית לבין התפתחויות שונות בעולם ההייטק עצמו. פורסמו כתבות על החלטתה של חברת פייסבוק לפתוח מרכז פיתוח בתל-אביב (AP, 2013) או על קנייתה של אפליקציית וויז מישראל על ידי גוגל (ABC Tecnología, 2013). במקביל ראו אור כתבות בעלות אופי מדיני-מסחרי כמו ההסכם לשיתוף פעולה טכנולוגי שחתמו ממשלות מקסיקו וישראל (REDACCIÓN SIPSE, 2013),

הפלסטינית מתוך לחץ בינלאומי, אך לבסוף הפכה לאחת ממדינות אמל"ט היחידות שלא הכירו במדינה הפלסטינית.<sup>28</sup> ההתבטאויות בתקשורת המקומית של שרת החוץ של פנמה לגבי המזרח התיכון, שבהן היא ערכה הבחנה ברורה בין היחסים עם ישראל לבין היחסים עם הפלסטינים, מדגימות את הטון החדש באמל"ט לגבי הקשר עם ישראל: על היחסים עם הפלסטינים היא העירה בסוגיות מוסריות ואתיות הקשורות לדיונים בנושא זכויות אדם (EFE, 2015), אך באשר לישראל הזכירה אינטרסים כלכליים הנוגעים לתחומים אסטרטגיים של עתיד פנמה. בביקורה בישראל ב-2015 היא הדגישה את הצורך בשיתוף פעולה בין אוניברסיטאות של שתי המדינות (EFE bis, 2015).

במילים אחרות, לאחר שנת 2014 התפיסה לגבי ההובלה הטכנולוגית והתרבות היזמית של ישראל היוותה חלק נכבד מהשיח באמל"ט בדבר היחסים עם ישראל, והיא גם אפשרה להתמודד עם ביקורת על הידוק היחסים עם ישראל בעיתות החרפת הסכסוך עם הפלסטינים. ראוי לציין כי מ-2015 אפשר להבחין באופן ברור יותר בתהליך שבו במקביל לעבודת משרד החוץ באמל"ט בנושאי חדשנות והיי-טק, אנשי עסקים ואקדמאים באמל"ט ובישראל החלו לנצל את ההתעניינות בנושאים טכנולוגיים-כלכליים ולארגן באופן פרטי משלחות וביקורים הקשורים במיוחד לנושאים אלה – תוכניות שהשלימו במידה מסוימת (לעיתים באופן מכונן) את עבודתו של מש"ב באמל"ט כמו בשנים קודמות, הן מבחינת אופי התוכניות והן מבחינת מספר המשתתפים (Consejo Interamericano de Comercio y Producción, Capítulo Argentino, 2018).

לצד השינויים הפוליטיים באמל"ט ב-2015 (במיוחד עליית האופוזיציה בארגנטינה ובברזיל) והתגברות חילוקי הדעות בין ממשלות אמל"ט (בין היתר לאור המשבר בוונצואלה) התחזקה גם מגמת ההתייחסות לישראל בהקשר של אינטרסים כלכליים ואפשרויות עסקיות בעקבות החדשנות הטכנולוגית שלה.

בשנת 2016 ממשלת ישראל החליטה מסיבות תקציביות לסגור מספר שגרירויות וקונסוליות באזורים שונים בעולם, וביניהן גם השגרירות באל-סלבדור – מדינה שהקשיחה את אופן הצבעתה באו"ם בעניין ישראל בתקופת נשיאותו של סלבדור סרן (2014-2019). למרות המשא ומתן בניסיון למנוע את הסגירה (בין היתר הדגישה ממשלת אל-סלבדור בפני ממשלת ישראל כי בשטחה נמצאים משרדי גוש 'סיקה'), הודיעה ממשלת אל-סלבדור כי היא תשאיר את שגרירותה בתל-אביב, ובהמשך אף הורידה את דרג הייצוג שלה לרמה של

ולהצביע פעמיים נגד ישראל, כמו בשנים שקדמו לכך. למרות זאת, בהצבעה על השטחים הפלסטיניים נמנעה הונדורס בשלוש הזדמנויות והצביעה פעמיים נגד ישראל (במקום להתנגד פעם אחת, כמו בשנים שקדמו לכך). היחסים הבינלאומיים של ממשלת הונדורס החדשה באותה שנה, במיוחד עם ישראל, לא זכו להתייחסויות פומביות רבות. למרות זאת, בעיתונות המקומית ניתן למצוא התייחסויות בדבר חשיבות הפן הטכנולוגי ביחסים עם ישראל, כמו במקרה של רכישת מכ"מים למלחמה בקרטלים של הסמים (ראו לדוגמה Baide, 2014).

בדיונים על השטחים הפלסטיניים שינתה גם ממשלת פנמה את אופן הצבעתה, אך במקרה שלה נגד ישראל: היא הצביעה פעמיים נגד ישראל, במקום פעם אחת כמו בשנים קודמות.<sup>26</sup> למרות זאת, ממשלת פנמה הדגישה בתקשורת המקומית את כוונותיה להתקדם עם ישראל להסכם סחר חופשי וזאת חרף הפגיעה הקשה, לכאורה, בתדמיתה של ישראל אחרי מבצע צוק איתן. מדוע הייתה פנמה מעוניינת בהסכם זה באותה שנה? מלטון ארושה, שר המסחר והתעשייה בממשלת פנמה הבהיר "כי ברית אסטרטגית עם ישראל עשויה להוות חיזוק לפנמה בחדשנות, בטכנולוגיות מידע ובטכנולוגיות חקלאיות" (Redacción Capital, 2014). שתי ההחלטות הללו של ממשלת פנמה – הצבעה אופוזיציונית יותר באו"ם לגבי ישראל ובמקביל ניסיון להדק את היחסים הכלכליים – לא היוו סתירה של ממש: באותה שנה הצביעה פנמה באופן ידידותי יותר לישראל מאשר קולומביה – מדינה שחתמה עם ישראל על הסכם סחר חופשי שנה קודם לכן. דווקא בתקופה שבה הנושאים הטכנולוגיים הפכו למרכזיים יותר בשיח הפומבי בין ישראל לבין מדינות אמל"ט ותוכניות מש"ב החלו להדגיש באופן חד-משמעי את החדשנות הטכנולוגית, וכך גם את חשיבותה של תרבות יזמית בתוכניות הסיוע הישראלי, מספר המועמדים לתוכנית ממדינות האזור הידלדל באופן ניכר: בשנת 2014 הגיעו לישראל 393 משתתפים בלבד מ-24 מדינות אמל"ט (MASHAV, 2014). גם הפעם, המדינה עם מספר המשתתפים הגדול ביותר מהאזור הייתה קולומביה (78), למרות שהיא לא הייתה המדינה שהצביעה באו"ם באופן הקרוב ביותר לעמדה הישראלית בנושא הסכסוך עם הפלסטינים.

בשנה שלאחר מכן ממשלת פנמה, שהייתה ממשלה שמרנית שקידמה אג'נדה כלכלית-ליברלית, הייתה היחידה ששינתה באופן משמעותי את הצבעתה באו"ם לגבי ישראל: היא הצביעה ארבע פעמים נגד ישראל (במקום פעם אחת כמו בשנים הקודמות), ותמכה בישראל רק פעם אחת, בדיון במצב בשטחים.<sup>27</sup> פנמה אומנם דנה באופן פומבי באפשרות להכיר במדינה

עצמן פררציוניות) ומתמיכת כוחות הביטחון של ברזיל, בעיצומו של משבר שפקד את המפלגות המסורתיות (הן משמאל והן מימין).

יחסי ישראל-אמל"ט נתפסים במדינות אמל"ט כמשלימים באופן הדדי, שבו לשני הצדדים יש אינטרסים משותפים לשימור היחסים. מטרת "תוכנית השמיטה" של שגרירות גואטמלה בירושלים הייתה להפוך לשותפה אסטרטגית של ישראל בשנות שמיטה כדי לחזק מבחינה טכנולוגית את החקלאות במרכז אמריקה. האטרקטיביות של התוכנית הייתה כפולה עבור שני הצדדים: גואטמלה הגדילה את יצוא התוצרת החקלאית שלה וניצלה הזדמנויות לפיתוח הטכנולוגי של חקלאותה, ואילו ישראל נהנתה מאספקת תוצרת חקלאית בתקופת שפל של תוצר חקלאי מקומי וממכירת פיתוחיה הטכנולוגיים החקלאיים בגואטמלה. שגריר גואטמלה בישראל כך במפורש בין הגידול הרב ביצוא החקלאי של מדינתו למזרח התיכון לבין מעבר שגרירותו לירושלים (Itton, 2019).

תדמיתה של ישראל כמובילה טכנולוגית עודדה את תהליך האסייזציה שלה באמל"ט לא רק בנוגע להחלטות מדיניות. אפשר להבחין בכך באופן חד בהתמודדות של מדינות אמל"ט עם משבר הקורונה: ב-30 במרץ 2020 הודיע נשיא ארגנטינה במסיבת עיתונאים כי לנכח התפשטות הקורונה הוא החל בסבב התייעצויות עם סין, קוריאה הדרומית וישראל (Jastreblansky, 2020), וב-5 במאי הוא הודיע לתקשורת כי ממשלתו לוקחת דוגמה ליציאה מהסגר מקוריאה הדרומית ומישראל (Perfil, 2020).

## סיכום

ההתפתחות הטכנולוגית של ישראל הפכה לסוגיה אסטרטגית ביחסי אמל"ט-ישראל בשנים האחרונות, בעיקר לאור הציפיות לאפשרויות הגלומות ביחסים עם מדינת הסטארט-אפ. תדמית זו אפשרה למדינות אמל"ט לנהל את יחסיהן עם ישראל על פי פרדיגמה חדשה, אשר הפרידה בין היחסים עם ישראל לבין הדיון על המצב במזרח התיכון (בעיקר בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אך גם בסוגיות אחרות כגון מלחמת האזרחים בסוריה, השפעתה הגוברת של איראן במזרח התיכון, ועוד). האטרקטיביות הטכנולוגית של ישראל ודימויה בתור "אסיה החדשה" דווקא חיזקו תפיסות אידיאולוגיות מסוימות – כמו אלה של מספר קבוצות אוונגליסטיות – והעניקו לגיטימציה לשינויים בעמדות אחרות. אך בעיקר יצרו אימפקט קוגניטיבי באופן שבו נתפס עתיד היחסים עם ישראל, וכפועל יוצא גם מעמדה בזירה הבינלאומית. באמצעות התדמית הטכנולוגית – או כאמור, התפיסות

צירי-עוצץ (עד שנת 2020). גם כאן הובלט הצורך בהמשך היחסים עם ישראל, במיוחד בנושאים כלכליים הקשורים לחדשנות הטכנולוגית (Cancillería El Salvador, 2016). ממשלת קוסטה ריקה פתחה במאי 2016 משרד רשמי לקידום יחסי מסחר (PROCOMER) בישראל, למרות שלא נחתם בין המדינות הסכם סחר חופשי. מדובר במקרה היחיד בתולדות קוסטה ריקה של פתיחת משרד כזה בתנאים אלה (Rodríguez, 2016). לצד יצוא מוצרים שונים, כמו קפה ואננס, מנכ"ל PROCOMER הצהיר כי באמצעות המשרד בתל-אביב מבקשת קוסטה ריקה להרחיב את מגעיה עם החדשנות הטכנולוגית הישראלית, ובכך להרחיב את נוכחותה במערכת הכלכלית הישראלית (PROCOMER, 2016). ממשלת קוסטה ריקה אומנם הצביעה באופן מוחלט נגד ישראל באו"ם בנושא הפלסטיני ונמנעה רק פעם אחת בהצבעה בדיונים על השטחים, אך המשרד בתל-אביב התכוון דווקא להרחיב את קשרי הסחר עם ישראל ואף להעמיק את פעילותו לטובת ניהול יחסי המסחר בין קוסטה ריקה לרשות הפלסטינית.

## תדמיתה של ישראל כמובילה טכנולוגית עודדה את תהליך האסייזציה שלה באמל"ט לא רק בנוגע להחלטות מדיניות. אפשר להבחין בכך באופן חד בהתמודדות של מדינות אמל"ט עם משבר הקורונה.

ברזיל, מהמרכזיות במדינות אמל"ט, עלתה אף היא על גל ההתעניינות הגוברת בישראל. ב-29 בדצמבר 2018 התקיימה מסיבת העיתונאים המשותפת הראשונה בין הנשיא הנבחר ז'איר בולסונארו לבין ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו, שהגיע לטקס השבעתו של בולסונארו. היה זה ביקורו הראשון של ראש ממשלה ישראלי בברזיל מאז קום המדינה. באירוע סימבולי זה התייחס בולסונארו לאפשרות מעברה של שגרירות ברזיל מתל-אביב לירושלים, ותיאר כיצד ברית אסטרטגית עם ישראל עשויה לתרום למודרניזציה כלכלית בברזיל בעקבות תעשיית ההייטק שלה (Few, 2019; Guliano, 2018).<sup>29</sup> בתפיסת יחסי ברזיל-ישראל (ובעיקר בשינויים בהם), תדמיתן של ההובלה הטכנולוגית והתרבות היזמית בישראל מילאה תפקיד מרכזי ואיפשרה גם לממשלות אחרות באמריקה הלטינית להציע או להציג אפשרויות לעתיד כלכלי טוב יותר, באמצעות אימוץ תהליכי העבודה בישראל. זאת מבלי להתעלם מהמרכיבים הדתיים והפוליטיים-אידיאולוגיים של ממשלת בולסונארו – ממשלה שהוקמה מקואליציה סבוכה של קבוצות אוונגליסטיות (בעיקר כאלה המגדירות

שנצבר באוניברסיטאות לטובת חידושים טכנולוגיים מסחריים. תפיסת הכדאיות בחיזוק היחסים עם ישראל עשויה להדק עוד יותר את הקשר בטווח הקצר, אך עלולה לגרום משברים בעקבות ציפיות לא מציאותיות

### האתגרים של יחסי ישראל-אמל"ט לא יהיו קשורים רק לסוגיות מדיניות או ביטחוניות עכשוויות במזרח התיכון – סיפוח שטחים, עימותים צבאיים ועוד – אלא גם בשילוב עם ציפיותיה של אמל"ט לגבי עתידה באסיה.

מצד אמל"ט לגבי תוצאות יחסיה עם ישראל. יתרה מזו, האתגרים של יחסי ישראל-אמל"ט לא יהיו קשורים רק לסוגיות מדיניות או ביטחוניות עכשוויות במזרח התיכון – סיפוח שטחים, עימותים צבאיים ועוד – אלא גם בשילוב עם ציפיותיה של אמל"ט לגבי עתידה באסיה. הדרך של אמריקה הלטינית לאסיה, אם כן, עוברת גם בישראל.

ד"ר מאוריסיו דימנט הוא רכז יחידת אמריקה הלטינית במכון למחקר ע"ש הרי"ס טרומן למען קידום השלום, ומרצה בחוג ללימודים ספרדיים ולטינו-אמריקאיים באוניברסיטת העברית בירושלים.

לגבי תפקידה העתידי של הטכנולוגיה – השתנו העמדות לגבי עתיד היחסים, וכך הצליחו ממשלות אמל"ט להצדיק החלטות מדיניות התומכות בישראל, הן בזירה הבינלאומית והן בפן הכלכלי הדו-צדדי.

עם זאת, התפתחות זו מעלה אתגרים חדשים ולא פשוטים. בראש ובראשונה, התדמית הטכנולוגית מכוונת את יחסי אמל"ט-ישראל בעיקר לפן הכלכלי-עסקי, אך למגזר העסקי-טכנולוגי יש אינטרסים ודינמיקה משלו, לא בהכרח פוליטיים. שנית, תדמית זו מאפשרת מרחב תמרון גדול יחסית לממשלות אמל"ט: הן יכולות להתקרב לישראל בפן הכלכלי-טכנולוגי ובמקביל לשמור מרחק לא קטן מבחינה פוליטית.

עם זאת חשוב לזכור שהתפתחותה של תדמית זו מאפשרת באמל"ט, במקביל לתפיסה של כדאיות בחיזוק היחסים עם ישראל, גם חלון הזדמנויות מוגבל ליחסים המשלימים ביניהן, שכן ההתפתחות המהירה של הטכנולוגיה תסבך את שיתוף הפעולה העתידי בגלל הגדלת הפער באופן עבודת האקוסיסטם בכל אחד מהאזורים, כלומר האופן שבו פועלים השחקנים השונים בנושא החדשנות הטכנולוגית. לדוגמה, באמל"ט, בניגוד לישראל הוותיקה בתחום, רק בתקופה האחרונה החלו להקים מוסדות שיהיו מסוגלים לתרגם ולקדם את הידע

### משתתפים בתכנית מש"ב בישראל

| ארגונינה | ברזיל | צ'ילה | קולומביה | קוסטה ריקה | הרפובליקה הדומיניקנית | אקוודור | אל סלבדור | גואטמלה | הונדורס | מקסיקו | פנמה | פרגוואי | פרו | אורוגוואי |
|----------|-------|-------|----------|------------|-----------------------|---------|-----------|---------|---------|--------|------|---------|-----|-----------|
| 2009     | 35    | 35    | 18       | 90         | 19                    | 6       | 65        | 40      | 116     | 3      | 52   | 15      | 14  | 54        |
| 2010     | 27    | 40    | 21       | 100        | 18                    | 2       | 76        | 21      | 51      | 15     | 58   | 27      | 20  | 67        |
| 2011     | 33    | 30    | 32       | 92         | 36                    | 7       | 115       | 28      | 85      | 46     | 50   | 25      | 23  | 62        |
| 2012     | 55    | 29    | 29       | 108        | 63                    | 26      | 83        | 36      | 82      | 32     | 46   | 14      | 25  | 61        |
| 2013     | 14    | 12    | 16       | 117        | 55                    | 8       | 49        | 48      | 50      | 21     | 20   | 15      | 25  | 44        |
| 2014     | 1     | 0     | 1        | 78         | 46                    | 20      | 37        | 30      | 43      | 1      | 11   | 19      | 41  | 25        |
| 2015     | 2     | 46    | 2        | 84         | 26                    | 17      | 36        | 25      | 33      | 5      | 10   | 23      | 21  | 45        |
| 2016     | 17    | 5     | 5        | 73         | 41                    | 17      | 40        | 24      | 34      | 9      | 15   | 40      | 56  | 59        |
| 2017     | 22    | 1     | 9        | 85         | 35                    | 14      | 32        | 20      | 30      | 5      | 18   | 31      | 47  | 50        |
| 2018     | 31    | 5     | 11       | 82         | 39                    | 19      | 27        | 21      | 113     | 8      | 52   | 42      | 55  | 51        |
| 2019     | -     | -     | -        | -          | -                     | -       | -         | -       | -       | -      | -    | -       | -   | -         |

מקור: Mashav, annual reports 2009-2019

## הצבעות בנושא "השאלה הפלסטינית" באו"ם

| שנה  | ארגנטינה |     |       |       | ברזיל |     |       |       | צ'ילה |     |       |       | קולומביה |     |       |       | קוסטה ריקה |     |       |       |
|------|----------|-----|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-----|-------|-------|----------|-----|-------|-------|------------|-----|-------|-------|
|      | נגד      | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד   | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד   | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד      | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד        | בעד | נמנעה | נעדרה |
| 2009 | 4        | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |
| 2010 | 4        | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |
| 2011 | 4        | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |
| 2012 | 5        | -   | -     | -     | 5     | -   | -     | -     | 5     | -   | -     | -     | 3        | -   | -     | -     | 5          | -   | -     | -     |
| 2013 | 4        | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |
| 2014 | 4        | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |
| 2015 | 4        | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |
| 2016 | 4        | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |
| 2017 | 3        | -   | 1     | -     | 4     | -   | -     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |
| 2018 | 3        | -   | 1     | -     | 3     | -   | 1     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |
| 2019 | 3        | -   | 1     | -     | 1     | 2   | 1     | -     | 4     | -   | -     | -     | 2        | -   | -     | -     | 4          | -   | -     | -     |

| שנה  | הרפובליקה הדומיניקנית |     |       |       | אקוודור |     |       |       | אל סלבדור |     |       |       | גואטמלה |     |       |       | הונדורס |     |       |       |
|------|-----------------------|-----|-------|-------|---------|-----|-------|-------|-----------|-----|-------|-------|---------|-----|-------|-------|---------|-----|-------|-------|
|      | נגד                   | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד     | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד       | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד     | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד     | בעד | נמנעה | נעדרה |
| 2009 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 2         | -   | 2     | -     | 2       | -   | 2     | -     | -       | -   | -     | 4     |
| 2010 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 2         | -   | 2     | -     | 2       | -   | 2     | -     | 3       | -   | 1     | -     |
| 2011 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 4         | -   | -     | -     | 2       | -   | 2     | -     | -       | 3   | 1     | -     |
| 2012 | 5                     | -   | -     | -     | 5       | -   | -     | -     | 2         | -   | 3     | -     | 3       | -   | 2     | -     | 1       | -   | 4     | -     |
| 2013 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 4         | -   | -     | -     | 2       | -   | 2     | -     | 2       | -   | 2     | -     |
| 2014 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 4         | -   | -     | -     | 2       | -   | 2     | -     | -       | -   | 4     | -     |
| 2015 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 4         | -   | -     | -     | 2       | -   | 2     | -     | -       | -   | 4     | -     |
| 2016 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 4         | -   | -     | -     | 2       | -   | 2     | -     | -       | -   | 4     | -     |
| 2017 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 4         | -   | -     | -     | 2       | -   | 2     | -     | 2       | 2   | -     | -     |
| 2018 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 4         | -   | -     | -     | 3       | 1   | -     | -     | 2       | 2   | -     | -     |
| 2019 | 4                     | -   | -     | -     | 4       | -   | -     | -     | 4         | -   | -     | -     | 3       | 1   | -     | -     | 2       | 2   | -     | -     |

| שנה  | מקסיקו |     |       |       | פנמה |     |       |       | פרגוואי |     |       |       | פרו |     |       |       | אורוגוואי |     |       |       |
|------|--------|-----|-------|-------|------|-----|-------|-------|---------|-----|-------|-------|-----|-----|-------|-------|-----------|-----|-------|-------|
|      | נגד    | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד  | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד     | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד       | בעד | נמנעה | נעדרה |
| 2009 | 4      | -   | -     | -     | 3    | -   | -     | 1     | 4       | -   | -     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 3         | -   | 1     | -     |
| 2010 | 4      | -   | -     | -     | 2    | -   | 2     | -     | 4       | -   | -     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 3         | -   | 1     | -     |
| 2011 | 4      | -   | -     | -     | 2    | -   | 2     | -     | 4       | -   | -     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 4         | -   | -     | -     |
| 2012 | 5      | -   | -     | -     | 2    | 1   | 2     | -     | 4       | -   | 1     | -     | 3   | -   | 2     | -     | 5         | -   | -     | -     |
| 2013 | 4      | -   | -     | -     | 2    | -   | 2     | -     | -       | -   | 4     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 4         | -   | -     | -     |
| 2014 | 4      | -   | -     | -     | 2    | -   | 2     | -     | -       | -   | 4     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 4         | -   | -     | -     |
| 2015 | 4      | -   | -     | -     | 2    | -   | 2     | -     | -       | -   | 4     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 4         | -   | -     | -     |
| 2016 | 3      | -   | 1     | -     | 2    | -   | 2     | -     | -       | -   | 4     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 4         | -   | -     | -     |
| 2017 | 1      | -   | 3     | -     | 2    | -   | 2     | -     | -       | -   | 4     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 4         | -   | -     | -     |
| 2018 | 1      | -   | 3     | -     | 2    | -   | 2     | -     | 2       | -   | 2     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 4         | -   | -     | -     |
| 2019 | 1      | -   | 3     | -     | 2    | -   | 2     | -     | 2       | -   | 2     | -     | 2   | -   | 2     | -     | 4         | -   | -     | -     |

## הצבעות בנושא השטחים הפלסטיניים באו"ם

| שנה  | ארגנטינה |     |       |       | ברזיל |     |       |       | צ'ילה |     |       |       | קולומביה |     |       |       | קוסטה ריקה |     |       |       |
|------|----------|-----|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-----|-------|-------|----------|-----|-------|-------|------------|-----|-------|-------|
|      | נגד      | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד   | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד   | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד      | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד        | בעד | נמנעה | נעדרה |
| 2009 | 4        | --  | 1     | --    | 5     | --  | --    | --    | 5     | --  | --    | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2010 | 4        | --  | 1     | --    | 5     | --  | --    | --    | 5     | --  | --    | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2011 | 4        | --  | 1     | --    | 5     | --  | --    | --    | 5     | --  | --    | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2012 | 4        | --  | 1     | --    | 5     | --  | --    | --    | 5     | --  | --    | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2013 | 4        | --  | 1     | --    | 5     | --  | --    | --    | 5     | --  | --    | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2014 | 4        | --  | 1     | --    | 5     | --  | --    | --    | 5     | --  | --    | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2015 | 4        | --  | 1     | --    | 5     | --  | --    | --    | 5     | --  | --    | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2016 | 4        | --  | 1     | --    | 5     | --  | --    | --    | 5     | --  | --    | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2017 | 4        | --  | 1     | --    | 4     | --  | 1     | --    | 5     | --  | 1     | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2018 | 4        | --  | 1     | --    | 4     | --  | 1     | --    | 5     | --  | 1     | --    | 4        | --  | 1     | --    | 4          | --  | 1     | --    |
| 2019 | 4        | --  | 1     | --    | 1     | 1   | 3     | --    | 5     | --  | --    | --    | 2        | 1   | 2     | --    | 5          | --  | --    | --    |

| שנה  | הרפובליקה הדומיניקנית |     |       |       | אקוודור |     |       |       | אל סלבדור |     |       |       | גואטמלה |     |       |       | הונדורס |     |       |       |
|------|-----------------------|-----|-------|-------|---------|-----|-------|-------|-----------|-----|-------|-------|---------|-----|-------|-------|---------|-----|-------|-------|
|      | נגד                   | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד     | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד       | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד     | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד     | בעד | נמנעה | נעדרה |
| 2009 | 5                     | --  | --    | --    | 5       | --  | --    | --    | 4         | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    |
| 2010 | 5                     | --  | --    | --    | 5       | --  | --    | --    | 4         | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    |
| 2011 | 5                     | --  | --    | --    | 5       | --  | --    | --    | 3         | --  | 2     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    |
| 2012 | 5                     | --  | --    | --    | 5       | --  | --    | --    | 3         | --  | 2     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    |
| 2013 | 5                     | --  | --    | --    | 5       | --  | --    | --    | 4         | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    |
| 2014 | 5                     | --  | --    | --    | 5       | --  | --    | --    | 4         | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4       | --  | 2     | --    |
| 2015 | 5                     | --  | --    | --    | 5       | --  | --    | --    | 5         | --  | --    | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    |
| 2016 | 5                     | --  | --    | --    | 5       | --  | --    | --    | 5         | --  | --    | --    | 4       | 1   | --    | --    | 1       | 1   | 3     | --    |
| 2017 | 5                     | --  | --    | --    | 5       | --  | --    | --    | 5         | --  | --    | --    | 4       | 1   | --    | --    | 1       | 1   | 3     | --    |
| 2018 | 4                     | --  | 1     | --    | 5       | --  | --    | --    | 5         | --  | --    | --    | 4       | 1   | --    | --    | 1       | 1   | 3     | --    |
| 2019 | 4                     | --  | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 5         | --  | --    | --    | 2       | 3   | --    | --    | 1       | 4   | --    | --    |

| שנה  | מקסיקו |     |       |       | פנמה |     |       |       | פרגוואי |     |       |       | פרו |     |       |       | אורוגוואי |     |       |       |
|------|--------|-----|-------|-------|------|-----|-------|-------|---------|-----|-------|-------|-----|-----|-------|-------|-----------|-----|-------|-------|
|      | נגד    | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד  | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד     | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד | בעד | נמנעה | נעדרה | נגד       | בעד | נמנעה | נעדרה |
| 2009 | 4      | --  | 1     | --    | 1    | 3   | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2010 | 4      | --  | 1     | --    | 1    | 2   | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2011 | 4      | --  | 1     | --    | 1    | 2   | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2012 | 4      | --  | 1     | --    | 1    | 2   | 1     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2013 | 4      | --  | 1     | --    | 1    | 2   | 1     | --    | --      | --  | 5     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2014 | 4      | --  | 1     | --    | 2    | 1   | 2     | --    | --      | --  | 5     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2015 | 4      | --  | 1     | --    | 4    | --  | 1     | --    | --      | --  | 5     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2016 | 4      | --  | 1     | --    | 3    | --  | 2     | --    | --      | --  | 5     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2017 | 3      | --  | 2     | --    | 3    | --  | 2     | --    | --      | --  | 5     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2018 | 3      | --  | 2     | --    | 3    | --  | 2     | --    | --      | --  | 1     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |
| 2019 | 4      | --  | 1     | --    | 3    | --  | 2     | --    | 4       | --  | 1     | --    | 4   | --  | 1     | --    | 4         | --  | 1     | --    |

## מקורות

- CEPAL (2010, November). Espacios iberoamericanos: vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14171/S2010990\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14171/S2010990_es.pdf)
- Clarín Política. (2013, March 8). Cristina volvió antes y evitó una foto con Ahmadinejad. *Clarín*. <https://tinyurl.com/y8p37yaa>
- Clarín Mundo. (2013, June 6). Estrecha cooperación entre las universidades y las empresas privadas. Israel: de la venta de naranjas al boom de los emprendedores tecnológicos. *Clarín*. <https://tinyurl.com/yd9em5q7>
- Consejo Interamericano de Comercio y Producción, Capítulo Argentino. (2018). *Pollera Pantalón 2018 Israel*. <http://www.cicyp.com.ar/v2/2018/11/05/pollera-pantalon-2018-israel/>
- DB-GB. (2010, February 5). Se relanzó el Instituto de Intercambio Cultural y Científico Argentino-Israelí. *Iton Gadol*. <https://tinyurl.com/ycvn96zt>
- De la Torre, C. (2017). Hugo Chávez and the diffusion of Bolivarianism. *Democratization*, 24(7), 1271-1288.
- EFE. (2010, March, 5). El presidente de Panamá promete apoyar a Israel en los foros internacionales. *El Economista*. <https://tinyurl.com/y8amtv9j>
- EFE. (2011, January 18). Relaciones enriquecidas, como el uranio. Irán fortalece relación con Uruguay. *Montevideo Portal*. <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Iran-fortalece-relacion-con-Uruguay-uc129191>
- EFE, bis. (2011, August, 26). Honduras reconoce Estado Palestino. *Proceso Digital*. <https://proceso.hn/politica/item/48238-Honduras-reconoce-Estado-Palestino.html>
- EFE. (2015, July 4). Gobierno de Panamá analiza la manera de reconocer al Estado Palestino sin afectar relación con Israel. *La Prensa*. <https://tinyurl.com/yb6nbd2u>
- EFE bis. (2015, October, 26). Saint Malo: es una vergüenza que la humanidad permitiera Holocausto. *La Estrella*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/151026/malo-saint-humanidad-verguenza-permitiera>
- Eliashev P. (2011, March 26). El Gobierno negocia un pacto secreto con Irán para "olvidar" los atentados. *Perfil*. <https://tinyurl.com/yamjbhvz>
- Embajada de Israel en Argentina. (2011). *Ciencia, Tecnología y Negocios*. <https://embassies.gov.il/buenos-aires/Pages/Tecnologia-y-Negocios.aspx>
- Embajada de Panama en Israel. (2019, November 14). *GRULAC con el presidente Israel*. <http://www.panamaembassy.org.il/news-and-events/item/900-grulac-con-el-presidente-israel>
- Ellner, S. (2015). After Chavez: The Maduro Government and the 'Economic War in Venezuela. *LAP Exclusives*. <https://tinyurl.com/y6vzklbl>
- Fernández A. (2014, June, 24). Israel, el "Silicon Valley" de Medio Oriente. *ABC*. <https://tinyurl.com/ycmn3c6z>
- FEW. (2019, Demeber 15). Brasil abre oficina comercial en Jerusalén y confirma su intención de trasladar Embajada. *Deutsche Welle* (Spanish). <https://tinyurl.com/qrx927f>
- בסוק, מ' (2014, 11 בפברואר). ישראל התקבלה כמדינה משקיפה לארגון הברית הפאסיפית. *TheMarker*. <https://www.themarker.com/news/1.2241024>
- לבדאו, א', וקורץ, ע' (2014). **הסכם הביניים על תוכנית הגרעין האיראנית: לקראת הסכם כולל? מזכר 141**, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/y8ak57b3>
- ABC Tecnología. (2013, July 29). Google revela que compró Waze por 966 millones de dólares. *ABC*. <https://tinyurl.com/yc89doeg>
- AFP. (2009, July 24). Liberman recuerda en Argentina atentado. *La Nación*. <https://tinyurl.com/y9cqpgjl>
- AFP. (2014, July 30). Países latinoamericanos convocan a sus embajadores en Israel por el ataque a Gaza. *RT*. <https://tinyurl.com/ybbojqzj>
- AFP. (2019, November, 29). Fernández promises 'pragmatic ties' with Brazil and Mercosur. *Buenos Aires Times*. <https://tinyurl.com/ydhhm2cd>
- Alvarado P. (2010, February 7). El verdadero trasfondo de la decisión de Martinelli de cesar la ayuda médica cubana a Panamá. *Cuba Debate*. <https://tinyurl.com/ycemq4sm>
- AP. (2009, January 6). Venezuela Expels Israeli Ambassador, *CBS News*. Retrieved from <https://www.cbsnews.com/news/venezuela-expels-israeli-ambassador/>
- AP. (2013, Ocyober 14). Facebook abre su primera oficina en Israel, *La República*. <https://tinyurl.com/ybjkxnce>
- Ayuso, A., Villar, S., Pastor, C., & Fuentes, M. (2018). Actors and Opportunities: Interregional Processes Between the Arab Region and Latin America and the Caribbean. In *Interregionalism across the Atlantic Space* (pp. 51-74). Springer, Cham.
- Baide C. (2014, February 22). Honduras tendrá en marzo radares para combatir el narcotráfico. *La Prensa*. <https://tinyurl.com/yb4lbdkg>
- Barrionuevo A. & Arsu S. (2010). Brazil and Turkey near nuclear deal with Iran. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2010/05/17/world/middleeast/17iran.html>
- Benarroch E. (2010, March, 5). El presidente de Panamá promete apoyar a Israel en los foros internacionales. *La Información*. <https://tinyurl.com/y76xnhbx>
- Cancillería Colombia. Union of South American Nations (UNASUR). <https://www.cancilleria.gov.co/en/content/union-south-american-nations-unasur>
- Cancillería El Salvador. (2012). *Informe de Rendición de Cuentas Junio 2010 Mayo 2011*. <https://rree.gob.sv/wp-content/uploads/2012/04/rendicionMRREE2010-2011.pdf>
- Cancillería El Salvador. (2016). *Profesionales salvadoreños participan en curso sobre desarrollo del sector lechero en Israel*. <http://embajadasv.laprensagrafica.com/profesionales-salvadorenos-participan-curso-desarrollo-del-sector-lechero-israel/>
- Cancillería Honduras. *Desde 2014, y antes, el Presidente de la República Juan Orlando Hernández, lidera el movimiento gradual y consistente hacia Jerusalén*. <https://tinyurl.com/y7bverrb>

- Keinon H. (2009, January 14). Bolivia breaks ties with Israel. *JPOST*. <https://www.jpost.com/Israel/Bolivia-breaks-ties-with-Israel>
- Lopes, D. B., & Faria, C. A. P. D. (2016). When foreign policy meets social demands in Latin America. *Contexto Internacional*, 38(1), 11-53.
- MASHAV. (1996). ANNUAL REPORT 1996. <https://www.jewishvirtuallibrary.org/mashav-activity-report-1996>
- (2009). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/yc7wjmh>
- (2010). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/ycv9rkxt>
- (2011). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/ycgkfeg3>
- (2012). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/ya2sfaal>
- (2013). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/ycf9udls>
- (2014). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/y8afcgx3>
- (2015). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/yavk2rt9>
- (2016). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/y8s7yceq>
- (2017). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/ybt9fs4w>
- (2018). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/y8b9mbu5>
- (2019). ANNUAL REPORT. <https://tinyurl.com/yaa722ej>
- Mena, S. I. M., & Segura, C. H. C. (2016). Between continuity and change: Relations between Costa Rica and the Middle East. In M. Tawil Kuri (Ed.), *Latin American Foreign Policies towards the Middle East: Actors, contexts, and trends* (pp. 201-221). Palgrave Macmillan.
- Morán A. (2013, October 22). Delegación paraguaya en Israel. *Revista PLUS*. <https://www.revistaplus.com.py/2013/10/22/delegacion-paraguaya-en-israel/>
- NA. (2009, March 30). Cristina Kirchner participará de la II Cumbre de presidentes de América del Sur y Países Arabes. *La Nueva*. <https://tinyurl.com/y7o2fjsy>
- Notimex. (2012, February 16). Israel ofrecerá a Honduras construir cárceles seguras. *La Razón*. <https://tinyurl.com/ybvxsx6>
- Oded, A. (2009). Fifty years of MASHAV activity. *Jewish Political Studies Review*, 87-107.
- Petersen, M., & Schulz, C. A. (2018). Setting the regional agenda: a critique of posthegemonic regionalism. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 102-127.
- Perfil (2020, May 5). El plan que mira Alberto para salir de la cuarentena: los casos de éxito de Israel y Corea del Sur. *Perfil*. <https://tinyurl.com/yaqxhva2>
- PROCOMER. (2016, September, 26). Costa Rica inaugura sede comercial para promocionar exportaciones en Israel. <https://tinyurl.com/y75bslcc>
- Redacción BBC. (2012, November 30). Israel recibe una "bofetada internacional" en la ONU. BBC (Spanish). [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/11/121129\\_israel\\_palestinos\\_diplomacia\\_cch](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/11/121129_israel_palestinos_diplomacia_cch)
- Redacción BBC Mundo. (2010). Fidel Castro elogiado por Israel. *BBC Mundo*. <https://tinyurl.com/ybesy9cl>
- Redacción Capital. (2014, September 22). Panamá e Israel continuarán negociando TLC. *La Estrella*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/140922/e-panama-israel-negociando-continuaran>
- Redacción El Heraldo. (2014, April 7). Honduras apoya solución entre Israel y Palestina. *El Heraldo*. <https://tinyurl.com/y7mb7acr>
- Florensa, L. M., Márquez-Ramos, L., & Recalde, M. L. (2015). The effect of economic integration and institutional quality of trade agreements on trade margins: evidence for Latin America. *Review of World Economics*, 151(2), 329-351.
- Funk, K. (2016). How Latin America met the Arab world: Toward a political economy of Arab-Latin American relations. In M. Tawil Kuri (Ed.), *Latin American foreign policies towards the Middle East: Actors, contexts, and trends* (pp. 11-36). Palgrave Macmillan.
- General Assembly. Resolution A/RES/71/20, Resolution A/RES/71/21, Resolution A/RES/71/23, Resolution A/RES/71/22, Resolution A/RES/71/99, Resolution A/RES/71/95, Resolution A/RES/71/98, Resolution A/RES/71/97, Resolution A/RES/71/96. (2016). <https://www.un.org/en/ga/71/resolutions.shtml>
- General Assembly. Resolution A/RES/72/13, Resolution A/RES/72/11, Resolution A/RES/72/12, Resolution A/RES/72/14, Resolution A/RES/72/84, Resolution A/RES/72/86, Resolution A/RES/72/88, Resolution A/RES/72/85, Resolution A/RES/72/87 (2017). <https://www.un.org/en/ga/72/resolutions.shtml>
- General Assembly. Resolution A/RES/73/19, Resolution A/RES/73/20, Resolution A/RES/73/21, Resolution A/RES/73/18, Resolution A/RES/73/100, Resolution A/RES/73/96, Resolution A/RES/73/99, Resolution A/RES/73/98, Resolution A/RES/73/97. (2018). <https://www.un.org/en/ga/73/resolutions.shtml>
- Grossman, J. (2018). Impartiality as a lack of interest: Israel, Brazil, the Jewish diaspora, and the question of Jerusalem. *Israel Studies*, 23(1), 152-176.
- Giuliano P. (2018, December, 30). Netanyahu dijo que Bolsonaro le prometió trasladar la embajada a Jerusalén. *TELAM*. <https://tinyurl.com/ycjohgua>
- Iton Gadol, (2019, November 27). Entrevista exclusiva: Guatemala duplicó la balanza comercial con Israel y se profundiza la relación bilateral. *Iton Gadol*. <https://tinyurl.com/y9y7ul6m>
- Israel Ministry of Foreign Affairs. (2007). *Israel signs free trade agreement with MERCOSUR*. <https://tinyurl.com/y7gcqv3y>
- (2009). *El Ministro de Exteriores de Israel Avigdor Liberman visitará América Latina*. <https://tinyurl.com/yblrmvwg>
  - (2011). *Israeli aid following natural disasters in El Salvador*. <https://tinyurl.com/yblrmvwg>
  - (2015). *MFA Dir-Gen Gold meets with ambassadors from Latin America*. <https://tinyurl.com/y7ydwpuk>
  - (2017). *Israel and Nicaragua to re-establish diplomatic relations*. <https://tinyurl.com/y9hegagz>
- Jastreblansky (2020, March 20). Coronavirus: la Casa Rosada consultó con China, Corea e Israel. *La Nación*. <https://tinyurl.com/y99acy9e>
- Kacowicz, A. M. (2017). Triangular relations: Israel, Latin American Jewry, and Latin American countries in a changing international context, 1967-2017. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 11(2), 203-215.

