מבט על
INSS
המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

פסגת שנג'ן והדינמיקה הבין־מעצמתית בעיצוב הסדר העולמי

אורי סלע, ארקדי מיל-מן, ג'סי ויינברג, שחר עילם | גיליון 2228 | 25 בנובמבר 2026

פסגת שנג'ן המשולשת (נובמבר 2026) בין הנשיאים טראמפ, שי ופוטין עוררה ציפיות לכינון "יאלטה 2.0", אך הסתיימה בהצהרה עמומה שחשפה את מגבלות ההסכמה בין המעצמות לגבי אופן עיצוב הסדר העולמי. בייג'ינג מסתמנת כמרוויחה העיקרית: בתור מארחת הפסגה, היא ביססה את מעמדה כציר דיפלומטי מרכזי מבלי להתחייב לוויתורים קונקרטיים, תוך הפרדה בין הפורום המשולש לדיאלוג הישיר מול וושינגטון. מוסקבה שברה את בידודה הבינלאומי ומיצבה את עצמה מחדש כשותפה בכירה, אף שנחיתותה ותלותה הגוברת בסין הומחשו. וושינגטון קידמה פרגמטיזם ודיפלומטיה ישירה, תוך עקיפת בעלות בריתה המסורתיות. עבור ישראל, לתוצאות הפסגה יש מספר השלכות הדורשות מעקב ומענה.

ב-19 בנובמבר 2026, בשולי כינוס מנהיגי APEC בשנג'ן, נערכה פסגה משולשת חסרת תקדים שכינסה לראשונה את נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ, נשיא סין שי ג'ינפינג ונשיא רוסיה ולדימיר פוטין. המפגש, שזומן בהתראה קצרה ונמשך כשעה וחצי בלבד, לווה בטקסיות רבה ובתהודה עולמית רחבה.

עוד לפני שנערכה הפסגה, פרשנים מיהרו להכתיר את האירוע כ"יאלטה 2.0", מתוך ציפייה להסכמות היסטוריות שישרטטו מחדש גבולות השפעה, יביאו לסיום המלחמה באוקראינה ויגדירו משטר בקרת נשק גרעיני חדש. בפועל, התוצאות היו צנועות בהרבה. הפסגה לא הניבה פריצות דרך, לא כללה, ככל הידוע, הסכמים סודיים ולא חילקה את העולם לאזורי השפעה בנוסח 1945.

הפער בין המעטפת לתוכן השתקף בהצהרה המשותפת בת ארבעת הסעיפים שפורסמה בתום השיחות. אפילו שמה חשף מחלוקת: בבייג'ינג ובמוסקבה היא הוגדרה "הצהרת שלום", כמצב קיים, בעוד שבוושינגטון כינו אותה "הצהרה לקראת שלום", כביטוי לתהליך שטרם הושלם.

סעיפי ההצהרה נוסחו כך שישרתו את הנרטיב של כל צד תוך עקיפת סוגיות המחלוקת:

הסעיף הראשון מציב את השלוש במעמד שווה. כחברות קבועות במועצת הביטחון, הן מתחייבות לקדם רפורמה באו"ם, כך שיוכל להתאים לתפקידו העיקרי בהקשרי שלום וביטחון. למעשה, הן מערערות על הסדר הבינלאומי הקיים, אלא שכל אחת רוצה סדר אחר ולכן ההצהרה עמומה ולא מפרטת שום רפורמה, לוח זמנים או תהליך. בנוסף, האירוניה בולטת: סין עורכת תרגילים צבאיים סביב טאיוואן, רוסיה נלחמת באוקראינה וארצות הברית נלחמת באיראן, אך המנהיגים חתמו על הצהרת שלום שאינה מזכירה אף אחת מחזיתות אלה.

בסעיף השני, ההסכמה על הגדלת אספקת תזקיקי הנפט "לטובת כל מדינות העולם" היוותה את הרמז היחיד בהצהרה למלחמות באוקראינה ובאיראן ולשיבושים במצר הורמוז. הסעיף משרת כל אחת מהשלוש בדרך אחרת: ארצות הברית היא מיצואניות האנרגיה המובילות בעולם, סין היא יבואנית הנפט הגדולה בעולם ורוסיה מעוניינת בהלבנת ייצוא הנפט שלה לאחר שוושינגטון כבר הקלה בסנקציות על נפט רוסי להגדלת ההיצע.

