

תחיית קונספט הפריפריה במדיניות החוץ הישראלית?

יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

אחד המהלכים המדיניים הבולטים בשנים האחרונות קשור לחיזוק קשריה של ישראל עם מדינות הנמצאות בפריפריה של המזרח-התיכון, וזאת לנוכח הנתק הנמשך עם העולם הערבי, והבידוד המדיני היחסי שבו נמצאת ישראל בזירות שונות. עוד לפני אירועי המשט לרצועת עזה בסוף מאי 2010, שסימלו את השפל חסר-התקדים שאליו הגיעו היחסים בין ישראל לבין טורקיה, החלה ישראל לגבש מערכת קשרים חדשה-ישנה עם כמה מדינות "במעגל החיצוני" הכוללת שיתוף פעולה מודיעיני, אימונים צבאיים משותפים ויחסים מדיניים וכלכליים משופרים.¹ המאמר יסקור את המערך המדיני שלכאורה מתגבש, ויתמקד ביחסי ישראל עם יוון, קפריסין, אזרבייג'ן ודרום-סודאן. המאמר יעמוד על תרומתו של מערך מדיני זה במישור הביטחוני-מודיעיני, אך גם המדיני והכלכלי. גם אם ככל הנראה טרם גובשה עבור מערכות יחסים דו-צדדיות אלו אסטרטגיה סדורה המדגישה היבטים רב-צדדיים, ניכר כי שיפור היחסים עם מדינות אלו יונק מאותו רציונל בסיסי של ראייה פריפרית. להערכתנו, משקלה של ה"ברית" הנוכחית מוגבל לנוכח מצבן הביטחוני-כלכלי-פוליטי, ומעמדן הבינלאומי הנמוך באופן יחסי של השותפות, ובשל מורכבות האתגרים העומדים בפני מדיניות החוץ הישראלית. יחד עם זאת, נראה כי ישראל מייחסת חשיבות רבה לקשרים אלה. זאת, עקב ההשלכות האפשריות של השינויים המתרחשים באזור, אי-היציבות הכרונית המתפתחת במרחב הערבי והתחזקות המרכיב האסלאמי הקיצוני.²

ברית הפריפריה 1.0

מאמצייה של ישראל לקראת סוף העשור הראשון לקיומה לשבור את חומת הבידוד האזורי ולשפר את מעמדה הבינלאומי, כללו יחסים עם מדינות שאינן ערביות ועם מיעוטים שונים במרחב. יחסים אלה שנמתחו לאורך קרוב לרבע

יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי
ד"ר גליה לינדנשטראוס היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאה, על אף עליות ומורדות, וזכו לכינוי "ברית הפריפריה" לא כללו ברית או כל הסכם רשמי מעבר לרמה הדו-צדדית, והתנהלו, לרוב, בין ישראל לבין כל אחת מהמדינות. תחילתם של יחסים אלה הייתה כאשר החרם הערבי היה בשיאו, רוחות פאן-ערביות נשבו באזור ומצרים נראתה מתאוששת מתבוסתה במבצע סיני. מה גם שהאמריקאים, שהיחסים עמם היו עדיין קרירים בעקבות מבצע סיני, נמנעו באותה עת ממתן ערבויות פומביות וכתובות לישראל, וסירבו, ככלל, להעביר לה נשק מחשש שייגרם נזק ליחסיהם עם מדינות ערב. אמנם, לפני שנת 1957 הופיעו ביטויים קודמים לרעיון הפריפרי, וישראל אף עשתה ניסיונות דומים למן הקמתה, אך רק לקראת סוף שנות החמישים הפכה מדיניות זו למרכיב משמעותי יותר במדיניות החוץ הישראלית.

מטרת הברית הייתה לקדם את יחסיה הגלויים והחשאיים של ישראל עם איראן, טורקיה ואתיופיה (ובמידה פחותה עם הכורדים בעיראק והנוצרים בסודאן).³ שלוש המדינות היו שותפות לישראל בזיקתן למערב, במספר אויבים משותפים במרחב הערבי ובחששן מפני כוונות ההתפשטות של ברית-המועצות. קיים ויכוח בין החוקרים ביחס למניעים המרכזיים שעמדו מאחורי קידום רעיון זה על ידי ישראל. האם היו אלו החרדות משאיפותיו של נשיא מצרים, גמאל עבד אל-נאצר, ומהתמיכה שזכה לה מהסובייטים, או שישאל ניצלה שינויים בעולם הערבי על מנת לקדם מדיניות שחשבה עליה קודם לכן. מחלוקת אחרת נסבה סביב השאלה עד כמה תמכו האמריקאים ברעיון, ועד כמה השפיעה עמדת ארצות-הברית בנושא זה על ישראל.⁴

מבחינה **מודיעינית**, מערכת הקשרים החשאיים שעליה ניצח ראש המוסד דאז, ראובן שילוח, יצרה את המסגרת היחידה למפגש בין אנשים, בהם ראשי שירותי המודיעין של המדינות, שאף קיימו ביניהם מפגשים במסגרת רב-צדדית.⁵ מבחינה **כלכלית** הייתה משמעות מיוחדת למערכת היחסים עם איראן, בשל פעולתן של חברות ישראליות רבות באיראן ובזכות הנפט שזו סיפקה לישראל, ובאמצעותה גם ליעדים באירופה.⁶ קשרים **צבאיים** הדוקים התבססו בין הממסדים הביטחוניים של המדינות, ואיראן, אך גם אתיופיה, הפכו יעד מרכזי לייצוא הביטחוני הישראלי.⁷ כל זאת ללא הכרה איראנית "דה-יורה" בישראל.⁸

