

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 והייתה 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 החשיבות 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.