- יותר חברות סטארט-אפ מאומות גדולות? תיאור שפרסמה הוצאת הספרים TWELVE בעמוד הספר:  
<https://www.twelvebooks.com/titles/dan-senor/start-up-nation/9781455503469/#module-whats-inside>  
 שניסו לעורר במשרד החוץ לפני כן היו, לדוגמה: מה היית עושה אם היו מדברים כך על מדינתך?  
 9 מונח זה כלול במחקר נרחב יותר על היחסים הטכנולוגיים בין שני האזורים.  
 10 כמו במקרה של הסכסוך בין קוריאה הצפונית והדרומית, התייחסות לקוריאה הדרומית לא קשורה לסכסוך זה.  
 11 החלטות עצרת האו"ם האו"ם מס' 16/64 עד 19/64, 2009.  
<https://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml>  
 12 החלטות עצרת האו"ם מס' 10/74 עד 13/74, 2019.  
[www.un.org/en/ga/74/resolutions.shtml](https://www.un.org/en/ga/74/resolutions.shtml)  
 13 ראו ה"ש 4 לעיל.  
 14 החלטות עצרת האו"ם מס' 87/74 עד 90/74, 2019.  
<https://www.un.org/en/ga/74/resolutions.shtml>  
 15 המדינה מאמל"ט עם מספר המשתתפים הגדול ביותר בקורסי מש"ב הייתה גואטמלה עם 116 משתתפים. באותה שנה השתתפו בתוכניות בישראל 614 אנשים מ-22 מדינות אמל"ט.  
 16 החלטות עצרת האו"ם מס' 13/65 עד 16/65, 2010.  
[www.un.org/en/ga/65/resolutions.shtml](https://www.un.org/en/ga/65/resolutions.shtml)  
 17 שם, החלטות מס' 102/65 עד 106/65.  
 18 ראו במיוחד בטבלות הנלוות את דפוס הצבעתה נגד ישראל החל מ-2011, שהשתקף גם בטון החריף נגדה בתקשורת הכתובה.  
 19 החלטות מס' 102/65 עד 106/65. השינוי בהצבעה של ממשלת אל-סלבדור (אשר הייתה בשלטון בשנים 2009-2014) התחולל בהחלטה 65/105. "פרקטיקות ישראליות על זכויות האדם של העם הפלסטיני בשטחים הפלסטיניים הכבושים, כולל מזרח ירושלים", שבה הממשלה החליטה להימנע — דפוס הצבעה שנמשך גם בשנת 2012.  
 20 החלטות עצרת האו"ם מס' 14/66 עד 14/66, 2011.  
[www.un.org/en/ga/66/resolutions.shtml](https://www.un.org/en/ga/66/resolutions.shtml)  
 21 החלטות עצרת האו"ם מס' 118/67 עד 122/67, 2012.  
[www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml](https://www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml)  
 22 הצעתו של שגריר ישראל בהונדורס הגיעה לאחר שריפה שפרצה בבית כלא בעיר קומייאגואה בלילה שבין 14 ל-15 בפברואר 2012 וקיפדה את חייהם של למעלה מ-350 אסירים.  
 23 החלטות עצרת האו"ם מס' 80/68 עד 84/68, 2013.  
[www.un.org/en/ga/68/resolutions.shtml](https://www.un.org/en/ga/68/resolutions.shtml)  
 24 בין היתר התבטל: RIMAAL: The Research Network on Latin America and the MENA region  
 25 החלטות עצרת האו"ם מס' 20/69 עד 23/69, 2014.  
[www.un.org/en/ga/69/resolutions.shtml](https://www.un.org/en/ga/69/resolutions.shtml)  
 26 שם, החלטות מס' 90/69 עד 94/69.  
 27 החלטות עצרת האו"ם מס' 87/70 עד 91/70, 2015.  
[www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml](https://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml)  
 28 אירע בשנה שבה גם הוותיקן, שבראשו אפיפיור מאמריקה הלטינית, הכיר במדינה הפלסטינית, בעוד שפנמה רק דנה באופציה של ההכרה.  
 29 ב-31 במרץ 2019 התקיימה אותה מסיבת עיתונאים משותפת, אך במקרה זה בישראל, במהלך ביקורו הרשמי הראשון בישראל של נשיא ברזיל. בולסונארו ונתיניהו הסבירו כי שגרירות ברזיל לא תעבור בטווח הקצר לירושלים, אלא רק משרד מסחרי של ברזיל. ראש ממשלת ישראל הסביר כי החלטה זו היא חלק מסדר יום חדש בין המדינות, שכולל יעדים שונים במגוון רחב של נושאים בתחום הטכנולוגיה והחדשנות, החל מאבטחת סייבר ועד אגרוטק.
- Redacción Semana. (2013, September 30). La firma que avala el TLC entre Colombia e Israel. *Semana*. <https://tinyurl.com/y7xckqfg>  
 REDACCIÓN SIPSE. (2013, November 27). México e Israel firman acuerdos en tecnología, educación y comercio. *SIPSE*. <https://tinyurl.com/ybttwarh2>  
 Reid, M. (2015). Obama and Latin America. *Foreign Affairs*, 94(5), 45-53.  
 Reuters. (2011, April, 13). Empresas de alta tecnología em Israel obtêm US\$479 mi no 1o tri. *Globo*. <https://tinyurl.com/ycsejio5>  
 Robinson, W. I. (2019). Israel, Palestine, and Latin America: The contemporary moment. *Latin American Perspectives*, 46(3), 164-167.  
 Rodríguez R. (2016, May 27). Israel, nuevo destino de exportación para los empresarios, *La República*. <https://tinyurl.com/y9c6jby6>  
 Rojas A. (2011, October 20). Ciencia, tecnología y educación superior en Israel. *El Mostrador*. <https://tinyurl.com/ybko229s>  
 Ruckert, A., Macdonald, L., & Proulx, K. R. (2017). Post-neoliberalism in Latin America: A conceptual review. *Third World Quarterly*, 38(7), 1583-1602.  
 Senor, D., & Singer, S. (2009). *Start-Up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle*. New York: Twelve.  
 Vigevani, T., & Calandrin, K. S. (2019). Brazil's policy toward Israel and Palestine in Dilma Rousseff and Michel Temer's administrations: Have there been any shifts? *Revista Brasileira de Política Internacional* 62.1.

## הערות

- מאמר זה הוא חלק ממחקר רחב על אקוסיסטם החדשנות ביחסי אמל"ט-ישראל.
- המאמר עוסק בגושים על-מדינתיים באמל"ט שהיו הרלוונטיים ביותר ליחסי אמל"ט-ישראל בעשור האחרון, ולא בשוליים שבהם.
- החלטות עצרת האו"ם מס' 91/64 עד 95/64, 2009.  
[www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml](https://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml)
- מדינות אמל"ט תפסו ועודן תופסות את עצמן כחלק מהעולם השלישי — הדרום הגלובלי, ומכאן, בין היתר, נגזרת עמדתן.
- שני הבלוקים הללו, אשר הוקמו במטרה לקדם שיתוף פעולה ואינטרסים אזוריים, מדגישים את מגבלות כוח ההשפעה של ממשלת ארצות הברית באותה תקופה על מקבלי ההחלטות באזור
- מוכר הניסיון של משרד החוץ הישראלי לשווק את ישראל לדעת הקהל באמריקה הלטינית במנותק מהסכסוך עם הפלסטינים, כמו במקרה של הסרטון המוזיקלי 'כמה יפה ישראל' (La Tigresa del Oriente, 2010).  
<https://www.youtube.com/watch?v=6Ktc-8zagd0>
- באותה תקופה התקיימו ביקורים של האמיר מקטר (חמד אל-תאני) בארגנטינה, ברזיל וונצואלה, ושל ראש ממשלת כוית השיח' נאסר אל-מוחמד אל-אחמד אל-סבאח בארגנטינה, ברזיל, צ'ילה ואורוגוואי. כמו כן, עניין רב התעורר בתקשורת המקומית נוכח ביקורו של נשיא סוריה בשאר אל-אסד.
- הספר מעלה את השאלה: כיצד ישראל — מדינה אשר בה 7.1 מיליון נפשות, בת 60 שנה בלבד, מוקפת באויבים, נמצאת במצב מתמיד של לחימה מאז היווסדה, ללא משאבי טבע — מייצרת

STATE OF ISRAEL  
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRSמדינת ישראל  
משרד החוץ

State Of Israel - Ministry Of Foreign Affairs. ירושלים, משרד החוץ, בניין

## מדיניות החוץ של ישראל במבחן הנסיבות החדשות ב־2020

עודד ערן ושמעון שטיין

במדינות רבות, כניסתה של ממשלה חדשה היא עיתוי מתאים לבחינת נושאי מדיניות מרכזיים, וביניהם מדיניות החוץ. הממשלה החדשה בישראל שונה בהרכבה המפלגתי מהממשלות שכיהנו בעשור האחרון, וזו כשלעצמה סיבה לבחינה כזאת. יתרה מכך, בעשור האחרון התחוללו תהליכים גלובליים ואזוריים המחייבים עיון מחדש במדיניות הנוכחית והתאמתה למציאות החדשה. בין התהליכים הבולטים, שניתן להגדירם כמשנים כללי משחק, נכללים המאבק בין סין לבין ארצות הברית, נסיגתה ההדרגתית של ארצות הברית מהמזרח התיכון, התפוררות המבנה המדיני של המזרח התיכון בעקבות עשור של טלטלה אזורית וניצול המציאות השברירית והכאוטית על ידי שחקניות אזוריות כגון איראן וטורקיה.

תהליך הנסיגה של ארצות הברית מהמזרח התיכון מתחולל במקביל לשינויים דמוגרפיים ופוליטיים בארצות הברית, ובפרט בקהילה היהודית. אלו עלולים להחליש את תמיכתה של ארצות הברית בישראל, המהווה אבן פינה במדיניות החוץ והביטחון של ישראל. ההמלצה המרכזית היא בחינה של תהליכים אלו, של המשמעויות לגבי ישראל, אבחון דרכי הפעולה והכלים שעומדים לרשות הגופים העוסקים בהיבטים של מדיניות החוץ של ישראל ויישומה של המדיניות שהותוותה.

מילות מפתח: ישראל, מדיניות חוץ, המזרח התיכון, אירופה, סין, ארצות הברית

## מבוא

במחצית שנת 2020 עומדת ישראל בפני אתגרים חדשים ושונים עקב שינויים פוליטיים בישראל עצמה, שהובילו להקמת ממשלה השונה מאלו של העשור האחרון, ושינויים בזירה האזורית והבינלאומית. כל אלו מחייבים עיון מחדש מצד קובעי מדיניות החוץ באשר לתקפותן של הנחות היסוד שהנחו מדיניות זו עד כה, בדגש לגבי שלוש הנחות מרכזיות. הנחה יסודית וראשית היא תמיכה מדינית וביטחונית כמעט בלתי מסויגת של ארצות הברית בישראל, וכמוה תמיכתה של הקהילה היהודית בארצות הברית. הנחה שנייה היא שחשיבות הנושא הפלסטיני בסדר היום הבינלאומי והאזורי פחתה. הנחה שלישית – ישראל יכולה לנהל מערכות יחסים סבירות עם השחקנים הבינלאומיים השונים כמו האיחוד האירופי, רוסיה וסין, על אף חילוקי דעות בשני נושאים מרכזיים לישראל: הסכסוך הישראלי-פלסטיני והגרעין האיראני.

מעבר לבדיקת תקפותן של הנחות היסוד, מתבקש להערכתנו מענה אסטרטגי ישראלי לאפשרות שתהליך נסיגתה של ארצות הברית מהמזרח התיכון, שאותו החל הנשיא אובמה והמשיך הנשיא טראמפ, יימשך גם בעשור הקרוב. מענה אפשרי כזה כולל דיאלוג ושיתוף פעולה עם מדינות ערב מסוימות העומדות בפני אתגר דומה בעקבות היחלשות הדומיננטיות האמריקאית באזור, בדיקת האפשרות של הרחבה והעמקת הדיאלוג עם רוסיה והידברות עם טורקיה במגמה למנוע התנגשות בלתי מתוכננת.

**מתוקף ניסיונם הביטחוני העשיר ותפקידיהם כשרי הביטחון והחוץ, רואים גנץ ואשכנזי את הסיפוח ואת השלכותיו על התחומים שעליהם הם מופקדים בצורה שונה מראייתו של ראש הממשלה.**

## הזירה הפנימית כמרכיב במדיניות החוץ של ישראל

אחרי שלוש מערכות בחירות בשנים 2019-2020 הוקמה ממשלה שמורכבת מגוש הימין המסורתי (הליכוד ומפלגות דתיות) וכמחצית מגוש המרכז. ההסכם הקואליציוני בין הגושים הוא לתקופה של שלוש שנים, וחילופי ראש הממשלה ושרי הביטחון והחוץ אחרי 18 חודשים. נסיבות אלו מזמינות טלטלה אפשרית במדיניות הביטחון והחוץ של ישראל, שתושפע מהבדלי גישה אידיאולוגית ופרסונלית בנוגע לסוגיות יסוד המשפיעות על מדיניות ישראל. גם אם לראש הממשלה הנוכחי בנימין נתניהו ולשרי הביטחון והחוץ בני גנץ וגבי אשכנזי

יש הערכות זהות לגבי סכנת הגרעין האיראני לישראל, הם היו ואפשר שנשארו חלוקים בדעותיהם אשר למענים הנכונים והמועדפים לאיום הזה. חילוקי דעות אלו מהותיים ונוגעים לתפיסת הביטחון הכוללת של ישראל וליחסים המדיניים שלה, ובמיוחד עם ארצות הברית. נושא מרכזי אחר הוא כמובן סיפוח שטחים ביהודה ושומרון, שגם לגביו אפשר שהשלושה אינם חלוקים בדעתם לגבי עקרון הסיפוח, אף כי המניע האידיאולוגי בגישתם אינו זהה בעוצמתו לזה של גוש הימין בהנהגת נתניהו. מתוקף ניסיונם הביטחוני העשיר ותפקידיהם כשרי הביטחון והחוץ, רואים גנץ ואשכנזי את הסיפוח ואת השלכותיו על התחומים שעליהם הם מופקדים בצורה שונה מראייתו של ראש הממשלה.

מינויו של שר קבוע במשרד החוץ הוא שינוי חשוב בדפוס שהיה קיים מעל עשר שנים. העובדה שבעוד קצת יותר משנה הוא יפנה את מקומו מעלה את השאלה באשר לרצונו לקיים תהליך מסודר של הערכת מצב ושל עדכון מדיניות החוץ בהתאם לממצאי ההערכה. הנסיבות האזוריות והבינלאומיות שיפורטו מחייבות לדעתנו מאמץ זה.

## הזירה האזורית

אחרי עשור של טלטלת 'האביב הערבי' ומחצית השנה של משבר הקורונה, מוצא את עצמו העולם הערבי חבול ומפוצל מתמיד. המלחמות הפנימיות בתימן, בלוב ובסוריה גוררות לתוכן מדינות ערביות אחרות, שחקניות אזוריות כגון טורקיה, איראן, מצרים וערב הסעודית, וגם כאלו שמחוץ לאזור כמו רוסיה וארצות הברית. למלחמות אלו ולמעורבות השחקניות החיצוניות יש השלכות ישירות ועקיפות על ישראל. במלחמה בסוריה מעורבות איראן, רוסיה וטורקיה, כשלמעשה לישראל יש מנגנון תיאום והידברות רק עם רוסיה, המוגבל גם הוא למצבים ספציפיים. מעורבותה של רוסיה בשורה של נושאים במרחב המקיף את ישראל, כולל במזרחו של אגן הים התיכון, מצדיקה ניסיון להרחיב את הדיאלוג תוך שמירת חופש הפעולה של ישראל במקרים של הבדלי הערכות.

מעורבותה הישירה של טורקיה בפריפריה של מדינות האזור מחייבת את ישראל להתייחסות ולמדיניות. מעורבות ופעילות טורקית מתרחשת במזרח ירושלים ובעזה, בסוריה ובמזרח הים התיכון. טורקיה מציבה אתגרים לישראל, למדינות ערב מהמחנה הסוני הפרגמטי, בדגש לגבי מצרים וערב הסעודית, לארצות הברית, לאיחוד האירופי ולנאט"ו. מציאות זו מאפשרת לישראל מספר דרכי תגובה, כולל הידברות ישירה עם מדינות ערב המוגדרות מתונות בצפון אפריקה

הפלסטינית. על אף ירידת מחירי האנרגיה המיוצרת מדלקים המופקים מהקרקע, שמצמצמת את היתרון הכלכלי בייצור אנרגיה המבוססת על ניצול שמש ורוח, עדיין קיימים יתרונות לאנרגיה כזו ובמיוחד לייצורה בירדן, בשל השטחים המדבריים הגדולים והמספר הרב של ימי שמש בשנה. שיתוף פעולה בתחום זה, המבוסס על ייצור בירדן ורכישה על ידי ישראל והרשות הפלסטינית, היה מועיל לשלוש הכלכלות. רעיונות ויוזמות מעין אלו לא מומשו בשל נתק מדיני בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית וירדן. הסיפוח, שאך יחמיר את הנתק המדיני, לא יאפשר את התנאים ואת האווירה הנדרשים לצורך מימוש הרעיונות. על כן, הערכה מחודשת של מדיניות החוץ והביטחון צריכה לכלול גם הערכת סיכויי מימושן של אפשרויות מדיניות כלכליות, את היכולת לגייס בעבורן סיוע פיננסי בינלאומי ואת האפשרות לעצב בעזרתן סביבה אזורית חיובית יותר לישראל. אפשרויות אלו תלויות בהתקדמות ולו מזערית בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. בהיעדרה מתקשות מדינות ערב, שיש להן עניין בשיתוף פעולה עם ישראל, לעמוד בפני ביקורת מבית ומחוץ.

**אם ירידת מחירי האנרגיה אינה תופעה חולפת, אזי הנחת צינור ימי שהיה מאפשר למצרים, לישראל, לקפריסין וללבנון להזרים גז טבעי לאירופה הופכת לבלתי כדאית ומחייבת חשיבה מחודשת, כשהרחבת מתקני ההנזלה במצרים היא אפשרות סבירה.**

ההסתכלות המחודשת של ישראל על המזרח התיכון צריכה להתמקד בהערכת המשמעויות הנובעות מתהליך צמצום הנוכחות של ארצות הברית באזור. התהליך החל בממשל אובמה והואץ במהלך נשיאותו של טראמפ. לכאורה, ביטחונה של ישראל אינו נשען על נוכחותה הפיזית של ארצות הברית באזור, אבל זה רק פן אחד של המשמעויות הנובעות מאובדן העניין האמריקאי באזור. האפשרות שלתוך הריק שנוצר בעטייה של נסיגה אמריקאית ייכנסו שחקניות אזוריות, ובמיוחד איראן וטורקיה ואחרות כמו סין ורוסיה, שמדיניותן כלפי ישראל נעה בין ניטרליות לבין עוינות, מחייבת היערכות מדינית, ביטחונית וכלכלית שתיתן מענה לאיומים העלולים להיווצר בנסיבות אלו. שיקול זה צריך להיכלל גם בדיון על השלכות הסיפוח, שכן הוא עלול להקשות על היכולת להשתתף, לצד גורמים מתונים כדוגמת מצרים, ירדן ומדינות המפרץ, בעיצוב אסטרטגיה משותפת המיועדת למזער נזקים שנסיגה אמריקאית מהאזור, ולו גם מדורגת, עלולה לגרום.

ובמפרץ, למרות הסיכוי המצומצם להצלחתה. ואולם היא מחייבת גם שקלול היתרונות והחסרונות של האפשרות לדיאלוג עם טורקיה, במקביל ולצד הדיאלוג שישראל מקיימת עם יוון וקפריסין וגם עם מצרים, תוך התחשבות בבעייתיות הכרוכה ביחסיהן של כל אחת ממדינות אלו עם טורקיה.

נושא הולכת וגז הטבעי ממזרח הים התיכון לשווקים באירופה היווה עוגן משמעותי לפורום הגז, שהתפתח בשנים האחרונות בהשתתפות המדינות שהוזכרו לעיל. המשבר העולמי בשוק האנרגיה, שפגע קשות במחירי הנפט והגז הטבעי, מחדד את השאלה האסטרטגית אשר ליכולתה של ישראל להמשיך למנף נושא זה לצורך קידום יעדים אסטרטגיים כדוגמת יצירת גוש מדינות במזרח הים התיכון שיש לו עניין בבלימת רוסיה וטורקיה ובקידום שיתוף פעולה ביניהן, המושתת על הגז טבעי והובלתו וגם על נושא התיירות. אם ירידת מחירי האנרגיה אינה תופעה חולפת, אזי הנחת צינור ימי שהיה מאפשר למצרים, לישראל, לקפריסין וללבנון להזרים גז טבעי לאירופה הופכת לבלתי כדאית ומחייבת חשיבה מחודשת, כשהרחבת מתקני ההנזלה במצרים היא אפשרות סבירה.

יחסי ישראל עם מצרים, ירדן ומדינות המפרץ יושפעו במידה ניכרת מהחלטות ישראל באשר לסיפוח שטחים ביהודה ושומרון. ניתוח ה"עלות" של הסיפוח מחייב התייחסות הן לצעדים שינקטו מדינות המתנגדות לצעד זה והן להזדמנויות שלא יוכלו להתממש בנסיבות שיווצרו לאחר הסיפוח. הסיפוח יבטל במידה רבה את היכולת של ישראל לנצל את המצוקה הכלכלית שאליה נקלעו המדינות השכנות ולהציע שיתוף פעולה כלכלי שיכול לשפר את מצבן של מדינות אלו, ובכך לתרום להגברת היציבות הגיאופוליטית בסביבתה הקרובה. המלצתנו היא שבהערכה מחודשת של מקומה של ישראל בזירה האזורית בעשור הקרוב ייכלל פרק מיוחד שיתמקד באיתור פרויקטים ונושאים לשיתוף פעולה אזורי, בהערכת היתכנותם המדינית והכלכלית ובהערכה בדבר היכולת לגייס סיוע בינלאומי למימושם. ברשימה של מיזמים פוטנציאליים יש לכלול את נושאי המים והאנרגיה, תחבורה, תיירות ופארקים תעשייתיים באזורי הגבול.

משבר הקורונה יוצר הזדמנויות לישראל, שכן היציאה של מדינות האזור ממשבר זה מחייבת בין השאר שיתוף פעולה אזורי. המשבר פגע בענפי כלכלה מרכזיים כמו התיירות והדגיש את חשיבות האנרגיה המתחדשת, ייצור מזון ואספקת מים. הפיכת ירדן ל"אסם התבואה" האזורי, בסיוע ישראלי בהספקת מי שתייה והשקיה, עשויה הייתה לשפר את המאזן הכלכלי של ירדן, של ישראל ושל הרשות

## הזירה הבינלאומית

השלכותיו הרחבות של משבר הקורונה, מעבר לאלו שבתחום הבריאות, מעמיקות ומשדרגות תהליכים שאובחנו עוד לפני פרוץ המשבר. מבין אלו ראוי לציין את:

### היחלשות המערכות הבינלאומיות

העובדה שמזה חצי שנה ארגון הבריאות העולמי ומערכות הבריאות של המדינות המאוכלסות ביותר לא הצליחו להנחיל כללי התנהלות והתנהגות מונעות ולהניע מאבק בינלאומי מתואם בנגיף, מוכיחה יותר מכול את הכישלון של מערכת זו. רוב המדינות העדיפו לפעול באופן עצמאי, מבלי להסתייע בארגונים בינלאומיים זולת הארגונים הפיננסיים. מדינות מחדשות פעילות של ענפי כלכלה כמו תעופה, תיירות, מסחר וכדומה, ללא כל קשר להתנהלותן של מדינות אחרות. מדינות החברות באותם ארגונים כלכליים כמו האיחוד האירופי או ASEAN – הארגון של מדינות דרום-מזרח אסיה – מקבלות החלטות בנושאים כלכליים בלא כל התייחסות למדיניותן של מדינות חברות אחרות. אלו הן רק דוגמאות ספורות לנקודות התורפה של המערכת הבינלאומית, שלא מנעה עד כה את הכאוס שיצר משבר הקורונה.

התנהלותן של שתי המעצמות הגדולות סין וארצות הברית, גם ביחסיהן הדו־צדדיים וגם במישור הרב־צדדי, תרמה אף היא לאובדן מעט ההשפעה שהייתה למערכות בינלאומיות על הרגולציה של הסחר, על התקשורת או על זכויות יוצרים. הכישלון בבניית חזית משותפת בינלאומית למאבק בנגיף נובע בעיקר מהתחרות החרפה בין שתי המעצמות.

### גלובליזציה

התפתחות הגלובליזציה נשענת על ההנחה שהגבולות הפוליטיים והפיזיים של מדינות יתרופפו ויאפשרו תנועה חופשית עולמית של סחר, ידע ומידע, הון ואנשים. התחרות הבלתי מרוסנת בין ארצות הברית לבין סין טרם פרוץ משבר הקורונה, שהחריפה על רקע ההאשמות ההדדיות במהלך המשבר, מאיימת לעצור את מגמת התרחבותה של הגלובליזציה ולהוביל לחיפוש אחר חלופות ששומרות על יתרונות הגלובליזציה, אך מאפשרות את ניצולם בתוך מסגרות ידידותיות.

### התחרות בין סין לבין ארצות הברית (ומעצמות כלכליות אחרות)

עמדתה המוצהרת של ההנהגה הסינית אינה מותירה ספק באשר ליעד האסטרטגי המנחה אותה, שהוא תרגום עוצמתה הדמוגרפית והכלכלית לעוצמה מדינית וצבאית כדי להגיע למעמד שווה לזה של המעצמות האחרות,

כלומר ארצות הברית. במערכה זו כמעט כל האמצעים כשרים. כבר בתחילת דרכו זיהה ממשל הנשיא אובמה את האסטרטגיה הסינית והכיר בצורך להתעמת איתה ולהפנות לצורך כך משאבים, גם אם הדבר בא על חשבון משימות אסטרטגיות אחרות. ממשל טראמפ – בין משום שהוא שם את הדגש על שיקום עוצמתה הכלכלית של ארצות הברית ובין משום שסין תחת ממשל שי ג'ינפינג נעשתה אגרסיבית יותר במאמץ לכבוש עוד מאחזים כלכליים – מוצא עצמו במאבק קשה עם סין, כשמדינות רבות וביניהן ישראל מתקשות להמשיך לצפות בו מן הצד.

### אובדן ההנהגה של "העולם המערבי"

משבר הקורונה לא יצר את התהליכים שנסקרו לעיל, אך הוא בהחלט העצימם. אלא שכל אלו מתרחשים במציאות השוררת מאז סיום המלחמה הקרה, שבה מנהיגותה של ארצות הברית בעולם מתפוגגת, והנשיא טראמפ רק מחזק ומאיץ את התהליך. למנהיגות האמריקאית לא נוצר תחליף, לא באירופה ולא במזרח הרחוק. לעובדה זו יש משמעויות כבדות משקל ליכולת של מדינות כמו ישראל, המזהות כחלק מהעולם המערבי, בכל הנוגע להתמודדותן עם ההשלכות של נסיגה אמריקאית מהמזרח התיכון, עם התמקדותה של וושינגטון במאבק עם סין ועם שחיקת מעמדה כמנהיגת המחנה המערבי. קריסת ברית המועצות יכולה הייתה לשמש עבור האיחוד האירופי ונאט"ו קרש קפיצה להפיכתם למרכז הכובד של העולם המערבי. ואולם הצירוף המהיר מדי של רוב מדינות הגוש הסובייטי לשעבר לשני ארגונים אלו, לצד הכישלון בהשלמת תהליך האינטגרציה, בעיקר באיחוד האירופי, גרמו מציאות שבה שני הארגונים מתקשים לשמר את לכידותם ואת הגיון קיומם. מול קושי זה מתייצבות מספר מדינות חברות ותנועות אידיאולוגיות, המבקשות לצמצם את סמכויות המוסדות המרכזיים ולחזק את עליונות מדינת הלאום וסמכויותיה למול הסמכויות של מוסדות שני הארגונים. לכאורה מסגרות כאלו נוחות לישראל, שכן אין בהן ויתור מוחלט על חופש פעולה מדיני או ביטחוני, אבל בשל סיבות הנובעות מאמנות הארגונים, אי־הסכמה בין החברות בהם וחוסר עניין ישראלי, לא נשקלה וגם לא מומלצת חברות ישראלית מלאה בהם. אנו כן ממליצים על שדרוג מערכת היחסים ועל שיתוף פעולה של ישראל עם שני הארגונים.

### משמעויות לישראל

#### יחסי ישראל-ארצות הברית

גם אם תצליח ישראל להגביר את שיתוף הפעולה המדיני והביטחוני עם מדינות מסוימות באירופה ובדרום-מזרח

מחייבת היערכות ביטחונית כמובן, אבל גם היערכות לעימות מדיני בזירה הבינלאומית, כולל עם ארצות הברית, אם מועמד המפלגה הדמוקרטית ג'ו ביידן ינצח במרוץ לבית הלבן.

**בחינתם של תהליכים דמוגרפיים בחברה האמריקאית, ובמיוחד זו היהודית, תוביל למסקנה שאולי אין לישראל אפשרויות טובות יותר, אך האפשרות האמריקאית עלולה לעמוד בפני פחות ניכר בתשואה המדינית-ביטחונית שלה.**

ישראל החלה להיערך להתמודדות עם חלק מהבעיות הצפויות בעתיד בארצות הברית, כמו למשל חיזוק הקשר עם המיעוטים האתניים. מנגד, נוכח בעיות אחרות ובעיקר ביחסי ישראל עם הקהילה היהודית האמריקאית נהגו ממשלות כיענים וטמנו את ראשיתן בחול, בתקווה שחילוקי הדעות ייעלמו, ועימם הצורך למצוא פתרונות ארוכי טווח. ממשלה שאינה תלויה לחלוטין במפלגות החרדיות, המתנגדות לפתרונות המביאים בחשבון את דעות הרוב בקהילה היהודית בארצות הברית, יכולה להביא לשינוי ולשיפור ביחסי ישראל עם מרבית הקהילה היהודית בארצות הברית, ולסייע למוסדותיה לצמצם ולהאט את מגמת ההתרחקות של הדור הצעיר ממעורבות בחיי הקהילה.

יחסי ישראל עם המפלגה הדמוקרטית טעונים שיפור מיידי גם אם מועמדה לנשיאות לא ייכנס בינואר 2021 לבית הלבן. זה יצריך מאמץ ממושך, הכולל גם התחשבות בהחלטות המדיניות בנושא הפלסטיני. מאמץ כזה מתחייב משום האפשרות שבעתיד הלא-רחוק תהפוך המפלגה הדמוקרטית למפלגת הרוב לתקופה ארוכה, בשל השינויים הדמוגרפיים באוכלוסייה האמריקאית.

### משולש היחסים ישראל-ארצות הברית-סין

ההסתמכות הבלעדית של ישראל על ארצות הברית עלולה ליצור דילמות במדיניות החוץ גם בנושאים אחרים. כך למשל בנוגע ליחסי ישראל-סין. ראש הממשלה של ישראל מאז 2009 טיפח את יחסי שתי המדינות על בסיס הנחה נכונה, שהייתה של סין מעצמה כלכלית בעלייה והיותה של ישראל "מדינת סטארט-אפ וחממת הייטק" מאפשרים שילוב אינטרסים מנצח. לכאורה, ישראל לא עומדת בפני הסכנות שמדינות אחרות חוו ביחסיהן עם סין, שכן מעמדה הפיננסי איתן והיא לא חשופה לשעבוד כלכלי ולהשלכות נלוות כמו כפייה של התנהלות מדינית בסוגיות החשובות לסין. מנגד, החרפת המאבק של ארצות הברית בסין הביאה את וושינגטון להתערב ולכפות על ישראל הליכי בקרה על מעורבותם של גורמים סיניים

אסיה, אין בכך כדי לשמש בעתיד הקרוב חלופה ליחסים המיוחדים של ישראל עם ארצות הברית, ולהיותה של זו המשענת המדינית-ביטחונית היחידה של ישראל. עם זאת, אנחנו מבקשים להסב תשומת לב לסוגיות כבדות משקל העוללות להשפיע על תקפותה של האמירה בדבר מרכזיותו וחשיבותו של הגורם האמריקאי בעוצמתה ובמיצובה האסטרטגי של ישראל.

בחינתם של תהליכים דמוגרפיים בחברה האמריקאית, ובמיוחד זו היהודית, תוביל למסקנה שאולי אין לישראל אפשרויות טובות יותר, אך האפשרות האמריקאית עלולה לעמוד בפני פחות ניכר בתשואה המדינית-ביטחונית שלה.

משקלם הדמוגרפי והפוליטי של המיעוטים האתניים בארצות הברית גדל והולך. אלו מיעוטים שעניינם במיעוט היהודי וביחסי ארצות הברית עם ישראל מצוי במנעד שבין אדישות לעוינות. המיעוט האפרו-אמריקאי מושפע יותר מהנושא הפלסטיני מאשר מהצעידה המשותפת של מנהיגים יהודים לצד מרטין לותר קינג לפני יותר מחמישה עשורים. אם יש נושא חוץ על סדר היום של תנועת המחאה Black Lives Matter, הסוחפת את ארצות הברית בשבועות אחרונים, זה הנושא הפלסטיני. ממדי השפעת המיעוט האפרו-אמריקאי, כמו גם של מיעוטים אחרים, יתגלו בעיקר אם המועמד הדמוקרטי ייכנס בינואר 2021 לבית הלבן, ועוד יותר – אם המפלגה הדמוקרטית תזכה ברוב בשני בתי הקונגרס.

במקביל נמשך התהליך של התרחקות הדור הצעיר בקהילה היהודית האמריקאית מהיהדות ומעיסוק בנושאים הקשורים לישראל. המשמעות היא פחות בחשיבות המגמה של הצבעת 70 אחוזים מהקהילה למועמדי המפלגה הדמוקרטית. במפלגה זו חלים ממילא שינויים דמוגרפיים ואידיאולוגיים, העלולים לגרום השלכות שליליות על יחסי ישראל-ארצות הברית. מעצבי מדיניות החוץ של ישראל חייבים להרהר ולערער על תקפותן של מוסכמות מסורתיות וקלישאות שחוקות, כמו זו שנשיא אמריקאי לעולם יטיל וטו על הצעות החלטה במועצת הביטחון הכוללות סנקציות על ישראל. גם אם אמירה זו תתגלה כתקפה, אין בכך ערובה שארצות הברית עצמה לא תטיל סנקציות, או שהיא תרצה ותוכל למנוע מאחרים לעשות זאת במועצת הביטחון. נשיאים אמריקאים השתמשו בסנקציות אמריקאיות, גם אם בצורה חלקית ולתקופות קצרות, כדי לכפות על ישראל קבלת החלטות שהתאימו לאינטרס האמריקאי. הנשיא הדמוקרטי הבא עלול להתכחש לתוכנית טראמפ ובמיוחד לסיפוח שטחים ביהודה ושומרון, אם ממשלת ישראל תפעל למימושו בהסתמך על תוכנית זו. החלטה ישראלית לספח שטחים לפני הבחירות בארצות הברית

חלק ממדינות אלו, כמו אלו הסוניות-מתונות במזרח התיכון, זקוקות לקיומה של אווירת משא ומתן בין ישראל לשכנותיה כדי להתקדם ביחסיהן עם ישראל. אינדונזיה, המדינה המוסלמית הגדולה ביותר, היא דוגמה לכך. הודו עדיין רחוקה מעוצמתה הכלכלית של סין, אך גם בה טמון פוטנציאל כלכלי ומדיני שניתן להרחיבו.