מלבד הממד הגאואסטרטגי היו לברית זו צדדים נוספים, **הומניטריים**, כגון היכולת לעמוד בקשר עם יהודים במצוקה, לסייע להם ואף למלטם בעת הצורך.⁹ ישראל גם סייעה באסונות טבע ונחלצה לעזרת איראן כשזו סבלה מרעשי אדמה. גם חלקה של ה**דיפלומטיה** לא נפקד, אם כי הוצנע וכלל בעיקר ביקורים תכופים של בכירים ישראליים במדינות האמורות. כל המדינות ביקשו להשאיר את הקשרים בלתי-רשמיים ככל האפשר, וישראל גם לא הצליחה לשנות את מדיניות ההצבעה של מדינות אלו באו"ם. הדחתו מכס השלטון של הקיסר, היילה סילאסי,

באתיופיה והמהפכה האסלאמית באיראן הותירו את טורקיה כחברה האחרונה בברית הפריפריה, ואף עם מדינה זו ידעו היחסים עליות ומורדות. קיים ויכוח גם לגבי מידת ההצלחה של הברית. מצד אחד, נראה שאכן היה שיפור ביחסים הדו-צדדיים עם המדינות הפריפריאליות, שתרם לישראל בתחומים רבים. מצד שני, יחסים אלה לא מונפו לכדי ברית רב-צדדית, לא הם אשר הביאו לשינוי משמעותי במדיניות מדינות ערב, וגם ההתקרבות לארצות-הברית בשנים שלאחר מכן נבעה ברובה מגורמים אחרים.¹⁰

ברית הפריפריה 2.0

ברמה הבסיסית ביותר נראה כי החשיבה המחודשת, אם אכן קיימת חשיבה סדורה בנושא, שואבת את הרציונל שלה מהעיקרון "אויבו של אויבי הוא ידידי", או לכל הפחות "שכנו של אויבי הוא ידידי".¹¹ קשה לשרטט קו גיאוגרפי ברור אשר ממנו והלאה תימצא ה"פריפריה" – לדידנו, הרעיון הפריפרי ממוקד במדינות שנמצאות מעבר למרחב הערבי, הסמוכות לישראל או הגובלות במדינת אויב. מעבר לאינטרס לחזק גורמים פרגמטיים אשר אינם משתייכים למרחב הערבי, קשרים עם מדינות בפריפריה מעניקים, ככלל, דיווידנדים ביטחוניים ומודיעיניים לישראל: (א) מודיעין שמדינות אלו יכולות להעביר לישראל; (ב) היות שמדינות אלו גובלות במדינות עימות, הדבר מאפשר יכולת איסוף מודיעין ופעילות מבצעית משופרת.

להערכתנו, הרציונל מאחורי האסטרטגיה הפריפריית הוא של בלימה מתוך ראייה כוללת של מאזן כוחות ופחות של ברית צבאית לכל דבר, שבה מחויבים הצדדים להגנה הדדית מול תוקפנות מצד שלישי. מבחינה זו אפשר אף לערער על השימוש במונח 'ברית'¹², אם כי לעתים נראה שהצדדים אכן מצפים לסיוע, ולו מוגבל, בזמן עימות אלים. מעבר לכך, נראה גם שחלק מהשיקולים הישראליים

קשורים לרצון ללחוץ על טורקיה למתן את הצעדים שזו נקטה כנגד ישראל.¹³ מבחינת המדינות שאֶתן ישראל קושרת קשרים – רובן שותפות לדאגותיה של ישראל עקב השינויים המתרחשים בטורקיה, השלכות 'האביב הערבי', וכן חדירת גורמי הג'יהאד העולמי לאזור. כמו כן, הן מזהות פוטנציאל לשיתוף פעולה ביטחוני, כלכלי וטכנולוגי עם ישראל שיכול לתרום להן, וחשות שהמענה של המערב לבעיותיהן אינו מספק לעתים.

הרציונל מאחורי האסטרטגיה הפריפריית הוא של בלימה מתוך ראייה כוללת של מאזן כוחות

אגן הים התיכון – התחממות היחסים בשנים האחרונות עם מדינות באזור זה כוללת את יוון, קפריסין, בולגריה, רומניה, סרביה, מונטנגרו, מקדוניה וקרוואטיה. ככלל, האיזמים על ישראל מחייבים שמירה על כשירות לפעולה בטווחים ארוכים, וחילות האוויר והים מתאמנים מפעם לפעם במדינות מרוחקות שעמן יש הסכמי

שיתוף פעולה, ובפרט באזור אגן הים התיכון. במסגרת שיתוף הפעולה בין חילות האוויר של ישראל ורומניה (הסכם בין חילות האוויר נחתם ב־2003, והאימונים החלו כעבור שנה) נפתחו לחיל־האוויר האפשרות להתאמן באזורים מורכבים, הזדמנויות לטיסה ארוכת־טווח המדמה את פני הקרקע במדינות היעד, במגבלות ובתנאים שבהם אין אפשרות להתנסות בשטח ישראל, כמו גם יכולת ללמוד מהניסיון שצברו השותפים.¹⁴ היחסים עם רומניה התחממו עוד לפני הקרע בין ישראל לטורקיה, אך הם קיבלו תנופה בעקבותיו. לפי פרסומים זרים, ישראל קיימה בשנים האחרונות מספר תמרונים, שבהם תורגלה תקיפת מטרות בטווחים העולים על אלף קילומטרים.¹⁵