הסעיף השלישי קובע שעקרון "הסכמת המדינה" וחסינות נושאי משרה ממלכתיים הם בעלי חשיבות עליונה, ושבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) ו"גופים דומים" לא ינצלו לרעה את סמכות השיפוט שלהם. אף אחת משלוש המעצמות אינה חברה ב-ICC. המוטב הישיר הוא פוטין, שנגדו תלוי צו מעצר. באוקטובר הטיל ממשל טראמפ סנקציות על בית הדין עצמו בנימוק של פגיעה בריבונות, כשברקע עומדים צווי המעצר נגד נתניהו וגלנט. עבור סין, ייתכן שהמונח "גופים דומים" כוון

לטריבונל הבוררות בים סין הדרומי: ביולי 2026, עשור לאחר פסיקת הבוררות, טענה בייג'ינג כי הפסיקה הפרה את "הסכמת המדינה".

בסעיף הרביעי, שבו חזרו המנהיגים על נוסחת רייגן-גורבצ'וב מ-1985 (לפיה במלחמה גרעינית אי אפשר לנצח ואסור שתפרוץ), הוסכם על דיאלוג משולש לניהול סיכונים ומניעת הפצת נשק גרעיני. אף שטראמפ הציג זאת כהישג תקדימי שבו סין הסכימה לראשונה לשיח, הנוסח נעדר יעדים או לוח זמנים ולא הוזכר בו נושא צמצום הארסנלים.

הזווית הסינית: יתרונות המארח ונטרול רעיון "קיסינג'ר ההפוך"

בפסגת שנג'ן יצאה סין כשידה על העליונה. עבור שי ג'ינפינג, עצם כינוס המפגש המשולש על אדמת סין, באירוחה ובהובלתה, היווה הישג תדמיתי וגיאופוליטי ראשון במעלה. מנהיגי ארצות הברית ורוסיה הודו לסין בהצהרת הסיכום על אירוח המפגש ההיסטורי, והמסגרת הרעיונית כולה נוסחה במונחים שהכתיבה סין.

ארבעת עקרונות שי ליחסי המעצמות

לפי הסיקור הסיני, הדיון התנהל סביב "שמירה על שלום עולמי וקידום יציבות אסטרטגית ביחסי המעצמות", בהתאם לארבעה עקרונות יסוד שהציג שי:

1. **כבוד הדדי:** כיבוד ריבונות ושלמות טריטוריאלית, אי־התערבות בעניינים פנימיים והימנעות מחציית קווים אדומים.
2. **דו־קיום בשלום:** שלילת עימות ומלחמה, במטרה מוצהרת לחמוק מ"מלכודת תוקידידס" (הסכנה להתלקחות מלחמה כאשר מעצמה עולה מאיימת לדחוק מעצמה שלטת).
3. **שיתוף פעולה כלכלי:** קידום קשרים במתכונת של רווח הדדי ומשותף.
4. **דיאלוג והיוועצות:** הפעלת מנגנוני הידברות ותקשורת קבועים למניעת משברים.

עקרונות אלה הוטמעו בהצהרה תוך שמירה על האינטרסים הסיניים. בסעיף האו"ם, בייג'ינג מיצבה עצמה כמגינת "הדרום הגלובלי", תוך הדגשת החשיבות לשמירה על הסדר העולמי הקיים. בכך בא לידי ביטוי מתח מובנה בין הקריאה לשימור הסדר הקיים לבין הדרישה לרפורמה. בסעיף האנרגיה, האינטרס הסיני הוא אספקת אנרגיה רציפה ויציבה מבלי להתחייב לשאת במחירים הנחוצים כדי להבטיח זאת, בייחוד מול איראן. בסעיף המשפטי (ICC), התמיכה המשולשת בשלילת סמכות מוסדות שיפוט ללא "הסכמת המדינה" משרתת את האינטרסים של סין בהקשרי הפנים (שינג'יאנג) והחוץ (בוררות ים סין הדרומי). ובסעיף הגרעין, סין לא ויתרה על דבר: בעבר שללה שיח משולש (באוגוסט 2025 כינה זאת דובר משרד החוץ הסיני גואו ג'יא-קון צעד "בלתי סביר ובלתי מציאותי"), וכעת הסכימה לדיאלוג אך ורק בנושא "ניהול סיכונים ומניעת תפוצה" וללא פיקוח על הנשק שלה, תוך רמיזה אפשרית לגרעין האיראני והצפון-קוריאני.