### יחסי ישראל והאיחוד האירופי

באיחוד האירופי, משבר הקורונה לא יצר עד כה שינויים מדיניים מפליגים, אלא העמיק את אלו שנצפו עוד קדם לכן. תהליכים של היחלשות המוסדות המרכזיים, לצד התחזקות מדינת הלאום מול תהליך האינטגרציה והמתח בין מדינות הדרום לבין הצפוניות, התעצמו במהלך משבר הקורונה. בעיות היסוד הכלכליות של האיחוד האירופי הוחמרו, וכך גם השאלה המרכזית של מי יהיו מנהיגיו כאשר קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל תרד מהבמה הפוליטית. אלו שאלות המשפיעות גם על שיקולי ישראל באשר לאינטרס ולצורך לשקם את מערכת היחסים עם המוסדות המדיניים-כלכליים של האיחוד האירופי.

מזה עשור שהדיאלוג המדיני-אסטרטגי בין ישראל והאיחוד האירופי אינו מתקיים, גם משום שהאיחוד האירופי לא השכיל להתאים ולעדכן את מדיניותו בנושא הישראלי-פלסטיני, והמשיך לדבוק בעיקרון של פתרון שתי מדינות לשני עמים על בסיס קווי 1967, מבלי להביא בחשבון שמספר ניסיונות להביא לפתרון זה כשלו, ומבלי להציע או לאמץ פרדיגמות אחרות ליישוב הסכסוך. מנגד יצרה ישראל מסלול "עוקף בריסל" ביחסיה עם כמה מהמדינות החברות. המסלול העוקף מספק מענה חלקי אומנם להיעדר הדיאלוג המוסדי, אך מונע מהאיחוד האירופי להגיע לקונצנזוס המתחייב מחוקת האיחוד האירופי בכל הנוגע להחלטות בנושאי מדיניות חוץ וביטחון, ומסכל ניסיונות של מספר מדינות חברות לאמץ מדיניות יותר "ענישתית" כלפי ישראל, כולל הטלת סנקציות.

מאחר שלא נגרם נזק כלכלי משמעותי לישראל במערכת יחסיה עם האיחוד האירופי בגין מדיניותה בנושא הפלסטיני, ומאחר שגם לא נראה בשלב זה שהרחבת שיתוף הפעולה הכלכלי יכולה לשנות את המאזן הכלכלי, עומדת השאלה באשר לצורך הישראלי לשנות את המדיניות שנקטה עד כה. אלה המבקשים להשתמש בנזק הכלכלי שהאיחוד האירופי יכול לגרום לישראל בדמות ביטול הסכם השתתפות ישראל בתוכנית המחקר והפיתוח של האיחוד האירופי, כדי להניא את ישראל מהחלטה על סיפוח, צריכים להביא בחשבון את האפשרות שבתוכנית המתחילה בשנה הקרובה,

בכלכלת ישראל. ייתכן שקביעת ההליכים והמנגנונים הייתה חיונית מלכתחילה, אך אין להתעלם מכך שהיא נעשתה בעקבות לחץ אמריקאי. הדברים נאמרים על רקע ההערכה שיחסה של ארצות הברית לסין הוא אולי אחד הנושאים היחידים שאיננו נתון במחלוקת בין הדמוקרטים לבין הרפובליקנים. לכן, גם אם נשיא מהמפלגה הדמוקרטית ישנה סגנון, המהות ביחסה של ארצות הברית לסין לא תשתנה. החרפת העימות הבין-מעצמית עלולה לגרום למשל דרישה אמריקאית מבעלות בריתה לצאת מהבנק האסייתי להשקעות ותשתיות או להתנתק מיוזמת החגורה והדרך – שני מנופים כלכליים שסייעו לסין למתג את עצמה כמעצמה כלכלית עולמית. ישראל תעמוד במקרה זה בפני דילמה, כאשר לכל החלטה שתקבל יהיה מחיר כבד.

גם ללא לחץ אמריקאי, מן הראוי לבצע בדיקה יסודית והערכה מחודשת של הסיכויים והסיכונים באשר למערכת היחסים בין ישראל לסין. מאז כינון היחסים הדיפלומטיים ביניהן וגם לאחר הידוק שיתוף הפעולה המדעי, ממשיכה סין באופן עקבי להצביע נגד ישראל בפורומים בינלאומיים. לאחרונה הצביעה סין נגד הצעת ההחלטה שקראה לאיראן לשתף פעולה עם פקחי סאב"א, שהביעו דאגה מהפרות איראניות של הסכם 2015 בתחום העשרת האורניום. צעד זה לא נובע מגישה אנטי-ישראלית, אך מתעלם מאינטרסים ביטחוניים של מדינות במפרץ ומאלו של ישראל. המצב הכלכלי המחמיר של מדינות ערב השכנות יוצר הזדמנויות עבור סין, שיכולה להחליט כי דריסת רגל באזור כדאית לה לטווח הזמן הארוך, ובמיוחד אם אינה כרוכה בהתנגשות עם אינטרסים של ארצות הברית, רוסיה ואיראן, שאינן רוצות או אינן יכולות להשקיע סכומי עתק הנדרשים לשיקום, כמו בלבנון למשל. החלטה סינית להשקיע במדינה זו, שתהיה כרוכה מטבע הדברים בהידברות עם חזבאללה ואולי גם באספקת נשק סיני מתקדם, תפגע בישראל ובחופש הפעולה שלה כתגובה לפעילות עוינת משטח לבנון.

אף על פי שגם ישראל נוטה להעדיף יחסים כלכליים מנותקים משיקולים מדיניים, הרי שיקולים שונים מעמידים בסימן שאלה את המאזן הכולל – מדיני וכלכלי – של יחסי ישראל וסין. ישראל נדרשת לבחון אם יש הצדקה להמשך המדיניות הנוכחית, גם אם יש בה כדי לגרום חיכוך מסוים עם ארצות הברית, ולבחון אם קיימות חלופות שלא מוצע עד כה כמו הגברת שיתוף הפעולה עם יפן, דרום קוריאה, סינגפור וטייוואן. ייתכן שהימנעות מסיפוח יכולה לשמש עבור מדינות אסיה שהוזכרו מנוף ותמריץ לסייע בקידום שיתופי פעולה בעקיפין או במישרין עם מדינות מוסלמיות באזור.

הנתק הממושך בדיאלוג האסטרטגי בין ישראל לאיחוד האירופי בדרג המדיני הגבוה ביותר נעוץ בחילוקי הדעות בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. סיפוח יעמיק נתק זה, וספק אם האיחוד האירופי יסכים לקיים דיאלוג בנושאים אחרים במנותק מהנושא הישראלי-פלסטיני.

## סיכום

תהליכים מדיניים, כלכליים וטכנולוגיים, שהחלו כבר בעשורים הקודמים, מחייבים את ישראל בפתח העשור השלישי של המאה ה-21 לבחון היבטים מרכזיים במדיניות החוץ שלה. מאבק האיתנים בין סין לארצות הברית ישפיע על כל הזירה הבינלאומית המדינית והכלכלית ויגרור לתוכו מדינות אחרות. פועל יוצא של מאבק זה הוא השינוי של סדרי העדיפויות במדיניות החוץ והביטחון של ארצות הברית, שמעבירה את כובד המשקל לאזור האוקיינוס השקט ומצמצמת את מעורבותה במזרח התיכון. במקביל לשינוי אסטרטגי זה חלים באזור תהליכים של התפרקות מדינית, העמקת המשבר הכלכלי בעקבות הירידה הדרסטית במחירי הנפט, הטלטלה הערבית באזור וההצלחה הזמנית של דאע"ש, ולאחרונה משבר הקורונה.

התרופפות המבנה המדיני שהתקיים באזור עד לפני עשור, לצד נסיגה הדרגתית של ארצות הברית מהאזור, מחדדות את השאלה בדבר השפעתם של השחקנים האזוריים והבינלאומיים שיבקשו לנצל את הוואקום הזה. איראן וטורקיה מגבירות בעליל את פעילותן ליצירת מאחזים אסטרטגיים באזורים הנראים להן חיוניים – איראן בדרום חצי ערב, בעיראק, בסוריה ובלבנון; טורקיה בסוריה ובמזרח אגן הים התיכון. סין עודנה שוקלת את מדיניותה במזרח התיכון, שעיקר חשיבותו לגביה הוא היותו מקור האנרגיה העיקרי שלה. רוסיה כבר נוכחת ופועלת באזור, בעיקר מבחינה צבאית. כל אחת מהשחקניות הללו מהווה בעיה עבור ישראל, אך אל לקובעי המדיניות בישראל להסתפק באבחנה ובהבנת המציאות המשתנה. עליהם לבחון את האפשרויות להרחבת הדיאלוג עם רוסיה ולהגעה להבנות עם טורקיה בנוגע לגבולות הגזרה עם ישראל, באופן המבטיח את האינטרסים האסטרטגיים של כל אחת מהן ומונע התנגשות ביניהן.

אנו חוזרים על ההמלצה לנצל את כניסתם לתפקיד של ממשלה חדשה ושל שרי ביטחון וחופץ חדשים לצורך הערכה מחדש של מדיניות החוץ של ישראל. ההערכה הזו נדרשה עוד טרם פרץ משבר הקורונה, ועוד יותר בעקבותיו ולנוכח השלכותיו על המערכות האזוריות והבינלאומיות, והיא מחייבת בדיקה ותיקוף של הנחות עבודה ישנות והתאמת המדיניות לנסיבות החדשות.

לא יוכלו המדינות המשתתפות לזכות במענקי מחקר מעבר לסכום שהן השקיעו בתוכנית. אם אכן כך יוחלט, תפחת, אם כי לא תיעלם, האטרקטיביות של תוכנית זו לישראל.

על אף האמור לעיל יש חשיבות בחידוש הדיאלוג האסטרטגי עם האיחוד האירופי בשורה של נושאים בעלי עניין משותף, ובשל יכולתה של אירופה לנסות להשפיע על תהליכים בהתהוותם בנושאים לעיל. בין אלה אפשר לכלול מדיניות מאוזנת יותר מזו של ארצות הברית כלפי סין ורוסיה, ומדיניות מרסנת כלפי טורקיה. גם אם האיחוד האירופי שולל את תוכנית טראמפ הוא לא יכול בשלב זה, וכל עוד לא התחלף הנשיא בבית הלבן, להורידה מעל הפרק. ההנחה היא שבשלב מסוים יכיר גם האיחוד האירופי בחוסר התוחלת בקיבעון החשיבותי בנוגע לפתרון השלם לכל סוגיות הסכסוך בשיטת "הכול או לא כלום", ולישראל יש עניין בדיאלוג כדי להשפיע על נושא זה.

נושא הגרעין האיראני מובל במישור האירופי על ידי בריטניה, שתמשיך על אף הברקזיט להיות מעורבת בנושאי חוץ וביטחון יחד עם צרפת וגרמניה, בשילוב עם הממונה על נושאי חוץ וביטחון של האיחוד האירופי. הדיאלוג של ישראל עם אירופה בנושא זה לא הופסק לחלוטין ויש לו תחליף קשר דו-צדדי עם כל אחת משלוש המדינות, אך עדיין יש חשיבות לדיאלוג מסודר עם הנושאים והנותנים בנושא זה במוסדות האיחוד האירופי.

לחידוש הדיאלוג עם האיחוד האירופי יש חשיבות גם לגבי התנהלותה של טורקיה במזרח הים התיכון. ההתנהלות הטורקית מאתגרת את חברות האיחוד האירופי עוד יותר מאשר היא מאתגרת את ישראל, או את יוון וקפריסין. טורקיה מציבה בפני האיחוד האירופי ונאט"ו דילמות חריפות, כמו למשל פעילותה הצבאית בלב. סימון הגבולות הימיים בינה לבין לוב עלול לפגוע בחופש השיט בים התיכון, ואיומיה על קפריסין, המלווים בחיזוק הצי הטורקי, עלולים גם להשליך על ביטחונה של ישראל. השיח בנושא זה עם יוון וקפריסין אינו יכול להחליף דיאלוג עם שרי ההגנה והחוץ של האיחוד האירופי, המשוחררים במסגרת זו ממגבלות הנובעות מנוכחות נציגי טורקיה, כדוגמת נוכחותם בדיאלוגים במסגרת נאט"ו.

גם בנושא התחרות והיריבות בין סין וארצות הברית וההתמודדות של מדינות המעדיפות טיפול דיפלומטי בבעיות בלא לעמוד בפני האילוץ לבחור בהמשך בקשרים רק עם אחד משני הצדדים, יכולה ישראל למצוא באיחוד האירופי שותף להתוויית מדיניות שתקל על השיח בין ירושלים לווינגטון או בין ירושלים לבייג'ינג.

ד"ר עודד ערן הוא בעל תואר דוקטור (PhD) מטעם בית הספר לכלכלה של לונדון (London School of Economics), חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ולשעבר (2008–2011) ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. מילא שורת תפקידים בכירים בשירות החוץ ובמערכות הממשל של ישראל, וביניהם: ציר מדיני בשגרירות ישראל בווינגטון, שגריר ישראל באיחוד האירופי בבריסל, שגריר ישראל בירדן וראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע.

שמעון שטיין, עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, היה שגריר ישראל בגרמניה (2007–2001). לפני כן שירת כסמנכ"ל משרד החוץ לענייני CIS, מזרח אירופה ומרכז אירופה. השגריר שטיין כיהן בתפקידים נוספים בשירות החוץ בווינגטון, בגרמניה וכן בישראל, והיה חבר במשלחות ישראל לתהליכי משא ומתן רב־צדדיים בנושאי בקרת נשק.



מנהיגי יוון, ישראל וקפריסין (מימין לשמאל) בוועידת הסייבר בבאר שבע, 20 בדצמבר 2018. GPO/Kobi Gideon

## המדיניות הישראלית ביחס למשולש היחסים עם יוון וקפריסין

### אורנה מזרחי

המסגרת המשולשת ישראל-יוון-קפריסין מהווה נדבך חדש במדיניות החוץ הישראלית. מאז כינונה בינואר 2016 הולך ומתרחב שיתוף הפעולה בין שלוש המדינות: עד כה נערכו שבעה מפגשי פסגה בירושלים, באתונה ובניקוסיה, אשר חוללו פעילות משותפת במגוון רחב של תחומים. היוזמה לכינון המשולש הייתה אומנם של יוון וקפריסין, אך במערכת הישראלית ידעו לזהות את ההזדמנות ולהירתם למילוייה בתכנים ובעשייה. הטיפול המערכתי בישראל בנושא מהווה דוגמה חיובית לשיתוף פעולה בין-ארגוני, ובמיוחד בין המטה לביטחון לאומי (המל"ל) למשרד החוץ, אשר קידמו יחד את הנושא תוך שיתוף כלל משרדי הממשלה לגיבוש מדיניות כוללת ואינטגרטיבית מול מקביליהם ביוון וקפריסין. יש בגוש החדש כדי לחולל שינוי בארכיטקטורה האזורית באופן התורם לחוסנה הלאומי של ישראל. זאת, אם השותפות יצליחו להעמיק את שיתוף הפעולה ביניהן, לצרף מדינות נוספות למשולש ולהתמודד יחדיו עם האתגר המרכזי כיום לגוש מצד טורקיה, הרואה בו איום על האינטרסים שלה במזרח הים התיכון.

מילות מפתח: מדיניות חוץ; ישראל; יוון; קפריסין; מזרח הים התיכון; שיתוף פעולה אזורי; שיתוף פעולה ביטחוני; אגרגיה

## רקע – כישלון ניסיונות קודמים לכינון מסגרת אזורית

שאיפתה של ישראל לפתח את יחסיה עם מדינות שכנות מן המעגל השני היוותה נדבך מרכזי באסטרטגיית הביטחון הלאומי שלה מאז הקמתה, נוכח היחסים העוינים עם שכנותיה הקרובות. גישה זו אומצה כבר על ידי ראש הממשלה דוד בן-גוריון וזכתה לכינוי "החגורה הפריפריאלית". באותם ימים עמד על הפרק החזון לברית חשאית בין ישראל למעצמות האסלאמיות הגדולות: טורקיה, איראן ופקיסטן. באיגרת חשאית (יולי 1958) לנשיא ארצות הברית אייזנהאואר כתב בן-גוריון: "התחלנו לחזק את קשרינו עם ארבע ארצות שכנות במעגל החיצוני של המזרח התיכון – איראן, סודאן, אתיופיה וטורקיה..."<sup>1</sup>. בחלוף השנים ישראל השכילה אומנם לפתח את היחסים הדו-צדדיים עם חלק ממדינות אלה, אך לא לאורך זמן – והחלום לברית אזורית נגזז.

לשם חיזוק היציבות והפיתוח הכלכלי באזור. ב-1995 השיק האיחוד האירופי את היוזמה לשותפות בין אירופה למדינות הים התיכון, שאליה הצטרפה גם ישראל, אשר כונתה בהמשך "תהליך ברצלונה". לתהליך זה היו שותפות מדינות האיחוד האירופי ו-12 גורמים מאזור הים התיכון (ישראל, טורקיה, קפריסין, מלטה, מצרים, ירדן, סוריה, לבנון, מרוקו, אלג'יריה, לוב והרשות הפלסטינית כמשקיפה). אומנם מסגרת זו הולידה שיח דו-צדדי של ישראל עם חלק מהמשתתפות ועם האיחוד האירופי, בצד מפגשים רב-צדדיים, אך הניסיון לקדם פעילות משותפת כשל. במהלך השנים שחלפו מאז נמשכו הניסיונות להחיות תהליך זה ולכונן מסגרות אחרות לשיתוף פעולה. בתוך כך גובשה בפרזיז ב-2008 מסגרת המשך חדשה לתהליך ברצלונה, UFM (Union for the Mediterranean), הכוללת 43 מדינות וממשיכה לפעול מאז. מטרתה לקדם את שיתוף הפעולה לטובת היציבות והביטחון באזור, אך הישגיה עד כה מוגבלים ביותר.

## הפנייה למזרח הים התיכון – כינון המסגרת המשולשת עם יוון וקפריסין

החל מ-2010, בעקבות השיפור ביחסים הדו-צדדיים עם יוון וקפריסין, עלה הרעיון לכינון מסגרת חדשה במזרח הים התיכון. הרעיון צבר תאוצה בעקבות גילויי הגז באזור זה.

יש לציין כי שיתוף הפעולה המשולש עם יוון וקפריסין לא נולד כיוזמה ישראלית, אף שהרעיון הועלה תכופות על ידי גורמי עבודה במשרד החוץ. המסגרת המשולשת היא מתכונת שיזמו יוון וקפריסין מול מדינות נוספות במרחב (מצרים, ירדן), ושעת הכושר לכך הגיעה כשישראל אימצה מדיניות חוץ פרו-אקטיבית לפיתוח קשרים חדשים בזירה האזורית והבינלאומית. כך הצטלבו האינטרסים של ישראל עם חיפושיהם של מנהיגי יוון וקפריסין אחר שותפות בדרום מזרח הים התיכון, וזאת על רקע ההידרדרות ביחסי ישראל-טורקיה. השתיים הכירו ביכולתה של ישראל לתרום ליוון, שסבלה ממצוקה פנימית, ולקפריסין – שביקשה את קרבתה של ישראל בשל האינטרס המשותף בתחום הגז ונוכח האיום הטורקי עליה.

במערכת הישראלית זיהו את ההזדמנות שנוצרה למיסוד המשולש וגורמים מקצועיים במשרד החוץ ובמל"ל קידמו את הרעיון ודחפו למימושו. במקביל אימץ ראש הממשלה נתניהו את ההצעה שהשתלבה היטב בתפיסתו, כי על ישראל להשקיע מאמץ לפיתוח קשריה המדיניים, הכלכליים והביטחוניים, ובמיוחד בזירות חדשות קרובות ורחוקות (אירופה, אסיה, אפריקה ודרום אמריקה). זאת, נוכח הקשיים שבהם נתקלה

כך הצטלבו האינטרסים של ישראל עם חיפושיהם של מנהיגי יוון וקפריסין אחר שותפות בדרום מזרח הים התיכון, וזאת על רקע ההידרדרות ביחסי ישראל-טורקיה.

הזדמנות נוספת לקידום שיתוף פעולה אזורי הסתמנה כעבור שנים והפעם במעגל הקרוב, בעקבות הסכמי הביניים עם הפלסטינים (1993-1995) והסכם השלום עם ירדן (1994). ישראל ראתה בהסדרת יחסיה עם מדינות ערב שסביבה מרכיב מרכזי באסטרטגיה האזורית שלה, וההתקדמות דאז בתהליך ההכרה בישראל בעולם הערבי נטעה תקוות להרחבת שיתוף הפעולה האזורי וליצירת "מזרח תיכון חדש", בעיקר במרובע ישראל-פלסטינים-מצרים-ירדן. בשנים אלה אף נבחנה האפשרות לכינונה של ברית אזורית, אך תקוות אלה התנפצו מהר מאוד אל סלעי המחלוקת המוכרים: היעדר פתרון לבעיה הפלסטינית, בצד חוסר הרצון מסיבות פנימיות של המשטרים במדינות השלום – מצרים וירדן – לקדם את יחסיהן המדיניים והכלכליים עם ישראל נוכח משקעי העוינות העמוקים לישראל וההתנגדות ל"נורמליזציה" עימה, אשר נתפסה בקרב ציבורים רחבים במדינות אלה כתופעה שלילית שיש להוקיעה. לקושי בפיתוח יחסי ישראל עם שכנותיה תרמו גם הפערים הקיימים בין חוסנה של ישראל, עוצמתה הצבאית והישגיה הכלכליים והטכנולוגיים כדמוקרטיה מערבית, לבין הקשיים האינהרנטיים של מדינות אלה. בשנים אלה ישראל הייתה שותפה גם לניסיון של האיחוד האירופי לכונן מסגרת רחבה של שיתוף פעולה

כדי להתקרב לגבול עם ישראל כמובילת "הציר השיעי", תוך יצירת איום צבאי מוחשי יותר מבעבר על ישראל, מלבנון ומסוריה. הטלתה האזורית אומנם יצרה גם הזדמנות לפיתוח יחסי ישראל עם המדינות הערביות הפרגמטיות, ובעיקר ערב הסעודית ומדינות המפרץ, אבל היה ברור כי הסוגיה הפלסטינית עדיין מהווה חסם לכל התקדמות משמעותית במסלול זה. במציאות זו נדרשה ישראל לתור אחר מרחבים חדשים לשיתוף פעולה ולהפנות את פניה מערבה, לשותפותיה הטבעיות יותר במזרח הים התיכון. גם יוון וקפריסין היו שותפות לחשש מפני השלכות האירועים במזרח התיכון עליהן (גל ההגירה ששטף את אירופה דרך יוון ועלייתו של איום הטרור ביבשת).

ההידרדרות ביחסי ישראל-טורקיה מאז עלייתה לשלטון של מפלגת ה-AKP, בעלת האידאולוגיה השמרנית-אסלאמית בהובלתו של ארדואן (כראש ממשלה ממארכ 2003 וכנשיא מאוגוסט 2014), וביתר שאת בעשור האחרון, בעקבות משט המאווירמרמה לעזה (2010). מאמציה של ישראל לשמר את מערכת היחסים עם טורקיה עלו בתוהו, וההתנצלות הישראלית על תוצאות המשט נתקלה בהמשך במדיניותו העוינת ובהתבטאויותיו המתלהמות של ארדואן נגד ישראל. לפיכך היחסים עם טורקיה לא היוו עוד מכשול לקידומו של שיתוף הפעולה המשולש. היחסים עם האיחוד האירופי – שיתוף הפעולה במשולש עשוי גם לתרום לישראל, לנוכח הקושי בשנים האחרונות בקידום יחסיה עם האיחוד האירופי. למרות יחסיה הדו-צדדיים הטובים עם מרבית מדינות אירופה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הפך לאבן נגף מרכזית העומדת בפני קידום שיתוף הפעולה של ישראל במסגרות הפורמליות של האיחוד. מועצת האסוציאציה (המסגרת של הדיאלוג השנתי בין ישראל לאיחוד) אינה מתכנסת מזה כעשור. יתרה מכך, המדיניות הישראלית מצויה בביקורת מתמדת מצד האיחוד, המרבה לעסוק בדיוני המדיניים בנושא הישראלי-פלסטיני. קושי זה במסגרת הרחבה של האיחוד האירופי הוביל למאמץ ישראלי לקידום היחסים הדו-צדדיים עם שותפות בזירה האירופית וביניהן גם יוון וקפריסין, גם כדי שסייעו לשיפור היחס לישראל במסגרת האיחוד האירופי.

### האינטרסים של ישראל במסגרת המשולש

שיתוף הפעולה המשולש עם יוון וקפריסין, אשר מאז ינואר 2016 הוליד שבעה מפגשי פסגה (האחרון בינואר 2020) ופעילות משותפת בתחומים רבים, משרת את האינטרסים המדיניים, הביטחוניים והכלכליים של ישראל.

ישראל בפיתוח מעמדה וקשריה במערכת האזורית והבינלאומית – ובמיוחד באיחוד האירופי – בעיקר נוכח חוסר ההתקדמות בפיתוח הבעיה הפלסטינית. כך, הפניית המבט מערבה וכינון מסגרת חדשה לשיתוף פעולה בסביבתה הקרובה של ישראל השתלבו היטב במדיניות החוץ הכוללת שעוצבה באותה עת.

ההחלטה למסד את המשולש עם יוון וקפריסין הובילה למאמץ מערכתי בהובלת המל"ל ומשרד החוץ לכינון המסגרת החדשה: גיבוש מתכונת המפגשים ותחומי שיתוף הפעולה, תוך רתימתם של כלל משרדי הממשלה וניהול שיח אינטנסיבי עם המקבילים באתונה ובניקוסיה. בתוך כך סוכם על מפגשי פסגה של המנהיגים פעמיים בשנה, אשר במהלכם יתקיימו גם מפגשי שרים משולשים ודו-צדדיים, לדיון במכלול רחב של נושאים: ביטחון (בשגרה ובחירום), ביטחון פנים, אנרגיה, כלכלה ומסחר, תיירות, איכות סביבה, תרבות, בריאות וחינוך. בשנתיים האחרונות זכה המשולש לשדרוג נוסף, בעקבות ההחלטה לשלב בפעילותו גם את ארצות הברית כגורם תומך ומסייע.

### הנסיבות שתורמו לכינון משולש היחסים

ההתקדמות המהירה בפיתוח שיתוף הפעולה בין שלוש המדינות התאפשרה בשל הערכים המשותפים שלהן כדמוקרטיות ליברליות במזרח הים התיכון. תרמה לכך גם מחויבותם של שלושת המנהיגים באותה עת, שהפכו לשותפים אסטרטגיים: ראש הממשלה נתניהו לצד נשיא קפריסין אנסטסיאדיס וראש ממשלת יוון ציפראס, אשר הוחלף (ביולי 2019) על ידי ראש הממשלה הנבחר החדש מיצוטקיס – גם הוא תומך נלהב של ישראל. עם זאת, מבחינתה של ישראל העיתוי למיסוד המסגרת אינו מקרי והוא נובע בעיקר מהתפתחויות הבאות:

- הגילויים של מרבצי הגז באגן המזרחי של הים התיכון היוו מניע מרכזי לפיתוח שיתוף הפעולה, ובמיוחד עם קפריסין, לאור הגבול הימי המשותף. ב-2010 נחתם בין המדינות ההסכם לתיחום הגבול הימי, והצורך בשיתוף הפעולה התרחב עם גילוי של שדה הגז אפרודיטה, הנמצא ברובו הגדול בתחום המים הכלכליים של קפריסין, אך גולש גם לתחום ישראל. גילויי שדות הגז הטבעי יצרו הזדמנות וצורך לשיתופי פעולה בתחום ההפקה והיצוא של עתודות הגז, וכן אבטחת מתקני הגז והתנועה בים התיכון.
- אירועי הטלתה במזרח התיכון בעשור האחרון, אשר חשפו את חולשותיה ואת חוסר יציבותה של המערכת האזורית הקרובה, תרמו גם הם להפניית מבטה של ישראל מערבה. בה בעת גבר האיום מצד איראן, אשר ניצלה את מלחמת האזרחים בסוריה

הקורונה והירידה במחירי הנפט, נראה כי הצטמצמו האפשרויות לקידום ניצול משאבי האנרגיה במרחב זה. שיתוף הפעולה המשולש בתחום האנרגיה יוצר גם אפשרויות להרחבתו למדינות נוספות באזור. לאחרונה החל קורם עור וגידים הפורום האזורי בנושא הגז [EMGF](#) – [Eastern Mediterranean Gas Forum](#), אשר על הקמתו הוכרז בקהיר (ינואר 2019) והוא כולל נוסף על ישראל, קפריסין, יוון ואיטליה גם את מצרים ונציגים מירדן ומהרשות הפלסטינית (על הקמת מסגרת זו ראו: [וינטר ולינדנשטראוס, 2019](#)). מאז כנס היסוד של מסגרת זו התכנסו נציגי המדינות החברות פעם נוספת ביולי 2019. במקביל הולך ומתקדם פרויקט הענק המשותף להקמת רשת החשמל המשותפת [Euro Asia Interconnector](#), אשר יחבר ברשת אחת את ישראל, קפריסין, כרתים ויוון, ומתקיימים שיתופי פעולה בתחום האנרגיות המתחדשות.

בתחום הביטחוני קיים שיתוף פעולה נרחב בין שלוש המדינות. שיתוף הפעולה בתחום זה משרת את האינטרס הישראלי במספר ממדים:

הראשון – גיבוש מענה משותף לאיומים בים: על חופש התנועה והסחר בים (רוב סחר החוץ של ישראל לאירופה מתנהל דרך מזרח הים התיכון); על הנמלים; ועל מתקני האנרגיה בים. לשיתוף פעולה זה – בחסות האמריקאים – חשיבות מיוחדת גם בשל הרחבת הנוכחות הרוסית בים התיכון; המהלכים העוינים כלפי ישראל, קפריסין ויוון מצד טורקיה; והסכסוך בין ישראל ללבנון על סימון הגבול הימי.

השני – יצירת עורף אסטרטגי במלחמה. מדובר בעיקר בשימוש אפשרי של ישראל בשדות התעופה ובנמלי הים של מדינות אלה בזמן מלחמה; ובהצבת מחסני חירום מחוץ לטווח השיגור של הטילים ארוכי הטווח של גורמי "הציר השיעי".

השלישי – אימונים ותרגילים צבאיים משותפים, ובחלק מהמקרים בהשתתפות כוחות ממדינות נוספות (ארצות הברית ומדינות אירופיות נוספות). בתוך כך מתקיימים תרגילים משותפים של חילות הים, וחיל האוויר הישראלי מתאמן מזה מספר שנים ביוון. לדוגמה, בחודש מאי 2019 התקיים תרגיל משותף רחב היקף בקפריסין, בהשתתפות כוחות חי"ר וחיל האוויר.

הרביעי – לשלוש המדינות הסכמים בתחומי ביטחון הפנים והלוחמה בטרור, ויש בכך כדי לסייע לישראל, הן במאמץ למניעת טרור (בעבר נחשפה פעילותם של גורמי חזבאללה בקפריסין) והן בלחימה המשותפת נגד פשיעה.

בתחום הסיוע עקב אסונות טבע – ישראל כבר נזקקה בעבר לסיוען של יוון וקפריסין בעקבות שריפות

המסגרת החדשה יוצרת עבור ישראל חגורת תמיכה בהתמודדות עם האיומים עליה. במפגש הפסגה החמישי (מארס 2018) אמר ראש הממשלה נתניהו: "קשרים אלה מבוססים לא רק על אינטרסים משותפים וקרבה גיאוגרפית, הם מבוססים על ערכים משותפים באזור נפיץ ואלים מאוד. אנחנו חולקים היסטוריה ארוכה ותרבות עשירה. שלושתנו דמוקרטיה חיוניות שמוקירות פלורליזם, חירות ושלוש; **כוחות הטרור והקיצוניות הדתית מאיימים על כולנו. הברית בינינו היא עוגן של יציבות ושגשוג במזרח הים התיכון**" [ההדגשה אינה במקור]. מעניין לציין כי כמעט בכל התבטאויותיו הפומביות של נתניהו במפגשי הפסגה עם מנהיגי קפריסין ויוון הוא התייחס גם לאיום האיראני, העומד בראש סדר היום הישראלי, ודבריו אלה זכו לאוזן קשבת מצד שותפיו. כך למשל אמר נשיא קפריסין בראיון ערב המפגש הרביעי (מאי 2018) ברשת [i24 news](#) ב־8 במאי 2018, כי האיום על ישראל מצד איראן הוא גם איום על קפריסין, כשברקע מידע על כוונת איראן להקים בסיס בים התיכון.

**המסגרת החדשה יוצרת עבור ישראל חגורת תמיכה בהתמודדות עם האיומים עליה. במפגש הפסגה החמישי (מארס 2018) אמר ראש הממשלה נתניהו: קשרים אלה מבוססים לא רק על אינטרסים משותפים וקרבה גיאוגרפית, הם מבוססים על ערכים משותפים באזור נפיץ ואלים מאוד.**

בתחום האנרגיה ברור האינטרס בשיתוף פעולה, כדי להבטיח את המשך הפקת הגז בתחום המים הכלכליים של ישראל; לממש את זכויותיה על חלק מהגז המופק משדה הגז אפרודיטה; וכדי למצוא פתרון משותף ליצוא הגז אל מחוץ לאזור.

בסוגיית יצוא הגז נבחנות שתי אפשרויות עיקריות: האחת, אפשרות להעברת הגז למתקני ההנזלה במצרים. השנייה, הנחת צינור גז לאירופה שיעבור דרך קפריסין ליוון, ומשם לאיטליה. זהו פרויקט שאפתני ביותר (East Med Pipeline) הכולל הקמת צינור באורך של כ־1300 קילומטרים בים ו־600 קילומטרים ביבשה, ועלותו מוערכת בכ־6–7 מיליארד דולר. במפגש הפסגה המשולש האחרון באתונה (ינואר 2020) נחתם הסכם להנחת הצינור, והעיסוק בפרויקט זה נמשך למרות מורכבותו, עלותו הגבוהה והקשיים שמערימה טורקיה, המטילים צל כבד על הסיכויים לממשו: ההסכם אושר רק לאחרונה בפרלמנט היווני, ועל הפרק מפגש נוסף של שרי האנרגיה של שלוש המדינות לדיון בכך. עם זאת, אין להתעלם מהעובדה כי בעקבות מגפת

האסטרטגי בין המדינות ולתרום למימושם של חלק מהפרויקטים השאפתניים שעל הפרק, ובמיוחד פרויקט צינור הגז East Med, שבו מעורבת ארצות הברית. ראש הממשלה נתניהו התייחס לכך בפתח מפגש הפסגה המשולש השישי (מארס 2019), שבו השתתף גם מזכיר המדינה האמריקאי, ואמר כי השתתפותו של פומפאו מסמלת את תמיכת ארצות הברית במאמץ אזורי זה ומצביעה על כך שמדובר במסגרת שתפעל לאורך זמן.

## האתגרים העומדים בפני המסגרת המשולשת

טורקיה בראשות ארדואן מהווה את האתגר המרכזי לשיתוף פעולה במשולש זה. היא רואה בהתבססותו של הציור איום על האינטרסים שלה במזרח הים התיכון וחסם בפני שאיפותיו המעצמתיות של ארדואן. לטורקיה יחסים בעייתיים עם כל שלוש השותפות: אי-ההכרה שלה בקפריסין והקשיים בהשגת פתרון לסיום הסכסוך הטריטוריאלי עימה; המשך החיכוכים בין טורקיה ליוון; והיחסים המידרדרים בינה לישראל מאז עלייתו של ארדואן לשלטון. נראה כי הבנה זו הובילה את טורקיה למהלכי נגד במזרח הים התיכון. במסגרת מאמציה להכשיל את הפעילות המשותפת של המשולש חתמה טורקיה בחודש נובמבר 2019 על ההסכם לתיחום הגבול הימי עם "ממשלת ההסכמה הלאומית" בטרפולי (לפירוט על אודות ההסכם ראו: [לינדנשטראוס, פויר ווינר, 2019](#)). הסכם זה, אשר זכה לגינוי מצד שלוש המדינות וגורמים נוספים במרחב, מותח קו בין דרום-מערב טורקיה לבין צפון-מזרח לוב, תוך התעלמות מהאינטרסים של יוון וקפריסין, והוא מהווה כאמור איום משמעותי על היכולת לממש את התוכנית של שלוש המדינות להקמת צינור הגז East Med. מצטרפות לכך גם פרובוקציות נוספות מצד טורקיה, כגון פעילות לחיפוש גז ונפט בים במרחב הקפריסאי ומהלכים עוינים ביבשה ובים מול יוון.

גם לעימותים הקיימים והעתידיים בין ישראל לבין מדינות ערב במרחב הים התיכון יכולות להיות השלכות שליליות על פיתוח היחסים במשולש. מדובר בעיקר בחיכוכים עם הגורמים השוכנים לחופי הים התיכון, ואשר ישראל מצויה עימם בעימות פעיל: לבנון, סוריה וחמאס ברצועת עזה. כמו כן ייתכנו השפעות שליליות בעקבות ערעור היציבות במצרים או שינוי המשטר שם, שיפגעו ביחסים עם ישראל. גם התפתחויות שליליות בזירה הפלסטינית עלולות להעיב על יחסי השותפות במשולש (קריסת הרשות הפלסטינית או מהלכים ישראלים לשינוי הסטטוס קוו, כגון סיפוח), נוכח המחויבות של יוון וקפריסין לעמדות הרשמיות של האיחוד האירופי בנושא הפלסטיני.