ההתדרדרות המהירה ביחסים עם טורקיה, השעיית שיתוף הפעולה הביטחוני והמודיעיני עמה וקשרי התיירות שהצטמצמו בעקבות ההשתלטות על ה"מאווי מרמרה" גרמו לישראל להפנות את מבטה ואת גישויה הדיפלומטיים גם לכיוונה של יוון – יריבתה המסורתית של טורקיה.¹⁶ יוון הייתה המדינה האחרונה ממדינות אגן הים התיכון הלא־ערביות שגרמלה את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל, והעלתה אותם לדרג של שגרירויות רק בסיום המלחמה הקרה. מזה זמן יוון לחצה לחיזוק הקשרים הביטחוניים, בעיקר בתחום האוויר, אך ישראל חששה בשל ההשלכות על היחסים עם טורקיה. ביולי 2010 הגיע ראש ממשלת יוון, ג'ורג' פפנדראו, לביקור בישראל. היה זה הביקור הראשון של ראש ממשלה יווני בישראל. מאז פגישה זו הייתה עליית מדרגה ביחסים בין המדינות. ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, ערך ביקור גומלין ביוון באוגוסט 2010 ונפגש עם מקבילו היווני. היוונים אף שינו לחיוב את דפוסי ההצבעה שלהם באו"ם בעניין ישראל. במקרה היווני, תחומי שיתוף הפעולה הראשונים היו ביטחון, מודיעין ותיירות. אימונים משותפים רחבי־היקף בין חילות הים והאוויר של שתי המדינות הם כעת דבר שבשגרה.¹⁷ הצורך באימונים משותפים נבע מכך שהמשבר ביחסי ישראל־טורקיה הביא לעצירת אימוני חיל־האוויר הישראלי בטורקיה, ומכאן גם נעשתה יוון בחלק מהמקרים שותפה לאימונים שהתקיימו עם חיל־האוויר של ארצות־הברית ("Noble Dina").¹⁸ מעבר לכך, במהלך השריפה בכרמל (2010), בעת שביקשה ישראל סיוע בינלאומי לכיבוי השריפה, נעתרה יוון לבקשה ושלחה ארבעה מטוסי כיבוי ומטוס אספקה. עדות נוספת להתחממות היחסים בין המדינות היא העזרה של השלטונות ביוון בעצירת המשט השני לעזה (2011). על פי הפרסומים, הכבידו שלטונות יוון בירוקרטיה רבה על הספינות במשט על מנת שלא יעזבו את נמלי יוון. היוונים מקפידים אמנם להדגיש כי להתהדקות היחסים עם ישראל אין כל קשר ליחסיהם עם טורקיה, וכי הם יברכו על פיוס ישראל־טורקי שייצב את האזור, אך בה־שעה הם מקווים שיחסים אלה יתרמו לריסון הטורקים.

בדומה ליוון, גם עם הרפובליקה של קפריסין (קפריסין היוונית) היו יחסיה של ישראל מתוחים עד לעת האחרונה. מצד ישראל הייתה תרעומת על העמדה הפרו־פלסטינית ופרו־ערבית של קפריסין, ובקרב הקפריסאים היווניים היו חששות מהברית בין ישראל וטורקיה. מעת לעת גם לחצה טורקיה על ישראל לנקוט פעולות שמשמעותן הייתה הכרה דה־פקטו ברפובליקה הטורקית של צפון־קפריסין – ישות שרק טורקיה מכירה בעצמאותה. להתחממות היחסים בין ישראל וקפריסין תרמו לא רק ההתרחקות בין טורקיה וישראל והמשך הסכסוך בין שני חלקי האי, אלא גם גילוי מרבצי הגז הטבעי במזרח הים התיכון. אולם, הידוק הקשרים עם קפריסין קדם לענייני הגז – ההזדמנות לא יצרה את המדיניות אלא סייעה למימוש המדיניות. בעוד גילויים אלה תרמו להתקרבות בין ישראל וקפריסין, הם יוצרים מתיחות נוספת ביחסי ישראל־לבנון, וכן ביחסים של ישראל וקפריסין עם טורקיה. התחממות היחסים בין ישראל וקפריסין באה לידי ביטוי בדרכים רבות. כבר במשט הראשון לעזה ב־2010, קפריסין סירבה לאפשר לאוניות לצאת מתחומה, והיא גם הייתה בין אלו שסייעו לישראל במאמצייה לבלום את המשט השני. חתימת ההסכם על תיחום הגבול הימי בין ישראל וקפריסין בדצמבר 2010 הייתה נקודה חשובה ביחסים, כיוון שהדבר אפשר לשתי המדינות לקדם את מגעיהן עם חברות בינלאומיות ביחס לקידוחי הגז והנפט במזרח הים התיכון. טורקיה התייחסה בשלילה רבה להתפתחות זאת, וטענה שהרפובליקה של קפריסין פוגעת בריבונותו של החלק הצפוני של האי. טורקיה אף איימה לשלוח ספינות מלחמה לחופי קפריסין.¹⁹ בעקבות ביקורו של נתניהו בקפריסין בפברואר 2012 – ביקור ראשון של ראש ממשלת ישראל באי – נפוצו הערכות שונות על כך ששני הצדדים דנו בהצבה של כוחות ישראליים באי באופן קבוע, או בעת משבר. במאי 2012 היו אף דיווחים על כך שהוזנקו מטוסי קרב טורקיים בתגובה לחדירת כלי־טיס ישראלי לשטח האווירי של הרפובליקה הטורקית של צפון־קפריסין.²⁰