הפרדת ערוצים דיפלומטית וביצור המעמד הפנימי

הדיפלומטיה הסינית ניהלה את הפסגה באמצעות הפרדה מבנית:

- **הערוץ המשולש** הוקדש להצהרות חגיגיות, לעקרונות מופשטים ולמיצוב מעמד סין כמעצמה מובילה, כאשר פוטין משתלב בעיקר כמשתתף שלישי המספק משקל נגד סמלי.
- **הערוץ הדו־צדדי מול וושינגטון** משמש לדיון בסוגיות הליבה – עתיד טאיוואן, סחר, מכסים, שבבים ובינה מלאכותית (נושאים שנדחקו הצידה על אף שפוטין ניסה להעלותם בפורום המשולש). בשיחה ביניהם דרש שי מטראמפ "להתמיד בעשיית הדבר הנכון" בנוגע לטאיוואן, כלומר להימנע מתמיכה בעצמאותה. היה זה המפגש השלישי של הנשיאים שצפויים להיפגש פעם נוספת בדצמבר במיאמי.

הפסגה המחישה גם את קריסתו המלאה של רעיון "קיסינג'ר ההפוך" שעלה בוושינגטון ב-2025. הרעיון היה להתקרב למוסקבה כדי לבודד את סין (בדומה למהלך ניקסון-קיסינג'ר ב-1972 מול ברית המועצות). בשנג'ן התהפך המהלך: שי ג'ינפינג מיצב את עצמו כציר המרכזי שמולו פועלות שתי המעצמות האחרות, הזקוקות לו לקידום יעדיהן. הישג זה הוא גם נכס פוליטי פנימי חשוב עבור שי לקראת הקונגרס ה-21 של המפלגה בסתיו 2027.

הזווית האמריקאית: יציבות אסטרטגית, דיפלומטיה ישירה ופרגמטיזם עסקי

עבור טראמפ, פסגת שנג'ן שיקפה שינוי דגש ביחס לכהונתו הראשונה: במקום תחרות אסטרטגית כוללת, חותר ממשלו לכינון "יציבות אסטרטגית בונה" מול בייג'ינג ולפרגמטיזם מונחה-הסדרים מול מוסקבה. טראמפ הגיע לפסגה לאחר סדרת מפגשים שנועדו למתן חיכוך, בהם פגישתו עם שי בבייג'ינג במאי 2026 וביקור שי בוושינגטון בספטמבר. הבית הלבן הדגיש "יחסים יציבים, המושתתים על כבוד, הוגנות והדדיות", כאשר טראמפ מבליט את יחסיו האישיים עם שי ואת קבלת הפנים החמה בנמל התעופה.

ביסוס היציבות מול סין ודחיית סוגיית הסחר

בהודעת משרד החוץ הסיני לאחר פגישת טראמפ-שי נמסר כי הנשיאים הסכימו לגבש תוכנית פעולה לביסוס היציבות האסטרטגית. ואולם במישור המסחרי לא נרשמה התקדמות מעשית. סוגיות היסוד – פיקוח על שבבים, מתכות נדירות ומכסים – נדחו להמשך. מאחר ש"הפסקת האש" המסחרית צפויה לפוג ב-10 בינואר 2027, הותירו הצדדים את ההכרעות בנושא לפסגת ה-G20 במיאמי באמצע דצמבר 2026, שם צפויות שיחות הסחר להתחדש בעצימות גבוהה.