בלתי נשלטות. יוון וקפריסין נרתמו לסייע בכיבוי השריפה בכרמל ב־2010, וסיוע זה מוסד ותורם לכיבוי גלי השריפות הנוספים (2016, 2019). כמו כן קיים שיתוף פעולה בתחום החילוץ וההצלה ונערכים תרגילים משותפים ייעודיים לכך. על הפרק גם אפשרות לקדם חמ"ל משותף למצבי חירום (שריפות, רעידות אדמה, הצפות), בשאיפה לשיתוף מדינות נוספות ולאחרונה בהקשר של מגפת הקורונה כאתגר משותף המחייב שיתוף פעולה.

עוד אינטרס הוא הזדמנויות כלכליות לישראל, כמו למשל הגדלת היקף התיירות הנכנסת ממדינות אלה (תיירות דתית ורפואית, שיט). בלטה בהקשר זה מדיניות יוון וקפריסין בהתייחסות לישראל כאל "מדינה ירוקה" בעקבות משבר הקורונה ואפשרות כניסת תיירים ישראלים ללא מגבלות. כמו כן יצוינו האפשרות להרחבת הפעילות המסחרית והקשרים המתפתחים בתחומי התקשורת, הבריאות ואיכות הסביבה (הסכמים למניעת זיהום בים ולהגנה על החופים, ניהול שפכים, פיתוח טכנולוגיה ירוקה), וכן שיתופי פעולה בתחום התרבות.

אינטרס נוסף הוא התועלת הצפויה מתרומת ישראל לשותפותיה בתחומי החדשנות והטכנולוגיה, כולל בתחום הגנת הסייבר. במסגרת זו אירחה ישראל את באי כינוס הפסגה החמישית בבאר שבע (דצמבר 2018), תוך חשיפת מערך הסייבר הלאומי וה-CERT (המרכז הלאומי לניהול אירועי סייבר) הישראלי.

בממד המדיני – ככל שמעמיקים הקשרים הולך ומתעצב גוש גיאופוליטי אזורי, אשר ביכולתו לסייע לישראל בזירה המדינית. יוון וקפריסין אכן נרתמות לתמיכה בישראל, ובמיוחד בדיונים בהקשר לישראל במסגרת האיחוד האירופי. אומנם יכולתן לתרום במסגרת זו מוגבלת נוכח העובדה שהחלטות באיחוד מתקבלות בקונצנזוס, אך יש באפשרותן לחסום לעיתים החלטות נגד ישראל. כך למשל, יוון בתמיכת קפריסין עמדה בראש המתנגדים לסימון מוצרים מן ההתנחלויות. המשולש מהווה גם גרעין לפיתוח שיתופי פעולה של ישראל עם גורמים נוספים במרחב הים התיכון ובאירופה. כבר עתה הוא תורם לקידום יחסי ישראל גם עם מצרים וירדן, לפחות בתחום האנרגיה, במסגרת ה-EMGF. אפשר שבעתיד תהיה לכך גם תרומה להשגת הסכמה בין ישראל ללבנון בנושא סימון הגבול הימי ביניהן וחלוקת הרווחים מהפקת הגז בבלוקים שבמחלוקת.

הצלחתה של ישראל להביא לשיתופה של ארצות הברית בפעילות המשולש משרתת את האינטרס הישראלי בחסות האמריקאית המעצמתית להבטחת ביטחון מזרח הים התיכון. אומנם המעורבות האמריקאית נובעת גם מתוך האינטרס של ארצות הברית (בעיקר מול רוסיה), אך יש בחסות זו גם כדי לבצר את הקשר

על ידי המרצתן של מדינות אלה להצטרף לגרמניה ולהכריז על חזבאללה ארגון טרור, בנפרד מעמדתו הרשמית של האיחוד האירופי בנושא.

כמו כן יש לבחון את האפשרות להרחבת המסגרת על ידי הכללת איטליה ואולי מדינות אירופיות נוספות, בצד ביסוס המעורבות והתמיכה האמריקאית, במטרה לקדם את הרעיון הישן של ברית אזורית רחבה, שתתרום לביטחונה של ישראל וליציבות האזורית. בתוך כך מומלץ לוודא שלא לנכר בפעילות זו את טורקיה, שכן בעידן שלאחר ארדואן היא עשויה לחזור ולהיות שותפה חשובה. כמו כן, יש לדאוג לכך ששיתוף הפעולה האסטרטגי עם מדינות באירופה לא יצטייר בעיני גורמים במזרח התיכון כברית נגד מדינות האסלאם, או כזה שבא על חשבון יחסיה של ישראל עם שכנותיה הערביות.

אורנה מזרחי היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי, שהצטרפה למכון לאחר שירות ארוך שנים במערכת הביטחונית. בתפקידה האחרון שימשה סגנית ראש המל"ל (המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה) למדיניות חוץ. במסגרת תפקיד זה היא ריכזה גם את הטיפול במסגרת המשולשת ישראל-יוון-קפריסין. בצה"ל שירתה בחטיבת המחקר באמ"ן ובחטיבה לתכנון אסטרטגי באגף התכנון (סגן-אלוף בדימוס).

## הערות

- 1 Liel, A. (2008). *Demo Islam, Islamic democracy in Turkey*. Hebrew University in Jerusalem Press, p. 183

שיתוף הפעולה של יוון וקפריסין עם ישראל מבוסס אומנם על אינטרסים וערכים משותפים, אבל אלה יכולים גם להשתנות בעקבות התפתחויות פנימיות בכל אחת ממדינות אלה, כמו גם עקב שינויים אפשריים במאזן הכוחות האזורי ובאירופה. זאת ועוד, ייתכנו חילוקי דעות ביחס לאופן ולקצב ההתקדמות בתחומי שיתוף הפעולה שסוכמו עד כה במשולש, בדגש על המכלול הביטחוני ובנושא האנרגיה, כמו גם בעקבות חילוקי דעות אפשריים בעתיד נוכח המשך מאמצי יוון וקפריסין לקדם – במקביל למשולש היחסים עם ישראל – גם את יחסיהן עם מצרים, ירדן ולבנון.

## סיכום והמלצות להמשך

מיסודה של המסגרת המשולשת מהווה הישג למדיניות החוץ האזורית של ישראל. שיתוף הפעולה בין המדינות צבר תאוצה בתוך זמן קצר, ומאז כינונו של המשולש ב-2016 תחומי הפעילות המשותפים רק הולכים ומתרחבים. למעשה, זו הפעם הראשונה שישראל מצליחה להשתלב בברית אסטרטגית משולשת ולחולל שינוי של ממש בארכיטקטורה האזורית, באופן התורם לחוסנה הלאומי. יש בכך גם כדי לבסס את שייכותה של ישראל למרחב זה ולהעמיק את זהותה כמדינה ים-תיכונית.

עם זאת נראה כי הפוטנציאל הטמון בשיתוף הפעולה בין שלוש המדינות טרם הגיע לכדי מיצוי, והממשלה החדשה בישראל תצטרך לפעול להעמקתו ולהרחבתו על מנת למצות את הפוטנציאל הרב הטמון בו. זאת למשל



נשיא רוסיה ולדימיר פוטין בסוריה, 7 בינואר 2020. kremlin.ru

## רוסיה כאתגר לביטחונה הלאומי של ישראל – האומנם "נמר של נייר"?

דניאל ראקוב

המדיניות הרוסית במזרח התיכון מאתגרת את האינטרסים בתחום הביטחון הלאומי של ישראל, והדבר לא ישתנה בשל משבר הקורונה. מנגד הוכח כי הדיאלוג עם מוסקבה ותמרון מדיני בינה לבין מדינות המערב מצליחים לקזז מהסיכונים לישראל ולהנביט הזדמנויות. נכון להמשיך בשיח מול מוסקבה, לחזק את מנגנוני הקשר הרוחביים (מתחת לדרג המנהיגים) ולהיזהר מפגיעה בחיילים ובנכסים הרוסיים בסוריה, שעלולה להוביל למשבר חמור מזה שאירע לאחר תקרית הפלת מטוס הביון הרוסי בסוריה ב־2018. בחודשים הקרובים עשוי להיפתח חלון הזדמנויות לקידום עמדותיה של ישראל ביחס לסוריה וליראן, אם תנסה מוסקבה להגיע ל"הסדרי ביניים" עם ממשל טראמפ ומדינות אירופה עוד בטרם הבחירות לנשיאות ארצות הברית. לטווח הארוך – על ישראל להיערך לתרחיש של החרפה בתחרות הבין־מעצמתית באזור ולשכלל את המנגנונים הממלכתיים והאקדמיים ללמידה על אודות רוסיה ולפיתוח מכשירי מדיניות להתמודדות עימה.

מילות מפתח: ישראל, רוסיה, ביטחון לאומי, ארצות הברית, איראן, סוריה, נפט, גרעין אזרחי, מכירות נשק, מב"ם

## מבוא

תהליך חזרתה של רוסיה לתפקיד מוביל במזרח התיכון, שהואץ מאז החלה התערבותה הצבאית בסוריה בספטמבר 2015, הפך את הסביבה האסטרטגית של ישראל למורכבת יותר, והעמיד את ירושלים בפני תמהיל של איומים והזדמנויות ברובד האזורי, הבין-מעצמתי והדו־צדדי. האתגר המרכזי שניצב בפני ירושלים בהקשר הרוסי הוא המתח בין שימור השותפות האסטרטגית עם ארצות הברית לבין הרצון לממש אינטרסים אזוריים קונקרטיים המחייבים התקרבות למוסקבה – שנתפסת בווינגטון כיריבה מרה.

עם זאת, קהילת המדיניות והביטחון הישראלית מתקשה להכריע אם רוסיה היא “נמר של נייר” או “בריון שכונתי” שאין צורך להתרגש ממנו (אבחנה הנתמכת בעיקר בהשוואת הכלכלה הרוסית לזו של ארצות הברית, סין או האיחוד האירופי, שכל אחת מהן גדולה כמעט בסדר גודל מזו הרוסית), או שמא מדובר **במעצמה** שיכולה לאתגר במידה משמעותית את ביטחונה הלאומי של ישראל. בחודשים האחרונים מתעוררת שאלה נוספת: האם בעקבות משבר הקורונה התפקיד הרוסי באזורנו יתחזק או ייחלש, וכיצד הדבר עשוי להשפיע על ישראל?

## ישראל בסבך המעצמות

הידוק השיח המדיני והביטחוני של ישראל עם רוסיה מתרחש כשיחסיה של זו עם המערב, ובפרט עם ארצות הברית, מידרדרים **מדחי אל דחי**. רוסיה **מוגדרת** כאתגר עיקרי (שני רק לסין) לביטחון הלאומי האמריקאי, מסד הסנקציות עליה **הולך ומתרחב** ושתי המדינות **מתקשות** לשמר ערוצי שיח פתוחים (לא כל שכן לשתף פעולה) בכל תחום כמעט. הקשר עם רוסיה מצוי במוקד של מחלוקת פוליטית לוהטת בין הקונגרס לנשיא האמריקאי, שמואשם ב“חיבת יתר” למוסקבה.

ליריבות גואה זו ביטויים גם **במזרח התיכון**, כאשר שתי המעצמות מתקשות לשתף פעולה סביב **אינטרסים משותפים** קונקרטיים באזור, בשל חוסר האמון הבסיסי והחשש האמריקאי כי הסדר אזורי יעניק לרוסיה חיזוק לא רצוי במישור הגלובלי.

היחסים הקרובים של ישראל עם רוסיה זוכים ל**ביקורת** מצד ידידיה בארצות הברית ובאירופה. אלה תוהים מדוע ישראל, וראש הממשלה נתניהו באופן אישי, מבטאים לגיטימציה לרוסיה באמצעות שיחות טלפון ומפגשים תכופים עם הנשיא פוטין. ישראל אסירת תודה לצבא האדום (הסובייטי) על שחרור מחנות ריכוז והשמדה בפולין במלחמת העולם השנייה, והיא מבטאת זאת בפומבי תוך הבעת הוקרה לרוסיה ולצבאה, כיורשי מורשת הצבא האדום. עם זאת, נמתחת על ישראל

ביקורת כי בכך היא מסייעת לרוסיה **לקדם נרטיב פוליטי** שנתפס במדינות מזרח אירופה כחותר תחת ריבונותן. ביקורת כזאת התחזקה במיוחד לאחר **התייצבות** נתניהו במצעד הניצחון בכיכר האדומה במוסקבה (2018) ו**ביקור** פוטין בישראל, במסגרת “פורום השואה” (2020). רוסים רבים סבורים כי לישראל השפעה **מכרעת** על האסטרטגיה האמריקאית בסוריה וביחס לאיראן, וחותרים להסתייע בירושלים בגיבוש הסדרים מדיניים עם ווינגטון (כפי שבא לידי ביטוי **במפגש ראשי המועצות לביטחון לאומי** בירושלים, ביוני 2019). הם מבקשים להביא ליציאה מלאה של הכוחות האמריקאיים מסוריה, להביא את העולם להשלים עם הישגות אסד ולגייס תרומות לשיקום סוריה. בתמורה מציעים הרוסים ערבויות ביטחון לכורדים ותהליך מדורג לדחיקת האיראנים מסוריה.

מנגד, רבים במערב מביעים **ספק** אם יש “משפט קיום” ליכולתה של ישראל לגשר על המחלוקות בין מוסקבה לווינגטון, אפילו בהקשר האזורי הצר. חוסר האמון בין האמריקאים לרוסים בכלל ופערי עמדות בהקשר הסורי בפרט הם **עמוקים**. לא מזהה כעת נכונות אמריקאית להעניק לרוסיה **תמורה משמעותית** עבור ההבטחות לסייע להסגת האיראנים בעתיד, וקשה לראות פריצת דרך הסדרית בהקשר הסורי עד סוף ימי ממשל טראמפ הנוכחי. גם אם יושג עד תום 2020 הסדר כלשהו – יהיה קושי להניע שינוי מהותי “בשטח” בסוריה.

נדמה כי חרף הלחץ הגובר על ירושלים “לבחור צד”, היא עודנה יכולה לפלס לעצמה דרך אמצע בעימות הרוסי-מערבי. ברי לכול כי עומק קשריה עם ארצות הברית ומדינות המערב רב מזה שנרקם בינה לבין רוסיה. מעידים על כך הקשרים הביטחוניים והכלכליים הענפים של ישראל עם ארצות הברית ועם האיחוד האירופי, העולים בחשיבותם על אלה עם מוסקבה. מנגד, התהדקות קשרי ירושלים-מוסקבה בשנים האחרונות מתבטאת בעיקר במישור הסמלי או הכלכלי, ונותרו חסמים רציניים בשיתוף הפעולה הביטחוני או הטכנולוגי ביניהן.

פרשת הסגרתו של ההאקר הרוסי בורקוב (Burkov) לארצות הברית בסוף שנת 2019 (חרף לחץ רוסי כבד על ישראל למנוע זאת) מעידה כי כשישראל נדחקת אל הקיר ועליה לבחור בין מוסקבה לווינגטון, היא בוחרת באחרונה. גם במוסקבה מבינים זאת וממעיטים להעמיד את ישראל בפני צומתי הכרעה כאלה, שעלולים להמחיש בפומבי את מגבלות ההשפעה שלה.

לפי שעה סין משחקת תפקיד צבאי-פוליטי **משני** באזור ונמנעת מתחרות – עם ארצות הברית וגם עם

בפרספקטיבה של כחמש שנים ניתן לסכם כי גישת ההידברות עם מוסקבה השתלמה לישראל. חרף עליות ומורדות, ככלל נשמר חופש הפעולה של צה"ל בסוריה, ורוסיה משתדלת מאוד להימנע מעימות ישיר עם ישראל. מוסקבה אינה רואה בישראל יריבה, היא מעריכה את יחסיה עם ישראל מעבר לזירה הסורית ואינה רוצה לבחור צד בעימות הישראלי-איראני.

**בפרספקטיבה של כחמש שנים ניתן לסכם כי גישת ההידברות עם מוסקבה השתלמה לישראל. חרף עליות ומורדות, ככלל נשמר חופש הפעולה של צה"ל בסוריה, ורוסיה משתדלת מאוד להימנע מעימות ישיר עם ישראל. מוסקבה אינה רואה בישראל יריבה, היא מעריכה את יחסיה עם ישראל מעבר לזירה הסורית ואינה רוצה לבחור צד בעימות הישראלי-איראני.**

מנגד, רוסיה עושה מאמצים כדי שישלם לא תתעלם מהאינטרסים שלה, ובראשם בניית לגיטימציה להגמוניה רוסית בסוריה כבסיס לחיזוק המעמד האזורי והמעצמתי והגנה על חיילים ועל נכסים רוסיים. היא משמיעה לעיתים קרובות ביקורת חריפה על מהלכי ישראל בסוריה. ברקע לביקורת זו:

- מורת רוח של משרד ההגנה הרוסי מרמת תיאום התקיפות מצד צה"ל, והחשש מתקלות מבצעיות שיביאו לפגיעה בחיילים רוסיים, בדומה לתקרית הפלת המטוס הרוסי על ידי הסורים (ספטמבר 2018);
  - מבוכה מתמשכת של הרוסים מול איראן, שותפתם למערכה בסוריה (ואף מעבר לכך), כאשר מוסקבה נתפסת כמי מאפשרת לישראל לפגוע בכוחות פרו-איראניים בסוריה;
  - הפגיעה במוניטין של מערכות נשק רוסיות שבידי הסורים, שמושמות לעתים קרובות על ידי צה"ל. בנסיבות שבהן **גובר הסיכון** כי תקיפות ישראל בסוריה יתפתחו במהירות להסלמה רחבה, עד כדי מלחמה, ישראל צריכה לשאול את עצמה איזה תפקיד ימלאו הרוסים בחירום. בעוד שלמוסקבה עשוי להיות עניין רב לסייע **לסיום מהיר של הסלמה**, היא גם עלולה לאתגר את ישראל בנסיבות של ניגוד אינטרסים חריף בין מוסקבה לבין ירושלים במסגרת המערכה, או אף בגין פגיעה בלתי מכוונת ברוסים.
- רוסיה, שמצויה בתווך בין המחנות היריבים השונים בסוריה (טורקיה, המשטר והאיראנים, ישראל, ארצות הברית ואחרים), אינה מצליחה להביא בכוחות עצמה לשינוי יסודי במבוי הסתום האסטרטגי בסוריה, בפרט כל עוד ארצות הברית משמרת נוכחות צבאית באזור הכורדי.

רוסיה. קשה לומר כי מוסקבה ובייג'ינג משתפות פעולה באופן הדוק במזרח התיכון. רוסיה וסין חותרות להימנע ממצבים שייתקע ביניהן טריז, ובפרט לא להצביע **זוג נגד** בדיוני מועצת הביטחון של האו"ם. עם זאת, מדיניות הלחץ הכפול של ארצות הברית על סין ורוסיה וכריכתן יחד עם איראן כ"משטרים ריאקציוניים" עלולות לדחוק אותן בטווח הבינוני והארוך לשיתוף פעולה פעיל יותר נגד ההשפעה האמריקאית באזור. תרחיש עתידי כזה לא יתרום לשימור חופש הפעולה המדיני של ישראל.

## רוסיה ברובד האזורי: עידן ה"חברים אויבים" (frienemies)

בחלוף כחמש שנים מאז התערבה רוסיה בסוריה, היא יכולה להיות שבעת רצון משיפור מעמדה האזורי. היא מינפה את הישגיה הצבאיים הטקטיים בסוריה (הבטחת שרידות משטר אסד, החזרת רוב שטח המדינה לשליטתו וחכירה **לחצי מאה ויותר** של שני בסיסי קבע צבאיים בסוריה) לתדמית של שחקנית פרו-אקטיבית בענייני האזור. מוסקבה גיבשה סדר יום חיובי מול כל אחת ממדינות האזור באמצעות תמיכה מדינית, שיתופי פעולה כלכליים אסטרטגיים, לחימה משותפת או תיאום מחירי הנפט, ומשמרת לצידם גם מנופי לחץ מגוונים. בשונה מהתחזיות, צבא רוסיה לא "מתבוסס בבז" הסורי" – הנוכחות הרוסית הצבאית בסוריה מוגבלת לאלפים אחדים של חיילים, ונכון להאמין להצהרות הרוסים כי **עלותה מוגבלת ביחס להישגיה**.

השחקנים באזור מתבוננים על רוסיה בחשדנות, אולם מזהים כי זו נחושה להישאר לאורך זמן בנוף המזרח-תיכוני ואף להעמיק את מעורבותה – להבדיל מהצהרות הנשיא טראמפ על העניין לצמצם את הנוכחות הצבאית בו. גם אם המציאות שונה מהצהרותיו, היא נתפסת באזור כסיום עידן פאקס אמריקנה (Pax Americana) וכהתחזקות רוסית. בתוך כך, הקשרים עם מוסקבה מחזקים את כוח המיקוח של שחקני האזור מול וושינגטון.

הנושאים הבעורים ביותר עבור ישראל בהקשר של הנוכחות הרוסית בסוריה הם חופש הפעולה הצבאי בזירה הצפונית והאפשרות להסתייע במוסקבה בדחיקת ההתבססות הצבאית האיראנית. ישראל **התקשתה להתעלם** מהופעתה של רוסיה כ"שכנתה החדשה". היא בחרה בחיזוק ההידברות ובכינון המנגנון הצבאי למניעת חיכוך (de-confliction) עם מוסקבה, חרף החשש כי הכניסה הרוסית לסוריה תחזק את מחנה אויבי ישראל – ובראשם איראן. למעשה, ישראל ורוסיה הסכימו שלא להסכים ביחס לאיראן וסוריה, אך הביעו מחויבות למנוע עימות צבאי ישיר ביניהן.

היצוא האמריקאי לאזור ועימם מחויבות וושינגטון להבטחת ה-QME – היתרון האיכותי של צה"ל.

- הרוסים בונים כיום עשרה כורים גרעיניים במזרח התיכון (שניים באיראן, ארבעה במצרים וארבעה בטורקיה). ראוי להערכה הקפדתם שלא למכור להן טכנולוגיה שעלולה לשמש בפרויקטים של גרעין צבאי כגון מעגל הדלק הגרעיני. גישה זו עשויה להקנות לרוסיה בעתיד תפקיד חשוב בניסיון להניא את מדינות האזור ממרוץ חימוש גרעיני. בה בעת, קיום החלופה הרוסית בתחום הגרעין האזרחי מסייע לערב הסעודית לדרוש מארצות הברית ומספקיות טכנולוגיה אחרות להימנע מהתחייבויות שעלולות להגביל אותה בעתיד, אם תרצה לפנות למסלול גרעין צבאי.
- אנרגיה – קיים פוטנציאל לניגוד אינטרסים עם רוסיה בנושא יצוא הגז הישראלי לאירופה, שעלול להעמיק לאור האינטרס של מוסקבה לשמר את מעמדה כספקית הגז המרכזית של אירופה. רוסיה מפעילה יחד עם טורקיה צינורות יצוא גז לדרום אירופה, וחותרת להפוך לשותפה במיזמי הפקת גז ונפט שונים באזור (לבנון, סוריה, עיראק, איראן, לוב ומצרים). אף כי הרוסים אינם מתבטאים בנושא במישרין, קונסורציום הגז המתהווה בין ישראל, יוון, קפריסין, מצרים ואיטליה עלול להיתפס בעיניהם כאיום על האינטרסים שלהם.
- תוצרת חקלאית – אחת מהשלכות הסנקציות הכלכליות המערביות על רוסיה היא צמיחת המגזר החקלאי ברוסיה והפיכתה ליצואנית הגדולה בעולם של חיטה ושל מיני דגנים נוספים. מדינות במזרח התיכון, לרבות ישראל, הן בין הלקוחות הגדולים של רוסיה בתחום זה, באופן שעשוי להעניק למוסקבה מנוף השפעה על ביטחון המזון בחלק ממדינות האזור. מנגד, לישראל, שמתמחה בידע חקלאי ומשתפת פעולה עם רוסיה בתחום זה, עשויות גם לצוץ הזדמנויות בתחום.

### היחסים הדו־צדדיים

בעוד אזרחי ישראל הולכים להצביע בבחירות לכנסת ב־17 בספטמבר 2019, **נאם** הנשיא פוטין בוועידה השנתית של קרן היסוד במוסקבה וסיפר כי הוא רואה בישראל מדינה דוברת רוסית, בזכות קרוב לשני מיליון עולים מברית המועצות לשעבר החיים בה, ושיבח את ראש הממשלה נתניהו על תרומתו האישית לשיפור היחסים בין המדינות.

פוטין האדיר את גודל “הקהילה הרוסית”: מספר יוצאי ברית המועצות לשעבר בישראל **קרוב יותר למיליון**,

מנגד, בשעה שארצות הברית חותמת עם הטאליבאן על **הסכם נסיגה הדרגתית** מאפגניסטן – שותפיה של ארצות הברית באזור וישראל בתוכם נדרשים להיערך ביתר שאת לתרחיש נסיגה אמריקאית חד־צדדית מסוריה, שתקל התבססות איראנית אך גם תחזק את התפקיד הרוסי. יחסי רוסיה־איראן הם **מורכבים**: אומנם שתי המדינות שותפות בעניין להגביל את ההשפעה האמריקאית באזור ולשמר את שלטון אסד בסוריה, אולם ביחסי המדינות קיימות חשדנות היסטורית ושונות תרבותיות. התמיכה הרוסית בהסכם הגרעין (2015) עם איראן אינה נובעת מנאיביות אלא מהערכה כי ההסכם הוא הרע במיעוטו, ובלעדיו יגבר הסיכון לפנייה איראנית לעבר גרעין צבאי. ברור לקרמלין שיחסי רוסיה־איראן הם “כלים שלובים” עם רמת יחסי רוסיה עם המדינות הסוניות ועם ישראל. רוסיה מעוניינת להמשיך בקשר קרוב עם איראן, אך פערים רבים בין שתי שחקניות אלה מותירים בידי ישראל מרחב פעולה מדיני משמעותי מול מוסקבה.

**מודל ההשפעה של רוסיה במזרח התיכון נדרש להתגבר על מגבלות בעוצמתה הכלכלית. הרוסים בוחרים בגישות תחרותיות א־סימטריות. בין היתר הם מבקשים להיקשר עם מדינות האזור בחוזי ענק במספר מגזרים בעלי חשיבות אסטרטגית ברמה הלאומית של כל מדינה באזור, שגם מבססים מנופי לחץ עתידיים עליהן מצד מוסקבה.**

מודל ההשפעה של רוסיה במזרח התיכון נדרש להתגבר על **מגבלות בעוצמתה הכלכלית**. הרוסים בוחרים **בגישות תחרותיות א־סימטריות**. בין היתר הם מבקשים להיקשר עם מדינות האזור בחוזי ענק במספר מגזרים בעלי חשיבות אסטרטגית ברמה הלאומית של כל מדינה באזור, שגם מבססים מנופי לחץ עתידיים עליהן מצד מוסקבה. בכך רוסיה מנסה לנצל את יתרונותיה היחסיים – מכירת נשק, בניית תחנות כוח גרעיניות, השתלבות במיזמי אנרגיה (בדגש על נפט וגז) ואספקת התוצרת החקלאית. בכל אלה כרוכות השלכות על האינטרסים הביטחוניים של ישראל:

- מכירת נשק – רוסיה עלולה לספק ליריביה של ישראל יכולות ששוחקות את העליונות הצבאית הישראלית באזור. בשנים הקרובות יהיה לרוסים תפקיד מרכזי בשיקום צבא סוריה, והם יבקשו לנצל את סיום אמברגו הנשק על איראן על ידי עסקאות משמעותיות. לרוסים תפקיד חשוב ברכש הצבאי של מצרים, והתחרות הרוסית־אמריקאית על שוק הנשק המזרח־תיכוני יוצרת סיכון לשחיקת חסמי

מנהיגים. אין זה ייחודי גם ביחס לנתניהו – פוטין שמר על יחסים טובים גם עם אהוד אולמרט ועם אריאל שרון. עם זאת, סביר להניח שפוטין מאמין בכנות כי עבודה משותפת רציפה של 11 שנים עם נתניהו אפשרה לו להביא את יחסי ישראל-רוסיה לשיאם ההיסטורי הנוכחי. לרמה זו של יחסים אישיים הייתה חשיבות מכרעת בשנים האחרונות ביכולת לפתור בעיות בין המדינות. הדבר בא לידי ביטוי באופן בולט בגישה של פוטין למשבר הפלת המטוס הרוסי על ידי הסורים, שבו משרד ההגנה הרוסי הטייל על ישראל אחריות למותם של 15 קצינים רוסים. פוטין אומנם גיבה את צבא רוסיה, אולם קבע כי לא היה זה מהלך מכוון מצד ישראל, והדבר תיחם את המשבר בזמן והגבילו לתחום הביטחוני בלבד (בשונה מהמשבר עם טורקיה בנובמבר 2015, עת תקרית צבאית הובילה לפגיעה רוחבית בכל מכלול היחסים הרוסי-טורקי). גם פרשיית מעצרה ברוסיה של נעמה יששכר נפתרה רק דרך מעורבות אינטנסיבית של נתניהו מול פוטין (אף כי לטיפול בדרג זה היה גם מחיר – הפרשה האפילה על כל סדר היום הישראלי-רוסי למשך חודשים). בתוך כך פוטין הצליח לקדם באמצעות קשר זה נושאים החביבים עליו אישית – בדגש על החזרה לידי מוסקבה את השליטה על **נכסים דתיים בירושלים** שהוקמו בתקופה הצארית.

בהשוואה לשליטי העבר ברוסיה, פוטין ייחודי למדי ב**חיבתו ליהודים** ובהערכה להצלחותיה של ישראל. הוא נוהג לשבח את הישגי ישראל בתחום **המאבק בטרור**, את נחישותה בהגנה על האינטרסים הביטחוניים שלה ואת **הישגיה הטכנולוגיים**. הרוסים מעוניינים להסתייע בטכנולוגיה ישראלית ביטחונית ואזרחית, בדומה **לרכש** כלי טיס בלתי מאוישים מ-2009, שמשמשים "סוסי עבודה" של צבא רוסיה עד עצם היום הזה. עם זאת, התחרות האמריקאית-רוסית מקשה מאוד על ישראל לשתף פעולה עם רוסיה בתחומי המדע והטכנולוגיה, מחשש לפגיעה בשיתופי הפעולה עם מדינות המערב. בלאו הכי רוסיה וישראל מתחרות בשוק הנשק העולמי, **והן חשדניות** זו כלפי זו בכל הנוגע לפוטנציאל המודיעיני וההתקפי של הארסנל הקיברנטי שברשותן.

הגישה החיובית של פוטין כלפי ישראל באה לידי ביטוי גם בכך שבימי שלטונו הלכה ופחתה הביקורת על ישראל בכל הנוגע למחלוקות בין המדינות שאין להן פתרון קרוב באופק. המחלוקות בין רוסיה וישראל בנושא הגרעין האיראני, הסכסוך הישראלי-פלסטיני וביחס לדימוי הגרעיני של ישראל נעשו פחות פומביות ופחות יצריות. שתי המדינות מצאו דרכים להגביל את השפעת המחלוקות על שאר תחומי שיתוף הפעולה, וגילו כי שיח רציף על כך עשוי להביא להבנות פרגמטיות

מקצתם מתנהלים בעברית יותר מאשר ברוסית, וחלק מהצעירים אינם יודעים רוסית כלל. שיעורם באוכלוסייה הכללית בישראל 11-15 אחוזים. לא מדובר בקהילה הומוגנית, גם לא **בהעדפותיה הפוליטיות**, אף כי שכבת האוכלוסייה המבוגרת אכן משמרת זיקה תרבותית לרוסיה.

הניסיון של פוטין לשקם את מעמדה של רוסיה כמעצמה גלובלית כולל גם **טיפוח קשר עם הפזורה** דוברת הרוסית בעולם. במרחב הפוסט-סובייטי מוסקבה מנסה לפרוש את חסותה על בני המיעוט הרוסי באופן המערער על הריבונות של המדינות החדשות שקמו על חורבות ברית המועצות. עד השנים האחרונות התעצבו ה"רוסים" בישראל כגשר בין המדינות: הם צורכים מופעים, ספרים, טלוויזיה ומדיה ברוסית; רוכשים מוצרי מזון מרוסיה; מטיילים ברוסיה ומקדמים איתה עסקים. הוקרת הוטרנים של הצבא האדום, שנכחים פיזית או בזיכרון של כמעט כל משפחה יוצאת ברית המועצות בישראל, חיזקה ביתר שאת את אותו גשר.

נדבך זה **ביחסים הדו-צדדיים** בין המדינות יוצר בעיות והזדמנויות רבות ששתי הממשלות יכולות לפתור או לנצל: למשל, צמצום הקשיים בתנועה בין המדינות, הקלות בהשקעות ובמיזמי סחר, פתרון בעיית כפל השירות הצבאי או הסדרת הזכויות הפנסיוניות.

מפגשי הפסגה הרבים שפוטין קיים עם ראש הממשלה נתניהו ב-2019-2020, תוך כדי רצף מערכות בחירות בישראל, העניקו לו דימוי של מי שעשוי להשפיע על ההכרעה הפוליטית בישראל. פוטין נהנה **מדימוי ההשפעה** ומכך שלא ניתן היה להאשימו בהתערבות בלתי לגיטימית בתהליך הדמוקרטי. השניים נועדו לפני שלוש מערכות הבחירות האחרונות:

- לפני בחירות אפריל 2019 – נפגשו ברוסיה בפברואר 2019, כחודש וחצי לפני הבחירות (מפגש שאותה על סיום משבר הפלת המטוס מספטמבר 2018), וחמישה ימים לפני הבחירות (החזרת שרידי החייל הנעדר זכריה באומל, שנפל בקרב סולטאן יעקוב ב-1982, בסיוע רוסיה);
- לפני בחירות ספטמבר 2019 – נפגשו ברוסיה כשבוע לפני הבחירות;
- לפני בחירות מארס 2020 – נפגשו בישראל ב-23 בינואר 2020 ('פורום השואה'); וברוסיה ב-30 בינואר 2020 (החזרת נעמה יששכר) – כחודש לפני הבחירות.

**פוטין מוביל באופן אישי את המדיניות הרוסית כלפי ישראל**, ומערכת יחסיו האישיים עם ראש ממשלת ישראל ממלאת במסגרתה תפקיד בולט. אין זה ייחודי כלפי לישראל – פוטין ידוע כמאמין בקשרים אישיים עם

התחרות הבין-מעצמתית מעלה את זיכרון המלחמה הקרה ואת העוינות בין רוסיה לבין ישראל במאה הקודמת. לצד חשיבות הלמידה מההיסטוריה, חיוני לעמוד על **השוני** ביחס למציאות העכשווית. התחרות הרוסית-אמריקאית אינה אידיאולוגית, ורוסיה אינה רואה את ישראל כיריבה אלא כשותפה.

רוסיה המחישה בשנים האחרונות (ובפרט במשבר שלאחר הפלת המטוס הרוסי בסוריה ב-2018) כי בכוחה לאתגר באופן ניכר את האינטרסים של ישראל. מגד גם הוכח כי הדיאלוג עם מוסקבה ותמרון מדיני בינה לבין מדינות המערב מצליחים לקזז מהסיכונים לישראל ולהנביט הזדמנויות. אין לישראל חלופה אסטרטגית טובה יותר מהמשך הישענות על הברית עם ארצות הברית, אך בנסיבות של ריבוי אתגרים ביטחוניים אזוריים ראוי שהיא:

- תשמר את הישגיה מהשנים האחרונות באמצעות השיח הקיים עם מוסקבה, המאפשר לה להגביל את "כושר ההיזק" הרוסי ולקדם שיתופי פעולה מזדמנים עם מוסקבה.
- תחזק את מנגנוני השיח הרחביים עם מוסקבה – מתחת לדרג המנהיגים – כדי להפוך את מערכת היחסים לתלויה פחות בגורל אנשים ספציפיים, ולצמצם מחירים העלולים להידרש מפתרון מחלוקות בדרג הבכיר (כפי שהומחש בפרשת נעמה יששכר).
- תקפיד דווקא בשנה הקרובה (בשל הבחירות לנשיאות ארצות הברית וציון 75 שנה לניצחון על הנאצים) על רגישות למחווות סמליות הקשורות לזיכרון ההיסטורי במשולש ישראל-ארצות הברית (והמערב)-רוסיה.
- תיערך לקדם את האינטרסים שלה למול **התסריט** המסתמן כשאיפתה של מוסקבה – ולנסות להגיע בחודשים הקרובים ובטרם הבחירות לנשיאות ארצות הברית ל"הסדרי ביניים" עם ממשל טראמפ ומדינות אירופה. "הסדרי ביניים" אלה מיועדים, בעיני הקברניטים בקרמלין, לנסות לבלום את הסחף ביחסי מוסקבה-וושנינגטון, בתרחיש של בחירת בידן לנשיאות, ועשויים לכלול גם את האזורים הבוערים במזרח התיכון.
- כל אלה יסייעו לישראל להרחיב את חופש הפעולה האופרטיבי נגד איראן בזירה הצפונית. לצד זאת, על ישראל להיזהר מפגיעה באינטרסים הרוסיים הישירים בסוריה – פגיעה בחיילים ובנכסים, או מהלכים שייתפסו כניסיון למוטט את משטר אסד. מהלכים כאלה ישחקו את כושר ההכלה של רוסיה ויביאו אותה להפעלת לחצים על ישראל, שעלולים להיות חמורים יותר מאשר בתקרית הפלת המטוס על ידי הסורים (2018).

משמעותיות (למשל, **הקפאת מכירת** מערכת ההגנה האווירית 300S לאיראן ב-2010).

עם זאת, המחלוקות עלולות לשוב אל אור הזרקורים ככל שיחריפו ניגודי אינטרסים בין המדינות, וככל שרוסיה תזהה בהן רווח פוטנציאלי רב עבורה. כך למשל, הרוסים צפויים להתנגד לסיפוח של שטחים ביהודה ושומרון בהתאם ל"תוכנית המאה". הם עלולים ליטול תפקיד מוביל בסיוע לפלסטינים בארגונים הבינלאומיים כדי להוקיע את המהלך הישראלי, מאחר שזה יעניק להם דימוי של מעצמת-על ויעמיק את הפער בין ארצות הברית לאיחוד האירופי, שעשוי להתנגד יחד עם הרוסים לסיפוח. מנגד, אם מוסקבה תזהה תמורות מדיניות פוטנציאליות בירושלים או בוושנינגטון, היא עשויה גם להטות כלפיהן אוזן קשבת "על חשבון" הפלסטינים.

