

כנס הרצליה השנתי האחד-עשר HERZLIYA 2011 The Eleventh Annual Herzliya Conference

נייר עבודה

9-6 בפברואר, 2011

מדיניות החוץ של ישראל בעידן של שינויים גלובליים

דו"ח צוות חשיבה לכנס הרצליה 2011

יושבי ראש: השגריר זלמן שובל
פרופ' שלמה אבינרי
מרכז הצוות: טומי שטיינר

עיקרי הדו"ח נידונו על ידי הצוות ונוסחו בידי מחבריו לפני האירועים האחרונים בתוניסיה ובמצרים וטרם פרסום המסמכים בעניין המו"מ בין ישראל לפלסטינאים. התהליכים המתרחשים בימים אלה ממש, והרחקים עדיין מלהגיע לסיכום, עשויים להוות game-changers ולשנות את המציאות הפוליטית המזרח-תיכונית ובוודאי תהיינה להם השלכות על מעמדה של ארה"ב באזור. שינויים אלה יחייבו ללא ספק התאמות בכמה מכיווני הפעולה המוצעים להלן, אולם אנו סבורים שאירועים אלה רק מחזקים את הטיעונים הבסיסיים המופיעים בדו"ח ואת ההמלצות הנובעות מהם, בייחוד במה שנוגע לצורך במהלכים יזומים ישראלים גם בהיעדר מו"מ ישיר.

הקדמה

מטרת עבודת הצוות היתה לבחון את ההשלכות האפשריות של השינויים הגלובליים והאזוריים על מעמדה הבינלאומי של ישראל ועל יחסי החוץ שלה. ההחלטה להקים צוות חשיבה לדיון בנושא נבעה מתהליכי שינוי משמעותיים המתרחשים בתקופה האחרונה במערכת הגלובלית והאזורית. הפיחות בעוצמתן ובהשפעתן של ארה"ב ושל אירופה ניכר ומגביר את העוצמה הפוטנציאלית של מעצמות חדשות דוגמת סין, הודו וברזיל. טרם ברורה תוצאתם של שינויים אלה במאזן הכוחות העולמי, אך השפעתם ניכרת כבר היום במזרח התיכון.

המוקד העיקרי של מדיניות החוץ הישראלית בעשורים האחרונים הופנה לארה"ב, עם תשומת לב משנית לזירה האירופית. הירידה בעוצמתן היחסית מחייבת, לכל הפחות, חשיבה מחודשת על הגדרת יעדיה המרכזיים של מדיניות החוץ של ישראל. מוסכם כי הסכסוך הערבי-ישראלי והתהליך המדיני מהווים גורם מכריע המשפיע על יחסי החוץ של ישראל ועם זאת יש לבחון דרכים לעיצוב מדיניות חוץ החורגים ממסגרת הסכסוך, שכל הנראה לא יבוא על פתרונו בעתיד הקרוב. כמו כן, בעידן הגלובלי גוברת חשיבות הדיפלומטיה המולטילטרלית, תחום שבאופן מסורתי לא קודם על ידי ישראל.

הדו"ח שלהלן אינו מתיימר להציג משנה סדורה למדיניות החוץ של ישראל, שממשלות ישראל לדורותיהן נמנעו מלפרסם או לקבל ביחס אליהן הכרעות מכוננות. מטרת המסמך להציג תובנות מרכזיות מעבודת הצוות, הכוללות יעדים וכיווני פעולה חיוניים ועיקריים. הדו"ח מתבסס על דיוני הצוות וכן על הנקודות שהעלו חברי הצוות בכתב לקראת הכנת הדו"ח, אולם אין הוא מביא את כל אשר נאמר או נכתב. על כן, המסמך שלהלן אינו מחייב בהכרח את כל חברי הצוות.

עיקרי הממצאים וההמלצות: צירי מאמץ עיקריים למדיניות החוץ של ישראל

תוך נקיטת זהירות מתבקשת, בנקודת הזמן הנוכחית ניתן להעריך שהשינויים הגלובליים אינם מטיבים עם מעמדה של ישראל במזרח התיכון ובמערכת הגלובלית. עם זאת, אין לראות בהערכה זו גזירת גורל, שעמה אין ישראל מסוגלת להתמודד. גם נוכח תמורות אלו, מדיניות חוץ ישראלית מושכלת עשויה למנף את השינויים לטובתה ולפעול לביצור מעמדה האזורי והבינלאומי.