המתווה מול מוסקבה: פיצול מסלולים ואימוץ העמדה הרוסית

מול רוסיה פועל טראמפ לקדם הסדר לסיום המלחמה באוקראינה. המהלך המשמעותי קדם לפסגה: שליחיו, ג'ארד קושנר וסטיב וויטקוף, ביקשו ממוסקבה להציג מתווה להסדר ביטחוני עתידי עם אירופה שישלב צעדים להפחתת מתיחות, במקביל לשיתוף נציגים אירופיים בשיחות. בכך יצרה וושינגטון שני מסלולים מקבילים: האחד לסיום המלחמה באוקראינה, והשני להסדרי ביטחון כוללים מול אירופה. צעד זה אימץ בפועל את תפיסת מוסקבה, שלפיה הסדר באוקראינה חייב לתת מענה לדרישות הביטחון של רוסיה. המהלך העניק לקרמלין לגיטימציה להעלות מחדש את תביעותיו מ-2021 לבלימת התרחבות נאט"ו ולצמצום פריסת כוחות הברית במזרח אירופה. אף שוושינגטון לא קיבלה דרישות אלה בפומבי, פתיחת הדיון סימנה תפנית עמוקה.

ביום הפסגה חשף קושנר בברלין כי להערכתו רוסיה פתוחה לערבויות ביטחון לאוקראינה במתכונת סעיף 5 של נאט"ו (הגנה קולקטיבית), מחוץ לחברות רשמית בברית וכחלק מחבילת ביטחון רחבה. טראמפ הביע נכונות עקרונית למתווה כזה אם ישרת את האינטרס האמריקאי, אך בשנג'ן לא הוכרזה התקדמות מעשית והמלחמה באוקראינה כלל לא הוזכרה בהצהרה.

שאיפת בקרת הנשק לאחר פקיעת New START

פקיעת אמנת New START בפברואר 2026 הותירה את המערכת ללא מנגנון מוסכם לבקרת נשק גרעיני. ממשל טראמפ ביקש לנצל את הפסגה להנחת יסודות להסדר תלת־צדדי שיכלול גם את סין. טראמפ העלה בשנג'ן את רעיון צמצום הארסנלים, אך נאלץ להסתפק בהתחייבות עקרונית לדיאלוג. בטיסתו חזרה הודה במורכבות הדברים, באומרו כי קשה לנשיא לוותר על מחצית מכ-4,000 כלי נשק גרעיניים. למחרת, בבית הלבן, הציג זאת כהישג, והדגיש כי סין הסכימה לראשונה לשיח שסירבה לו בעבר, בהוסיפו כי בתוך עשור היא עלולה להדביק את הפער מול ארצות הברית.

הזווית הרוסית: שבירת הבידוד, לגיטימציה של מעצמה והמאבק על ביטחון אירופה

עבור הקרמלין, פסגת שנג'ן היוותה הישג דיפלומטי בולט שתרם לשבירת הבידוד הבינלאומי. בעיצומה של מלחמה ממושכת באוקראינה, הצליח ולדימיר פוטין להופיע כשווה בין שווים לצד נשיאי ארצות הברית וסין, להציג את רוסיה כשותפה בלתי מעורערת בקביעת סדר היום העולמי, ולנצל את המפגש הדו־צדדי עם טראמפ לקידום ישיר של יעדי מוסקבה בסוגיית אוקראינה והביטחון האירופי.

קשירת סיום המלחמה לארכיטקטורה האירופית ומינוף "יאלטה"

ההישג המרכזי של מוסקבה התבטא בהפיכת דרישותיה הביטחוניות לחלק בלתי נפרד מכל דיון על סיום המלחמה. לאחר שפסגת אנקורג' באוגוסט 2025 הסתיימה ללא הבנות, הגיעו שיחות אבו דאבי בנובמבר 2026, שבהן ביקשה וושינגטון ממוסקבה להציע מסגרת ביטחון עתידית לאירופה. בשנג'ן קידם פוטין ערוץ ישיר זה מול וושינגטון לגבי מרחבי השפעה באירופה, עוד בטרם הושגה הפסקת אש בשטח.