התקרבות בין ישראל וקפריסין וכן בין ישראל ויוון מקבלת ביטוי בשורה של פרויקטים מתוכננים, אשר יקשרו ביניהן בצורה הדוקה ובעלת משמעויות ארוכות־טווח. כך למשל נדונה האפשרות שישראל תייצא גז טבעי לאירופה, אם בצינור דרך קפריסין ויוון ואם בהקמה משותפת של מסופים להנזלת גז (LNG). מתקנים מסוג זה יצריכו גם שיתוף פעולה בהגנה עליהם, דבר שיכול להעמיק עוד יותר את שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות. במרס 2012 נחתם מזכר הבנות בין ישראל, קפריסין ויוון, לקראת בחינת הכדאיות של פרויקט בניית כבל תת־ימי, שיאפשר חיבור בין רשת החשמל הישראלית לזו האירופית – דבר שיוכל לתת גיבוי לרשתות החשמל השונות, ואף יאפשר לישראל לייצא חשמל, אם תעדיף אופציה זו על ייצוא גז טבעי.²¹ מדובר בפרויקט בין הגדולים מסוגו בעולם, והציפייה היא

שיצליחו להשלימו עד שנת 2016.²²

הקווקז – עד שנת 2008 היו לישראל יחסים ביטחוניים קרובים עם גאורגיה, אולם בעקבות לחץ מצד רוסיה שנאבקה עם הגאורגים באותה שנה, השעתה ישראל לפחות חלק ממכירות הנשק למדינה זו. היחסים ממשיכים להיות טובים מבחינה מסחרית ומבחינת זרם התיירים הישראלים הגדל למדינה. עם אזרבייג'ן, אף על פי שמדובר במדינה שרוב אוכלוסייתה שיעית, היחסים הם הדוקים. שני העשורים של יחסי ישראל-אזרבייג'ן שונים מעט מיתר הדוגמאות הנדונות, מהבחינה שלא רק שהידוק הקשרים עם מדינה זו קדם להתדרדרות היחסים עם טורקיה, אלא למעשה, בתחילת הדרך היחסים פותחו כחלק ממשולש היחסים ישראל-טורקיה-אזרבייג'ן, והתהליך אף נעשה בעידוד אמריקאי. מעבר לשותפות האינטרסים והרצון לרכוש טכנולוגיה ונשק ישראלי, האינטרס האזרי בשיפור היחסים עם ישראל נבע גם מניסיון לגייס את הלובי היהודי בקונגרס האמריקאי לפעול נגד הלובי הארמני. תמיכה זו של הלובי היהודי הייתה חשובה, כיוון שהלובי הארמני הצליח לדחוף ב-1992 להעברתו של סעיף חוק (Section 907 of the Freedom Support Act) האוסר על סיוע חוץ לאזרבייג'ן, כל עוד זו ממשיכה במצור על ארמניה ונגורנו-קרבאך, ולסעיף זה נודעה משמעות עד לאירועי ה-11 בספטמבר 2001.²³

יחסים עם אזרבייג'ן חשובים עבור ישראל בכמה מישורים. ראשית, אזרבייג'ן היא ספקית נפט משמעותית של ישראל – ההערכות הן שהיא מספקת כשליש מתצרוכת הנפט של ישראל דרך צינור הנפט באקו-טביליסי-ג'ייחאן. מבחינה ביטחונית, הגבול המשותף של אזרבייג'ן עם איראן מקנה לה פוטנציאל להוות מוקד של איסוף מודיעין על השכנה מדרום, ואף נטען שבסיסי חיל-אוויר בשטח אזרבייג'ן ישמשו את ישראל במידה שתחליט לתקוף באיראן.²⁴ גם אזרבייג'ן וגם ישראל בחרו להכחיש הערכות אלו, ושר החוץ, אביגדור ליברמן, הגדיר אותן כ"מדע בדיוני" בעת ביקורו בבאקו באפריל 2012.²⁵ גם ללא קשר לאזרבייג'ן, ישראל תצא נשכרת מבניית פלטפורמות לפעולה מול איראן במידת הצורך, גם לשם הרתעה, באזורים הסמוכים לגבול איראן. בעבר דווח כי ישראל סייעה באימון כוחות הביטחון באזרבייג'ן, באימוןם של האחראים על ביטחון שדות התעופה, וכן בהגנה על דמויות בכירות.²⁶ בין מערכות הנשק שרכשה אזרבייג'ן מישראל היו טילי קרקע-אוויר, וכמו כן, חברות ישראליות היו מעורבות בשדרוג טנקי T-72 שיש לאזרים מהתקופה הסובייטית.²⁷ באחרונה דווח על עסקה בהיקף 1.6 מיליארד דולר בין ישראל ואזרבייג'ן, הכוללת אספקת מטוסים ללא-טייס ומערכות לוויין.²⁸ מעבר לשיתוף הפעולה הביטחוני קיים גם שיתוף פעולה אזרחי, ומספר לא-מבוטל של חברות ישראליות פועלות במדינה.

אזרבייג'ן רוכשת מערכות נשק מישראל, בין היתר על מנת להתכונן ללוחמה מחודשת סביב חבל הארץ נגורנו-קרבאך והאזורים הסמוכים. כוחות ארמניים