המכון למדיניות ואסטרטגיה

בראש המכון למדיניות ואסטרטגיה עומד אלוף (מיל.) דני רוטשילד. המכון פועל מתוך בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה. ייעודו - לסייע בגיבוש מדיניות לאומית בנושאים בעלי חשיבות למדינה ובהם: ביטחון לאומי בדגש על תחומי החימוש האסטרטגי; מדיניות החוץ ויחסי החוץ של ישראל; מרכיבי העוצמה והחוסן הלאומיים; מודיעין, ממשל, נושאי העם היהודי ומדיניות לאומית. כמכון מכון מדיניות, הוא משמש אכסניה לדעות ולרעיונות מגוונים ושיטת עבודתו היא על דרך הגישה הבינתחומית, העדפת המבט לעתיד, בחינת נושאים בהקשרים רחבים והבאתם לכלל אינטגרציה. המכון מסתייע במערך קשרי העבודה המקצועיים הענפים שלו בארץ ובחול - במגזרים אקדמיים ובקרב ממשלות. המכון מכנס קבוצות וצוותי חשיבה, מזמן מפגשי מומחים ובכירים ועורך ימי עיון ודיונים. הבלוט באירועים אלה הוא "סדרת כנסי הרצליה" השנתיים על מאזן החוסן והביטחון הלאומי, במסגרתם נועדים בכירי המדינה לדיון שנתי בנושאים המרכזיים שעל סדר יומה הלאומי.

סדרת כנסי הרצליה

כנסי הרצליה השנתיים על מאזן החוסן והביטחון הלאומי של ישראל הם הבמה המרכזית בישראל לליבון סוגיות מדיניות ואסטרטגיה. הכנסים משמשים מקום מפגש לאישים רמי דרג מהארץ ומהעולם בתחומי הממשל, העסקים, הביטחון, התקשורת והאקדמיה, לדיון בסוגיות הלאומיות, האזוריות והעולמיות שעל סדר היום. הכנס נערך על ידי המכון למדיניות ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה. ניהול העבודה הנכתבים לקראתו ולאחריה, סיכומי הדיונים של הכנס וההמלצות המועלות בו, מספקים למנהיגים הערכות מהימנות, עדכניות ומקצועיות והמלצות מדיניות הנדרשות כדי להתמודד עם האתגרים הגיאופוליטיים, הכלכליים והחברתיים. לאור ההשפעה הגוברת של תהליכים אסטרטגיים ופוליטיים ושל אירועים במזרח התיכון על הזירה הגלובלית, דיוני הכנס עוסקים במגוון רחב של נושאים, החל מתפוצת נשק גרעיני ותהליך השלום במזרח התיכון, עבור בכלכלה העולמית, בביטחון אנרגיה ובהגנת הסביבה וכלה באתגרים מבית בתחומי הכלכלה, החברה, החינוך והרווחה.

במהלך הכנס נערכים גם מושבי "שולחן עגול" - דיונים מצמצמים של אישי ממשל וציבור, מומחים ואנשי עסקים, ללא סיקור תקשורתי, אשר ההשתתפות בהם מוגבלת למזמנים בלבד - המספקים הזדמנות ייחודית לדיון כנה, לרשות ולפיתוח קשרים מקצועיים ולניהול שיח מקצועי בענייני מדיניות, הן בזירה האזורית והן בזירה הבינלאומית.

המסמך משקף את דעת הכותבים בלבד

השינויים הגלובליים מחייבים ציר מאמץ מרכזי, לצד מספר צירי פעולה נוספים. **הציר המרכזי הוא תמיכה ישראלית בביצור מעמדה האזורי של ארה"ב והעמקת שיתוף הפעולה של ישראל עם בעלות בריתה של ארה"ב במזרח התיכון לקידום התהליך המדיני ולהכללת האיום האיראני.** צירי פעולה חשובים נוספים הם:

- שימור וקידום היחסים עם האיחוד האירופי ועם נאט"ו תוך התמקדות בבירות המרכזיות וטיפול מדינות מרכז ומזרח אירופה הידידותיות לישראל;
- העמקת הבסיס הגיאופוליטי של מדיניות החוץ של ישראל לעבר הודו, סין רוסיה ואמריקה הלטינית, אולם לא על חשבון מערכת היחסים עם ארה"ב;
- פיתוח הדיפלומטיה המולטילטראלית הגלובלית של ישראל במערכת האו"ם.

כלל, ההסתמכות האסטרטגית של ישראל על ארה"ב אסור שתיוותר פאסיבית. **ארה"ב "חזקה" היא אינטרס אסטרטגי חיוני עבור ישראל.** לנוכח מצבה, מעמדה ועניינה של ארה"ב באזור, נראה כי בעלות בריתה במזרח התיכון, לרבות ישראל, חייבות ליטול את המושכות בהובלת התהליך המדיני.