תפיסה זו הנחתה את יחסו של פוטין לדימוי "יאלטה 2.0". לפי דיווחים ברוסיה, פוטין הנהן בחיוב כשנשאל על האנלוגיה לוועידה שנערכה בסיום מלחמת העולם השנייה. במסיבת העיתונאים הוא טען כי ועידת יאלטה ב-1945 קיבעה את המציאות שנוצרה בסיום המלחמה ולא חילקה את העולם שרירותית, וכי גם בעימותים מודרניים יש להכיר במציאות שנוצרה בשטח. טיעון זה נועד להכשיר את תוצאות הכיבוש הרוסי ולהציג את השליטה בדונבאס כנקודת מוצא הכרחית לכל הסדר עתידי.

המחלוקת על הרכב השיחות וסוגיית הערבויות

שאלת מתכונת השיחות חשפה חילוקי דעות משמעותיים:

- **העמדה האמריקאית (קושנר-ויטקוף):** הצגת שיתופן של מדינות אירופה בסבב השיחות הבא לצד ארצות הברית, אוקראינה ורוסיה כהסכמה מוגמרת.
- **העמדה הרוסית:** יועצו של פוטין, יורי אושקוב, הבהיר כי טרם הושגה הסכמה על צירוף האירופים. פוטין הזמין את נציגי אירופה למוסקבה כדי "להבין את עמדתם", וטען כי רק לאחר מכן תיקבע מתכונת ההמשך, במטרה לשמר ערוץ שיח ישיר ובלעדי מול וושינגטון.

באשר להסדר הביטחוני, פוטין הצהיר כי הוא מסכים עקרונית לעגן את ביטחון אוקראינה בהסדר רחב, אך שלל הצבת כוחות זרים בשטחה. סגן שר החוץ הרוסי סרגיי ריאבקוב דחה כל מתווה הכולל חברות של אוקראינה בנאט"ו, והתנה כל דיון בהכרה בדרישת מוסקבה שאוקראינה לא תצטרף לברית. עם זאת, לפי דיווחים ב"וושינגטון פוסט", בשיחות סגורות הביע פוטין נכונות להסכים לערבויות שיינתנו לאוקראינה במתכונת סעיף 5 של נאט"ו בהובלת ארצות הברית ואירופה, בתנאי שלא יוצבו כוחות נאט"ו באוקראינה ושיוקם מנגנון להקלת סנקציות שיוחזרו במקרה של פלישה מחודשת.

כושר העמידה והתלות בסין

קבלת הפנים החמה של טראמפ, שכינה את פוטין "ידידי", והצגת פוטין כמי שמעוניין בהסדר דיפלומטי, שירתו היטב את הקרמלין. בעוד רוסיה ממשיכה לפגוע בעורף האוקראיני ולתבוע את דונבאס, נכונותה לדיאלוג מאפשרת לה להרוויח זמן. מוסקבה מעריכה כי ביכולתה להמשיך בלחימה לאורך שנת 2027, מתוך הנחה שהזמן פועל לטובתה ושסדקים פוליטיים במערב יחלישו את התמיכה בקייב.

עם זאת, הפסגה הבליטה גם את תלותה הגוברת של רוסיה בסין. חרף ההצהרות על חיזוק התיאום האסטרטגי וקשרי האנרגיה, ביום הגעתו של פוטין לשנג'ן נכנסו לתוקף כללי פיקוח סיניים על ייצוא רכיבים לכלי טיס בלתי מאוישים. מאחר שחלק מרכיבים אלה חיוניים לייצור הכטב"מים הרוסיים, הצעד המחיש לקרמלין כי מרחב התמרון שלו כפוף למדיניות שקובעת בייג'ינג.

סיכום והשלכות אסטרטגיות על ישראל

פסגת שנג'ן המחישה את הדינמיקה בין שלוש המעצמות שמעוניינות בשינויים בסדר העולמי, כל אחת לפי תפיסת עולמה והאינטרסים שלה. להכרה במעמד הזהה של נשיאי סין וארצות הברית בעיצוב הביטחון הגלובלי, לצד צירוף נשיא רוסיה אליהם, לכאורה כשווה בין שווים, יש השלכות ישירות גם על ישראל.