שולטים היום על כ־16% מהשטח שהיה שייך לרפובליקה של אזרבייג'ן כשהייתה תחת השלטון הסובייטי. על אף הפסקת האש שהושגה ב־1994 בין הצדדים, יש מדי פעם חילופי אש באזור. האזרים אינם מקבלים את המצב הקיים, והם מאיימים בחידוש הלוחמה אם לא יושג פתרון מדיני. מעבר לסוגיית היחסים עם ארמניה, איראן נתפסת על ידי אזרבייג'ן כאיום, בגלל החשש שזו מנסה לשנות את אופי השלטון החילוני במדינה. כמו כן, קיים מתח בין המדינות בגלל קיומו של מיעוט אזרי גדול באיראן (חמישית מאוכלוסיית המדינה), וכן יש מחלוקות סביב חלוקת המים הטריטוריאליים בים הכספי.²⁹ יש לציין גם שבמאבק סביב נגורנו־קרבאך תמכה איראן בארמניה.³⁰ היחסים המתוחים גם כך בין אזרבייג'ן לבין איראן התדרדרו במחצית הראשונה של 2012, וזאת בעקבות החשש הגובר באיראן נוכח שיתוף הפעולה הצבאי בין אזרבייג'ן לישראל. כך למשל, מעברי הגבול בין המדינות נסגרים תכופות, ושגרירי שתי המדינות נקראו לשוב לארצותיהם להתייעצויות.³¹ יוזכר כי במרס 2012 סוכל, לטענת האזרים, ניסיון איראני לפגוע בדיפלומטים אמריקאיים וישראלים ולתקוף מטרות נוספות בבאקו.³² איראן אף הודיעה כי היא מציבה בים הכספי צוללות "קלות" וציוד ימי מתקדם אחר, ככל הנראה בניסיון להלך אימים על אזרבייג'ן.³³

מבין הרפובליקות הטורקמניות, אזרבייג'ן היא המדינה הקרובה ביותר לטורקיה גם מבחינה לשונית וגם באופן היסטורי. עם התדרדרות היחסים בין ישראל וטורקיה, ניסתה טורקיה להשפיע על אזרבייג'ן שתנתק אף היא את היחסים הקרובים שלה עם ישראל.³⁴ משטרו של אילהם אלייב סירב עד כה להיכנע ללחצים הטורקים, אם כי מעת לעת יש גינויים של ישראל בפורומים שונים (למשל, אזרבייג'ן חברה בארגון לשיתוף פעולה אסלאמי), וכן אין שגרירות של אזרבייג'ן בישראל. ראוי לציין שגם באזרבייג'ן קיימים חששות מהתחזקות האסלאם הפוליטי בטורקיה, ויש גם משקעים בעקבות התרעומת האזרית על כך שתהליך ההתקרבות בין טורקיה וארמניה ב־2009 נעשה ללא ידיעתם, וללא התעקשות טורקית על פתרון סוגיית נגורנו־קרבאך.

אפריקה – חלקה של סודאן היה מלכתחילה שולי וחרג במדיניות הפריפריה הישראלית, ולו בשל היותה מדינה ערבית. במשאל העם שהתקיים בינואר 2011 החליטו תושבי דרום־סודאן, העשירה יחסית בנפט ושמרבית תושביה נוצרים או עובדי אלילים, להתנתק מהצפון המוסלמי ברובו והדל בנפט. ייתכן שישראל רואה בקשריה עם דרום־סודאן נכס אסטרטגי: יתאפשר שימוש ישראלי בשדות תעופה בשטחה ויוקל המאבק בהברחות ובלחימה מול איראן. ככלל, המשבר בין סודאן לבין דרום־סודאן, מיקומן הגאוגרפי ואסטרטגי וכן משאבי הנפט שם הפכו אותן לאטרקטיביות עבור שחקנים זרים. ישראל אינה יוצאת דופן. איראן מבקשת לחזק את אחיזתה בסודאן באמצעות השקעות כלכליות, השפעה תרבותית־אידיאולוגית

וסיוע צבאי, ובכך מסייעת בפועל לשרידות משטרו של עומר אל-בשיר. נוסף לכך, איראן רואה בסודאן ערוץ מועדף להברחת אמצעי לחימה עבור חמאס, חזבאללה וארגונים אסלאמיים רדיקליים במגרב. בציר הברחה זה משמשת סודאן – בזכות העובדה כי יש לה מוצא לים – צומת מרכזי, שאליו מגיעים אמצעי הלחימה בדרכים שונות מאיראן, וממנה מובאים לרצועת עזה, דרך מצרים וחצי-האי סיני. בשנים האחרונות דווח בעיתונות הזרה כי ישראל הגבירה את הנוכחות שלה בזירת הים האדום, יירטה שיירות נשק ואף הטביעה ספינות נושאות אמצעי לחימה.

עוד לפני הכרזת העצמאות הצהיר נשיא דרום-סודאן, סאלוה קיר, כי הוא מעוניין לקיים קשרים דיפלומטיים עם ישראל.³⁵ ב-28 ביולי 2011 הודיעו ממשלת ישראל וממשלת דרום-סודאן על כינון יחסים דיפלומטיים רשמיים בין המדינות, ובכלל זה האמנת שגרירים.³⁶ דווח במקביל כי הצדדים סיכמו על שיתוף פעולה בתחומי החקלאות, פיתוח משאבי טבע, תשתיות, מדע וטכנולוגיה. כמה חברות ישראליות החלו כבר לבחון את האפשרויות הגלומות בשוק המקומי ולהיערך לקראתן. ככלל, "ההשקעה" של ישראל בדרום-סודאן השתלמה. יש להדגיש שרגשות האהדה וההזדהות כלפי ישראל בדרום-סודאן אינם נשענים רק על הקשרים הביטחוניים בין הצדדים, אלא מקורם גם בתחושת שותפות לגורל של רדיפה והתנכרות מצד הערבים, ובמישור הדתי, גם מראייתה של ישראל כערש הנצרות.