## כיצד ישפיע משבר הקורונה על מעמדה של רוסיה במזרח התיכון?

בזמן כתיבת מאמר זה, מניין הנדבקים ברוסיה בנגיף קורונה עדיין גדל במהירות. **הטלטלה בשווקים** בעקבות קרב מחירי הנפט בין רוסיה לבין ערב הסעודית, וכן ההסכם המחודש להפחתת תפוקת הנפט במסגרת 'אופ"ק-פלוס' שהושג בסיוע ארצות הברית – כל אלה ממחישים את תזזיתיות התקופה ואת האפשרות שרוסיה תסבול מהשלכות כלכליות שליליות ביחס למדינות המערב. קשה להבין את ההשפעה המיידית של המשבר, לא כל שכן לצפות את השלכותיו ארוכות הטווח.

לאחר אזהרות מתבקשות אלה, בכל זאת אסתכן בהערכה כי כל עוד פוטין ימשיך להחזיק ברסן השלטון במוסקבה, התרחיש המוביל הוא שסדר העדיפויות הרוסי ביחס למזרח התיכון לא ישתנה. רוסיה אומנם נוהגת להיפגע יותר ממדינות במערב בעת משברים כלכליים, אך דווקא בגלל זה היא **נערכה מבחינה מאקרו-כלכלית טוב יותר מברית המדינות בעולם** לבלימת זעזועים. התלות הרבה של כלכלתה במחירי הנפט והגז רק תדחף אותה ביתר שאת לעיסוק בענייני האזור ביום שאחרי קורונה. קרבת האזור לרוסיה פירושה אפקטיביות גבוהה במונחי עלות-תועלת מעיסוק בענייני המזרח התיכון.

## מבט קדימה

המזרח התיכון יוסיף להיות זירה נוחה עבור רוסיה בניסיון להמחיש כי היא מעצמה גלובלית. הקרבה הגיאוגרפית, הנטייה האמריקאית לצמצום מעורבותה באזור וטוויית רשת של אינטרסים משותפים עם כל אחת ממדינות האזור תאפשר כר פעולה נוח למדיניות ה**פרו-אקטיבית** של מוסקבה, חרף מגבלותיה הכלכליות והשלכות משבר הקורונה.

מעוצמת כלי הכפייה שלה ולחזק היכולת לרתום את מוסקבה לצרכיה של ישראל.

סגן־אלוף (מיל") דניאל ראקוב הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי משנת 2019. שירת מעל 20 שנה בצה"ל, מרביתן באגף המודיעין. מתמחה במעורבות המעצמות במזרח התיכון, בדגש על האסטרטגיה הרוסית באזור ויחסי רוסיה עם ישראל. בעל תואר שני במנהל עסקים ותואר ראשון בהיסטוריה של המזרח התיכון, שניהם מאוניברסיטת תל־אביב.

- לטווח הארוך – תיערך לתרחיש של הקרנות חריפות יותר של התחרות הבין־מעצמתית על המזרח התיכון – בייחוד אם סין תידחק, בגין הלחץ האמריקאי הכפול על בייג'ינג ועל מוסקבה, לתפקיד אקטיבי יותר באזור, ותשתף פעולה עם רוסיה להחלשת התפקיד האמריקאי בו.
- תקיים בניין כוח לאומי לשיפור המנגנונים הממלכתיים והאקדמיים ללמידה על אודות רוסיה ולפיתוח מכשירי מדיניות להתמודדות עימה, במטרה לקזז



# בין מודיעין לדיפלומטיה – מהפכת המידע כפלטפורמה לשדרוג הדיפלומטיה

יצחק אורן

מאמר זה דן בהזדמנות החדשה למשרד החוץ ולקהילת המודיעין – לשדרג את עבודת הנציגויות והמטה באמצעות חבירה קרובה יותר לעבודת המודיעין. שאלה מרכזית היא מדוע לא הבשילו היכולות של משרד החוץ ושל הדיפלומטים המנוסים לכדי מיצוי כלל היכולת והתרומה המודיעינית שלהם. מדובר בסיבות היסטוריות ובפוליטיקה בין־ארגונית ופנים־ממשלתית, שבחלקן ידון המאמר. ההתמקדות היא בהזדמנות לחרוג מהמציאות שבה עוסק המרכז למחקר מדיני של משרד החוץ במלאכת המודיעין כגוף נלווה, ולקדמו כגוף חיוני המקבל ותורם מידע בתחומי התמחותו כשווה בין שווים. הקושי העיקרי של המודיעין כיום אינו בהיעדר מידע אלא ביכולת טובה למצות את המידע הרלוונטי לקבלת החלטות. מתוך שלל המידע יש יתרון עצום למי שמצוי בשטח, חש את הדופק ויכול להעריך נכונה את מקבלי ההחלטות ואת בני השיח וגופי המחקר המקומיים. במהפכת התקשורת והטכנולוגיה של עשרים השנים האחרונות הופכים המידע הגלוי והרשתות החברתיות למקור מודיעין מרכזי, וכללי המשחק משתנים. היא מציבה אתגרים חדשים למערכות אחיות ומתחרות – המודיעין והשירות הדיפלומטי – ומעמידה בפני הדיפלומטיה הזדמנויות מערכתיות חדשות. אלו מאפשרות לה ביטוי בולט וערכי יותר של יכולותיה וגישה קרובה לאוזני הקברניט.

**מילות מפתח:** דיפלומטיה; מודיעין; משרד החוץ; קבלת החלטות; מהפכת המידע

## מבוא

המודיעין שותף למאמץ הדיפלומטי שנועד לשרת את היעדים האסטרטגיים של המדינה, הן במגעים מאחורי דלתיים סגורות והן במגעים פומביים. יש בהגדרה זו מכשלה מובנית אחת והיא נוגעת להגדרת האינטרס הלאומי. מערכת הביטחון על זרועותיה השונות, ובהן המודיעין, רואה בצורך הקיומי של המדינה ובמאבק באיומים הצבאיים משום אינטרס לאומי עליון, שאליו חייבים להיות משועבדים, בעדיפות ראשונה, כל שאר מאמצי המדינה. לעומתה מדגיש השירות הדיפלומטי, לצד **כלל יעדי משרד החוץ**, את הצורך לבנות יחסי חוץ המושתתים על דמותה של ישראל כחברה לגיטימית במשפחת העמים, ואת ביסוס עוצמתה כמדינת לאום של העם היהודי, ככל העמים, המחויבת לדין ולצדק בינלאומי.

יעדי המודיעין נתפסים בדרך כלל כאיסוף מידע ומחקר עבור צרכני המודיעין; פעילות חשאית מחוץ לגבולות המדינה לקידום מטרותיה האסטרטגיות וסיכול איומים חתרניים פנימיים. בעידן של עשיית שלום נדרש המודיעין ליכולת לדעת ולהעריך כל מה שעשוי לסייע למקבלי החלטות באיתור גורמים מקדמי שלום, ומנגד איתור גורמים מסכני שלום (הראבן, 1998).

בראשית דרכה ב-1949 תפסה עצמה מחלקת המודיעין הצבאי (ממ"ן, שהפך בהמשך לאמ"ן) כגוף שתכליתו לספק מודיעין רק בנושאים צבאיים, ואילו את המעטפת המדינית אסטרטגית הנחוצה נתן משרד החוץ. עם זאת החל ממ"ן להרחיב את עיסוקיו גם לנושאים מדיניים אסטרטגיים, בין היתר בשל שליטתו במודיעין האותות (sigint), שהעניקה לו יתרון רב לעומת משרד החוץ באיסוף מודיעין ובגיבוש הערכת המודיעין גם בתחום זה. במקביל היה לממ"ן אינטרס בולט לחזק את מעמדו ויוקרתו באמצעות הידוק קשריו הישירים עם ראשי המדינה. עם התגבשותו והתבססותו במהלך שנות ה-50 והפיכתו לאגף עצמאי במטכ"ל (אמ"ן) ב-1953, הוא הלך ותפס מעמד בכורה מול שאר הגופים בקהילת המודיעין הישראלית. הקשר הישיר בינו לבין הקברניטים התבסס והוא הפך לגורם ההערכה המרכזי במדינה ולבעל השפעה רבה על קבלת החלטות, לא רק בתחום הצבאי אלא גם בתחום האסטרטגי.

המרכז למחקר מודיעין – זרוע המודיעין של משרד החוץ – הוקם לאחר מלחמת יום הכיפורים בעקבות דוח ועדת אגרנט (1974), שקבע כי יש לשאוף לפלורליזם מחקרי מודיעיני ולחזק את **מחלקת החקר המדיני על ידי ארגונה כגוף עצמאי במסגרת משרד החוץ**. החלטת ההקמה של המרכז למחקר מודיעין ותכנון (ממ"ת) כללה מבנה בחלוקה גיאוגרפית ובדגש על המזרח

התיכון, תפקידי איסוף, תכנון והתרעה. ב-1976 החליט שר האוצר יהושע רבינוביץ שלא לממש את השלב השני בהקמת הממ"ד, בשל מצוקה כספית. שר החוץ משה דיין, שביקש להסיר מעצמו את האחריות להתרעה, מינה בסוף 1977 ועדת בחינה בראשות אהרון יריב, שהמליצה להסיר מהמרכז את אחריות התכנון המדיני, שמשמעותו גם התרעה, והודעה על כך ועל הסבת שם המרכז לממ"ד נמסרה למזכירות הממשלה. שר החוץ פרס החליט ב-1992 על הקמת חטיבה לתכנון מדיני בנפרד מהממ"ד.<sup>1</sup>

## המצב כיום

**יעדי הדיפלומטיה, מגבלות ותסכולים:** משרד החוץ על כל חלקיו אמון על ניסוחן של המלצות בתחום יחסי החוץ. מבחנו של המשרד הוא ביכולתו לסנן ולנתח את הבעיות עם הופעתן, להמליץ על דרכי פעולה ובעיקר ליישם החלטות שהתקבלו על ידי אחרים מחוץ למשרד. בפועל הוא נדרש לטפל באופן בלעדי בכל ההיבטים האחרים של ביצוע מדיניות חוץ – קשרי תרבות, כלכלה ויישום הסכמים קיימים (גזית, 2002).

כיום כוללים תפקידי הממ"ד על פי ההגדרה, בין השאר: מחקר וניתוח של מדינות, נושאים, מגמות ותהליכים במרחב המזרח התיכון והזירה הבינלאומית; עדכון והפצת מידע באופן שוטף למטה ולנציגויות תוך מתן מענה לצורכיהן ולפניותיהן; קיום מפגשים ודיאלוגים עם גופים עמיתים במשרדי חוץ בעולם; תדרוכים מדיניים לדרג מקבלי החלטות וכן לגורמים בינלאומיים ואחרים (כדוגמת דיפלומטים, אנשי אקדמיה ותקשורת); ניהול הממשק בין קהילת המודיעין למשרד החוץ במטה ובחו"ל; והצגת הערכת המודיעין השנתית בקבינט המדיני-ביטחוני.

תפיסת המערכת את משרד החוץ כפרטנר שולי להתיעצויות אסטרטגיות נובעת מדימוי ומטענות רבות, שעיקרן: הנטייה המקצועית של משרד החוץ אינה של עשייה אלא של דיבורים; התכתבויות משרד החוץ והנציגויות בעולם עוסקות ברובן בדיווחים חסרי משמעות וחשיבות. אנשי משרד החוץ אינם מקבלים אחריות ואינם מסתכנים במפגשים שלהם. הם תמיד יעדיפו לנקוט את הגישה הרשמית, ידקלמו את העמדה הפורמלית של ישראל ולא ייקחו כל סיכון. לחלופין יחפשו אנשי משרד החוץ בכל מפגש את המשותף, תפיסות עולם דומות, ערכים דומים – לא נקודות מחלוקת. בכך הם הופכים ללא רלוונטיים (דרורי ואורן, ראיון עם גיורא איילנד, 2016).

נוסף על כך קיימת בישראל נטייה לראות במרכיב הביטחוני-צבאי גורם דומיננטי ויחיד כמעט בתחום

צה"ל להעביר מסרים בצורה מהירה ומהימנה ליריבים ולאויבים, כדי למנוע הסלמה או הידרדרות למלחמה. אלה לא יוכלו להחליף את המערך הדיפלומטי מכיוון שהערך המוסף של הדיפלומטים אינו מתמצה רק בהעברת מסרים, אלא גם בהצגת **דרכי חשיבה שאינן צבאיות לבעיות מדיניות ביטחוניות סבוכות**.

גם בפעילות הנציגויות הדיפלומטיות באה לידי ביטוי שאלת שיתוף הפעולה הא-סימטרי בין אנשי המודיעין לדיפלומטים. בנציגות החשובה שבהן, בווינגטון למשל, זוכה המודיעין ביתרון בגישה למקבלי ההחלטות, לראש מוקד המוסד בווינגטון ולראש ה-CIA ולאנשיו המתדרכים את הנשיא מדי יום (דרורי ואורן, ראיון עם יורם הסל, 2016).

בווינגטון נמצאת מערכת הקשר בידי המוסד. בפועל קורא ראש המוקד את כל מה שכותבים בשגרירות, אבל איש בשגרירות אינו קורא את מה שראש המוקד כותב. נציג המוסד אינו כפוף לשגריר ואין לו מחויבות לדווח לשגריר. רצון טוב הוא הבסיס לשיתוף פעולה, אלא שמנגד, יריבויות אישיות מביאות לשיתוק ולפגיעה במשימות (הסל, 2016).

עומס העבודה המוטל על ראש הנציגות והצוות מותיר בדרך כלל את עבודת המודיעין בעדיפות נמוכה. במקרים כדוגמת יחידת הקישור לקונגרס האמריקאי, המשמשת פונקציה דיפלומטית חיונית לכל המערכת הישראלית, מנסה משרד הביטחון הישראלי ליצור במערכת הביטחון, ובמנותק ממשרד החוץ, תפקיד מקביל ועצמאי של קישור לקונגרס. התחזקות היכולות והתובנות במערכת הביטחון מביאה לעיתים גם לניסיון לטשטש את הגבולות באמצעות מפגשים של אנשי מערכת הביטחון עם בעלי תפקידים במחלקת המדינה, כאשר במקביל הם מונעים מאנשי משרד החוץ כניסה לפנטגון. הגבולות אינם ברורים דיים, והדעת נותנת שאלה חייבים להיות ברורים יותר וכי על משרד החוץ להקפיד עליהם, ככל שעבודת מטה מסודרת מחייבת. מפגשים דיפלומטיים משותפים הם ללא ספק הדבר הנכון והיעיל, המאפשר גם שקיפות בתוך המערכת, אך זאת כל עוד ברור מי הגורם שבאחריותו לקבוע ולמי תותר הכניסה. כך למשל הגישה לקונגרס האמריקאי ולמחלקת המדינה (מחמ"ד) – האחריות לכך צריכה להיות באופן בלעדי בידי משרד החוץ, ואילו הגישה לפנטגון ולצבא תהיה כמובן באחריות משרד הביטחון. כמו המצב המתואר בווינגטון, גם בנציגויות מרכזיות אחרות לא מתקיים תדרוך מודיעיני שוטף ופתוח של הדיפלומטים כחלק מנוהל עבודה, על אף הצורך החיוני לעיתים, לציד את הנציג ברקע מתאים לקראת שיחותיו המדיניות, ולעיתים לקראת סיוריו בשטח. גם ההיזון

הביטחון הלאומי ובתהליכי קבלת ההחלטות, תוך גימוד התשומות של המרכיב הדיפלומטי באופן שאין לו אח ורע בעולם המודרני. **על כך משלמת ישראל מחיר כבד**. מסיבות אלה סובל משרד החוץ, באופן קבוע ובעוצמה משתנה, מחוסר הערכה סביב שולחן מקבלי ההחלטות האסטרטגיות. בה בעת יש מעורבות הולכת וגוברת של מערכת הביטחון והמודיעין בשדה הדיפלומטי. ראש אמ"ן לשעבר אהרון פרקש-זאבי הסביר את חשיבות המודיעין בפן הדיפלומטי, בשילובו במאבק באיומים הגלובליים ובקשרי החוץ של מדינת ישראל. זאבי הצביע על שני תחומים מרכזיים שבהם חשוב שיתוף הפעולה של המודיעין הישראלי עם סוכנויות מודיעין אחרות בעולם – טרור עולמי ונושא הגרעין בכלל, והגרעין האיראני בפרט. הוא ראה בתרומת המודיעין תועלת ממשית בזירה הדיפלומטית (זאבי, 2007) ואין איש חולק על כך.

אפרים הלוי קבע כי לדרג הצבאי תפקיד חשוב במדיניות החוץ של ישראל, והוא אחראי להרבה מקשריה של ישראל עם מדינות ערב השונות. הוא תיאר מקרים שבהם ראש הממשלה פעל בניגוד לחוות הדעת של הדרג המדיני המקצועי, והדגיש כי בדרך כלל הדבר הוביל לכישלון המהלך. כך למשל הניסיון של הסכמי אוסלו לא קיבל תמיכה מהדרג המקצועי, ואכן (לצד סיבות אחרות) לא נחל הצלחה. הלוי תיאר מנגד את הדרג הצבאי כדרג רב-עוצמה, שהשפיע רבות על מהלך האירועים. לצד השפעה על החלטות הדרג המדיני ניהל הדרג הצבאי מגעים ויחסי עבודה עם יריבי ישראל (הלוי, 2006).

ארז מייזל, שעמד עד לאחרונה בראש מערך קשרי החוץ של הצבא באגף התכנון, הסביר את המעורבות הגוברת של הצבא בתחומי הדיפלומטיה כפועל יוצא של ההשתנות האזורית והגלובלית בעשורים האחרונים. לשיטתו, פעילות מערך קשרי החוץ הצה"לי היא חלק מ"קהילת קשרי החוץ" הישראלית. דהיינו לא עוד השירות הדיפלומטי אלא מאמץ לאומי מבוזר, כאשר מערך קשרי החוץ הצה"לי הוא בעל תפקיד חשוב בהפעלת הכוח של צה"ל ובניינו, וכחלק מהדיפלומטיה המדינית-ישראלית וממאמצי מדינת ישראל להרחבת היחסים עם מדינות העולם. הוא הזכיר מתווה עתידי להעצמת מערך קשרי החוץ הצה"לי, **שנועד בין השאר להקרנת עוצמתה של ישראל ולהרחבה ושימור העומק אסטרטגי**.

נגד דברים אלה יוצאת הדיפלומטיה רונית בן דור, המציעה לסייג את חזון "הדיפלומטיה הצבאית" של מייזל ולצמצמו להגדרה מאיימת פחות של "דיפלומטיה ביטחונית", כחלק ממאמץ אסטרטגי לאומי. לדעתה, במסגרת זו יש לנצל את יכולתו של מערך קשרי החוץ של

רבים באזור. "הייחוד של הממ"ד הוא בניסיון העשיר של אנשיו, שבאים עם רקע עמוק של הבנה דיפלומטית. ישנה הקפדה על ידיעת השפות והחוקרים הם גם האוספים, המעבדים והמנתחים של החומר. הממ"ד נכנס בשנים האחרונות גם לחקר רחב יותר של נושא האנרגיה כמרכיב חשוב בתפיסת ההערכה".

## מהפכת התקשורת ועתיד המחקר המודיעיני

בעשורים האחרונים עבר עולם המידע מהפכה שעיקרה היצף מידע מדיני, חברתי וכלכלי בעל ערך מודיעיני עליון, בכמות ובאיכות שלא ניתן היה לאסוף בעבר. מערכי האיסוף והמחקר המודיעיני מוצפים במידע המחייב ומאפשר ביתר שאת לדיפלומטים בשטח, העוסקים בכך בלאו הכי, להפוך ל"קציני איסוף" יעילים ורבי חשיבות, הודות לנגישותם, להכשרתם ולניסיונם.

איסוף הנתונים מחייב כמובן ניתוח והערכה. מהפכת המידע מובילה לכך שבמערכת המודיעינית הבידול המסורתי בין תחומי האיסוף והמחקר הולך ומתערער. איתי ברון, ראש חטיבת מחקר באמ"ן לשעבר, עמד על כך שמצד אחד הנגישות של אנשי המחקר לאוקיינוס המידע הולכת ומתרחבת, ומנגד ההיגיון בשיתוף אנשי האיסוף בגיבוש מסקנות מחקריות הולך וגובר (ברון, 2015). לכן, משקלם של דיווחי הדיפלומטים ממקומות השירות עולה ככל שהם תורמים לחשיבה המודיעינית את ליבת עיסוקם – הערכה וניתוח.

מומחי מודיעין ממליצים לבסס "מרחב משותף" מבוסס רשת, שמאפשר פיתוח ידע משותף בשיח רציף, החוצה את הגבולות הארגוניים של מערכי האיסוף והופך להיות מרכיב יסודי בעבודת המחקר (ברון, 2015). המגע בין תחומי המחקר לאיסוף במרחב משותף מסוג זה מאפשר לאנשי המחקר הבנות טובות יותר לגבי מידע שאנשי האיסוף לא תמיד מכירים בערכו, ולאנשי האיסוף – לזכות במשוב ובהבנה עמוקה יותר שתייעל את פעילותם.

מהפכת המידע מחייבת על פי ברון גם שינוי באופן הפצת המודיעין לצרכנים השונים. גופי המחקר המודיעיני נדרשים לספק "מוצרים מחקריים" בקצב מהיר מאשר בעבר ובתצורה שונה, זמינה יותר וברורה יותר. מערכת inet שפותחה על ידי חטיבת המחקר באמ"ן מאפשרת להציג תמונת מודיעין אינטגרטיבית ושוטפת בשפה מודיעינית חדשה, הכוללת שילוב בין טקסט לתמונות, קטעי וידאו, אודיו ואינפורגרפיקה, ומזמינה הצגת דעות נוספות ואחרות. לפיכך מתבקש שילוב זמין ומושכל ברמת סיווג הולמת של המערכת הדיפלומטית על מרבית שלוחותיה ונציגותיה (ברון, 2015).

החוזר מקהילת המודיעין על דיווחי הנציגות מתקבל במשורה, לא באופן קבוע, וגם זאת במרבית המקרים רק לאחר סינון בדרגי המטה.<sup>2</sup>

המרכז למחקר מדיני (ממ"ד), המופקד על עדכון מודיעין והערכות לכלל הנציגויות ומקבל מהן הערכות עדכניות, נותר צנוע ודל תקציבים. נוכח ההמלצה לפלורליזם מחקרי וחרף עליות ומורדות במעמדו, נאבק הממ"ד על הכרה ונתח ראויים כמי שתורם להערכת המצב הלאומית. מן המוסכמות היא שלפני מלחמה, אף קברניט לא יפעל מבלי לשמוע את המודיעין שלו. לעומת זאת, כאשר מדובר בשלום המצב שונה בתכלית, בין היתר מכיוון ששלום, להבדיל ממלחמה, מחייב התייחסות בעלת משקל רב יותר לזירה הפנימית ולשיקולים פוליטיים. מרבית המדינאים מרגישים שהם מבינים את ההקשר הכללי לא פחות טוב מהדרג המקצועי, במיוחד כאשר חלק מהלימוד נעשה ישירות מול הצד השני (ברק, 1998). גישה זו משתקפת גם בדברי ראש הממשלה יצחק שמיר: "אני צריך מודיעין כדי להזהיר אותי ממלחמה, לא כדי ללמד אותי איך לעשות שלום" (ברנע ושיפר, 2002).

בעוד רוב משרדי החוץ בעולם מקבלים מידע פנימי או מסתמכים על מכוני מחקר, עוסק המרכז למחקר מדיני בכוחות עצמו באיסוף ובמחקר, בשילוב יעיל עם המלצות למדיניות, בתוך משרד החוץ ומחוצה לו. כדוגמה מביא ראש הממ"ד לשעבר בני דגן את קידום הטלת הסנקציות על איראן או הכנסת חזבאללה לרשימת ארגוני הטרור. עוד יצוין כי לצד הדיפלומטים המנוסים המנהלים את הממ"ד, יש לראות יתרון בחוקרי העוסקים בתפקיד שנים ארוכות, יותר ממקביליהם בתפקידים דומים בקהילת המודיעין, והדבר מקנה להם פרספקטיבה ובשלות מקצועית. יתרון בולט אחר הוא בנגישות למשרדי החוץ בכל רחבי העולם. לטענת דגן, עד 2006 היו רוב עובדי הממ"ד דיפלומטים והיקף פעילותו היה מצומצם. בעקבות מלחמת לבנון השנייה וכישום מסקנות ועדת וינוגרד הוכפלה מצבת כוח האדם של הממ"ד, היקף העברת חומרי מודיעין מעובדים מקהילת המודיעין גדל ונוצרו ממשקי עבודה טובים יותר עם קהילת המודיעין, והממ"ד שותף בדיונים. עם זאת היחס אל הממ"ד כאל שותף זוט והניסיונות לגמדו לא השתנו עד עתה בצורה מהותית.

בין ההצלחות שאנשי הממ"ד זוקפים לזכותם ניתן למנות את אי-הספדתם של המשטר הסורי ובשאר אל-אסד בטרם עת, וכך גם התראה לגבי עימות אפשרי בעזה טרם 'צוק איתן', על רקע המצב המידרדר ברצועה. דווקא בנושא ההתפשטות הדרמטית של דאע"ש הייתה הצלחה פחותה, אך זו הייתה נחלתם של גופי מודיעין

## הזדמנות והמלצות

מהפכת המידע הביאה למצב שבו שירותי המודיעין בישראל, האמונים על איסוף וניתוח מידע, אינם יכולים לעמוד עוד בעומס. מבחינה זו נוצרה הזדמנות להביא את פעילות הממ"ד למיצוי מלא של כלל יכולותיו, ולקבלו כשותף שווה ערך בקהילת המודיעין. זו גם מאפשרת הזדמנות לשדרג את עבודת הנציגויות, שעומס העבודה והנגיסה בתפקידי משרד החוץ מותירים להם נתח הולך וקטן של עבודה מדינית. הכרה בתפקיד הנציגות והדיפלומטים המשרתים בממ"ד בתחומי האיסוף וההערכה המדינית יוצקת תוכן משמעותי לעבודת המרכז ומעלה את משקלו ואת ערכו גם מול בני השיח המקומיים.

הדרך לממש שינוי ערך והגברת השפעה עוברת בהכרח באמצעות סוכנות המודיעין של משרד החוץ – המרכז למחקר מדיני, ומחייבת שינוי חשיבה והיערכות בקהילת המודיעין. המרכזיות הגוברת של הממ"ד מחייבת אותו להפעלת הנציגויות במעגלי האיסוף-מחקר במתכונת המעוצבת על ידי קהילת המודיעין. כפועל יוצא מהמציאות החדשה של הצפת מידע הנגיש לכול, ובהיעדר שיקולי אגו ארגוני, מעגלי המחקר פתוחים בפניהם עתה יותר מאי פעם בעבר.

## עיקר הצעדים הנדרשים:

- הקמה ושיתוף אנשי הממ"ד וגורמי מטה רלוונטיים ב"מעגלי המחקר" הרב-תחומיים המוצעים, שבהם שותפים נציגי קהילת המודיעין וגופי השטח השונים. עליית קרנן של רשתות התקשורת האינטרנטיות כתהליך מתמשך, וביתר שאת בעת הזו של מגפת הקורונה, מאפשרת למשרד החוץ להרחיב באופן משמעותי פתיחת מעגלי התייעצות אינטרנטיים. מעגלי התייעצות תקופתיים ותכופים אלה, שאליהם יוזמנו דרך קבע נציגי שירותי המודיעין, בדגש על קהילת המחקר וגופי מחקר חיצוניים, יתועדו, סיכומיהם יופצו ויוסכם על כתיבת ניירות מחקרניים. מובן שכלל שגופי המחקר האחרים – המוסד ואמ"ן – ייזמו בתיאום המתחייב מעגלים כאלה, ישתפר התוצר ותתעצם התועלת. יוסרו המחיצות בין נספחי המודיעין ונספחי צה"ל בעבודתם השוטפת של נציגות במדינות מפתח בעולם ויתקיימו מפגשי צי"ח, עדכון והערכת מצב משותפים. התהליך המוצע כאן הוא פרי המציאות וההבנה כי ככל שיוסר המידור, במיוחד בכל הכרוך באיסוף והערכה ממקורות גלויים, תתעצם התועלת לכל המערכות. במקרה זה יושם דגש על עבודת השטח, שבה ניכר יתרונם של הנציגים

הדיפלומטיים, המקיימים קשרים ישירים ומכירים את שפת המקום ואת התרבות והאווירה בצורה טובה יותר מכל גורמי ההערכה היושבים במטה.

- כנגד הטענות על רדידות דיווחים ואי-נקיטת עמדה כ"מחלה מקצועית" צריך הדיווח המדיני להיות מרכזי יותר בעבודה הדיפלומטית, גם לדיפלומטים שאינם יועצים מדיניים או יועצים בתחום המזרח התיכון. דיווחיהם צריכים להיות חלק שוטף מהערכת תפקידם.
- יש לשקול בהקדם האפשרי את כניסתם של הממ"ד ונציגויות מתאימות לשתי רמות שונות של רשתות inet: רמת השטח ורמת לשכות וקברניטים, המתעדכנות באופן שוטף ובסיווג מתאים בכל תחומי הצי"ח המודיעיני, דוחות האיסוף והמחקר. בצעד מסוג זה יהיה משום קביעת נוהלי עבודה שגרתיים ומחייבים, שיסייעו במידה רבה לזרימת החומר הגולמי, החומר המעובד וחומר ההערכה, לכל הכיוונים.
- שר החוץ החדש צריך לראות את יישום הנושא כחלק מתפקידו ודרישותיו מול ראש הממשלה.

## סיכום

מגפת הקורונה עומדת לשנות סדרי עולם במידה רבה. אף כי היקפה ומשמעויותיה עדיין אינם ברורים דיים, היא כבר הביאה לעלייה דרמטית בהיקף התקשורת הדיגיטלית, בתצורותיה השונות, כתהליך יעיל יחסית למפגשים אישיים, מפגשי עבודה ודיונים מקצועיים. מגמה זו רק מחזקת את ההנחות העומדות בבסיס ההזדמנות העומדת היום בפני משרד החוץ – לשנות ולהתאים את שיטת העבודה של הנציגויות הדיפלומטיות ברחבי העולם בכל הקשור לאיסוף ולהערכת מודיעין. מהפכת המידע ועליית משקלן של הרשתות החברתיות לאיסוף מודיעין וליצירת רשתות שיתוף בהערכה מציבות בפני השירות הדיפלומטי יכולת להיערכות חדשה, שבה ניתן להנחות את הנציגויות על פי צי"ח מודיעיני, לצד עבודתה השוטפת על פי סדר היום המדיני ותוכנית העבודה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

האפשרות שנפתחת בפני הנציגויות – להתעדכן בהדגשים המודיעיניים האיסופיים-מחקריים שעל הפרק ולתרום ישירות למאמצים אלה – עשויה לשפר את עבודת הנציגות בתחומי עיסוקה האחרים, להעלות את קרנו של המרכז למחקר מדיני במשרד החוץ (ממ"ד) בעיני קהילת המודיעין ולתרום ישירות לביטחון המדינה ולקידום יעדיה האסטרטגיים.

השגריר ד"ר יצחק אורן הוא מרצה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת חיפה. היה ראש מדור באמ"ן מחקר. שימש בעבר ראש חטיבת התיאום במשרד החוץ וכיהן כשגריר ישראל בניגריה ובבנין, וכציר לענייני הקונגרס בשגרירות ישראל בווינגטון. לפני כן, שימש יועץ מדיני לראשי הממשלה יצחק שמיר ויצחק רבין.

## מקורות

איילנד, ג' (2016). ראיון. בתוך ז' דרורי וי' אורן. **מקום הדיפלומטיה בקבלת החלטות אסטרטגיות בישראל** (בכתובים).  
ברון, א' (2015). **המחקר המודיעיני: בירור המציאות בעידן של תמורות ושינויים**. המכון לחקר מודיעין ומדיניות, המרכז למורשת מודיעין.  
ברנע, נ', שיפר, ש' (2002, 8 בנובמבר). מודיעין זהכמו לעשות אהבה. **ידיעות אחרונות**, המוסף לשבת (עמ' 10–14).  
ברק, א' (1998). דברים שנאמרו בערב זיכרון ורב־שיח במלאת שנה לפטירתו של אלוף חיים הרצוג. בתוך: ש' גזית, **קהילת המודיעין לאן? מאזן חמישים שנות פעילות – המודיעין**

**והקברניט**. הוצאת המל"מ ומרכז חיים הרצוג לחקר המזרח התיכון והדיפלומטיה, ואוניברסיטת בן-גוריון (עמ' 13–14).  
גזית, מ' (2002) משרד החוץ ושירות החוץ, בתוך: מ' יגר, י' גוברין וא' עודד. (עורכים). **משרד החוץ 50 השנים הראשונות**. כתר (עמ' 1086).

הלוי, ר' (2006). **אדם בצל: המשבר במזרח התיכון מבעד לעיניו של מי שעמד בראש המוסד**. מטר.

הסל, י' (2016). ראיון עם ראש תבל לשעבר. בתוך ז' דרורי וי' אורן. **מקום הדיפלומטיה בקבלת החלטות אסטרטגיות בישראל** (בכתובים).

הראבן, א' (1998). מודיעין בעידן של עשיית שלום. בתוך ח' כרמל (עורך). **מודיעין לשלום – על תפקידו של המודיעין בעיתות שלום**. ידיעות אחרונות – ספרי חמד, עמ' 122.

זאבי (פרקש), א' (2007). המודיעין בעין בוחנת: לקחים ומסקנות. **עדכן אסטרטגי** כרך 9, גיליון 4, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

## הערות

- 1 ראיון אישי עם הרי קניטל, ראש הממ"ד לשעבר, 2020.
- 2 שם.



טקס חילופים במשרד החוץ, 18 במאי 2020. Ministry Of Foreign Affairs

## רב־שיח בנושא מדיניות החוץ של ישראל

### בהנחיית קובי מיכאל וירון סלמן

גיליון יולי 2020 של כתב העת הוא גיליון נושאי שעניינו מדיניות החוץ הישראלית וביטחון לאומי. מעבר למאמרים ולניירות העמדה המפורסמים בגיליון זה, ולצד סקירת ספרות מחקרית וביקורות ספרים, קיימנו רב־שיח עם בכירים לשעבר במשרד החוץ לצד חוקרי מדיניות החוץ של ישראל, במטרה להאיר שורה של נושאים הקשורים למעמדו של משרד החוץ בפרספקטיבה היסטורית ועכשווית, לתרומת מדיניות החוץ לביטחון הלאומי ולאתגרים הרובצים לפתחו של משרד החוץ בעקבות משבר הקורונה ולעתיד לבוא.

את הרב־השיח הינחו ד"ר קובי מיכאל וד"ר ירון סלמן והשתתפו בו מר רון פרושאור, לשעבר מנכ"ל משרד החוץ, שגריר ישראל בבריטניה ושגריר ישראל באו"ם, ד"ר אלון ליאל, לשעבר מנכ"ל משרד החוץ, שגריר ישראל בדרום אפריקה ובטורקיה, ד"ר חיים קורן, לשעבר שגריר ישראל במצרים ובדרום סודאן, ד"ר נמרוד גורן ראש מיתווים – המכון הישראלי למדיניות־חוץ אזורית, גב' לאה לנדמן, ראשת תוכנית דיפלומטיה 2030 ועו"ד יניב כהן, מנכ"ל מכון אבא אבן במרכז הבינתחומי.

בסיכום הרב־שיח המובא בפני הקוראים סיכמנו את עיקרי התובנות שעלו מדברי המשתתפים, מבלי לייחס את הנאמר לדובר זה או אחר, אלא במקרים שבהם מצאנו חשיבות בציטוט מדויק של דברים שנאמרו.

## נושאי הדין

### מעמד משרד החוץ

בין המשתתפים הייתה הסכמה שמשרד החוץ סובל מאז ומתמיד מחולשה מבנית, שבאה לידי ביטוי באופן בולט במיוחד בארבע השנים האחרונות. בתקופה זו פעל המשרד ללא שר שזו הייתה משרתו היחידה והעיקרית, עם תקציב מצומצם שאינו עונה על צרכי המשרד ופעולותיו, ותוך הדרה שיטתית וקבועה מצומתי קבלת החלטות חשובים. זאת, בין היתר, בשל בולטות ומרכזיות של משרד ראש הממשלה ואחריותו ליחסים עם מעצמות העל, ובשל העברת חלק מסמכויותיו של המשרד למשרדי ממשלה אחרים, כדוגמת המשרד לנושאים אסטרטגיים.

המשתתפים היו תמימי דעים ביחס לבעיות מבניות של המשרד, העומדות בבסיס החולשה שלו. כך למשל הון פרושור, שטען כי משרד החוץ נפקד משולחן קבלת ההחלטות "גם דה פקטו וגם דה יורה" על רקע מערכת ביטחונית חזקה, מערכות יחסים קרובות וישירות בין מנהיגים, ראש ממשלה דומיננטי וצנטרליסטי, שלהערכת נמרוד גורן אף מקדם "מהלכים מכוונים להחליש את משרד החוץ" ומטה לביטחון לאומי (מל"ל) חזק. להערכת פרושור, גם במקרים שבהם שותף משרד החוץ בתהליכי קבלת ההחלטות, הוא התקשה לעמוד "בקצב הזמנים שקברניטים עובדים איתם" ולספק את התובנות המדיניות הנדרשות לתהליכי קבלת ההחלטות בזמן אמת, ולכן העדיפו מקבלי ההחלטות להשתמש בכלים אחרים ובשחקנים אחרים. הישנותם של תהליכים מסוג זה מגבירה את השחיקה במעמד משרד החוץ ובתחושת נחיצותו בקרב מקבלי ההחלטות. אלה מתרגלים לעבוד עם תחליפים, הנתפסים בעיניהם כיעילים ורלוונטיים יותר. כך למשל הקשר הישיר בין ראש הממשלה נתניהו לבין מודי ראש ממשלת הודו, הפעלת המוסד מול מדינות שעמן ישראל אינה מנהלת יחסים גלויים, ובמקרים מסוימים גם מול מדינות שעמן יש לישראל יחסים דיפלומטיים, ועוד.