המדיניות האמריקאית: עקיפת בעלות ברית והסכמים ישירים

ההתנהלות האמריקאית סביב הפסגה מבליטה את נכונות ממשל טראמפ לעקוף בעלות ברית מסורתיות ולנהל משא ומתן ישיר עם יריבים, גם כאשר הסוגיות הנדונות נוגעות ישירות לביטחונן של אותן שותפות. טראמפ שוחח ישירות עם פוטין על עתיד אוקראינה, בעוד שליחיו נועדו בנפרד עם נציגי אירופה בברלין, ללא גיבוש עמדה מערבית אחידה.

עבור ישראל, המשמעות היא שגם שותפות הדוקה ביותר עם הבית הלבן אינה מעניקה ערבות לתיאום מלא בכל תנאי. כאשר ארצות הברית מזהה אינטרס עליון בייצוב גלובלי או בהשגת עסקאות מעצמתיות, יכולתן של בעלות בריתה להשפיע על התנאים הנבחנים בחדרים הסגורים עלולה להצטמצם. כך, ישראל עלולה למצוא את עצמה מושפעת מהבנות מעצמתיות שגובשו בלא מעורבותה.

המערכה מול איראן ושוק האנרגיה הבינלאומי

הסעיף בהצהרת שנג'ן שעוסק בהבטחת יציבות שוק האנרגיה חשף כיצד המערכה מול איראן כפופה למאזן האינטרסים הרחב של המעצמות:

- **שיקולי מחירי הנפט מול הלחימה באיראן:** בהקשר ללחימה מול איראן, האינטרס העליון המשותף של המעצמות הוא מניעת משבר אנרגיה עולמי ושיבוש נתיבי השיט. הצורך לייצב את מחירי הדלקים הביא את ארצות הברית להקל בסנקציות על ייצוא הנפט הרוסי – צעד שהעניק חמצן כלכלי למוסקבה בעיצומה של מלחמה.
- **האינטרס הסיני:** סין שואפת להבטיח את זרימת הנפט החיונית לכלכלתה, תוך הימנעות מנטילת סיכונים ותשלום מחירים קונקרטיים.
- **ההיבט הגרעיני:** ההתחייבות לדיאלוג משולש למניעת תפוצה גרעינית עשויה להוות פתח למגעים עתידיים גם בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית ולתפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון בכלל. על ישראל לפעול כדי לוודא שבהינתן דיאלוג מסוג זה, עמדותיה יילקחו בחשבון.

ישראל בזירה הבינלאומית

הסעיף השלישי בהצהרה, שעיגן את עקרון "הסכמת המדינה" והזהיר מפני ניצול סמכויות ה-ICC, משקף הצטלבות אינטרסים מורכבת:

- ממשל טראמפ הטיל באוקטובר 2026 סנקציות על בית הדין בהאג על רקע צווי המעצר שהוצאו נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון לשעבר יואב גלנט, מתוך תפיסה עקרונית השוללת פגיעה בריבונות מדינות שאינן חברות בבית הדין.
- שילוב סעיף זה בהצהרה המשולשת שירת בראש ובראשונה את פוטין, ואיפשר לסין לקבע הגנה מפני פסיקות בוררות בינלאומיות בים סין הדרומי.

ההגנה האמריקאית נגזרת מתפיסה רחבה של הגנה על ריבונות ארצות הברית וכוחותיה, וישראל יכולה להסתייע במטריה מעצמתית זו, תוך מודעות לכך שמניעיה של וושינגטון נטועים באינטרסים אמריקאיים רחבים.

בנוסף, ההסכמה המשולשת על הצורך לקיים רפורמות באו"ם דורשת תשומת לב מצד ישראל ומחזקת את חיוניות התמיכה האמריקאית בה במסגרת המוסדות הבינלאומיים.

עורכי הסדרה: ענת קורץ, רינת חרש ואלדד שביט.