לדרום-סודאן יש עוד דרך ארוכה לביסוס המדינה, ולישראל יכולת לסייע לה בתחומי החקלאות, הבריאות, החינוך וההגנה. ישראל גם צריכה לתאם ולסייע בתהליך החזרת נתיני דרום-סודאן הנמצאים בישראל ללא מעמד חוקי, בין השאר, כדי שהדבר לא ייצור משבר ומשקע שלילי בין המדינות.³⁷ התקווה הייתה כי עצמאותה של דרום-סודאן תפסיק את הלחימה הממושכת עם הצפון, אך בפועל הלחימה אף התעצמה.³⁸ מעבר למאבק עם סודאן על מאגרי הנפט במחוז אביי וסימון הגבול המשותף, יש סכסוכים בין-שבטיים בתוך המדינה המובילים לאלפי הרוגים ולבעיית פליטים, וקיים חשש להתדרדרות הומניטרית נוספת.³⁹

ערכה הסגולי של
"הברית" החדשה נראה
בעת הנוכחית נמוך מזה
של קודמתה

סיכום

קיים דמיון בין קשריה של ישראל בשנותיה הראשונות עם מדינות הפריפריה, לבין מערכת הקשרים שישראל מפתחת כיום עם מדינות "במעגל החיצוני". אולם ההשוואה מספקת גם לא-מעט קווי שוני. להערכתנו, ערכה הסגולי של "הברית" החדשה נראה בעת הנוכחית נמוך מזה של קודמתה. ביחס לברית הקודמת, יש

המערערים, כאמור, על עצם השימוש במונח 'ברית' ועל מידת הצלחתה. הפוטנציאל שהתקיים במערך המדיני הקודם היה קשור, בראש ובראשונה, לעוצמתן היחסית של המדינות שעמן קשרה ישראל קשרים – טורקיה ואיראן – כמו גם לחשיבות שהייתה מעצם היותן מדינות מוסלמיות (מלבד אתיופיה). מעבר לכך, בסוף שנות החמישים נראה שחלק מהשיקולים בעד ברית כזאת היו שהיא תתרום להתקרבות לארצות-הברית (אם כי קיים על כך ויכוח). כיום, מערכת היחסים של ישראל עם ארצות-הברית איתנה בהרבה, ואם כבר, נראה כי האמריקאים מעדיפים שישראל תשקם את יחסיה עם טורקיה.

יתרה מכך, המערך המדיני הקודם נשען על תפיסה סדורה של המנהיגים. כיום, נדמה שאין בנמצא תפיסה סדורה אלא שורה של החלטות אד-הוק. מלבד השוני במעמדן של בעלות-בריתה הקודמות של ישראל בהשוואה לאלו העכשוויות, גם מצבה של ישראל בעשורים הראשונים לקיומה אינו דומה למצבה כיום, לא מבחינה צבאית ולא מבחינה כלכלית ומדינית, ולפיכך צרכיה השתנו. גם אופי האיומים שמולם ישראל ניצבת השתנה. בעבר, החשש הגדול היה מפני מלחמה קונבנציונלית, וכן מפני קואליציה של מדינות ערב כנגד ישראל. כיום, האיומים נעים מחשש מטרור, דרך איומים לא-קונבנציונליים ועד מאבק בתהליכי הדה-לגיטימציה. עם זאת, יש ערך ליצירת קשרים לצרכים מודיעיניים ואחרים עם מדינות הגובלות במדינות אויב או סמוכות להן, וכן להרחבת היחסים גם עם מדינות שאינן מוסלמיות.

אחת מההשלכות של הטלטלה העוברת על המזרח-התיכון מראשית 2011 היא החשש לגורל הסכמי השלום עם מצרים וירדן, וההשפעה שתיתכן מכך על היכולת להגיע בעתיד להסדרי שלום בני-קיימא עם המרחב הערבי. אי-היציבות בחלק ממדינות ערב צפויה להפחית בטווח הקצר את האיום במלחמה קונבנציונלית

של קואליציית מדינות ערביות כנגד ישראל, אך עם זאת לשחוק את הריבונות של המדינות במעגל הקרוב ולהחמיר איומים א-סימטריים. ייתכן שלנוכח מצבה האסטרטגי של ישראל, עליה להיערך לבידוד אזורי רב יותר ולבסס לשם כך מערכת קשרים עם שחקנים פריפריאליים. יחסים אסטרטגיים עם מדינות במרחב הפריפריה עשויים להגביר את חופש הפעולה הישראלי, הביטחוני והמדיני ביחס לסוגיות מסוימות, אך הפחתת

יחסים אסטרטגיים עם מדינות במרחב הפריפריה עשויים להגביר את חופש הפעולה הישראלי, הביטחוני והמדיני

הבידוד הבינלאומי אינה יכולה להוות תחליף לניסיונות לתור ברצינות אחר אופציה לקידום תהליך השלום, אם זו אכן קיימת. במדיניות הפריפריה אין בהכרח סתירה או תחליף לניסיונות מקבילים לקדם את תהליך השלום ולהביא לפיתוח קשרים עם העולם הערבי, והיא אף יכולה לקדם הסדרים מעין אלה.