מעבר לקשיים התהליכיים מהסוג שתואר הצביע אלון ליאל על שני קשיים מבניים, המשפיעים לרעה על מעמדו של משרד החוץ ועל יכולתו להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות. האחד קשור ל"התנגשות מבנית בין הפוליטיקה והדיפלומטיה", כאשר הפוליטיקה מתנהלת לפי אידיאולוגיה של מפלגות והחלטות ממשלה/קבינט, ואילו הדיפלומטיה מתנהלת לפי חוק, פרוטוקולים ואמנות בינלאומיות. השני נובע מהממד הסקטוריאלי של משרד החוץ, המושפע מהומוגניות רבה של אנשיו. ההומוגניות היא תוצאה של תהליכי איתור, מיון והכשרה של הסגל המקצועי, המשכפלים את ה-DNA הארגוני ומקנים לו

גם נופך פוליטי, שמזוהה עם גישות ליברליות המתווגות כגישות או נטיות פוליטיות, מה שמוביל להסתייגות מפני הסגל המקצועי של משרד החוץ, או בלשוננו של ליאל: "יש בגוף דחייה של האיבר הזה". להבנתו, על משרד החוץ לשנות את תהליכי האיתור והמיון באופן שיבטיח גיוון רחב ומייצג יותר של הסגל המקצועי.

מעבר לכך שמשרד החוץ נתפס כהומוגני עד כדי לעומתי, מקבלי ההחלטות נוטים לתפוס אותו כמיושן, לא עדכני, לא יוזם וכזה שלדברי חיים קורן אינו "מחובר לעולם", על רקע המציאות שמשתנה תדיר. מאחר שלדעת קורן החולשה המבנית של המשרד "החמירה מאוד בשנים האחרונות", על אנשי המשרד לזהות נישות שבהן הם עשויים להביא לידי ביטוי, כיחידים וכקבוצות, את יתרונם היחסי, ולקדם סוגיות שיגבירו בקרב מקבלי ההחלטות את הרצון להסתייע בהם.

### חלק מהחולשות המבניות המיוחסות למשרד החוץ הישראלי קיימות גם במשרדי חוץ אחרים בעולם המערבי, אלא שבמקרה הישראלי ביטחון השיח (Securitization) וההתייחסות לדיפלומטיה כאל מי שצריכה לשרת את הביטחון מחלישים עוד יותר את מעמד משרד החוץ ומעבים עליו.

במקרים רבים יש קושי מובנה בהוכחת הזיקה שבין פעילות דיפלומטית לבין תרומה או תוצאה כלכלית, מדינית, חברתית או הסברתית. בהיעדר מתודולוגיה ושיטתיות במדידה והערכה של הפעילות הדיפלומטית, מתקשה המשרד במקרים רבים להצביע על תרומות ממשיות ומוכחות. לאה לנדמן, שעמדה על הקושי בהקשר זה, קבעה כי אם המשרד אינו מצליח להסביר "למה צריך לשלוח שליחים לאיזו מדינה במקום להוסיף עוד מיטות", זה כשל שלו.

חלק מהחולשות המבניות המיוחסות למשרד החוץ הישראלי קיימות גם במשרדי חוץ אחרים בעולם המערבי, אלא שבמקרה הישראלי ביטחון השיח (Securitization) וההתייחסות לדיפלומטיה כאל מי שצריכה לשרת את הביטחון מחלישים עוד יותר את מעמד משרד החוץ ומעבים עליו. על אלו יש להוסיף גם את חולשת הכנסת, הממעת לעסוק בענייני חוץ אפילו במסגרת ועדת חוץ וביטחון, שעיקר זמנה מוקדש לדיונים בנושאי ביטחון ולא בהכרח בנושאי חוץ.

נמרוד גורן, שעומד בראש מכון מיתווים המתמקד במחקר מדיניות החוץ הישראלית, ממליץ למשרד החוץ הישראלי לאמץ עקרונות ממודל הפעולה של משרדי חוץ אחרים בעולם – דוגמת אוסטרליה וגרמניה – שהשקיעו

מחשבה, יוזמה ומאמץ בשכנוע הציבור בנחיצותם ובחשיבותם.

למרות שמוקדי הכוח המסורתיים השתנו בשנים האחרונות, כאשר הכלכלה, האקדמיה ושיתופי פעולה בינלאומיים ברוח הגלובליזציה הפכו למוקדי פעילות והשפעה, לא השכילו אנשי משרד החוץ, לגישתו של יניב כהן, להפנים את השינוי ואת פוטנציאל המינוף של תחומים אלו לצורך הגברת מעורבותם בתהליכי קבלת ההחלטות והשפעה עליהם. "דיפלומטיה כלכלית ושיתופי פעולה אקדמיים ואחרים יכולים להיות הלחם והחמאה, והם צריכים להיכנס לליבת העבודה של משרד החוץ". מנגד וחרף חולשותיו המבניות של משרד החוץ והדרתו מתהליכי קבלת ההחלטות, עמדו משתתפי הרב־שיח על הישגיו הבולטים על רקע משבר קורונה. בתקופה קשה זו פעל המשרד להחזרת 8,000 ישראלים הביתה בחמישים טיסות מיוחדות וסייע ביבוא מכונות הנשמה, בזכות הקשרים האישיים של אנשיו ברחבי העולם. לצד תרומתו למאמץ הלאומי במשבר הקורונה, הבליטו הדוברים גם את הישגי המשרד בבניית נישא של פעולה אזרחית במדינות ערב שעמן אין לנו עדיין יחסים דיפלומטיים, בחיזוק היחסים בזירה היסודית ובתאמה מבנית וארגונית למציאות המשתנה על ידי מיסוד תפקידם של שליחים לנושאים מיוחדים (שליח לנושאי אנרגיה, לנושאי אקלים, לקשר עם קהלים חדשים בארצות הברית).

### דיפלומטיה וביטחון לאומי

למן תקומתה של מדינת ישראל שרר מתח בין דיפלומטיה וביטחון, כשהדיפלומטיה ומשרד החוץ נתפסו כמשניים לביטחון וכמשרתיו. גם ברבות השנים ולמרות ההבנה שביצור ביטחון לאומי מושג משילוב בין מרכיבים צבאיים, יחסי חוץ, כלכלה, חוסן חברתי וממדים ונדבכים נוספים שיש לראות כחשובים, הכרחיים ומשלימים לביטחון הצבאי, משרד החוץ נותר ברוב שנותיו מוחלש. זאת למרות תרומתו הפוטנציאלית והממשית, אם כי היא אינה מביאה לידי ביטוי את מלוא הפוטנציאל האפשרי לכלכלה, לביטחון ולחברה.

את ההסברים לחולשת משרד החוץ ולתרומתו המוגבלת לביטחון הלאומי, לכל הפחות בעיני מקבלי ההחלטות בישראל, ניתן לתלות במספר גורמים:

- סיבות מבניות הקשורות למשרד החוץ עצמו, שכדברי רון פרושאור צריך להיות מסוגל להציג את תרומתו לציבור, "אך אינו מסוגל ואינו מצליח להבהיר לציבור איפה הוא רלוונטי". הסבר נוסף לכשל זה נעוץ, לדברי חיים קורן, בחשאיות הכרוכה בסוגים מסוימים של העבודה הדיפלומטית, המונעת חשיפת הישגים

בפני הציבור. זה גם מתסכל פוליטיקאים המשמשים בתפקיד שר החוץ, אשר מבקשים להציג בפני הציבור את הישגיהם. למרות שהאתגרים העיתודיים צפויים להיות מדיניים לא פחות מאשר צבאיים, משרד החוץ מפעיל פחות מדי כלים מדיניים. כך למשל טוען נמרוד גורן שמשרד החוץ אינו משתמש מספיק בשליחיו בחו"ל לצורך קידום היבטים של ביטחון לאומי בראייה אזורית, למרות שדיפלומטיה ותיווך בינלאומי מונעים הסלמה, ושנציגי ישראל בחו"ל יכולים לנסות לפתח בארצות השירות שלהם קשרים עם דיפלומטים ממדינות האזור, שמוצבים גם הם שם. משרד החוץ אינו שותף במידה מספקת וראויה, ולא משמיע באופן מספיק משכנע וסמכותי את דעותיו כשצריך לאתגר את מקבלי ההחלטות.

מרכיב הביטחון בשיח הישראלי ו"ביטחוניזציה היתר" של תהליכי קבלת ההחלטות בישראל, לגישת אלון ליאל. לדבריו, הביטחון נתפס קיומי והנושא המדיני לא. משרד החוץ לא הצליח לשכנע שיחסי חוץ הם מרכיב "סופר חשוב" בביטחון הלאומי. זאת למרות הישגים מרשימים בתחום יחסי החוץ והצלחה במיתוגה של ישראל כמדינת סטארט־אפ, באופן המרחיק את ההתמקדות בסכסוך הישראלי־פלסטיני. אלא שהישגים אלו אינם מזוהים בהכרח עם המשרד, אלא דווקא עם ראש הממשלה. הישג חשוב מאוד שהמשרד הצליח לשמר הוא ייחודו הבולט בכל הנוגע ל"דיפלומטיית האסונות" – תחום שבו למשרד אין מתחרים של ממש מבין משרדי הממשלה האחרים ובכלל.

פעילות ברשתות החברתיות והתאמה לעולם הדיגיטלי: למרות שיפורים ויוזמות שהוביל המשרד בכל הנוגע לפעילות בעולם של הרשתות החברתיות, עדיין נדרש, להבנת חיים קורן, מאמץ לפיתוח תשתית של יחסים בזירה האזורית, בין היתר, באמצעות נוכחות בולטת יותר בשיח של הרשתות החברתיות בעולם הערבי וחשיפת המאמץ בפני הציבור הישראלי.

מינוף יתרונות יחסיים: למרות יתרונות בולטים מאוד של ישראל ויכולות מוכחות בהתמודדות עם אוכלוסיות מוחלשות, בין היתר על רקע אמצעי היצור שלה בתחומי היי־טק, כלכלה וחברה אזרחית, משרד החוץ עדיין לא הצליח למסד את היתרונות האלו כענף יצוא משמעותי נוסף של ישראל. יניב כהן משוכנע שמדובר בענף יצוא לעולם שמשרד החוץ צריך לפתח כתרומה ייחודית ובעלת חשיבות לביטחון הלאומי של ישראל.

## חידוש יחסי ישראל-אפריקה וישראל-אמריקה הלטינית (אמל"ט)

בעשור וחצי האחרונים מתרחבים יחסי החוץ של ישראל, ואת השנים האחרונות מגדיר ראש הממשלה נתניהו כ"רנסנס מדיני". בשנים אלו ישראל כוננה, חידשה והידקה קשרים דיפלומטיים באפריקה ובאמל"ט, לצד הידוק הקשרים עם המעצמות העולות במזרח הודו-סין, והידוק הקשרים עם רוסיה ועם ארצות הברית בעידן טראמפ.

למדינות אפריקה צרכים רבים בתחומי תקשורת, בריאות, חקלאות ותשתיות, לצד צורכי ביטחון, מודיעין וסייבר. מדינות אפריקה צריכות "הכול" בתקשורת, חקלאות, בריאות וטכנולוגיה, הם רק רוצים לקבל וישראל היא המקור, מצוין אלון ליאל ומדגיש את ההערכה לישראל ברמה הכלכלית-טכנולוגית. לצד אלו נהנית ישראל מהדימוי של מי שיכולה לסייע בפתיחת דלתות בווינגטון. ישראל, כך משוכנע רון פרושאור, מספקת רבים מהמענים לצרכים אלו. התועלות הן הדדיות, בישראל זה מחזק את הכלכלה ומסייע לה בזירה הבינלאומית. "השגרירים הכי טובים של ישראל הם אלו שנגענו בהם", לדברי פרושאור. ובנוגע לתפיסה הרווחת בקרב מנהיגי מדינות רבות באפריקה, שקשר טוב עם ישראל "פותח דלתות בווינגטון", "משמעותה היא ציפייה לקידום אינטרסים רחבים בזירה הבינלאומית". לעומת זאת סבור אלון ליאל ש"לעוצמה הרכה של ישראל יש גם בטן רכה בתחומים המוסריים, זכויות אדם, עובדים זרים והסכסוך הישראלי-פלסטיני". אלא שמה שבאמת מעניין את מדינות אפריקה זה "ההשרדות". הן מבחינות בצורה ברורה בין היחסים האזרחיים ליחסים הפוליטיים, ולכן אינן מתקשות עם הדואליות שבפיתוח הקשרים הכלכליים והביטחוניים עם ישראל, לצד הזדהות עם הפלסטינים והעולם הערבי ואי-תמיכה בישראל במוסדות הבינלאומיים, בדגש לגבי האו"ם. לאה לנדמן גורסת בהקשר זה שיש להכיר ולהבין את הצרכים ואת סדרי העדיפות של מדינות אפריקה: פחות ערכים, יותר צרכים. להבנתה, משבר הקורונה עלול להוביל להתרחבות תופעת המדינות הכושלות, מה שמייצר "הרבה הזדמנויות לישראל, שידעת להפריח את השממה" ולספק מענה לבעיות ולאתגרים, שבעקבות משבר הקורונה יתווספו על אלו הקיימים ממילא. לדברי יניב כהן, הגיעה העת להקים ליד משרד החוץ סוכנות סיוע חיצונית ישראלית כדוגמת USAID, אשר תוכל להביא לידי ביטוי את היתרונות היחסיים של ישראל ולמקסם את פוטנציאל הסיוע למדינות אפריקה, למדינות עולם שלישי ואף למדינות מפותחות שישמחו לשותף פעולה בנושא פיתוח טכנולוגי בינלאומי.

נמרוד גורן חולק על ההבחנה המקובלת בין המשתתפים לגבי הדואליות של מדינות אפריקה, כשלטענתו היחסים עם מדינות אפריקה דווקא מבליטים את החולשות של משרד החוץ. לדבריו, אומנם ניכרת עבודה בילטרלית, אך זו נתקלת ב"תקרת הזכוכית בנושא הפלסטיני", שבלטה בניסיונות של ישראל בשנים האחרונות לקבל מעמד של משקיפה באיחוד האפריקאי. זאת ועוד, המגבלות התקציביות של משרד החוץ מקשות מאוד על המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי של משרד החוץ (מש"ב) לממש יעדים מדיניים באפריקה. לטענתו, מערכות היחסים עם רבות ממדינות אפריקה נסמכות על עסקאות נשק ומהגרי עבודה ופחות על היבטים של פיתוח דמוקרטיה, כשגם תהליך השלום האתיופ-אריתראי, שבו המנהיגות הצליחה לשנות מדיניות, לא הוביל את ישראל להתבוננות מחודשת על הפוטנציאל ביבשת האפריקאית ועל מה שניתן ללמוד ממנהיגים ביבשת. חשוב שלא לראות את אפריקה כמקשה אחת. חיים קורן שכהן כשגריר ישראל בדרום סודאן מבחין בין מדינות כמו דרום סודאן ש"היחס שלהן אלינו גובל באהבה" לבין מדינות אחרות, שהיחס שלהן לישראל יותר אינסטרומנטלי. מניסיונו יש לישראל יתרון יחסי על פני המתחרים האחרים באפריקה, הבא לידי ביטוי ביחס האישי וביכולת לבסס מערכות יחסים על בסיס אנושי. יש לכך משמעות וזה נושא פרי.

### קשרי ישראל עם הודו וסין

בשנים האחרונות ראש הממשלה עצמו מנהל את יחסי ישראל עם מעצמות-העל (ארצות הברית ורוסיה), בעוד תפקיד משרד החוץ נותר שולי. הוא גם מעמיק את מעורבותו האישית בפיתוח ובניהול היחסים עם שתי המעצמות העולות במזרח: סין והודו. השינויים המבניים במערכת הבינלאומית והעלייה במעמדן ובהשפעתן של המדינות האסייתיות מחייבים שינוי בתפיסת ההפעלה של ישראל. זו חייבת, על פי יניב כהן, להבין את משמעויות "המאה האסייתית" ולהתמקד בצורך שבתמורה מדינית בעבור ההשקעה בפיתוח היחסים הכלכליים והביטחוניים עם מדינות אסיה.

לצד חובתה של ישראל לאיזון ביחסים עם סין ועם ארצות הברית והימנעות מפגיעה ביחסים עם האחרונה, להערכת נמרוד גורן ניתן לרתום את סין על רקע היותה שחקנית פעילה ומתחזקת, להשקיע בתמריצים כלכליים לקידום תהליך השלום ולפצות בכך על מה שאירופה כבר לא יכולה לתת. לדעתו, ישראל צריכה לפתח ביחסיה עם סין גישה אזורית יותר, לאור ההתמקדות של סין בפרויקטים תשתיתיים נרחבים, שיכולים לייצר חיבורים באמצעות רשת נמלים ורכבות.

מגבילות את היכולת של ישראל לקדם יחסים אזוריים, "ואם ישראל הולכת לסיפוח, [הרין] בתום עידן טראמפ הדבר ייצור משבר", מעריך גורן. לכן חייבת ישראל להשקיע מאמץ בחשיבה כיצד ניתן לקדם את תהליך השלום ובאופן שבו ניתן לייצר מחדש שיח עם גורמים נוספים בארצות הברית, שהוזנחו בעידן טראמפ. לעמדתו זו הצטרף גם חיים קורן, הגורס כי "הרכב האוכלוסייה בארצות הברית משתנה ויש לחדש קשרים עם הדמוקרטים ועם יהודי ארצות הברית – זה מחויב המציאות". קורן מוסיף וטוען שמשבר הקורונה יצריך חשיבה מחדש על עיצוב של מדיניות גם כלפי ארצות הברית, וקשה כרגע לתכנן זאת. רון פרושור הדגיש בהקשר זה את ההכרח שבפנייה של המשרד לקהלים נוספים בארצות הברית, בין היתר בשפתם ועל פי נושאי העניין שלהם, כמו למשל אל מול הקהילה ההיספנית. לאה לנדמן מסכימה לטענה בדבר הצורך בשיקום היחסים עם המפלגה הדמוקרטית, אלא שלגישה, תוכנית המאה היא דווקא "הזדמנות שמשקפת את מה שקורה בפועל. יש יחסים עם מדינות ערב למרות המצב עם הפלסטינים וחבל לעצור את זה". גם רון פרושור רואה את תוכנית המאה ברוח דומה, מכיוון שהיא "מעבירה מסר לפלסטינים שהזמן לא פועל בהכרח לטובתכם, אתם לא זדים, אך הדינמיקה בשטח זהה". אלון ליאל, לעומת זאת, רואה בסיפוח – מהלך הנובע מהתוכנית – סיכון אסטרטגי מהמעלה הראשונה, ומשוכנע שמשרד החוץ חייב להציג את הסיכון שבסיפוח. לדבריו, על המשרד "לתת פייט איפה שהפוליטיקאים לא נותנים לך לדבר בנושאים שאתה חושב שזה אסון לטווח ארוך. אם המשרד לא ייקח את הסיפוח כקו אדום ויעמוד על שלו מקצועית, לא פוליטית, ויילחם, זה הרסני ליחסי החוץ של ישראל".

### מדיניות חוץ בימי קורונה וביום שאחרי

משבר הקורונה העולמי מציף מחדש את הוויכוח בין מצדדי הריאליזם, היסמכות עצמית ובדלנות לבין מצדדי הליברליזם, גלובליזציה ושיתופי פעולה, ומצית את הדיון בנושא הרלוונטיות של משרדי החוץ.

למרות חולשת המוסדות הבינלאומיים והעל־לאומיים ולמרות התחזקות הרגש הלאומי, לא ניתן יהיה לעצור את הגלובליזציה, סבורה לאה לנדמן. מדינת הלאום אומנם תתחזק, אך תפקיד המוסדות הבינלאומיים לא יסתיים ומדינות הלאום יזדקקו לסיוע של מוסדות אלו, שיתווכו בין המערכת הבינלאומית והגלובלית לבין מדינות הלאום. ארגונים כדוגמת ארגון הבריאות העולמי יצטרכו להמציא עצמם מחדש, לשנות את דפוסי ארגונם ופעולתם ולהחליש מאוד את הממד הפוליטי. הרעיון של

האתגר הרובץ לפתחו של משרד החוץ, לדברי חיים קורן, הוא בזיהוי היתרונות היחסיים של ישראל והאופן שבו ניתן לרתום אותם בראייה גלובלית. לסין יש שאיפות במזרח התיכון ובקרב אפריקה במסגרת דרך המשי המודרנית, וישראל צריכה להבין היכן היא יכולה למנף את הפתרונות הטכנולוגיים שלה באופן שיפגשו את האינטרס הסיני באזור. בהודו החלה ישראל להיתפס כבעלת ברית לאחר שנים של נטייה פרו־ערבית, וגם במקרה זה יש לפעול לחיזוק האינטרסים ההדדיים.

**ההיסמכות על "תוכנית המאה" והמעורבות הישראלית מאחורי הקלעים בעיצובה מגבילות את היכולת של ישראל לקדם יחסים אזוריים, "ואם ישראל הולכת לסיפוח, [הרין] בתום עידן טראמפ הדבר ייצור משבר", מעריך גורן.**

משבר הקורונה עלול להוביל לגידול במספר המדינות הכושלות גם בהקשר של מעצמות, וייתכן, כך סבור אלון ליאל, שסין תצא מהמשבר מחוזקת כלכלית יותר מארצות הברית, ודאי יותר מאירופה. "גם לנו אין מושג כמה זמן נישאר נכים כלכלית לאחר קורונה, וסיוע החוץ יקבל מכה אנושה כי עניי עירך קודמים". למרות זאת סבור רון פרושור שזו דווקא העת לבחון היכן אנו יכולים לייצר יתרון יחסי ולהציע פתרונות, גם כשמדובר על מדינות גדולות כמו סין. ההזדמנות רלוונטית יותר דווקא בעת הזו, מכיוון שלהערכתו משבר הקורונה יאיץ את מגמת ההיחלשות של המסגרות הרב־לאומיות ואת העלייה בחשיבותה של מדינת הלאום.

אלא שלמרות השפעות המשבר על הזירה הבינלאומית ופוטנציאל השינויים בעקבות המשבר ומשמעויותיהם, בולטות חולשות המשרד. ליאל עמד על חוסר האסרטיביות וחוסר היכולת של אנשי המשרד להשמיע את קולם ולהילחם על דעותיהם כדוגמת מנכ"ל משרד הבריאות ומשרד האוצר, למשל.

### עיצוב מדיניות החוץ של ישראל כלפי ארצות הברית בתום עידן טראמפ

רמת ההתאמה האידיאולוגית הגבוהה והאינטימיות שהתחזקה בין ישראל לבין ארצות הברית בעידן טראמפ מקשה, לדברי יניב כהן, "לשמר את הלייף־ליין עם המפלגה הדמוקרטית". כך גם, להבנת נמרוד גורן, בנוגע ליחסי ישראל עם הקהילה היהודית וקהילות ליברליות ואחרות בארצות הברית, שנפגעו מאוד מהקשרים ההדוקים עם ממשל טראמפ, מהקרבה אליו ומההזדהות המוחלטת איתו. ההיסמכות על "תוכנית המאה" והמעורבות הישראלית מאחורי הקלעים בעיצובה

להכניס חדשנות לדיפלומטיה הישראלית. יש לרתום פתרונות טכנולוגיים ולהתאימם לעבודה הדיפלומטית והקונסולרית (דוגמת הנפקת דרכונים).

לגישתו של נמרוד גורן, משבר הקורונה מחייב את ישראל לעצב מדיניות חוץ "עם הפנים לעולם". הוא מזהה בעת הזו הזדמנות לעבוד עם ארגונים בינלאומיים, לשמר ולפתח שיתופי פעולה וסולידריות ולהתחבר לטרנדים עולמיים, לצד שימור מקומה של ישראל במשפחת המדינות הדמוקרטיות.

ד"ר קובי מיכאל הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך עדכן אסטרטגי.

ד"ר ירון סלמן מלמד בתכנית לניהול ויישוב סכסוכים באוניברסיטת בן-גוריון. תחומי העניין שלו כוללים תאוריה של יחסים בין-לאומיים; ניהול ויישוב סכסוכים פנימיים בזירה העולמית; זירת האו"ם; יחסי ישראל-או"ם; ויחסי ישראל-אפריקה.

"במרכז מדינה לאומית לצד מערכת גלובלית" יחייב, לטענת לנדמן, חשיבה על קואליציות וצרכים גלובליים. משבר הקורונה, לדעת רון פרושאור, הבליט מאוד את העובדה שחלק מהמדינות הדמוקרטיות "לא מספיק אפקטיביות". לא ניתן להתעלם מהשאלה לגבי תפקיד המדינה למול מסגרות בינלאומיות. לדבריו, "לישראל יתרון יחסי בולט בקיימות" שאותו חשוב לממש דווקא בעקבות משבר הקורונה, אלא שמימוש היתרון הזה מחייב שיפור ביכולת למדוד את העשייה הדיפלומטית – "מי שלא מודד לא יכול לנהל" – ולתקצב יכולת פעולה מוכחת ומדידה באופן שיהפוך את שירות החוץ לרלוונטי ולמשפיע.

מוקדם להספיד את הדיפלומטיה, גורס חיים קורן וטוען שמשבר הקורונה מזמן הזדמנויות. יניב כהן מצטרף להערכה זו ואומר ש"באופן פרדוקסלי, הקורונה היא מתנה גדולה לשירות החוץ הישראלי, שהעניקה תחושת עשייה והתעוררות". הוא מדגיש את הצורך



ההמנון הישראלי מושמע לראשונה באיחוד האמירויות. 1 בנובמבר 2018. Courtesy of IJF – International Judo Federation.

# הפוטנציאל הלא-ממומש של יחסי ישראל ומדינות ערב: שיתוף פעולה אזורי בצל הסכסוך הישראלי-פלסטיני

רועי קיבריק

## מבוא

מערכת היחסים של ישראל עם מדינות המזרח התיכון עברה תהפוכות משמעותיות. לאורך השנים נעו היחסים על הציר בין מלחמות מרות ועקובות מדם לבין שיתופי פעולה חשאיים. החתימה על הסכם השלום עם מצרים הרחיבה את מנעד היחסים ויצרה פתח ליחסים רשמיים ולשיתופי פעולה כלכליים ואזרחיים רשמיים. ההתקדמות במשא ומתן עם הפלסטינים בשנות ה-90 של המאה שעברה הביאה לחתימה על הסכם שלום עם ירדן, ואף לתקופת פריחה קצרה ביחסי ישראל עם מדינות ערב אחרות, אשר הסתיימה עם האינתיפאדה השנייה והמלחמות בעזה.

בעשור האחרון חלו שינויים מרחיקי לכת באזור. התקוממויות עממיות ברחבי המזרח התיכון ערערו את היציבות, הביאו להחלפת משטרים או שליטים והבהירו לשליטים שנשארו על כסאם כי עליהם לכלכל צעדיהם בזהירות, תוך התחשבות בתביעות הציבור. נוסף על כך, פעילותה של איראן – בתמיכה בארגוני טרור שונים

ברחבי המזרח התיכון ולהשגת נשק גרעיני – מיצבה אותה כאיום משותף למדינות ערב הסוניות ולמדינת ישראל. אל האיום האיראני הצטרפו פעילות הטרור המוסלמי הקיצוני והאיום של דאע"ש, אשר הפכו אף הם לאתגר משותף שעימו מתמודדות מדינות ערב הסוניות וישראל. כמו כן חלו שינויים באופי המעורבות של המעצמות העולמיות באזור, כאשר ארצות הברית סימנה שפניה ליציאה מהאזור, ומנגד רוסיה וסין הגבירו את מעורבותן.

על רקע השינויים הגיאופוליטיים הרחבים הללו חל שינוי במדיניות הישראלית ובשיח הציבורי הישראלי. נתניהו וממשלתו, אשר נמנעו מקידום משא ומתן לשלום עם הפלסטינים, החלו לטעון כי ניתן להתקדם לנורמליזציה עם מדינות ערב גם מבלי להתקדם בתהליך השלום עם הפלסטינים. את השינויים בשיח הישראלי ואת הפיכתה של טענה זו לכלי פוליטי בולט מתאר היטב יובל בנזימן (2018). הרעיון של שיתוף פעולה אזורי הפך למרכזי במדיניות החוץ של ישראל ובזירה הפוליטית הפנימית,

ישראל כפעילות לא לגיטימית. זו הסיבה המרכזית לכך שהצדדים מתאמצים לשמור על חשאיות. כפי שטוען אלי פודה (2020) – החשאיות מאפשרת לישראל ולמדינות ערב מרחב שיתוף פעולה שאינו נתון לביקורת ציבורית. אולם עם זאת, שיתופי פעולה אלו מתאפיינים בארעיות ומתבססים על נסיבות ועל אינטרסים משתנים. פודה מכנה זאת בצדק "סינדרום הפילגש".

### הדרך לווינגטון עוברת בישראל

בסבך השיקולים הגיאופוליטיים מחפשות מדינות ערב הסוניות, המתמודדות עם האיום האיראני, גם חיזוק לקשרים עם ארצות הברית, אף שזו מסמנת כי פניה לצמצום מעורבותה באזור. מרוקו, מצרים, ירדן ומדינות המפרץ הטילו את יהבן על ארצות הברית כמעצמה שתעניק להן גיבוי ביטחוני. אפילו קטר, הנמצאת בסכסוך עם שאר מדינות המפרץ, נשענת על המטרייה הביטחונית האמריקאית (יערי, 2020). חוקרים מצביעים על התפיסה הרווחת במדינות אלו, כי אחת הדרכים להתקרב לווינגטון עוברת בישראל וביחס סובלני כלפי היהדות (סבטלובה, 2020).

חוקרים מתארים כיצד במדינות ערב ניתן לזהות התעניינות גוברת בשפה העברית – בספרות ובשירה – ובדת היהודית. בערב הסעודית אפשר לזהות שיח אזרחי מתרחב הכולל החלפת דעות בנוגע ליחסים עם יהודים ועם ישראל (יערי, 2018). באיחוד האמירויות מוצגים פריטי מורשת יהודית במוזיאונים ונפתחים בתי כנסת (זגה, 2018). במצרים משפצים בתי כנסת והיהדות זוכה למעמד במורשת המצרית (קורן, 2018). חכמי דת מוסלמים מתבטאים בזכות קשרים עם יהודים, ואף יוצאים למשלחות זיכרון למחנות ההשמדה בפולין. משלחות בראשות רבנים מקהילות אמריקאיות מתקבלות בבירות מדינות המפרץ. כפי שניתן לראות, מדובר על סובלנות ופתיחות ליהדות, ולא בהכרח כלפי ישראל. כפי שמדגישה סבטלובה (2020) נדמה כי מדינות ערב, ובייחוד אלו במפרץ הנעדרות שורשים יהודיים, מזהות כי דרך היהדות הן יכולות גם לבנות את מעמדן כמדינות ליברליות וסובלניות ולהרחיק עצמן מהדימוי של האסלאם הקיצוני, וגם לחזק את ערוצי הקשר אל המסדרונות בווינגטון.

### עסקים מוגבלים הרחק מאור הזרקורים

שיתופי הפעולה האזוריים אינם מוגבלים רק לתחום הביטחוני-מודיעיני, ובין ישראל למדינות האזור נרקמים גם שיתופי פעולה כלכליים. יש לישראל מה לתרום למדינות האזור. ניתן לזהות כי שיתופי הפעולה הכלכליים עם מצרים, ירדן, עיראק ומרוקו מתמקדים בכלכלה

ובעקבות זאת גם למושא מחקרי. רשימה קצרה זו מציגה מקצת מן הדיונים המחקריים שהתמקדו בשיתוף הפעולה האזורי, ובתובנות המרכזיות העולות מהם.

### שיתוף פעולה צבאי-מודיעיני-חשאי ומגבלותיו

מחקרים רבים מראים כי השינויים הגיאופוליטיים שהתרחשו במזרח התיכון בעשר השנים האחרונות אכן הביאו לתמורות ביחסי ישראל עם מדינות ערביות שונות. התגברות האיום האיראני, חוסר היציבות שהביא 'האביב הערבי', תופעת דאע"ש והטרור האסלאמי הקיצוני יחד עם שינויים במעורבות המעצמות הזרות – כל אלה הביאו את ישראל ומדינות ערביות מהאזור להתייצב באותו צד של המערך הגיאופוליטי האזורי (Rabi & Mueller, 2017). מיכל יערי וג'ונתן ריינולד מתארים כיצד המאבק בהתחמשתה של איראן בנשק גרעיני הביא להתקרבות ניכרת בין ישראל וערב הסעודית (יערי, 2018; Rynhold & Yaari, 2019), מורן זגה מתארת תהליך התקרבות דומה בין ישראל ואיחוד האמירויות (זגה, 2018), ויואל גוז'נסקי מתאר כיצד לצד נאמנות לשיח הערבי הכללי כלפי ישראל, מדינות המפרץ מקדמות שיתוף פעולה חשאי עם ישראל אל מול האיום האיראני המשותף (Guzansky, 2015).

איומים ביטחוניים משותפים שימשו זרז גם לחיזוק היחסים המדיניים בין ישראל למצרים וירדן (שוויצר ווינטר, 2017; Kramer, 2018). יצחק גל מתאר כיצד האינטרס המשותף לישראל ולירדן ביציבות המשטר ההאשמי אל מול האיומים שמגיעים מכיוון עיראק, סוריה ודאע"ש חיזק את שיתוף הפעולה המדיני ביניהן (גל, 2018). דבר דומה מציג חיים קורן בתארו את ההתקרבות המדינית בין ישראל ומצרים על רקע איומי הביטחון המשותפים בסיני, התגברות כוחם של 'האחים המוסלמים' וחמאס, וניהול המרחב העזתי (קורן, 2018). כפי שחוקרים מדווחים (יערי, 2018; זגה, 2018; לוי, 2018), מרבית שיתופי הפעולה בתחום הביטחון מתמקדים בשיתוף מודיעין, טכנולוגיה ורכש צבאי. הם מביאים דוגמאות לעסקאות נשק וטכנולוגיה בין ישראל לערב הסעודית, איחוד האמירויות ומרוקו.

שיתוף הפעולה הביטחוני-מודיעיני-חשאי אינו חף מבעיות ומגבלות. חוקרים מציינים את הסיכון הקיים בחשיפת מודיעין ובהעברת טכנולוגיות צבאיות למדינה שאין עימה יחסים רשמיים, ואשר עם השתנות הנסיבות עשויה לפעול כנגד ישראל. חשוב מכך, ההתנגדות והביקורת הרחבה בממסד ובציבור הערבי למדיניותה של ישראל באזור, ובייחוד אל מול הפלסטינים, מציבות קו פוליטי וחברתי הצובע שיתופי פעולה ויחסים עם

מסורתית הכוללת ייעוץ בתחום החקלאות וסחר בציוד חקלאי, חומרי גלם, תעשייה, ציוד ומכונות וכדומה (זיידל, 2018; לוי, 2018). לעומתן, שיתופי הפעולה הכלכליים עם איחוד האמירויות, קטר וערב הסעודית מתמקדים ביצוא ישראלי של טכנולוגיות ושל ציוד צבאי מתקדם. פרסומים שונים בתקשורת מלמדים על עסקאות בתחום הסייבר והלוחמה בטרור עם ערב הסעודית, ועל עסקאות בתחום הפיקוח והאבטחה האלקטרוניים עם המדינות הללו, המחזרות אחר הטכנולוגיה הישראלית (ראו למשל את הסקירה אצל Ferziger & Waldman, 2017). ההתמקדות בכלכלה מודרנית בקשרים עם מדינות אלו מתאפשרת בזכות יכולתן הכלכלית ותהליכי המודרניזציה שהן מובילות. אחד היתרונות הבולטים של סוג סחר זה הוא מידת התאמתו למגבלות הקשר בין המדינות בכך שעסקאות אלו הן לרוב בעלות אופי מיידי, ולרוב אינן כרוכות בסחר רציף. המסחר בין ישראל לערב הסעודית, מרוקו, קטר ואיחוד האמירויות ככלל מתקיים בהיקף שולי בהשוואה למצרים ולירדן, נוכח האיסורים על הכנסת תוצרת ישראלית אליהן. קורן (2018) וגל (2018) מתארים את המהלכים הכלכליים שנעשו מול מצרים וירדן. הקרבה הגיאוגרפית אליהן מזמנת הזדמנויות רבות לשיתופי פעולה בתחומים כלכליים רבים, שביניהם ניתן למנות את המרחב הימי של ישראל ומצרים, שמעניק תשתית לעסקאות בתחום הגז הטבעי ולסחר ימי בין ישראל למצרים; עסקת הגז עם ירדן; הסוגיות הסביבתיות המשותפות לישראל וירדן כגון ניהול וניצול מקורות המים; ונתיבי הסחר היבשתיים המתפתחים בין ישראל לירדן, ומשמשים תשתית לדרך סחר רחבה יותר עם העולם הערבי והמזרח הרחוק. מצרים וירדן אומנם נחשבות לכלכלות קטנות יותר מאלו של מדינות המפרץ, אך חשיבותן נובעת מקרבתן הגאוגרפית לישראל וממימוש פירות הסכמי השלום. צמיחת הכלכלה הירדנית מתחילת שנות ה-2000 הובילה לשדרוג תשתיות התחבורה ולחיבור נתיבי ההובלה מהים התיכון ומישראל למזרח אלו יכולים לסייע לישראל להתחבר בקשרי מסחר לעולם הערבי ולמזרח הרחוק בדרך המשי החדשה, שסין עמלה על בנייתה (גל, 2018).