אולם נראה כי קידום התהליך המדיני מחייב חשיבה חדשה ואימוץ גישה ריאלי. בעוד ההסתברות להשגת הסדרי ביניים מוסכמים ורשמיים קטנה, יש מקום לשורה של מהלכים מתואמים – באופן מפורש או משתמע – להם יהיו שותפים ישראל, הפלסטינים ומדינות ערב המתונות. מהלכים אלה עשויים להתבסס על המשך מילוי התחייבויותיהן של ישראל והרשות הפלסטינית במסגרת מפת הדרכים וכן על רוח יוזמת השלום הערבית. הניסיון להגיע להסכם כולל ולפתרון מלא של הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו רק לא סביר, אלא עלול לפגוע עוד יותר במעמדן האזורי של ארה"ב, מדינות ערב המתונות וישראל. במילים אחרות, **נראה כי הגיעה העת להנעת מהלכים ברי-השגה ולהניח בצד את היומרה לחתוך באבחה אחת את הקשר הגורדי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.**

הרחבת בסיס מדיניות החוץ אינה תחליף למערכת היחסים האסטרטגית של ישראל עם ארה"ב. על פיתוח צירי הפעולה לקחת בחשבון את העדפויות של ארה"ב ועל כן ההזדמנות המשמעותית ביותר לפיתוח היחסים עם אסיה עוברת בהודו, המהווה אף היא שותפה אסטרטגית של ארה"ב. יתרה מכך, **שיפור מעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל יחזק את היותה נכס אסטרטגי עבור ארה"ב ומדינות נוספות.** יש לכך חשיבות קריטית בשעה שגורמים בקהיליית המדיניות האמריקנית מטילים ספק בנכסיותה של ישראל, על אף היותם מיעוט.

דרכי הפעולה המוצעות במסמך זה מבליטים ומחדדים את הצורך הדחוף בחיזוק המימד המדיני בביטחון הלאומי של ישראל באמצעות מדיניות חוץ מושכלת. למערכת הדיפלומטית ולמהלכים מדיניים חשיבות קריטית בסיכול איומים אסטרטגיים.

השינויים גלובליים

במשך למעלה ממאתיים שנה עיצבו אירופה ולאחריה ארה"ב את הסדר העולמי כפי שאנו מכירים כיום. היחלשותו היחסית של המערב עלולה לסמן תפנית משמעותית, שאינה בהכרח ברת-חלוף, ביחסים הבינלאומיים. אולם, עלייתם של מוקדי כוח חדשים, באסיה בעיקר, לא צפויה לשנות את הסדר העולמי הקיים מהותית בטווח הקרוב.

המשבר הכלכלי העולמי חידד את התמורות ביחסי הכוחות העולמיים וגרם למעצמות המובילות – עולות וותיקות גם יחד – להתמקד בסדר היום הפנימי שלהן והוא המכתיב את המדיניות הבינלאומית שלהן יותר מאי-פעם. כיום מנהלות המעצמות "דיפלומטיית חליפין" (transactional diplomacy) בין לבין עצמן ומול מדינות נוספות, הכוללת מיקוח מפורט וקונקרטי והשגת הסכמות המבוססות על הדדיות קצרת-טווח. השינויים המתהווים ביחסי הכוחות לצד השלכות המשבר הכלכלי העולמי צפויים להבליט את המחלוקות בין המעצמות המובילות. בעוד אתגרי המדיניות מגבירים את הצורך בממשל גלובלי (global governance) ובדיפלומטיה מולטילטראלית, הרי שמערכות היחסים בין המעצמות יקשו על השגת הסכמות רחבות. אין ודאות שהתפתחויות כגון היריבות ההולכת וגוברת בין ארה"ב לסין לא יחזירו את העולם לכללים הותיקים של פוליטיקה של עוצמה ואיזונים (Balance of Power).

הנפגעות הישירות ממגמות אלה הן בעלות הברית הסמוכות לשולחן המעצמות. יכולתן של בעלות ברית לסמוך על פטרוניהן מוטלת בספק שכן מחויבות המעצמות מוקדשת יותר מכל לאינטרסים ולצרכים מבית. מקרב המעצמות, לארה"ב בעלות הברית הרבות ביותר התלויות בה אסטרטגית. בהקשר זה דומה מצבה של ישראל למצבן של בעלות ברית נוספות של ארה"ב במזרח התיכון, במזרח אסיה, במרכז ומזרח אירופה ובדרום אמריקה.

לעת עתה ניכרים נזקי המשבר הכלכלי העולמי בעיקר בארה"ב ובאיחוד האירופי. חולשתה הכלכלית של ארה"ב לצד אי-מימוש הציפיות מהנשיא אובמה מבית ומחוץ צמצמו את יכולת התמרון של מדיניות החוץ של ארה"ב והגבירו את חוסר העניין, ואולי אף את התסכול, של ארה"ב מהתמודדות עם סוגיות אזוריות וגלובליות מורכבות. עם זאת, ארה"ב עודנה השחקן המרכזי בזירה העולמית, כזו תישאר בעתיד הנראה לעין ואופייה הטרנספורמטיבי יישמר ככל הנראה בטווח הארוך.