עם זאת, המדינות שנסקרו לעיל סובלות מחולשות משמעותיות ומסכסוכים עם שכנותיהן. לפיכך, לא מן הנמנע כי יחסים אלה יערבו את ישראל בסכסוכים נוספים, ובמקום לשפר את מצבה האסטרטגי, עלולים להרע אותו. לא מן הנמנע כי גם מדינות אלו "יסבלו" בשל קשריהן עם ישראל ויהוו, למשל, יעד לפעולות טרור. בהקשר זה יש להבטיח היכרות טובה עם מדינות אלו ועם הדילמות הניצבות בפניהן. יוון סובלת מבעיות כלכליות ופוליטיות שהביאו, בין השאר, לחשש שמא היא תוצא מגוש היוו. קפריסין סובלת גם היא ממשבר חוב, בעיקר בשל החשיפה לכלכלה היוונית, והיא פנתה לגורמים שונים בבקשת סיוע חירום כלכלי. לגבי אזרבייג'ן, גורל היחסים תלוי במידה רבה בהמשך שלטונו של אלייב. שלטון זה שמואשם בדיכוי ושחיתות מסתמך על רווחים מייצוא נפט, אך שיא תפוקת הנפט חלף, ומכאן ואילך הרזרבות מתדלדלות. דרום-סודאן נמצאת בתקופה של לוחמה עם הצפון, וכן סובלת מבעיות פנים חמורות, שרק מגבירות את החולשה של מדינה זו. קיים גם מעין "פרדוקס החולשה" באשר ליחסים עם המדינות הפריפריות. מצד אחד, טוב היה לישראל אילו היה מדובר בשחקנים משמעותיים יותר במערכת הבינלאומית. מצד שני, מדינות אלו מעוניינות בשיפור היחסים עם ישראל בעת הנוכחית דווקא משום חולשתן, והתחזקות שלהן עלולה לחבל בהתהדקות עתידית נוספת של היחסים.

מעבר לשיפור היחסים עם מדינות פריפריות, ישראל, כאמור, קשרה בעבר גם קשרים עם מיעוטים שונים. נוסף לביסוס קשרים עם הנוצרים בלבנון ובסודאן, פותחו קשרים עם המיעוטים הכורדים במזרח-התיכון, בעיקר בעיראק. גם כיום יש מעת לעת ידיעות על שיתופי פעולה בין ישראל לבין הכורדים בעיראק, ייתכן שלצורך העמקת המאבק באיראן.⁴⁰ החשש שמא יותר ויותר מדינות במרחב ייחלשו, ושהמשטרים המרכזיים והריבוניות על כל שטחי המדינה יתערערו מצריך העמקת קשרים עם קבוצות שבטיות ועדתיות שונות, גם במדינות השכנות. ישראל יכולה לצאת נשכרת מקיום קשרים עם מיעוטים הנמצאים כעת מחוץ לעמדות השפעה, או אף עם כאלה שעשויים לרדת מהשלטון, אך לשמור על מידה מסוימת של השפעה.

בגלגולה הקודם של הברית, הקשרים הפריפריים נותרו ברובם חשאיים, ומנהיגי המדינות ביקשו להצניע אותם ככל האפשר. כיום, אופיין של חלק מהמדינות שעמן מפתחת ישראל קשרים מאפשר תמיכה מדינית-פומבית שלהן בישראל. לכך יש תרומה בכל האמור ביחס למצבה של ישראל בארגונים ובפורומים בינלאומיים ובראשם האו"ם – כבר כעת ניתן, כאמור, לראות קשר בין הידוק היחסים לבין

למרות שאין במערך המדיני המתגבש-לכאורה תרומה משמעותית לשינוי מאזן הכוחות האזורי, העמקת הקשרים עם חלק מהמדינות תוכל לסייע לישראל בכל הקשור להרחבת טווח הפעולה של כוחותיה

שינוי אופן ההצבעה של חלק מהשחקנים לטובת ישראל. למרות שאין במערך המדיני המתגבש לכאורה תרומה משמעותית לשינוי מאזן הכוחות האזורי – בשל מצבם הכלכלי והגאו-אסטרטגי של חלק מהשחקנים – העמקת הקשרים עם חלק מהמדינות תוכל לסייע לישראל לא רק מבחינה מדינית וכלכלית, אלא גם בכל הקשור להרחבת טווח הפעולה של כוחותיה ולהבטחת היכולת לעמוד בסכסוך ממושך.

הערות

- 1 המחברים מבקשים להודות לצוות חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי וליפתח צלינקר על הערותיהם המועילות.
- 2 על הממד המתמשך של היחלשות המרחב הערבי ראו: יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק, "מדינות כושלות: השלכות על הסביבה האסטרטגית של ישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 2, אוגוסט 2010.
- 3 **תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל**, כרך 13 (1958–1959), ארכיון המדינה, ירושלים 2001. ראו גם: Joel Peters, *Israel's Relations with Black Africa 1973-1985*, (Oxford, PhD dissertation, 1987), pp. 27-28.
- 4 Ofra Bengio, *The Turkish-Israeli Relationship: Changing Ties of Middle Eastern Outsiders* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), p. 41.
- 5 ראובן מרחב, "הדיפלומטיה החסויה: שקיעתה לאור הזרקורים", בתוך: מיכל סלע (עורכת), **דיפלומטיה ותקשורת: מי מוביל את מי?** (אוניברסיטת תל אביב, יוני 2006).
- 6 Uri Bialer, "Fuel Bridge across the Middle East: Israel, Iran and the Eilat-Ashkelon Oil Pipeline," *Israel Studies* 12 (3) (2007), pp. 36-37.
- 7 ראו עוד: אהרון קליימן, **חרב פיפיות: הייצוא הביטחוני של ישראל ושוק הנשק העולמי** (תל אביב, עם עובד, 1992).
- 8 ברוך גלעד, "יחסי ישראל-איראן: דיפלומטיה במחתרת", בתוך: משה יגר, יוסף גוברין ואריה עודד (עורכים), **משרד החוץ – 50 השנה הראשונות**, (ירושלים: כתר, 2002).
- 9 חנן עינור, "אתיופיה וישראל", בתוך: משה יגר, יוסף גוברין ואריה עודד (עורכים), **משרד החוץ 50 השנה הראשונות**, (ירושלים: כתר, 2002).
- 10 יוסף הלר, **ישראל והמלחמה הקרה: ממלחמת העצמאות למלחמת ששת הימים** (מכון בן גוריון לחקר ישראל, 2010), עמ' 27; Bengio, *The Turkish-Israeli Relationship*, p. 43.
- 11 על בסיס עיקרון זה מייחסים קשרים ביטחוניים גם בין ישראל ובין מדינות המפרץ הערביות, החוששות אף הן מאיראן. ראו עוד בנושא: יואל גוז'נסקי, **מדינות המפרץ בסביבה אסטרטגית משתנה**, מזכר 116, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2012.
- 12 המרכיב המרכזי בכל ברית ביטחונית קלאסית הוא התחייבות לתמיכה נגד שחקן שחקנים חיצוניים. ואכן, לאורך ההיסטוריה, הסיבה שבגינה מדינות הצטרפו לברית הייתה כדי לטפל באיום משותף הגדול מכוחה של כל אחת מהן לחוד. הממד הצבאי מייחד בריתות ומבדיל אותן מהתאגדויות אחרות, כלכליות ופוליטיות בעיקרן, שבאמצעותן מדינות יכולות לשפר את ביטחונן ולהגדיל את השפעתן.
- 13 "מהכורדים ועד הארמנים: ליברמן נגד טורקיה", **ידיעות אחרונות** YNET, 9 לספטמבר 2011.
- 14 "מתאמנים ברומניה כדי לטוס בגובה רב", **ידיעות אחרונות** YNET, 26 ביולי 2010.