באפריל 2017 הציג שר התחבורה והמודיעין דאז ישראל כץ את תוכנית 'מסילות לשלום', שבמסגרתה תחובר ישראל ברשת של מסילות רכבת לירדן, לערב הסעודית ולמדינות המפרץ (בנדר, 2017). על פי יערי (2018), מטרת התוכנית היא לתרום לחיזוק ירדן ולהפיכתה למרכז תחבורתי. נוסף על כך היא תחבר את הפלסטינים למרחב הערבי ותאפשר למדינות ערב גישה יבשתית לים התיכון. הסכמי ה-QIZ (Qualified

Industrial Zone) שנחתמו בהסכם משולש בין ישראל, ירדן וארצות הברית ובין ישראל, מצרים וארצות הברית (Kessler, 2015) שידרגו את שיתופי הפעולה הכלכליים ויצרו בתחילה זינוק ניכר ביצוא של מצרים וירדן. עם זאת, חסם הנורמליזציה, גם במדינות אלו, מגביל במידה רבה את התרחבותם של הקשרים הללו, ורעיונות הפיתוח של רשת התחבורה והסחר נשארים בינתיים על הנייר. בסופו של דבר, כאשר בוחנים את התחום הכלכלי, האנומליה של שייכות ישראל למרחב המזרח התיכון בולטת ומתבטאת בהיקפי סחר מצומצמים מאוד בין ישראל למדינות ערב. האיסור על כניסה של ישראלים לחלק מהמדינות מגביל מאוד את היכולת לפתח קשרים עסקיים ולבצע עסקאות, למרות החרגת האיסור במקרים פרטניים. הכלכלה היא אינטרס מרכזי, ולאנשי העסקים יש דרכים למצוא פרצות ולהתמודד עם המכשולים שהזירה הפוליטית מציבה להם. שיתופי פעולה כלכליים יכולים להתנהל בחשאי רבה יותר בהשוואה לשיתופי פעולה מדיניים, הנמצאים תחת זרקור תקשורתי, ולרוב כחלק מהסחר המתקיים עם מדינות ערב יש דרישה להעלמת עקבות של מקור הסחורה, בין באמצעות משלוח דרך מדינה שלישית ובין בהעלמת סממנים לאומיים על גבי הסחורה. פרזיגר וולדמן מתארים זאת היטב ומספקים דוגמאות כיצד עושים עסקים בתנאים כאלה (Ferziger & Waldman, 2017). כמו כן, התחום העסקי מזמן קשרים בין גורמים פרטיים, אשר בניגוד לגורמים מדינתיים יכולים לפעול "בפרופיל נמוך" ובשיתוף פעולה ישיר, המנותק ממציאות היחסים הפוליטיים בין המדינות (גל, 2018; יערי, 2018). אולם, המסחר שמתקיים באופן עקיף ומצריך העלמת סממנים ישראלים מהסחורה כרוך במאמץ שחברות רבות מתקשות לעמוד בו, והפוטנציאל לקשרים כלכליים רב לאין שיעור. על פי יצחק גל (2018), פתיחת השווקים הערביים הללו בפני ישראל, כחלק מתהליך של הסדרה מדינית עם העולם הערבי, תיצור מנוע צמיחה שיאפשר גידול של התוצר הישראלי לנפש בכרבע עד שליש יותר מהצפוי על פי תוואי הצמיחה החזוי כיום. תוספת צמיחה כזאת צפויה להביא את ישראל תוך עשור לקבוצת 15 המדינות העשירות בעולם, והיא תיצור תוספת של קרוב ל-75 אחוזים במספר מקומות העבודה, בהשוואה למספר מקומות העבודה שהמשק הישראלי מייצר מדי שנה. בכך יהפוך השוק הערבי לשוק החשוב ביותר של ישראל, לצד השוק האירופי.

## קשרים אזוריים רחוקים מנורמליזציה

בהשוואה לשיתופי הפעולה בביטחון ובכלכלה, שיתופי הפעולה האזוריים בין ישראל למדינות ערב מצומצמים

יותר מאשר בעבר. ישראל ומדינות ערב מצאו דרכים לשתף פעולה ולעקוף במידת מה מכשולים הניצבים בפני שיתוף כזה. למשל, הן נעזרו במסגרות רב-לאומיות או בארגונים ובאירועים בינלאומיים המאפשרים לצדדים לשתף פעולה, מבלי לעמוד לביקורת חריפה ומבלי שמדינות ערב יצטרכו לשנות את יחסן הרשמי למדינת ישראל. זגה (2018) מתארת כיצד אפילו שיתוף פעולה צבאי התאפשר תחת חסות בינלאומית, בהביאה את הדוגמה של חיל האוויר הישראלי וחיל האוויר של איחוד האמירויות, שלקחו חלק בתרגיל בינלאומי.

מדינות ערביות שפונות לארח אירועים וכנסים בינלאומיים רבים, כחלק ממאמץ לבנות את תדמיתן הליברלית ולהתחבר לזירה הגלובלית, מספקות הזדמנויות נוספות למפגשים ולשיתופי פעולה. אירוח המונדיאל הצפוי בקטר ותערוכת האקספו המתוכננת בדובאי הן הדוגמאות הבולטות למגוון הרחב של מפגשים בינלאומיים מסוג זה. על מנת שמדינות המפרץ יוכלו לזכות באירוח עליהן להסכין עם השתתפות ישראלים באירועים אלו. זה נכון גם לתחרויות ספורט. בתחילה עוד נאלצו הישראלים להצניע את נוכחותם ואף להתחרות ללא סמלי הלאום, אולם הארגונים הבינלאומיים מנעו את המשכה של ההתנהלות הזו, וההמנון הישראלי הושמע כבר במרוקו ובאיחוד האמירויות. ערב הסעודית ועיראק עדיין נמנעות מסוג כזה של שיתוף פעולה.

ובכל זאת, על אף התחזקותם והתגברותם של שיתופי פעולה בין ישראל למדינות ערב, ועל אף הניסיונות לעקוף את המגבלות, שיתופי הפעולה נעצרים הרחק מאוד ממימוש הפוטנציאל הקיים. החוקרים הדגישו את ארעיותם של שיתופי הפעולה הביטחוניים, את התנהלותם תחת מעטה חשאיות ואת תלותם בנסיבות חיצוניות המשתנות תדיר (פרדו, 2017). בתחומים הכלכליים והאזרחיים מראים המחקרים על קיומם של קשרים הולכים ומתרחבים, אך גם על פוטנציאל רב לשיתופי פעולה, אשר רחוק מלהתממש. תחומים אלו נוטים להיות מושפעים יותר מהתמשכותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והתקדמות משמעותית בתהליך השלום מהווה תנאי הכרחי (גם אם לא מספק) למימוש רב יותר של הפוטנציאל הקיים.

מידת הסולידריות, העניין והתמיכה האקטיבית במאבק הפלסטיני שונה ממדינה אחת לאחרת. מבין המדינות, מצרים וירדן נחשבות למעורבות ביותר בסכסוך הישראלי-פלסטיני ובקידום האינטרסים הפלסטיניים, בעוד שעיראק מתעניינת ומעורבת במידה הפחותה ביותר. לאחרונה קטר הפכה אף היא למעורבת יותר, והיא מסייעת לגשר בין ישראל לבין חמאס בעזה (זגה, 2019). איחוד האמירויות נחשבת

אף יותר. עם זאת, גם בתחומים האזרחיים חלו שינויים בעשור האחרון. ניכר כי בשנים האחרונות נפרצו חסמים מסורתיים בפתיחות של מדינות ערב לישראל, הן בזכות הרשתות החברתיות, הן בהשפעת תחומים אחרים והן בזכות רצון של חלק ממדינות האזור להשתלב בקהילה הבינלאומית ולארח אירועים בינלאומיים, הכרוכים גם בהשתתפות נציגים ישראלים.

זיידל (2018) מתאר כיצד עיראק מתבלטת בקשר מיוחד המתקיים ברשתות החברתיות בין אזרחים עיראקים לבין ישראלים יוצאי עיראק, בעיקר סביב המורשת היהודית במדינה. לעיתים, הוא טוען, הנושא היהודי משמש גם הצדקה למפגשים בין עיראקים לישראלים ממוצא עיראקי. מעבר לכך הוא מצביע על מגמה בולטת שלפיה עיראקים רבים, וכן אתרי אינטרנט עיראקיים פופולריים, מביעים עמדות פרו-ישראליות מובהקות ובין היתר קוראים לכינון יחסים דיפלומטיים מלאים בין שתי המדינות (למשל, Abu Zeed, 2017). עניין מיוחד זה הוביל גם לתרגום ספרות ישראלית ולהפצתה בשוקי הספרים העיראקיים. ספרה של פתאל-קופרווסר 'התמונות שעל הקיר' (2015) הוא דוגמה לכך. לוי (2018) מתארת כיצד נבנה הקשר עם מרוקו סביב המורשת היהודית במדינה וקיומה של נוסטלגיה לימי החיים המשותפים במדינה. היא מביאה שלל דוגמאות המבטאות זאת, ובראשן התיירות הישראלית למרוקו ומפעלי השיקום הרבים לאתרי מורשת יהודית ברחבי מרוקו. מדי שנה מבקרים בין 25 אלף ל-45 אלף ישראלים במרוקו, אולם מספר המרוקאים המבקרים בישראל נמוך בהרבה (כ-3,200 בשנת 2015). לוי הצביעה על כך שהקשר בין ישראלים יוצאי מרוקו לבין מרוקאים הוביל לשיתופי פעולה רחבים יותר, הכוללים חילופי משלחות ופעילויות תרבות משותפות בענפי המוזיקה והקולנוע. ח'לאילה מתארת את הזירה התוניסאית – כיצד תחום התיירות מאפשר ליהודים לבקר במדינה, בעיקר באי ג'רבה, וכיצד ישראל מנסה לגייס מעצבי דעת קהל תוניסאים לבניית תדמית חיובית של ישראל (ח'לאילה, 2019; פרידמן, 2019). כל החוקרים הללו מציינים קשרים אזרחיים אלו כיוצאי דופן שנרקמים אל מול תנועת דה-לגיטימציה חזקה, המונעת במקרים רבים את התפתחותם של קשרים נוספים.

## האם ניתן לדלג על הסוגיה הפלסטינית? לא!

שינויים גיאופוליטיים וחברתיים נרחבים שעברו על אזור המזרח התיכון בעשור האחרון אכן הציגו הזדמנויות חדשות לשיתופי פעולה בין ישראל למדינות ערב השונות, בתחומים שונים, ואף לשיתופי פעולה רבים

ד"ר רועי קיבריק הוא מנהל המחקרים במיתוים – המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית, מרצה בחוג למדע המדינה במכללת עמק יזרעאל ומשמש מנכ"ל עמותת "דמוקרטי בעמק". מתמחה במדיניות החוץ של ישראל, בתיאוריה של יחסים בינלאומיים ובסכסוך הישראלי-פלסטיני. בעברו היה עמית מחקר ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי וחוקר אורח כעמית Israel Institute בקינג'ס קולג' לונדון.

## מקורות

בנדר, א' (2017, 5 באפריל). המזרח התיכון מחובר ברכבות: תוכנית השלום האזורי של ישראל כץ. **מעריב**. <https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-580408>  
בנזימן, י' (2018). ניסיון ממשלת נתניהו לנתק את יחסי ישראל-ערב מתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. מכון מיתוים. <https://tinyurl.com/y79wcthm>  
בן-מנחם, י' (2017). דריסת רגל ראשונה למדינת איחוד האמירויות הערביות ברצועה. המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. <https://tinyurl.com/ydcl5o8> גורדון, פ' (2017). ישראל, מדינות ערב ואשליית הנורמליזציה. **מבט על**, פרסום מיוחד. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/y968q6pg>  
גל, י' (2018). שיתוף הפעולה בין ישראל וירדן: החמצה היסטורית שעוד ניתן לתקן. מכון מיתוים. <https://tinyurl.com/y7utvjyb>  
זגה, מ' (2018). ישראל ואיחוד האמירויות הערביות: הזדמנויות בהמתנה. מכון מיתוים. <https://tinyurl.com/yb2k65g4>  
זגה, מ' (2019, 20 בנובמבר). הקרע שהזניק את התחרות בין מדינות המפרץ על הלב הפלסטיני. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/blogs/mitvim/BLOG-1.8152693>  
זיידל, ר' (2018). עיראק וישראל: נתיב אזורי לשיפור היחסים. מכון מיתוים. <https://tinyurl.com/ycofppde>  
ח'לילה, א' (2019). יחסי ישראל-תוניסיה: נורמליזציה זוחלת. הפורום לחשיבה אזורית. <https://www.regthink.org/articles/normalization-between-israel-and-tunisia>  
יערי, מ' (2018). ישראל וערב הסעודית: בדרך לנורמליזציה? מכון מיתוים. <https://tinyurl.com/y98vp8hu>  
יערי, מ' (2020). ישראל וקטר: יחסים בצל ובחסות הסוגיה הפלסטינית. מכון מיתוים. [http://www.mitvim.org.il/images/Hebrew\\_-\\_Michal\\_Yaari\\_-\\_Israel-Qatar\\_-\\_Relations\\_overshadowed\\_by\\_the\\_Palestinian\\_issue\\_-\\_February\\_2020.pdf](http://www.mitvim.org.il/images/Hebrew_-_Michal_Yaari_-_Israel-Qatar_-_Relations_overshadowed_by_the_Palestinian_issue_-_February_2020.pdf)  
לוי, ע' (2018). ישראל ומרוקו: שיתופי פעולה עם שורשים. מכון מיתוים. <https://tinyurl.com/y7hnn3ym>  
סבטלובה, ק' (2020). במזרח התיכון מגלים מחדש את היהודים. מכון מיתוים. <https://tinyurl.com/yd6mns5v>  
פודה, א' (2020). ישראל במזרח התיכון – הפער בין שיתוף פעולה חשאי לנורמליזציה. בתוך ר' קיבריק, ג' גורן ומ' כהנא-דגן (עורכים) **יחסי ישראל עם מדינות ערב: הפוטנציאל הלא-ממומש**. מכון מיתוים. ISBN 978-965-7617-06-9  
פרדו, ת' (2017, 16 במרס). עושים שלום אזורי בטוח. כנס השדולה לשיתוף פעולה אזורי בכנסת (החל מדקה 30:31). <https://www.youtube.com/watch?v=C1uzPzKK4Lg>  
פרידמן, ע' (2019). תוניסיה בעקבות האביב הערבי ויחסייה עם ישראל. מכון מיתוים. <https://tinyurl.com/ybnmlkzd>  
פתאל-קופרוסור, צ' (2015). **התמונות שעל הקיר**. הוצאת קוראים. קורן, ח' (2018). ישראל ומצרים: שותפות אסטרטגית, ריחוק אזורי? מכון מיתוים. <https://tinyurl.com/ycmx8tur>

למדינה שמידת עניינה בסכסוך גבוהה, אך מידת מעורבותה מצומצמת. עם זאת, בשנים האחרונות היא החלה להיות מעורבת בתהליכים פנימיים המתרחשים ברשות הפלסטינית וברצועת עזה (בן-מנחם, 2017). אחת ההשלכות של מעורבות זו היא התפקיד הפעיל יותר שנטלה בסכסוך הישראלי-פלסטיני, אם כי רק מאחורי הקלעים ובמידה פחותה בהשוואה לקטר. ערב הסעודית מרכזית בחשיבותה בתמיכה במאבק הלאומי הפלסטיני, וחשיבות תפקידה מתבטאת ביוזמות השלום שהובילה בתמיכה מלאה של הליגה הערבית, ובסיוע שהיא מעניקה לרשות הפלסטינית (Rynhold & Yaari, 2019). מידת מעורבותה של מרוקו בסכסוך והתייחסותה הכללית לסוגיה הפלסטינית הייתה נמוכה בשני העשורים האחרונים, לאחר ששימשה בעבר בתפקיד מתווכת בתהליכי משא ומתן, ואף אירחה שיחות בין הצדדים. לרוב, מעורבותה נעשתה משמעותית רק לאחר שהבשילו התנאים המוקדמים לקיום תהליכי השלום (לוי, 2018).

## בניגוד לטענה הפוליטית, לא ניתן "לדלג" מעל הסוגיה הפלסטינית לעבר נורמליזציה מלאה עם מדינות ערב. מימוש הפוטנציאל האדיר הטמון ביחסים קרובים בין ישראל למדינות ערב תלוי בהתקדמות משמעותית בסוגיה הפלסטינית.

בניגוד לטענה הפוליטית, לא ניתן "לדלג" מעל הסוגיה הפלסטינית לעבר נורמליזציה מלאה עם מדינות ערב. מימוש הפוטנציאל האדיר הטמון ביחסים קרובים בין ישראל למדינות ערב תלוי בהתקדמות משמעותית בסוגיה הפלסטינית (גורדון, 2017). ריינולדס ויערי מציינים זאת בבירור בכל הנוגע לערב הסעודית (Rynhold & Yaari, 2019); ראש המוסד לשעבר תמיר פרדו ציין זאת בכנס השדולה לשיתוף פעולה אזורי בכנסת (פרדו, 2017); פרזיגר וולדמן מתארים כיצד העניין הרב שיש לסעודים בטכנולוגיה הישראלית אינו מתורגם ליחסים עסקיים מלאים בגלל הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך (Ferziger & Waldman, 2017); גל (2018) מתאר זאת ביחס לירדן, וקורן (2018) ביחס למצרים. ככלל מתגבשת בין החוקרים הסכמה רחבה כי הנסיבות יצרו הזדמנות עבור ישראל לקדם נורמליזציה עם מדינות ערב, אשר בשלות מאי פעם למהלך כזה. מדינות ערב מוכנות כבר כעת להתקדם עד גבול מסוים, וממתינות ותובעות מישראל להתקדם לפתרון עם הפלסטינים כדי שהפוטנציאל האדיר הטמון ביחסים ביניהן יוכל להתממש במלואו.

- [com/articles/israel/2015-08-23/trading-peace-egypt-and-israel](https://www.bbc.com/articles/israel/2015-08-23/trading-peace-egypt-and-israel).
- Kramer, M. (2018). Towards a Middle East regional security regime? In S. A. Cohen & A. Klieman (eds.). *Routledge handbook on Israeli security* (pp. 249-257). Routledge. <https://scholar.harvard.edu/martinkramer/publications/towards-middle-east-regional-security-regime>
- Rabi U. & Mueller C. (2017). The Gulf Arab states and Israel since 1967: From 'no negotiation' to tacit cooperation. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 44(4), 576-592.
- Rynhold, J., & Yaari, M. (2019). The quiet revolution in Saudi-Israeli relations. *Mediterranean Politics*, 1-9.
- שוויצר י' ווינטר א' (2017). מאבקה של מצרים בטרור בסיני: ברית עם השבטים, שותפות עם ישראל? **מבט על** 937, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/y9hbq4q3>
- Abu Zeed, A. (2017, September 27). Iraqi citizens' sentiment may be softening toward Israel. *Al-Monitor*. <https://tinyurl.com/y6w4zs53>.
- Ferziger, J. & Waldman, P. (2017, February 2). How do Israel's tech firms do business in Saudi Arabia? Very quietly. *Bloomberg Businessweek*. <https://tinyurl.com/zzdexvp>
- Guzansky, Y. (2015). Israel and the Arab Gulf states: from tacit cooperation to reconciliation? *Israel Affairs*, Vol. 21, No. 1, 131-147. <http://dx.doi.org/10.1080/13537121.2014.984424>
- Kessler, O. (2015, August 23). Trading peace in Egypt and Israel. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com>



דרך עדינה לומר את מה שניסח כעבור שנים פרופ' דב וקסמן, שכתב כי "תשומת הלב התקשורתית הרחבה שישראל זוכה לה" הייתה אמורה להוליך "את חוקרי היחסים הבינלאומיים להקדיש תשומת לב ניכרת לעבודות על ישראל. באופן מפתיע, הם אינם עושים זאת" (Waxman, 2003).

ביאלר מסביר מצב עניינים זה בדלילות של חומר ראשוני. לדבריו, דפוסי הפעולה החשאית שאפיינו את העשייה המדינית בתקופת היישוב נמשכו גם לאחר הקמת המדינה, בין היתר נוכח תחושת האיום מן המדינות סביב. התוצאה הייתה כתיבה מצומצמת של מסמכים, היעדר מסורת של דיווח פנימי מסודר, ובהמשך הסתרה חוקית של סוגיות רגישות כמו נושא הפליטים הפלסטינים או רכישת אנרגיה. הקשיים, כותב ביאלר, נמשכים גם לתוך ההווה: גורמים חשובים מאוד במדיניות החוץ של ישראל כמו משרד הביטחון, הצבא והמוסד מקשים או לא מאפשרים כלל גישה למסמכים. בארכיון צה"ל שוחררו ממגבלות הסיווג רק כ-50 אלף מסמכים (מתוך כמיליון). גם מסמכים בארכיון המדינה נגישים רק באופן חלקי: רק כשישית מן המסמכים פתוחים לעיון. ביאלר אינו מציין זאת, אך נדמה שחלק מן הקושי נובע מן האופן שבו מאורגן העולם האקדמי. היסטוריה דיפלומטית מסורתית נדחקה, בהכללה, מן המחלקות להיסטוריה. לפי מחקר אחד, שיעור המחלקות להיסטוריה באוניברסיטאות בארצות הברית שבהן יש לפחות היסטוריון דיפלומטי אחד ירד מ-74.8 אחוזים ב-1975 ל-45.9 אחוזים ב-2005 (Nickles, 2011). גם מחלקות למדע המדינה וליחסים בינלאומיים אינן מספקות מענה ראוי, היות שבהן יש העדפה לעיסוק בתמונה רחבה של מקרי חקר ולא במחקר פרטני על מדינה יחידה, לאור היעדר של פיתוח הכללות התקפות מעבר לזמן ולמרחב ספציפיים. כפי שהראה מייקל ברנט, גם השימוש במקרה הישראלי לצרכים השוואתיים במדע המדינה אינו נרחב, מכיוון שישראל אינה ממוקמת בצורה נוחה בקטגוריות המוכרות כמו מדינת מפותחת/מתפתחת, מדינה מערבית/לא-מערבית, מדינה פוסט-קולוניאלית/לא פוסט-קולוניאלית (Barnett, 1996). ביאלר סוקר חלק מן העבודות בתחום (כולל המקורות שפורסמו בסדרת הכרכים המצוינת של ארכיון המדינה: תעודות למדיניות החוץ של ישראל<sup>1</sup>) כרקע למאמץ שלו למלא את החלל.

בשונה מספריו האחרים של ביאלר,<sup>2</sup> ספר זה אינו עוסק בתקופה או בסוגיה ספציפית על סמך מקורות ראשוניים, אלא מעניק מבט רחב על מדיניות החוץ של ישראל, המבוסס במיוחד על מקורות משניים. הטענה המרכזית של הספר היא כי מטרת-העל של מדיניות החוץ הישראלית הייתה "לתרום לתהליך בניית המדינה



## מדיניות החוץ הישראלית: עם לא לבדד ישכון / פרופ' אורי ביאלר

Uri Bialer, *Israeli Foreign Policy: A People Shall Not Dwell Alone*. Indiana University Press, 2020  
356 עמודים

### אהוד ערן

ספרו של פרופ' (אמריטוס) אורי ביאלר על מדיניות החוץ של ישראל נפתח בסגירת מעגל. ביאלר מסביר כי אחד הדברים שהציתו את העניין שלו בתולדות מדיניות החוץ של ישראל הוא קורס שלמד ב-1970 אצל פרופ' מייקל ברצ'ר (Brecher) באוניברסיטה העברית. ברצ'ר – חוקר מפורסם ופורה בתחום מדע המדינה מאוניברסיטת מק'גיל בקנדה, שעודנו פעיל כיום כחוקר בגיל 95 – פרסם ב-1972 את הספר המדעי החשוב ביותר בתחום, העוסק במדיניות החוץ של ישראל: רקע, דימויים

בשונה מספריו האחרים של ביאלר, ספר זה אינו עוסק בתקופה או בסוגיה ספציפית על סמך מקורות ראשוניים, אלא מעניק מבט רחב על מדיניות החוץ של ישראל, המבוסס במיוחד על מקורות משניים. הטענה המרכזית של הספר היא כי מטרת-העל של מדיניות החוץ הישראלית הייתה "לתרום לתהליך בניית המדינה ולהבטיח את קיומה; לבצר את עוצמתה המדינית הכלכלית והחברתית ואת ביטחונה".

ותהליך (Brecher, 1972), וב-1975 פרסם ספר חשוב נוסף בתחום, על החלטות במדיניות החוץ של ישראל (Brecher, 1975). שני הספרים, כפי שכותב ביאלר בהקדמה לספרו, "הניחו את היסודות לדיסציפלינה, ויסודות אלה עדיין עומדים על מכונם" (עמ' 1). זו אולי

רק, סביב ההצבעה בעצרת הכללית של האו"ם על עתיד השטח ב-1947. הוא מתייחס גם ליחסים עם הפלסטינים ובייחוד להערכה שהתגבשה במהלך שנות ה-40, על כך שאין תוחלת למגעים דיפלומטיים עם הפלסטינים ועם רוב מדינות ערב. לצד גישה זו ביאלר מתייחס גם לדיאלוג שנרקם עם בית המלוכה ההאשמי ונחשב לנתיב המועדף להתמודדות עם האתגר הפלסטיני. הגיאוגרפיה והדמוגרפיה מכתיבות כי גם שמונה עשרים מאוחר יותר, המשולש הישראלי-ירדני-פלסטיני נותר במוקד תרחישי העתיד של מדינת ישראל.

שני פרקים נוספים בחלק ההיסטורי "העמוק" של הספר נוגעים בתקופת המדינה שבדרך – בייחוד במאמצים לקראת הקמת המדינה והמורשת של מלחמת העצמאות. כאן ניתן דגש למחלקה המדינית של הסוכנות – הבסיס המוסדי שממנו צמחו לימים, בין היתר, משרד החוץ והמוסד. הפרק מחדד את ההבנה כי לטענות העכשוויות על כך שגופים רבים מדי מעורבים במדיניות החוץ של ישראל יש היסטוריה ארוכה: לצד המחלקה המדינית, שורה ארוכה של גופים ואישים עסקו בהיבטים שונים של יחסי החוץ בתקופת היישוב, לרבות קרן קיימת ומחלקות אחרות בסוכנות היהודית, וביניהן מחלקת העלייה והמחלקה הכלכלית.

חלקו השני של הספר עוסק בשלוש מטרות אסטרטגיות של מדיניות החוץ של ישראל: הכרה בינלאומית, אספקת אנרגיה (תחום אשר לו הקדיש ביאלר ספר נפרד, Bialer, 1999) והבטחת עלייה לישראל. בניתוח שאלת ההכרה הבינלאומית (לרבות הכרה על ידי מדינות ערב) הוא מצביע על פניות מוכרות פחות כמו יחסי ישראל-סין בשנות ה-50, כאשר ישראל נאלצה לאזן בין רצונה לקבל הכרה ממדינות רבות ככל האפשר לבין הצורך לרצות את ארצות הברית. האיזון הוביל למהלך מהוסס של הכרה ישראלית ברפובליקה העממית של סין, אך ללא יחסים דיפלומטיים. באופן דומה ביאלר מנתח את החיזור הספרדי אחרי ישראל ואת ההחלטה בירושלים לנקוט, מחד גיסא, עמדה ערכית ולדחות כינון יחסים עם ספרד שבראשה עמד עדיין פרנסיסקו פרנקו, בעל בריתו של היטלר, אך מאידך גיסא, להציב במדריד נציגים שטיפלו בקשרי סחר, תרבות, תיירות ומודיעין. ביאלר מראה כי בשלושת התחומים – הכרה, אנרגיה ועלייה – חתרה ישראל למטרה אסטרטגית, גם אם נדרשה לפשרות טקטיות. חלקו השלישי של הספר עוסק בשלוש מערכות יחסים אסטרטגיות שישראל ניהלה לאורך השנים: עם צרפת, עם מדינות אפריקה ועם ארצות הברית. גם כאן מאיר ביאלר פניות נשכחות שמחדדות טענות רחבות יותר, כמו האופן שבו קשרה פריז ב-1948 בין הכרה בישראל

ולהבטיח את קיומה; לבצר את עוצמתה המדינית הכלכלית והחברתית ואת ביטחונה" (עמ' 5). הספר משלב גישה היסטורית עם ניתוח אנליטי ומשתרע על פני תקופה שמתחילה בשתדלנות יהודית במאה ה-18 ומסתיימת בשנות ה-90 של המאה ה-20.<sup>3</sup> ביאלר מדגיש כי הספר אינו מתיימר להעניק תמונה מלאה של התחום, אלא "להתמקד בנושאים מעניינים במיוחד" ולהציע לחוקרים שיבואו בעקבותיו "גישה אנליטית חדשה ומשכנעת" לנושא (עמ' 6). בין המרכיבים של גישה זו נמצאת חקירת שורשיה היהודיים והציוניים של מדיניות החוץ של ישראל, וכן החלטה מודעת "שלא להתמקד בנושאים של מלחמה ושלום" (עמ' 321), אלא בתפקידה של מדיניות החוץ בבנייה ובפיתוח מדינת ישראל בתחומים של כלכלה, דמוגרפיה, רכישת אמצעי לחימה, אספקת דלקים ועלייה.

הספר כולל 11 פרקים המאורגנים בארבעה חלקים. החלק הראשון מוקדש לשורשי מדיניות החוץ של ישראל. ביאלר מאתר את השכבה הראשונה של "התל ההיסטורי" (עמ' 9) שעליו עומדת מדיניות החוץ של ישראל בשתדלנות היהודית באירופה החל במאה ה-18, אך בייחוד במאה ה-19. שתדלנות זו – דוגמת מאמציו של משה מונטיפיורי לסייע ליהודי דמשק במהלך עלילת הדם של 1840 – נבעה מן הסולידריות היהודית בנסיבות מבניות של חולשה ומהיסמכות על אחרים ליצירת ביטחון אישי וקהילתי. התוצאה של המורשת הזו, מציין ביאלר, היא דו-ערכית. מחד גיסא, היא שימשה דלק לטענות אנטישמיות בדבר עוצמתה של היהדות העולמית, ומאידך גיסא היא הייתה מקור עוצמה לפעילות דיפלומטית ציונית וישראלית, עד כדי כך שלאורך השנים "פקידי משרד החוץ הונחו שלא לתקן את הרושם" שנוצר אצל מדינות, בייחוד בעולם השלישי, כי הדרך לוושינגטון עוברת בירושלים (עמ' 324).

את היוזמות השתדלניות הספורדיות לסיוע לקהילות יהודיות תרגם בנימין זאב הרצל למאמץ פוליטי מרוכז ליצירת פתרון קבוע לחולשה הקיומית היהודית. זאת באמצעות הכרה בינלאומית שתביא להענקת זכות (צ'ארטר) ליהודים להקים בית לאומי. המאבק להכרה בינלאומית נמשך בממדים מסוימים עד ימים אלה, ממש כפי שעולה מן המאמצים של ראש הממשלה נתניהו לקבל הכרה אמריקאית בריבונותה של ישראל בירושלים, ברמת הגולן ובחלקים מיהודה ושומרון. בהמשך עובר ביאלר למדיניות החוץ של תקופת היישוב, "התקופה המכוננת החשובה ביותר של הדיפלומטיה ומדיניות החוץ של ישראל" (עמ' 20). בפרק זה הוא מנתח את חשיבות היחסים עם הבריטים, ואחר כך עם ארצות הברית ועם ברית המועצות – בייחוד, אך לא

האפילוג הקצר כולל סוגיות שונות, לרבות המאמץ הישראלי להצטרף לשוק האירופי המשותף בסוף שנות ה-50, הסכמי אוסלו ודיון בחלק מן הטענות העיקריות של הספר. לאחר המאמץ הניכר שהושקע בפרקים הקודמים, הקורא מתאווה לסיכום מקיף וממוקד יותר שיחדד עוד יותר את מרכיביה של הגישה האנליטית החדשה שהובטחה בתחילת הספר.

זהו ספר חשוב בשני מובנים עיקריים. ראשית, הוא מזכיר את חשיבותם של הממדים ה"אזרחיים" של יחסי החוץ של ישראל ואת מקומם ביעד האסטרטגי של בניית המדינה ופיתוחה. האיומים הצבאיים על מדינת ישראל ועוצמתה של מערכת הביטחון (לרבות בתחום מדיניות החוץ) הביאו במשך השנים לטשטוש בין נושאי החוץ והביטחון בחיי המעשה וגם במחקר. בין היתר, לאורך השנים מונו אנשי צבא בכירים למשרות חשובות המשפיעות על מדיניות החוץ: ממינויו של הרמטכ"ל הפורש רבין לשגריר בווינגטון ב-1968 ועד מינויו של הרמטכ"ל לשעבר גבי אשכנזי לתפקיד שר החוץ במאי 2020. אפילו בכנסת, נושאי החוץ והביטחון מפוקחים על ידי אותה ועדה שבראשה עמדו בעבר בכירים שפרשו ממערכת הביטחון כמו רמטכ"לים, ראש שב"כ ואלוף. באופן דומה, חלקים ניכרים מן המחקר על יחסי החוץ של ישראל מאורגנים לפי מלחמות והסדרים שבאו אחריהן. ספרו של ביאלר מזכיר לנו כי ההגנה הפיזית היא רק ממד אחד של יעד העל של בניית מדינה, וכיצד מדיניות החוץ שירתה יעדים אלה.

שנית, החקירה הגניאולוגית של שורשי מדיניות החוץ של ישראל מאפשרת הבנה עמוקה יותר לא רק של התפתחות היסטורית של היעדים והמוסדות של מדיניות החוץ של ישראל, אלא גם של המציאות המבנית שעיצבה את שני אלה, בייחוד התפקיד שמילאו החולשה היחסית של היהודים ושל התנועה הציונית בעיצוב היעדים ובדפוסי מדיניות החוץ. ביאלר מניח בספרו תשתית אינטלקטואלית לניתוח האופן שבו שינויים בעוצמה הישראלית משפיעים בתורם על הממדים הרעיוניים והמוסדיים של מדיניות החוץ של ישראל.

התנועה הטקטונית של יחסי העוצמה במערכת הגלובלית והשינויים הדרמטיים במרחב המזרח-תיכוני בעשור האחרון יביאו עימם גם שינויים במדיניות החוץ של ישראל, כפי שלמשל בא לידי ביטוי במאי 2020, בהפעלת הלחץ האמריקאי על ישראל לצמצום המעורבות הסינית בפרויקטים תשתיתיים בישראל. ספרו של ביאלר הוא מצפן חשוב למי שיעמוד על הסיפון בעידן של שינויים אלה, ומסגרת תיאורית מעניינת למי שיעקבו אחריהם ממגדל השן.

לבין הרצון שלה לשמור על זכויות שמהן נהנו מוסדות צרפתיים (מנזרים, בתי חולים ובתי ספר) בארץ ישראל עוד מן התקופה העות'מאנית. הוא מיטיב לתאר את האיזון והעמימות בהסדרים אלו, שנבחנו במשברים נשכחים כמו הלחץ הישראלי להפסיק גידול חזירים במנזר צרפתי בעין כרם ב-1963, שהביא למתח של ממש ביחסי שתי המדינות.

בפרק השני בחלק זה מצביע ביאלר על הייחודיות שביחסי ישראל-אפריקה בין שנות ה-50 לשנות ה-70. בשונה מיחסיה של ישראל עם מדינות רבות אחרות, היחסים עם מדינות אפריקה הונעו בייחוד מסיבות "אידיאולוגיות והומניטריות" (עמ' 224). זאת ועוד, היחסים נעו "באופן דרמטי" (עמ' 224) בין קרבה רבה בשנות ה-60 ל"פיאסקו" (עמ' 243) בשנות ה-70, כשעשרות מדינות ביבשת ניתקו את יחסיהן הדיפלומטיים עם ישראל.

בפרק על יחסי ישראל-ארצות הברית מודה ביאלר כי אלה "זכו להיסטוריוגרפיה עשירה" (עמ' 254), והוא ממשיך לסקירת שאלות מרכזיות שעמדו על הפרק בקרב חוקרים, לרבות היחסים המיוחדים, הממד הערכי מול הממד החומרי ושאלת מקומם של יהודי ארצות הברית במשוואה. בחלקו השני של פרק זה נסקרת הדינמיקה הישראלית-אמריקאית סביב שאלת הגרעין הישראלי בשנות ה-60. הלחמתם של שני חלקים שונים אלה מחלישה מעט את חדות הטיעונים של הפרק הזה ואת התרומה שלו לטיעון קוהרנטי ואחיד לאורך החלק הזה בספר.

החלק הרביעי והאחרון עוסק בתהליכי שלום, ולו שני פרקים: האחד, על הסכם השלום שנכרת עם מצרים בשנת 1979; השני – אפילוג שמציג מבט רחב ומסכם על חלק מן הטענות של הספר, אך כולל גם התייחסות לנושאים אחרים. בפרק על הסכם השלום עם מצרים מוקדש מקום נרחב לניתוח העמדה המצרית בנוגע לצורך האסטרטגי בסיום הלחימה עם ישראל, מול חוסר הרצון של קהיר לשלם במטבע הנורמליזציה. הפרק מדגיש את הקושי בהפרדה שביאלר מקדם בספר, בין הנושא ביטחוני למדיני. כך למשל הוא כותב שהיעד המרכזי של ישראל בשלום עם מצרים היה ונותר "הוצאתה של מצרים ממעגל הלחימה" (עמ' 307), ומצטט את עמוס גלעד שקבע כי "השלום עם מצרים הוא אבן יסוד של הביטחון הלאומי של ישראל" (עמ' 314). הפרק מתייחס בקצרה לאירועים מן העשורים האחרונים כמו ההסתערות על שגרירות ישראל במצרים בשנת 2011, אך אינו ממצה את הדיון בהשפעה של האתגרים הנוכחיים של מצרים בחזית הפנים והחוץ על שאלות ההכרה והנורמליזציה.

- Brecher, M. (1975). *Decisions in Israel's foreign policy*. Yale University Press.
- Nickles, D. P. (2011). Diplomatic history and the political science wars. *Perspectives on History*. <https://katzn.net/36f5a3>
- Waxman, D. (2003). Between isolation and integration: The Jewish dimension in Israeli foreign policy, *Israel Studies Forum*, (19)1, 34-56. <https://www.jstor.org/stable/41805175?seq=1>

ד"ר אהוד ערן הוא מרצה בכיר ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת חיפה, חוקר אורח (2019-2020) במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת סטנפורד, עמית מחקר בכיר במכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין וחבר הוועד המנהל של מכון מתווים. שירת בעבר, בין היתר, כעוזר היועץ המדיני לראש הממשלה וכמנהל האקדמי של המכללה לביטחון לאומי (מטעם אוניברסיטת חיפה). פרסם עשרות מאמרים מדעיים ופופולריים ושני ספרים.