לעומת זאת נראה כי מצבו ומעמדו היחסי של האיחוד האירופי כיום קשה יותר. בעודו מתקשה למצוא את דרכו, הסולידריות בקרב האיחוד מתרופפת והנהגתו נחלשת. מיסוד והפנמת השינויים בתחום ניהול מדיניות החוץ בעקבות אמנת ליסבון טרם צלחו. גוברים הקולות המטילים ספק ביכולתו של האירו להחזיק מעמד, גם אם הסיכויים להתפרקות גוש האירו קטנים.

כלל, "המעצמות החדשות" המכונות BRIC (ברזיל, רוסיה, הודו וסין) מתבססות על שיעורי הצמיחה הגבוהים שלהן בשנים האחרונות. רצוי להתייחס באיפוק לתחזיות השונות הנוגעות להמשך מגמות הצמיחה הנוכחיות שכן אין לזקוף בחשבון אירועים בעלי הסתברות נמוכה יחסית, שעשויים לשנות את המצב ("wild cards"). יתרה מזאת, המשך צמיחתן הכלכלית של המדינות יצמצם בטווח הבינוני את היתרונות היחסיים הנוכחיים שלהן (כגון עלויות כוח עבודה) והן יאלצו להתמודד עם אתגרים כלכליים-חברתיים. ברזיל מהווה דוגמה בולטת לתהליך זה, שאותותיו הראשונים ניכרים.

המעצמות החדשות מנסות להעצים את הפרופיל המדיני הבינלאומי שלהן. בשנה האחרונה ניסו חלקן (ברזיל ורוסיה) לקדם יוזמות מדיניות. עם זאת השפעותיהן הגלובליות והאזוריות עדיין מוגבלות, בפרט בהשוואה לארה"ב. בולטת בהקשר זה סין, המעצימה את הפרופיל האסטרטגי שלה בזירה האסייתית ונראה כי היא מגלה אסרטיביות בניסיון להגביר את השפעתה ועוצמתה על חשבון ארה"ב. הרחבת השפעתה של סין מחוץ לזירה האסייתית – במזרח התיכון,

באפריקה ובאמריקה הלטינית – נובעת כך נראה בעיקר משיקולים כלכליים-אסטרטגיים.

נראה כי לפחות בטווח הקרוב תאופיין המערכת הבינלאומית בביזור עוצמה גדול יותר מבעבר (non-polar moment). נטייתן ויכולתן של המעצמות – ובראשן ארה"ב – להתערב בסוגיות אזוריות תפחת, אלא אם כן אינטרסים חיוניים שלהן יהיו על כף המאזניים או שהתרחשויות דרמטיות שקשה לצפותן יחייבו מעורבות מיידית. העדפתן הברורה תהיה לשמר את הסטטוס-קוו ואת היציבות היחסית במוקדים האזוריים השונים במחיר הנמוך ביותר האפשרי מבחינתן.

ארה"ב, ישראל והמזרח התיכון – קידום התהליך המדיני והכלת האיום האיראני

בשנתיים האחרונות מנסה ממשל אובמה להתוות אסטרטגיה אמריקנית בינלאומית חלופית, שביטוייה ניכר גם במזרח התיכון. נראה כי בשנתיים האחרונות השקיע הממשל מאמץ ניכר בהידברות (engagement) עם יריבים, גם על חשבון בעלות ברית מסורתיות. כך היה באירופה ביחס לרוסיה ובמידה מסוימת גם במזרח התיכון, כפי שמעיד הניסיון לבנות מערכת יחסים חדשה עם העולם המוסלמי ומדינות ערב.

בעיני הממשל, קידום התהליך המדיני נתפש כמפתח לצמצום עוינות העולם המוסלמי והערבי כלפי ארה"ב ולהשגת מטרות מדיניות אסטרטגיות אזוריות נוספות, בהן הנסיגה מעיראק וההתמודדות עם איראן ועל כן שואף ממשל אובמה להגיע לתוצאות מהירות. אולם עקב מדיניות הידברות בלתי עקבית, עמדות הצדדים לא התקרבו ויתרה מזאת, ארה"ב עצמה לא הצליחה לשפר את מעמדה בעולם הערבי. כתוצאה מכך נערכו יחסי ארה"ב עם ישראל והאמון שרוחש הציבור הישראלי לממשל ארה"ב נפגע.

בשנתיים האחרונות נפגעה מערכת היחסים המדינית בין ישראל לבין ארה"ב, בין היתר כתוצאה מעמדותיה של ישראל ביחס למשא ומתן עם הפלסטינים. נראה כי יותר מאי פעם מעמדה של ישראל והיותה נכס עבור הממשל מהווים פונקציה של התקדמות בתהליך המדיני. בנוסף, לראשונה עולה קולו של המיעוט בקהיליית המדיניות האמריקנית המערער על התועלת שבשימור מערכת היחסים האסטרטגית עם ישראל. עם זאת חשוב לציין כי בתקופה זו התהדק שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות והסיוע הביטחוני גדל, בעיקר עקב ההחלטה הישראלית לוותר על הסיוע האזרחי לטובת הביטחוני. כמו כן, הבסיס ליחסים המיוחדים בין שתי המדינות – ובפרט תפיסת הערכים המשותפים – נותרו על כנם, כפי שבא לידי ביטוי בתוצאות הבחירות האחרונות לקונגרס.