- 15 רון בן ישי, "האימונים עברו מטורקיה לרומניה", **ידיעות אחרונות** YNET, 27 ביולי 2010.
- 16 רון בן-ישי, "על הנפלאות אשר חוללו היוונים", **ידיעות אחרונות** YNET, 4 ביולי 2011.
- 17 ברק רביד, "ברית בין חדשה: ישראל, יוון ובולגריה נגד טורקיה", **הארץ**, 26 בנובמבר 2010.
- 18 ברק רביד, "ישראל ויוון עורכות תרגיל ימי ואווירי במזרח הים התיכון", **הארץ**, 1 באפריל 2012.
- 19 "איום טורקי על קפריסין: נשלח את הצי אם תקדחו", ידיעות אחרונות YNET 6 בספטמבר 2011.
- 20 "טורקיה מאשימה: מטוס ישראלי חדר לשמי קפריסין הטורקית", **NRG**, 17 במאי 2012.
- 21 "ישראל תהפוך ליצואנית חשמל? עדיף לעומת יצוא גז טבעי", **גלובס**, 24 בינואר 2012.
- 22 Sharon Udasin, "Israel, Cyprus, Greece sign Electric Cable Deal," *Jerusalem Post*, March 4, 2012.
- 23 בעקבות אירועי ה-11 בספטמבר, ניתנה לנשיא אפשרות להוציא צו השעיה (Waiver) לסעיף זה.
- Alexander Murinson, *Turkey's Entente with Israel and Azerbaijan: State Identity and Security in the Middle East and Caucasus*, (London: Routledge, 2010), p. 75.
- 24 Mark Perry, "Israel's Secret Staging Ground," *Foreign Policy*, March 28, 2012.
- 25 Herb Keinon, "Reports Baku gave Israel Airfields are Fiction," *Jerusalem Post*, April 23, 2012.
- 26 Murrison, *Turkey's Entente with Israel and Azerbaijan*, p. 110.
- 27 "Azerbaijan-Israel: Firm Alliance? (2)," *Today's Zaman*, April 18, 2012.
- 28 גילי כהן, "ישראל חתמה עם אזרבייג'ן עסקת נשק בהיקף נרחב", **הארץ**, 26 בפברואר 2012.
- 29 Murinson, *Turkey's Entente with Israel and Azerbaijan*, p. 103.
- 30 זו אחת הדוגמאות הבולטות לקבלת החלטות איראנית על בסיס תועלתני ולא אידיאולוגי.
- 31 David Herszenhorn, "Iran and Azerbaijan, Already Wary Neighbors, Find Even Less to Agree on", *New York Times*, June 5, 2012.
- 32 דודי כהן, "איראן נגד אזרבייג'ן: סוכנים של ישראל אשמים", **ידיעות אחרונות** YNET, 17 במארס 2012.
- 33 אנשיל פפר, "איראן טוענת כי שדרגה את צי הצוללות שלה", **הארץ**, 29 ביוני 2012.
- 34 Dudi Cohen, "Turkey to Azerbaijan: Stand with Us against Israel," *Ynet*, September 25, 2011.
- 35 יואל גוז'נסקי ויונתן שכטר, "סודאן לפני התפרקות: על נפט, משאל העם והמעורבות הזרה", **מבט על**, גיליון 15, 224 בנובמבר 2010.
- 36 "ישראל ודרום סודאן מכוננות יחסים דיפלומטיים", הודעת דובר משרד החוץ, ירושלים, 28 ביולי 2011.
- 37 ברק רביד ודנה ויילר-פולק, "חוות דעת רשמית של משרד החוץ: אין מניעה לגרש את אזרחי דרום סודאן", **הארץ**, 15 במאי, 2012.
- 38 "סודאן הכריזה על דרום סודאן מדינת אויב", **הארץ**, 16 באפריל 2012.
- 39 Aymenn Jawad Al-Tamimi, "Watching the New State of South Sudan Fall into Chaos," *Haaretz*, May 18, 2012.
- 40 Seymour M. Hersh, "Plan B: As June 30th approaches, Israel Looks to the Kurds," *The New Yorker*, June 28, 2004.