## הערות

- 1 ארכיון המדינה, סדרת הכרכים 'תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל', <https://tinyurl.com/yc2vsnfh>
- 2 ספרים אחרים של ביאלר: *Between East and West: Israel's Foreign Policy Orientation, 1948-1956*, Cambridge University Press, 1990; *Cross on the Star of David: The Christian World in Israel's Foreign Policy, 1948-1967*, Indiana University Press, 2005
- 3 במקומות מסוימים יש כיסוי לשנים מתקדמות יותר, כמו למשל בהתייחסות לנתוני העלייה שמגיעים עד שנת 2014 (עמ' 137).

## מקורות

- Barnett, M. (1996). The politics of uniqueness: The status of the Israeli case, and international political economy and the study of Israel: Israel as an east Asian state?, in M. Barnett (ed.), *Israel in comparative politics: Challenging the conventional wisdom*. State University of New York Press.
- Bialer, U. (1999). *Oil and the Arab-Israeli conflict, 1948-1963*. Palgrave Macmillan.
- Brecher, M. (1972). *The foreign policy system of Israel: Setting, images, process*. Yale University Press.



## מלחמה במקום שלום: מאה שנות לאומיות ומיליטריזם בישראל / אורי בן־אליעזר

הוצאת מודן, 2019, 686 עמודים

### מאיר אלרן וגבי שפר

ספרו של הסוציולוג אורי בן־אליעזר הוא עבודה חשובה ומעוררת עניין, כשם שהיא מאתגרת מבחינה כמותית ואיכותית. הספר מאתגר מבחינה כמותית הן בגלל אורכו, הן בגלל היריעה ההיסטורית הרחבה מאוד הנבחנת במסגרתו – מתקופת 'השומר' והגדודים העבריים ועד לעימותים האחרונים עם חמאס בעזה – והן בשל פירוט רב של אירועים היסטוריים שאליהם בחר בן־אליעזר להתייחס. הספר מאתגר מבחינה איכותית משום שהוא מכנס יותר ממאה שנים של היסטוריה יהודית דינמית בארץ ישראל, שהתפתחה בתנאים של שינויים מערכתיים מפליגים לתוך מסגרת תפיסתית נוקשה ומקשה, המייחדת את החיבור התרבותי־אידיאולוגי בין אתנו־לאומיות ומיליטריזם כציר המכונן של הגישה הישראלית, וזאת בצורה המצטיירת ככתב אשמה מתריס בעל גוון פוליטי בולט. בסקירה זו ננסה להתמודד עם האתגר האיכותי שמציב בן־אליעזר. הפרק העיוני הפותח הוא בעל חשיבות מיוחדת וכולל כמה טענות מרכזיות: הראשונה – מראשית הציונות התברר כי היא מייצגת "לאומיות... על בסיס אתני [אשר] שמה דגש על עקרונות תרבותיים פרטיקולריים ושיוכיים" (עמ' 28); השנייה – עקב כך "קיימת הסתכלות ציונית־ישראלית ייחודית שיש בה מידה רבה של קביעות ואחידות ביחס לקונפליקט" (עמ' 31), והדבר נתפס כבינארי בין "אנחנו" (האומה הנבחרת) ו"הם"; הטענה השלישית – הסתכלות זו נעשית מנקודת מבט של שתי תופעות החוברות כאן למקשה אחת: האחת – אתנו־לאומיות, שהיא "אינה רק השקפת עולם המשמרת ייחוד תרבותי על בסיס העבר, אלא היא האידיאולוגיה המכוננת את

המציאות במונחים של הדירה, שליטה ופיקוח" (עמ' 46); התופעה השנייה היא מיליטריזם, המוגדר כ"נטייה לפתור בעיות מדיניות בדרך הצבאית ולהפוך את הדרך הזו ללגיטימית... ושגורה" (עמ' 49); הטענה הרביעית היא שהחיבור בין שתי התופעות הללו יוצר את הסיכון הרב למלחמה (עמ' 46); הטענה החמישית והמסכמת היא ש"הלאומיות הישראלית... בשילוב עם אידיאולוגיה מיליטריסטית" ... "יחד עם המרכיב הדתי" ... היוותה "גורם מרכזי שהוביל את ישראל לסכסוך ולמלחמות במשך 100 שנה והקשה את האפשרות להגיע לשלום כאשר נוצר הסיכוי לכך" (עמ' 52).

על פניו, פרקי הספר – הסוקרים את התקופה שלפני הקמת מדינת ישראל, תקופת המלחמות הקוננוציונליות ותקופת "המלחמות החדשות" – אמורים לחזק את הטענה הביקורתית בעליל של בן־אליעזר. אולם יותר משהניתוח המפורט מאוד עושה זאת, הוא מעורר שאלות נוקבות. חלק מהן הוצגו בבהירות במאמרו של אדם רז. אנו נתייחס כאן למספר סוגיות חשובות אחרות העולות מהספר הנסקר:

**בעניין המידתיות והאובייקטיביות:** מחד גיסא, אין ספק שלבן־אליעזר דעה חד־משמעית וחד־ערכית לגבי מרכזיותו – המזיקה – של החיבור בין האידיאולוגיות הישראליות האתנו־לאומיות והמיליטריסטיות בסוגיות היסוד של מלחמה ושלום. דעה זו מוצגת בספר שוב ושוב בצורה בהירה ובנימה ביקורתית מובהקת. מאידך גיסא, המחבר מתקשה, מטבע הדברים, לקבוע ולשכנע עד כמה משפיע חיבור זה כשלעצמו על ההווה הישראלית ההטרורנית כל כך, ועל ההחלטות הישראליות לאורך ההיסטוריה בשאלות של חוץ וביטחון, ובעיקר – מה משקלו מול מרכיבים מעצבים אחרים.

**ייחודיותו של המקרה הישראלי:** בן־אליעזר מעמיק את התייחסותו במבוא לתיאוריות אוניברסליות בדבר הסיבות למלחמה (רציונליות מול רגש), תוך התמודדות עם ההשפעה של תרבות ואידיאולוגיה על היווצרותן של מלחמות. טענתו היא שכדי להבין את המאזן בין מלחמות לשלום בתפיסה המתפתחת בישראל לאורך הזמן, יש להתייחס בניתוח מאוזן למציאות הישראלית המשתנה כאל מקרה יוצא דופן, המעוצב במידה מכרעת על ידי הסביבה המשתנה של ישראל – הפנימית והחיצונית. ואכן, הנחת היסוד המעצבת מלכתחילה את הסכסוך הערבי והפלסטיני עם ישראל היא היותה מדינת לאום אתנית מזהה ובעלת מסגור דתי מובהק, שתקומתה מתרחשת במרחב טריטוריאלי ערבי עוין. זו אכן הראשה בזוהר הבסיסית של ישראל כמו גם בהתפתחותה של הישות המדינית הפלסטינית. ההתנגדות הפלסטינית והערבית הנמשכת לעקרון יסוד זה תורמת לעיצוב ולשימור הסכסוך

של מלחמת לבנון השנייה וסבבי העימות עם חמאס בעזה היה מקום לדון במגבלות הכוח הצבאי של ישראל, המשפיע שוב ושוב על תפיסת הביטחון שלה ועל יישומה בעימותים האחרונים.

**היחסים בין הדרג הצבאי לדרג המדיני:** לאורך הספר חוזר המחבר וקובע כי הצבא מייצג בצורה קיצונית את המיליטריזם האתנו־לאומי של ישראל, בחזקת "מה שלא הולך בכוח, הולך ביותר כוח" (עמ' 479). בסיכום הספר אף נקבע כי "ללאומיות המיליטריסטית היו דוברים ונשאים רבים... לא פעם גם הצבא שימש גורם כזה, הן בתפיסתו... והן באמצעות מיליטריזם אינסטרומנטלי" (עמ' 602). כך יוצר המחבר מצג הראוי

**לאחרונה יש עדויות רבות על כך שהממסד הביטחוני מבטא עמדות פרגמטיות ומרסנות בעליל בסוגיות מגוונות של הפעלת הכוח הצבאי. הצגה חד-צדדית של נושא זה מעיבה על העבודה כולה, החסרה התייחסות מתבקשת לניואנסים בניתוח סוגיות יסוד בתחומי הביטחון הלאומי.**

לבחינה מדוקדקת, מעבר להצבעות נקודתיות על מקרים ועל בעלי תפקיד (למשל, האזכור החוזר ונשנה של רחבעם זאבי "גנדי"), שמידת היותם ממאפייני התופעה מפוקפקת. העובדה שלבכירי הצבא היה מעמד משפיע בקרב מקבלי החלטות ובשיח הציבורי לאורך השנים הוצגה ומוסמכה במחקרים רבים. עם זאת, גם לאחרונה יש עדויות רבות על כך שהממסד הביטחוני מבטא עמדות פרגמטיות ומרסנות בעליל בסוגיות מגוונות של הפעלת הכוח הצבאי. הצגה חד-צדדית של נושא זה מעיבה על העבודה כולה, החסרה התייחסות מתבקשת לניואנסים בניתוח סוגיות יסוד בתחומי הביטחון הלאומי.

בסיכום הספר מצא המחבר לנכון – טוב שכך – לסייג ולהבהיר כי הוא "אינו בא להצביע על מכלול הסיבות שגורמות לכך שישראל מעורבת באינספור מלחמות מאז הקמתה והוא גם אינו מתיימר לצמצם סכסוך ארוך ימים לגורם אחד בלבד. בוודאי אין פה כוונה להתעלם מהחלק ומהתרומה שיש למדינות הערביות בכלל ולפלסטינים בפרט לסכסוך הלאומי הנמשך" (עמ' 601). אולי הערה חשובה זו הייתה אמורה לשמש פתח לכתיבת ספר המצביע על מכלול הסיבות שגורמות למלחמות ישראל, כזה שאינו מתעלם מהתרומה הערבית לסכסוך ומהוויכוחים שהיו בהנהגה ובציבוריות הישראלית לאורך הדרך הארוכה בסוגיות של מלחמה ושלום. למרות שבן־אליעזר החליט אחרת, ספרו מייצג תרומה חשובה לשיח הציבורי בנושא חלקה של ישראל בהרחקת התהליך

כתופעה רב־צדדית שיש לה היבטים רבים המשתנים תדיר. החלטת המחבר לנתח בספרו רק את הצד הישראלי ולהתעלם הלכה למעשה מצדדים אחרים יוצרת חוסר איזון, המקשה לפענח את התמונה המורכבת. מלחמה, כמו שלום, היא נחלתם של יותר מצד אחד, גם אם צד אחד עשוי להימצא אחראי להתפתחויות יותר מהאחר. **היעלמותו של השלום והתהליך המדיני:** בן־אליעזר הוא שבחר להצביע בכותרת ספרו על המגמה הישראלית להציב את המלחמה במקום השלום. תמונה יותר היא החלטתו שלא לכלול בספרו את ניתוח הנסיבות והסיבות – ולו מהצד הישראלי, לשיטתו – לקידומו ולשימורו של השלום המכונן עם מצרים. כך גם בהתייחס להסכמי אוסלו ההיסטוריים עם הפלסטינים ולחתימת הסכם השלום עם ירדן. שלושת אלה משקפים התפתחויות מכריעות ביחסים בין ישראל לשכנותיה, בהציבם את הסכסוך על בסיס שונה. לישראל היה ויש תפקיד מרכזי בהתפתחויות אלה.

**בין מלחמה, שלום וכיבוש מתמשך:** בן־אליעזר אינו מסתיר את הסתייגותו החריפה מהכיבוש הישראלי בשטחים הפלסטיניים, ותולה חלק נכבד מהתמשכותו ומהיעדר תהליך מדיני בשנים האחרונות בגישה הישראלית, שלטענתו תביא לאובדן הדמוקרטיה בישראל (עמ' 603). טיעוניו בנושא רגיש זה מעוררי מחשבה. עם זאת, בהתייחס לחוט השדרה של טיעוני הספר יש מקום להפריד בין הדיון במלחמות לבין הדיון בתוצאותיהן. למשל, האם הכיבוש כשלעצמו הוא מצב מלחמה? האם ישראל מצויה מאז החתימה על הסכמי אוסלו במצב של מלחמה עם הרשות הפלסטינית? האם העובדה שישראל נמנעת מסיפוח הגדה המערבית מצד אחד, והחליטה על ההתנתקות מרצועת עזה מצד שני (עמ' 538-541) אינה מצביעה על נוכחותם של גוני ביניים בין תפיסת המלחמה לבין תפיסת השלום של ישראל? הדיון בגוונים אלה חסר והדבר פוגם בהבנת התמונה השלמה.

**על "המלחמות החדשות":** בצדק רב העניק בן־אליעזר מקום לדיון ב"מלחמות החדשות", אולם גם כאן הוא דבק בטיעוניו הקודמים לגבי המיליטריזם האתנו־לאומי של ישראל, המעמיד את הניגודים בין הצדדים לסכסוך "על יחסים היררכיים של שולטים ונשלטים, כובשים ונכבשים" (עמ' 501). לדידו גם "מלחמה כזו נותנת ביטוי אלים במיוחד לסכסוך אתני, דתי או אתנו־לאומי, ושאין היא מבטאת כל רצון לסיימו" (עמ' 503). כך למשל מתאר המחבר את הגישה הישראלית לאינתיפאדה השנייה כ"שיטה של קיבוע הכיבוש והשליטה... באמצעות תורת לחימה... מאורגנת, שגם הובילה לכך שצה"ל היה זה שהפך את אינתיפאדת אל־אקצא למלחמה" (עמ' 9-508). דווקא בניתוח

המדיני לקידום השלום עם שכניה – סוגיה בעלת חשיבות רבה מאוד בהווה הישראלית.

**מאיר אלרן** – תת־אלוף (מיל') ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לחקר החזית האזרחית. במהלך שירותו בצה"ל שימש בתפקידים שונים באגף המודיעין, ובתפקידו האחרון היה סגן ראש אמ"ן. ד"ר אלרן הוא המייסד וראש התוכנית לתואר שני במנהל ובמדיניות ציבורית בהתמחות בביטחון לאומי, במחלקה למנהל ולמדיניות ציבורית במכללת ספיר.

**גבי שפר** – פרופ' גבי שפר הוא עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מומחה להנהגה הישראלית, ליחסי ישראל והגולה, ליחסי חברה והממסד הביטחוני בישראל ולהשפעתם של איומים קיומיים. כיהן כפרופסור למדעי המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים, פרסם מגוון גדול של ספרים, מאמרים, סקירות, ופרסומים אחרים, ואף זכה בפרס ראש הממשלה על הביוגרפיה שכתב על ראש הממשלה משה שרת. פרופ' שפר שימש בעבר יועץ במשרד ראש הממשלה ובמשרד החוץ, במשרד הביטחון ובמשרד החינוך.



הסכם שמיים פתוחים, הסכם החקלאות, פרויקט הורייזן 2020 ועוד, קיים הרובד הפוליטי הכולל מחלוקת בעניין שטחי ישראל לאחר שנת 1967 (Pardo & Zemer, 2011) וכן הרובד המשפטי המשלב היבטים של אימוץ חקיקה אירופית בידי ישראל, לצד פרסום פסיקה אירופית בזיקה לישראל (פסיקת בריטה, 2010; פסיקת יין פסגות, 2019). אך האם מחקר היחסים בין הצדדים קיבל מבט מעמיק בדבר חשיבותו של תפקיד הקהילות היהודיות באירופה לפרויקט האינטגרציה של האיחוד האירופי בכלל, ולישראל בפרט? האם יש בקהילות היהודיות יתרונות אסטרטגיים כדי להביא לשיפור ולשינוי יחסי אירופה וישראל? היהודים במאה ה־20 היוו את תמצית העיקרון הקוסמופוליטי במערב אירופה ואת הבסיס האינטלקטואלי – גרסה מרוכזת של רוחניות קהילתית (Kundera, 1984). האייקוניות של יהודי אירופה מהווה חלק מהנרטיב של האיחוד האירופי.

ספרם של פרופ' שרון פרדו וד"ר הילה זחבי על תרומת הקהילות היהודיות לאינטגרציה באירופה מבקש לתת פרספקטיבה נוספת, המדגישה את מהותה של הקהילה היהודית שלא זוכה למבט מעמיק בהיבט ממסדי תחת הפריזמה של מדיניות האיחוד האירופי. הספר בנוי כמקבץ מאמרים של חוקרים מישראל ושל חוקרים ובעלי תפקידים דיפלומטיים מאירופה. עורכי הספר סבורים כי היהודים באירופה במאה הנוכחית הם לשד העיקרון הקוסמופוליטי ומשמשים דבק אינטלקטואלי באירופה – רכיב אינטגרטיבי במהותו של האיחוד האירופי שיש לעשות בו שימוש אסטרטגי (עמ' 4). הקהילות היהודיות נחשבות לניחוח האירופי החדש לאחר מלחמת העולם השנייה – אירופה שסימלה עידן של גלובליות, של אנטי־נציונליזם, של כינון סדר ליברלי חדש (עמ' 2).

הספר מחולק לשלושה חלקים. החלק הראשון מנתח אתגרים במציאות הנוכחית ודן בהשפעות הקהילות היהודיות ותרומתן על היבטים בזירת הפנים והחוץ, לרבות דמוגרפיה, אנטישמיות ופופוליזם בעידן המודרני. החלק השני של הספר דן בניתוח רב־ממדי של היהדות כחלק מהזהות האירופית – מה אירופה מייצגת עבור הקהילות היהודיות ומה הקהילות מייצגות עבור אירופה. החלק השלישי מוקדש ליהודים חלוצים שתרמו לפרויקט האינטגרציה מבפנים – פרק שזכה לכינוי המטאפורי "גיבורים עלומים" – יהודים שכל אחד בדרכו תרם להיבט הקוסמופוליטי האירופי, ביניהם ולטר רתנאו שכיהן כשר החוץ היהודי היחידי בתולדות גרמניה בתקופת רפובליקת ויימאר, פריץ באואר, משפטן ומהגר גרמני יהודי אשר במו ידיו הגן על שלטון החוק ועל זכויות אדם, עת תבע את הזכות להתנגד למדינה שמפירה זכויות אדם, ואשר בזכותו השואה הפכה להיות



## על חשיבות קהילות יהודי אירופה לפרויקט האינטגרציה של האיחוד האירופי בזירה הבינלאומית: יחסי ישראל והאיחוד האירופי מזווית פנים־אירופית

יובל ריינפלד

Sharon Pardo & Hila Zahavi, Editors,  
**The Jewish Contribution to European Integration**  
Lexington Books  
2020  
196 עמודים

קהילות יהודי אירופה מאפשרות מבט מחקרי על קהילות אשר להן ממדים רבים והשפעה על ישראל ועל קהילות אחרות בעולם – בתוך הזירה האירופית ומחוצה לה – בזירה הכלל־עולמית. קהילות יהודי אירופה מנו לפני מלחמת העולם השנייה קרוב ל־60 אחוזים מכלל אוכלוסיית היהודים בעולם, וכיום הן מונות כעשרה אחוזים בלבד (כ־1.3 מיליון יהודים באירופה) (Lipka, 2015). קהילות אלו ברובן ממוקמות במדינות מרכז־מערב אירופה החברות באיחוד האירופי, שהוא בבחינת מעצמה שיש בה רכיבים ערכיים ונורמטיביים (Manners, 2002) והשפעה בינלאומית רחבה, בין היתר גם על ישראל.

לכל אורך ההיסטוריה ידעו יחסי ישראל והאיחוד האירופי עליות ומורדות, חלקן קשורות בעבר הנורא ביבשת וחלקן נבעו ממחלוקות פוליטיות במזרח התיכון, לרבות גבולות מדינת ישראל (Pardo & Peters, 2010). תולדות יחסים אלו עשויות רבדים רבים. לצד הרובד הכלכלי הכולל הסכמי סחר ושיתופי פעולה כדוגמת

הפרק האחרון של חלק זה נכתב על ידי אנדרס באנת' (Andras Baneth) והוא נוגע לסוגיית האנטישמיות מזווית מוסדית. בעשורים האחרונים אנו עדים לכלי מדיניות מוגברת של האיחוד האירופי להדיפה ולמיגור האנטישמיות באירופה, שמטרתם ליישם מאבק עיקש במאפייני העבר, לרבות מיגור דעות קדומות והפליה. המדיניות החברת באיחוד האירופי מפעילות כיום מערך חקיקה התואם לאמנת האיחוד ומבקשות לקדם סובלנות, שוויון והגנה על מיעוטים. למרות זאת באנת' סבור שאנטישמיות עודנה חיה ובוטטת ומיגור אנטישמיות אינו בידי מוסדות האיחוד בלבד, ויש קושי למגר אנטישמיות מהתפיסה של אזרחי אירופה. זווית זו באה לידי ביטוי בעיקר בעיתות משבר, כפי שאנו עדים לכך עתה, שעה שמשבר המגפה הכלל-עולמית מגביר אנטישמיות כלפי מיעוטים (עמ' 67).

ניתוח החלק השני של הספר ממחיש את חשיבות הקהילות היהודיות לפרויקט האינטגרציה האירופית, תוך מבט מעמיק על יהדות צרפת, יהדות ספרד ויהדות הונגריה, לצד חשיבות הקהילות היהודיות לפרויקט האינטגרציה באופן גלובלי והיסטורי. ד"ר דב מימון טוען במאמרו כי מאז אמנציפציה המיעוטים בצרפת בסוף המאה ה-18, עת קיבלו היהודים בצרפת שוויון אזרחי-פוליטי מלא ונקי מהגבלות משפטיות, יהודים החלו יותר ויותר לתרום את חלקם בחברה הרחבה, תוך שהם נטמעים באתוס האירופי החילוני-ליברלי. מימון מציע מודל המאפשר לקהילה היהודית באירופה לשמור על ערכי הקהילה, לצד השתלבות בחברה הרחבה (עמ' 80). השגריר לשעבר אלווארו אלבסטה (Alvaro Albacete) הוא דיפלומט ספרדי הדן ביהדות ספרד. מאמרו מציג ניתוח על אודות צאצאי יהדות פורטוגל וספרד, כדוגמה לטריטוריה שבה חיו יחד באירופה ולאבולוציה של יהדות ספרד בזיקה לאירופה כולה, תוך התייחסות לאירועי מפתח היסטוריים בספרד. יהדות ספרד מספקת נקודת מבט על האופן שבו אירופה המוסדית תופסת את יהדות אירופה (עמ' 99).

ההיסטוריונית ג'נט קרקס (Janet Kerekes) בוחנת את התמורות של התבוללות יהודי הונגריה בשתי תקופות. האחת היא תקופת האמנציפציה האוסטרו-הונגרית בין השנים 1867-1920, השנייה היא העידן הקומוניסטי בהונגריה. יהודי הונגריה יצרו אתגר של ממש עבור האיחוד האירופי כולו ועבור ישראל. ראשית, מרבית יהודי הונגריה יושבים בבודפשט ומהווים את הריכוז הגבוה ביותר של יהודים במרכז/מזרח אירופה; שנית, הם מסמלים את האינטגרציה האירופית כמיקרוקוסמוס שבו יהודים מסתובבים ללא חשש (בתי כנסת פתוחים לקהל הרחב, ללא צורך באבטחה) (עמ' 101).

חלק מהזיכרון הקולקטיבי של אזרחי גרמניה וקהילת אירופה כולה (עמ' 169). לבסוף מוקדש פרק לאחת הנשים היהודיות המשפיעות ביותר בתולדות האיחוד האירופי — סימון וייל. היא הייתה האישה הראשונה שכינה כנשיאת הפרלמנט של האיחוד האירופי, בעלת השורשים היהודיים אשר תרמה רבות לערכיות הנורמטיבית האירופית, לאינטגרציה של אירופה כולה, לקידום השלום והדמוקרטיה ולקידום הערכים. הפרק המוקדש לה לקוח מתוך נאום מחווה של נשיא צרפת עמנואל מקרון, מחודש יולי 2017 (עמ' 173).

**העובדה שישראל בוחרת להתקרב בשנים האחרונות דווקא למדינות בעלות אופי פוליטי ימני רדיקלי, שחורות על דגלן פגיעה בערכי יסוד ליברליים וביניהם הדרת מיעוטים, היא כשל שמקורו במנגנון ההתקשרות בין הקהילות היהודית לבין האיחוד האירופי.**

עיון בחלק הראשון של הספר חושף היבטים חשובים בקהילות היהודיות ואת השפעותיהן על אירופה — במאמרו של פרופ' סרג'ו דלה-פרגולה, מומחה לדמוגרפיה של הקהילות היהודיות בעולם ולסטטיסטיקה. הוא מתייחס לחשיבות הדמוגרפיה של יהודי אירופה בעשורים האחרונים ומצביע על צמיחה ויציבות של הקהילות היהודיות במערב אירופה (שהיקף אוכלוסייתן גדול כיום ממדינות כמו מלטה, קפריסין ולוקסמבורג), ועל קיטון משמעותי של הקהילות היהודיות במזרח אירופה (עמ' 34). שינויים אלה מקורם במעברים קיצוניים במערכת הפוליטית האירופית במיוחד, עת הוקם האיחוד האירופי לצד פירוקה של ברית המועצות. תמורות פוליטיות אלו לא רק השפיעו עמוקות על היבט ההזדהות של הקהילות היהודיות, אלא גם תרמו בסופו של דבר לטשטוש הסגרגציה בין היהודים לאוכלוסייה כולה (עמ' 41).

פרופ' דני פילק מציג במאמרו מבט על הפופוליזם במסגרת היבט המיעוטים באירופה. טענתו היא שהימין הרדיקלי מהווה ריאקציה פוליטית בולטת לפחד מפני יהודים ומיעוטים נוספים באירופה. בשלושת העשורים האחרונים חלה עלייה וצמיחה של מפלגות פופוליסטיות. פרופ' פילק סבור שמיעוטים הם חלק מהנרטיב האירופי החל מימי המאה ה-16, המהפכה הצרפתית, מלחמת העולם השנייה, ההכרה האוניברסלית בזכויות אדם וההכרה בזכויות אלו כקולקטיביות במאה ה-20, וכלה בגל הפופוליזם העולה בעת האחרונה ומשיב לחיים את העיונות כלפי מיעוטים, שנדמה כי נשכחה (עמ' 47).

שיצמיח באופן הדדי תמורות לשני הצדדים, ואירופה תוכל לבסס את יחסיה עם ישראל ואת אחיזתה במזרח התיכון, ובפרט ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני. חיזוק היחסים עם ישראל יסייע לשיפור היחסים בין הקהילות היהודיות והמוסלמיות באירופה, באופן שיוכל לחלחל לזירת המזרח התיכון. הקהילות היהודיות יכולות לסייע בשיפור המאבק באנטישמיות, שכאמור נמצאת בעלייה תלולה בשנים האחרונות, והן יכולות גם להשפיע על קהילות יהודיות נוספות ברחבי העולם ולהטמיע ערכי קהילה ברחבי העולם. עורכי הספר סבורים כי לצורך ייעול, על הקהילות באירופה להקים ארגון פוליטי שיפעל בהלימה עם מנגנון מוסדות האיחוד האירופי, כאשר תפקיד מוסדות הקהילות היהודיות יהיה לקשר בין מוסדות האיחוד לבין הקהילות היהודיות (עמ' 180).

אנו מזהים התקרבות של ממשלת ישראל לממשלות מהצד הימני של האיחוד האירופי, כדוגמת יחסיה החמים עם ממשלת הונגריה והעומד בראשה ויקטור אורבן, שפוגע במיעוטים והתיר חקיקת חוק בהונגריה המטיל מגבלות חופש ביטוי על התקשורת. דוגמה נוספת היא היחסים החמים בין ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו לבין מילוש זמאן נשיא צ'כיה, שב־2017 ערך מסיבת עיתונאים נגד חופש הביטוי ובה הצטלם עם רובה קלצ'ניקוב מזויף שהוטבע בו הכיתוב "בשביל עיתונאים" (Oppenheim, 2017). זו התקרבות מדאגה עבור ישראל, המנוגדת לערכים וליסודות שעל בסיסם היא הוקמה, ובראשם הגנה על מיעוטים. לפופוליסטים מהצד הימני רדיקלי יש נטייה לסגור על מדינת ישראל ולראות בה בעלת ברית, ודאי כאשר מדובר ב"אסלאמיזציה של אירופה". התופעה המעניינת שמתרחשת לנגד עינינו היא שמפלגות ימניות בישראל משתפות פעולה באופן מלא עם מדינות שבהן הפגיעה במיעוטים הולכת וגוברת, מדינות שבהן שיעור הכחשת השואה הוא מהגבוהים בעולם (Mautner, 2018). לא לחינם ממשלות מן הצד הימני האירופי עלולות "להתקיל" את ישראל, כפי שראינו לא מכבר בעניין חוק השואה הפולני, עת ממשלתו של מטאוש מורבייצקי הסירה כל אחריות של העם הפולני לזוועות השואה (אדרת, 2018). דווקא שברירות זו ממחישה את חשיבותן של קהילות יהודי אירופה ואת הפוטנציאל הגלום בהן כדי לפרוץ את גבולות האינטגרציה האירופית אל הזירה הבינלאומית ואל ישראל.

יובל ריינפלד הוא עורך דין ודוקטורנט במחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן-גוריון

מיכאל מרטס (Michael Mertes), המנהל לשעבר של קרן קונרד אדנאואר בישראל, דן בשואה בראי מודרני. השפעתה של השואה על הנרטיב של האיחוד האירופי היא ישירה ועקיפה בשני פרקי זמן – אחרי 1945 (תום המלחמה) ואחרי 1989. השפעת השואה מהותית להחלטות הפוליטיות והמוסריות של בעלי תפקידים באירופה. מרטס מוסיף כי גם כיום מתנהל באיחוד האירופי שיח של הכחשת השואה. במקומות רבים באירופה התרחשויות השואה נתפסות כמיתוס מופרז. בפולין 35 אחוזים מהציבור סבורים כיום כי השואה היא מיתוס, בגרמניה כ־26 אחוזים ובדנמרק 15 אחוזים (הממוצע בכל האיחוד האירופי עומד על 24 אחוזים). בעידן המודרני, שבו הימין הקיצוני באירופה עולה, לפופוליזם יש השפעה על הכחשת השואה (עמ' 122).

בפרק האחרון של החלק השני דנה ד"ר דיאנה פינטו (Diana Pinto) ביחסם העמום של היהודים כלפי פרויקט האינטגרציה. הפרק מספק פרספקטיבה שונה בשאלה על תרומת היהדות להליך האינטגרציה. פינטו סבורה שהתרומה היהודית דווקא מוגבלת, מכיוון שליהודי אירופה לא נותרה אמונה מהותית ומבוססת (עמ' 145). ספרם של פרופ' פרדו וד"ר זהבי מעניק מבט חשוב על תפקיד הקהילות היהודיות בזירה האירופית ועל השלכות מדיניות האיחוד האירופי כלפי ישראל. עורכי הספר מציגים את הערך החשוב בתרומת קהילות אלו לאינטגרציה האירופית, ואת מעורבותן באופן ישיר ועקיף. העתיד לבוא צופן לאיחוד האירופי מכשולים רבים: הפופוליזם המקצין, הברקזיט שמערער את יסודות הזירה הפנימית, הגירה הולכת וגואה, כוחות א־ליברליים ומשבר זהות (עמ' 177).

הקהילות היהודיות באירופה כמכלול מאורגנות בצורה מיושנת. לטענת עורכי הספר, עובדה זו משקפת את חוסר העקביות בין הקהילות לאיחוד האירופי עצמו, הגוף העל־הלאומי הבנוי בצורה מרובדת וחדשנית, עמוסת בעלי תפקידים ובירוקרטיה, ואת הכשל בחיבור הנחוץ בין הקהילות היהודיות לבין מוסדות האיחוד – דבר שיוכל לשפר באופן אסטרטגי את מדיניות האיחוד האירופי כלפי ישראל (עמ' 178). העובדה שישראל בוחרת להתקרב בשנים האחרונות דווקא למדינות בעלות אופי פוליטי ימני רדיקלי, שחורתות על דגלן פגיעה בערכי יסוד ליברליים וביניהם הדרת מיעוטים, היא כשל שמקורו במנגנון ההתקשרות בין הקהילות היהודיות לבין האיחוד האירופי.

עורכי הספר סבורים כי על הקהילות להיות אלו שיוזמות ומתכננות אסטרטגיית שיתוף פעולה, דבר

## מקורות

- Mautner, M., (2018). Israel's recent sliding to authoritarianism and its causes. Faculty of Law, Tel Aviv University. <https://clb.ac.il/wp-content/uploads/2018/12/Mautner-Israels-Slide-to-Authoritarianism.pdf>
- Oppenheim, M., (2017, October 23). Czech president holds up replica gun marked 'for journalists' in press conference". *Independent*. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/czech-parliament-ak-47-journalists-press-conference-name-and-where-it-happened-elections-media-a8014841.html>
- Pardo S., & Peters, J. (2010). *Uneasy neighbors: Israel and the European Union*. Lexington Books.
- Pardo S., & Zemer, L. (2011). Bilateralism and the politics of European judicial desire. *The Columbia Journal of European Law* 2 (spring), 263-305, (equal contribution)
- אדרת, ע', אי.פי. (2018, 1 בפברואר). הסנאט בפולין אישר את החוק האוסר לייחס לעם הפולני אחריות לפשעי השואה. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/world/europe/1.5784441>
- פסיקת בריטה (2010). <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-386/08>
- פסיקת יין פסגות (2019). *Organisation juive européenne, Vignoble Psagot Ltd v Ministre de l'Économie et des Finances* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-363/18>
- Kundera, M. (1984, April 26). The tragedy of Central Europe. *New York Review of Books* 31, no. 7.
- Lipka, M. (2015). The continuing decline of Europe's Jewish population. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/02/09/europes-jewish-population/>
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms?" *Journal of Common Market Studies* 40, no. 2.

## ייעוד ומטרה, קול קורא

### אפשרויות הפרסום

עדכן אסטרטגי מציע חמישה סוגי פרסומים:

“**הבמה המחקרית**” (The Research Forum) – מאמרים אקדמיים בהיקף של עד 7,000 מילים בעברית או 9,000 מילים באנגלית (כולל הערות ומקורות בסגנון APA), בעלי אופי מחקרי ותיאורטי, במנעד רחב של נושאים הקשורים לביטחון לאומי. המאמרים עוברים שיפוט עיוור כפול (Double blind peer review). למאמרים יש להוסיף תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים וביו קצר של הכותב/ת.

“**במת מדיניות**” (Policy Analysis) – מאמרים שעיקרם ניתוח מדיניות בהקשרים של ביטחון לאומי, בני 1,500 עד 2,000 מילה בעברית ועד 2,500 מילים באנגלית, ללא הערות שוליים ועם הפניה למקורות באמצעות קישורית (Hyperlink), ללא רשימת מקורות בסופו. כן ניתן יהיה לצרף רשימת מקורות מומלצים לקריאה בסוף המאמר. המאמרים יכללו תקציר בהיקף של 100–120 מילים, רשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים וביו קצר של הכותב/ת.

“**ביקורות ספרים**” (Book Reviews) – במדור זה יכללו סקירות ספרים בתחומי העניין של ביטחון לאומי במנעד הרחב של התחום בהיקף של 800–1,300 מילים ועד 1,500 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA) וביו קצר של הכותב/ת.

“**במת שיח**” (The Professional Forum) שיח נושאי רב-משתתפים או ראיון עומק בהיקף של 2,000–3,000 מילים ועד 3,500 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA) וביו קצר של הכותב/ת.

“**סקירת ספרות**” (Academic Survey) – סקירת ספרות מקצועית עדכנית בתחום ספציפי הקשור לביטחון לאומי בהיקף של 1,800–2,500 מילים בעברית ועד 3,000 מילים באנגלית, כולל מקורות, רשימת מקורות נוספים מומלצים לקריאה (סגנון APA) וביו קצר של הכותב/ת.

### עורכי עדכן אסטרטגי

ד"ר קובי מיכאל וד"ר כרמית ולנסי

**עדכן אסטרטגי**, כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין, הוא כתב עת שפיט דו-לשוני (עברית ואנגלית) בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל-אביב. הוא משמש במה למחקר רב-תחומי, מקורי ועדכני בקשת רחבה של סוגיות הקשורות לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין כתחום ידע. בכתב העת, שנוסד בשנת 1998 ורואה אור מדי רבעון, מתפרסמים מאמרים בנושאים הקשורים לישראל, המזרח התיכון, המערכת הבינלאומית ובמגמות גלובליות, שיש בהם כדי להעשיר ולאתגר את תשתית הידע בתחום הביטחון הלאומי. מטרת עדכן אסטרטגי היא תרומה לקיום דיון פורה ומעמיק בשאלות יסוד בחקר הביטחון הלאומי, תוך גישה המבכרת שילוב של הממד התיאורטי עם כתיבה מוכוונת מדיניות.

העת הנוכחית מזמנת שינויים תכופים במוסכמות יסוד הקשורות לביטחון לאומי ולאופן שבו הוא נתפס. חקר התחום מתפתח ומנסה להסתגל לפרדיגמות חדשות ולתמורות ברבדים הכרוכים זה בזה – טכנולוגיים (ובכללם מורכבויות עולם הסייבר), תרבותיים, צבאיים, מודיעיניים, חברתיים כלכליים ועוד. אתגר הבנת המציאות מתחדד עם הופעתן של אמיתות המתחרות זו בזו, ודווקא בשל כך חיוני קיומו של מחקר מבוסס עובדות ונתונים, שמתווך לכדי אמירות מעודכנות ומחדשות.

המערכת מעודדת חוקרות וחוקרים להציע מאמרים שטרם ראו אור באכסנייה אחרת, ושיש בהם כדי להציע תזה מקורית ומחדשת על ביטחון לאומי בראי דיסציפלינרי רחב: יחסים בינלאומיים, מדע המדינה, היסטוריה, כלכלה, משפט, תקשורת, גיאוגרפיה ולימודי סביבה, לימודי ישראל, מזרח תיכון ואסלאם, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה, לימודי ביטחון ואסטרטגיה, טכנולוגיה, סייבר, יישוב סכסוכים ותחומים נוספים.

ברוח התקופה, עדכן אסטרטגי מעביר את כובד משקלו לנוכחות וזמינות ברשת. הגם שהגיליונות ימשיכו להתקבץ בחתך רבעוני, המאמרים שיאושרו לפרסום, לאחר תהליך שיפוט ועריכה, יפורסמו בגרסה מקוונת באתר כתב העת במתכונת published first on-line, ובשלב מאוחר יותר כחלק מהגיליון הרבעוני הרלוונטי.