היחלשות ארה"ב לצד התחזקות השפעתה של הכוחות הרדיקאליים במזרח-התיכון בהובלת איראן, משפיעים גם על מצבן של מצרים, ירדן, ערב הסעודית, מדינות המפרץ והרשות הפלסטינית. בשנים האחרונות מתחזקת ההכרה בישראל ובקרב בעלות ברית אחרות של ארה"ב במזרח התיכון שיש ביניהן שותפות אינטרסים אסטרטגית משמעותית. שותפות האינטרסים האסטרטגית בין בעלות הברית של ארה"ב במזרח התיכון לרבות ישראל צריכה להתבסס על האינטרסים החיוניים המשותפים להן – הכלת השאיפות ההגמוניות של איראן וגרורותיה בד בבד עם ביזור תפיסת עוצמתה ומעמדה האזורי של ארה"ב – גם אם מדינות ערב המתונות לא יודו בכך

בפרהסיה. העמקת הקשרים האסטרטגיים בין ישראל למצרים היא עדות למגמה זו.

במסגרת זו יש לתהליך המדיני – ובעיקר לציר הישראלי-פלסטיני – תפקיד חשוב בביזור מעמדה האזורי של ארה"ב ובהעמקת היחסים האסטרטגיים בין בעלות הברית של ארה"ב באזור ובהן ישראל. ברור שאין ודאות שהסדר מדיני לא ימנע השתלטות של כוחות רדיקאליים על מדינה פלסטינית עתידית או מדינות נוספות בזירה. תוך קידום התהליך המדיני, ישראל וארה"ב יצטרכו לפעול למזער את ההסתברות להתפתחות אפשרית שכזו (שכבר אירעה ברצועת עזה) וההשלכות העלולות לנבוע ממדינה פלסטינית רדיקאלית בין ישראל לירדן.

לנוכח מצבה, מעמדה ועניינה של ארה"ב באזור, נראה כי בעלות בריתה חייבות ליטול את המושכות בהובלת התהליך המדיני. למותר לציין כי קידום התהליך המדיני הוא אינטרס חיוני של ישראל בפני עצמו. המהלכים הפלסטיניים הבינלאומיים האחרונים מעידים כי הסטטוס-קוו אינו יציב וכי הזמן פועל לרעת ישראל. אמנם לכאורה אין קשר בין התהליך המדיני והסכסוך הישראלי-ערבי לבין האסטרטגיה האיראנית להשגת הגמוניה אזורית. אין ספק שהכלת השאיפות והיכולות האיראניות יגדילו משמעותית את הסיכוי להשגת הסדר סופי ולו בשל שלילת התמיכה של בנות חסותה של איראן, חיזבאללה וחמאס. חשיפת המסמכים האמריקניים (באמצעות הוויקיליקס) מעידה כי רוב בעלות הברית של ארה"ב לא רק מצדדות במדיניות אמריקנית נחרצת יותר כלפי אירן אלא גם מחשיבות פחות את הסוגיה הפלסטינית. עם זאת, גם אם תיבלם תכנית הגרעין הצבאית של איראן, שאיפותיה להגמוניה אזורית לא ייפסקו וחתרנותה באמצעות בנות חסותה עלולה לגבור על מנת לפצות על הקפאת האופציה הגרעינית. גם חילופי משטר לא מחייבים בהכרח מהפך משמעותי באסטרטגיה האזורית של איראן. היות שלא ניתן להקפיא את התהליך המדיני עד לסיום ההתמודדות עם איראן, יש לפעול למינפּו באמצעות מהלכים המבוססים על מטרות מדיניות ברורות. זאת על מנת לבצר את מעמדה האזורי של ארה"ב, שותפותיה, בנות חסותה ובעלות בריתה מול איראן.

האתגר שיעמוד בפני ישראל ובעלות בריתה של ארה"ב באזור יהיה התמודדות עם כשלון יוזמת הנשיא אובמה להגיע לפתרון כולל ומקיף של הסכסוך הישראלי-ערבי תוך שנתיים, תפקיד שהוטל על הסנטור מיטשל. נאומה של מזכירת המדינה הילארי קלינטון בפורום סבן בדצמבר 2010 מעיד כי לממשל אובמה אין בשלב זה תוכנית פעולה ממשית לקידום התהליך המדיני. ספק אם שיחות קירבה יצליחו בעתיד יותר מאשר בעבר. ציפיות ארה"ב מהצדדים להגיש לה את עמדותיהם המפורטות בסוגיות הליבה כדי שתוכל להציג בפני הצד השני כאמצעי לקירוב עמדות הינן תמוהות. אף הסכם בינלאומי לא הושג בדרך זו.

האסטרטגיה האמריקנית בשנתיים האחרונות התעלמה מהעובדה שבמשך ארבעת העשורים האחרונים נכשל כל ניסיון להגיע להסכם כולל באזור – בין אם ניזום על ידי גורמי חוץ (הא"ם, בריה"מ, ארה"ב, האיחוד האירופי) ובין אם על ידי גורמים אזוריים (יוזמת הליגה הערבית). ההסכמים היחידים שהושגו היו פרי יוזמות של שחקנים מקומיים ושיקפו אינטרסים של הצדדים עצמם להגיע להסכמים בילטרליים (הסכמי השלום עם מצרים וירדן וכן הסכמי אוסלו).

בנוסף, כישלון המו"מ בין ממשלת אולמרט לרשות הפלסטינית מראה כי לא רק עמדות ממשלה ספציפית הן הסיבה לאי-השגת הסכם. הפערים בין העמדות הישראליות והפלסטיניות המתונות ביותר בכל

סוגיות הליבה – גבולות, התנחלויות, ירושלים, פליטים, הסדרי ביטחון – עמוקים, ואין להתכחש למציאות זו.

בעוד ההסתברות להשגת הסדרי ביניים מוסכמים ורשמיים קטנה, יש מקום לשורה של מהלכים מתואמים – באופן מפורש או משתמע – להם יהיו שותפים ישראל, הפלסטינים ומדינות ערב המתונות. מהלכים אלה עשויים להתבסס על המשך מילוי התחייבויותיהן של ישראל והרשות הפלסטינית במסגרת מפת הדרכים וכן על רוח יוזמת השלום הערבית. במילים אחרות, הגיעה העת להנעת מהלכים ריאליים ולהניח בצד את היומרה לחתוך באבחה אחת את הקשר הגורדי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

לקידום מהלכים מעין אלה חשיבות רבה עבור ישראל היות שחוסר ההתקדמות בתהליך המדיני פוגע במעמדה הבינלאומי. מהלכים אלה יש בהם כדי לצמצם את החיכוך בין ישראל לפלסטינים, ליתר מהלכים דיפלומטיים חד-צדדיים לכפיית הסדר ולהקטין את ההסתברות להסלמה ולהתפרצות אלימה. יש לכוון מהלכים אלה לגיוס תמיכה ציבורית – הן בקרב הישראלים והן בקרב הפלסטינים – על מנת לאפשר למנהיגים להתקדם בתהליך המדיני אל עבר הסדרה ופתרון הסכסוך.

על סדרת המהלכים המתואמים להתנהל בשני מסלולים במקביל: מסלול ישראלי-פלסטיני ומסלול ישראל-מדינות ערב. למסלול השני חשיבות מרכזית בהקשר האזורי, מבחינת תמיכה והשפעה על מהלכים פלסטינים וכן לגיוס תמיכה ציבורית פנים-ישראלית למהלכי ישראל.

בדיון במסלול ישראל-מדינות ערב אין להימנע מהתייחסות ליוזמת השלום הערבית משנת 2002. מתווה היוזמה בעייתי מבחינת ישראל – אין בו קריאה למשא ומתן ולמעשה הוא תובע מישראל לקבל את העמדה הערבית ביחס לפתרון הסכסוך, שרק בעקבותיה תחול נורמליזציה ביחסים בין ישראל למדינות ערב. מתווה זה אינו סביר ואין בו בכדי לקדם את התהליך המדיני. מעבר לכך, מסיבות שונות לא נראה שהליגה הערבית מהווה כיום גורם קונסטרוקטיבי. אי-אפשר להתעלם מכך שמדיניות הליגה מתנהלת לפי עקרון של פה אחד, מה שנותן לכל אחת מהמדינות הרדיקאליות וטו אפקטיבי. לכן, יש לצפות לחידוש מסגרת הקוורטט הערבי – ובו בעלות בריתה הערביות המרכזיות של ארה"ב – שפעל לפרק זמן קצר בשנים 2006-2007.

על אף כל זאת, במסגרת מהלכים מתואמים בין ישראל ומדינות ערב **חשובה הודעה רשמית ישראלית כי היא מקדמת בברכה את רוח יוזמת השלום הערבי, שיש בה חזון של שלום אזורי.** זאת, תוך הבעת ההסתייגות שיישום היוזמה מותנה במשא ומתן ולא בכפייה או בהכתבה. במקביל יוכלו כמה ממדינות ערב להודיע על מהלכים לקידום היחסים עם ישראל. מהלכים אלה עשויים לכלול זכויות מעבר לטיסות מסחריות אזרחיות ופתיחה הדדית מחודשת של נציגויות מסחריות או דיפלומטיות. המהלכים יעידו על נכונותן של מדינות ערב לקדם את התהליך ועל הסכמתן לשינוי מתווה יוזמת השלום הערבית באופן משתמע.

כמו כן מוצע כי ישראל תשקול להודיע בנפרד מן המשא ומתן עם הפלסטינים כי היא מכירה בחשיבותם של המסגדים בהר הבית לעולם הערבי והמוסלמי, כמו גם לישראל ולעולם היהודי וכי זו אינה בעיה ישראלית-פלסטינית בלטרטלית גרידא. מהלך זה, המחייב בדיקה מעמיקה, יתכן שיאפשר מעורבות קונקרטיית ובונה של מדינות ערב

מתונות במסלול הישראלי-פלסטיני.

במקביל יש לנצל את הרגיעה הביטחונית היחסית, המלווה בצעדים שנוקטת הרשות הפלסטינית למילוי התחייבויותיה במסגרת מפת הדרכים בתחומי הביטחון והממשל. המשך הרפורמות הממשליות, הביטחוניות והכלכליות שהונהגו ע"י הממשלה הפלסטינית הוא תנאי הכרחי להתקדמות במסלול הישראלי-פלסטיני. על מנת להמשיך ביישום הרפורמות, תידרש גם ישראל לנקוט בצעדים הקשורים להתחייבויותיה במסגרת מפת הדרכים. על צעדים אלה לכלול – בתיאום עם גורמי הרשות, בכפוף לתנאי הביטחון השוטף בשטח ובאופן הדרגתי – העברת ערים נוספות לשליטה ביטחונית פלסטינית והעברת אחריות בשטחי C ו-B לרשות הפלסטינית. כמו כן על ישראל להתחיל בפינוי המאחזים הבלתי חוקיים, מהלך עליו התחייבו ממשלות ישראל בעבר. מהלך זה יקדם הן את התהליך המדיני והן את שלטון החוק במדינת ישראל.

כמו כן יש לשקול מחדש את מדיניות ישראל ביחס לרצועת עזה. המשך הסגר, או המצור, לא תורם בהכרח למצבה הביטחוני של ישראל. המצב יוצא הדופן בעזה חושף את ישראל למתקפות בינלאומיות ולמהלכים המערערים על הלגיטימיות שלה, למרות שההסגר מוטל גם ע"י מצרים. בעוד חזרה למצב הקודם של פיקוח ישראלי ובינלאומי-אירופי על המעברים עלול להתפרש ככניעה למתקפות בינלאומיות ולעודד קידום מהלכים אנטי-ישראליים אחרים, הרי שיש לבחון את האפשרות, אולי בתיאום עם הרשות הפלסטינית ו/או עם מצרים ומדינות ערביות מתונות אחרות לשנות את המדיניות. יתכן ויש לבחון את האפשרות להביא לסיום את ספיחי השליטה הישראלית דה-יורה ודה-פקטו ברצועת עזה.

בקידום המסלול הישראלי-פלסטיני ניתן לצפות שהרשות הפלסטינית תחדל מהמאמץ הדיפלומטי לקדם יוזמות בינלאומיות חד-צדדיות, בהם הכרה בינלאומית של האו"ם בקיומה של מדינה פלסטינית או הקמתה החד-צדדית. מאמץ זה חשוב לומר, מנוגד לכל ההסכמים בין ישראל לפלסטינאים. אמנם לא סביר שהרשות הפלסטינית תכריז על הקפאת מהלכים אלה (כפי שלא הודיעה רשמית על קידום), אולם הם יאבדו מחיובותם אם ישראל תקדם מהלכים קונקרטיים מצידה. בהקשר זה, היוזמה להפוך את 'נאום בר-אילן' של ראש הממשלה להודעת ממשלה מחייבת, עשויה לסייע להנעת התהליך.

ניתן אמנם לחלוק על הצעדים המוצעים לעיל ולהציע להם חלופות, אולם קשה להתווכח עם חשיבות ההיערכות הישראלית למצב בו בהעדר משא ומתן ישראל עלולה להיקלע לסחף משמעותי שיפגע אף יותר במעמדה הבינלאומי. על כן, גם בהיעדר נכונות ערבית לגמול על מהלכים ישראליים, יש מקום לשקול לפחות ביצוע חלק מהמהלכים המוצעים. יש להימנע ככל האפשר ממהלך חד-צדדי במתכונת ההתנתקות, אלא לפעול לקידום מהלכים אלה בתיאום עם גורמי הרשות הפלסטינית.

חשוב להבהיר כי מהלכים מוגבלים מעין אלה לקידום התהליך המדיני לא מהווים אינטרס ישראלי בלבד. **עומת מדיני בינלאומי סביב הסוגיה הפלסטינית יחליש את ארה"ב ויעמיד את בעלות בריתה הערביות במצב אסטרטגי בעייתי אל מול הכוחות הרדיקאליים המובלים על ידי איראן וגרורותיה.**

המהלכים המוצעים לא יביאו לשלום כולל ובר-קיימא בטווח הקצר, אולם יש בכוחם לקדם את היציבות האזורית ולחזק את מעמדם של

ארה"ב ושל הכוחות האנטי-רדיקאליים באזור. חשוב לזכור שהסכנה לאיתנות הפוליטית של מדינות ערב בעלות בריתה של ארה"ב וליציבות האזורית לא נובעת רק משאיפתה של איראן להשיג נשק גרעיני. במידה לא פחותה נובעת הסכנה ממגמת איראן להרחיב את השפעתה כמעט בכל מדינות ערב הסוניות – באופן ישיר או באמצעות בנות חסות. יציבות משטרי המדינות המקורבות לארה"ב היא גם אינטרס אסטרטגי ישראלי. על כן הגיעה העת לישראל, לפלסטינים ולמדינות ערב בעלות בריתה של ארה"ב ליטול אחריות ולהיות שותפות פעילות לתהליך המדיני וליציבות האזורית.

שימור יחסי ישראל עם אירופה

מסיבות היסטוריות ותרבותיות ובשל סמיכות גיאוגרפית יחסית, היוותה אירופה מוקד משמעותי ליחסי החוץ של ישראל מאז הקמתה. לא במקרה היתה ישראל מהמדינות הראשונות ליצור קשרים דיפלומטיים עם הקהילה הכלכלית האירופית, לימים האיחוד האירופי. על אף הציפיות הישראליות לשדרוג משמעותי ביחסים עם האיחוד האירופי ועם נאט"ו, על המאמץ הנוכחי להיות מכוון לשימור היחסים ולמניעת התדרדרות נוספת.

מאז שנות השבעים הושפעו יחסי ישראל-אירופה מהסכסוך הישראלי-ערבי. למרות החלטת האיחוד האירופי לפעול לשדרוג היחסים עם ישראל ב-2008, עקב מבצע "עופרת יצוקה" הגיעה העמדה האירופית הביקורתית כלפי ישראל לשיא, והשדרוג הוקפא. קשה להתעלם מהסחף בעמדת הזרם המרכזי של קהילת המדינות של האיחוד האירופי ביחס לישראל. מגמה זו הוגדרה לאחרונה ע"י ראש ממשלת בריטניה לשעבר ושליח הקוורטט טוני בלייר כסוג מדאיג ומאיים של דה-לגיטימציה של ישראל, שבאה לידי ביטוי בחוסר נכונות להכיר בלגיטימיות של עמדותיה של ישראל, ואף לא להקשיב לטענותיה. לטענתו נאלץ לא פעם לשכנע את עמיתיו בהנהגה האירופית שלא להטיל מגבלות על ישראל, שלדבריו לא היו מטיילים על עצמם במצב דומה.

היחלשות הפרופיל הבינלאומי של האיחוד האירופי וצמצום מעורבותו בתהליך המדיני לא מפחיתים מגודל הבעיה מבחינתה של ישראל, היות שהעמדה הביקורתית המגמתית מושרשת במספר בירות שהפכו לגורמים מכריעים בעיצוב המדיניות האירופית הבינלאומית. אמנם למנהיגי גרמניה וצרפת, המדינות המובילות באיחוד האירופי, גישה אוהדת כלפי ישראל (שעל ישראל לפעול לשימורה), אולם הפער הקיים בין עמדת הממשלות לעמדות אנטי-ישראליות המוצאות ביטוי בתקשורת ובאקדמיה, עשוי להצטמצם ועמדות אנטי-ישראליות עלולות לחלחל ולהשפיע גם על עמדתן של הממשלות.

דומיננטיות הביקורת המגמתית באירופה נובעת בין היתר (ולא רק) מהיעדר תשתית רעיונית אלטרנטיבית. באירופה אין מסורת של פעילות לובי פרו-ישראלי (להוציא את בריטניה) ועוצמתה הפוליטית של ההתארגנות היהודית קטנה, לא כל שכן בהשוואה לארה"ב ואף לקנדה ולאוסטרליה. בנוסף, בניגוד לזירה האמריקנית, כמעט שאין ביטוי תקשורתי וציבורי לעמדות מקצועיות מאוזנות ביחס למציאות המזרח תיכונית. חסרונם הבולט של מכון מחקר אסטרטגי מאוזן, מקצועי ומשפיע באירופה המתמחה במזרח התיכון (דוגמת מכון וושינגטון ודומיו בארה"ב) ניכר. השילוב בין גורמים אלה – היעדרם

של פעילות לובי פרו-ישראלי ושל ניתוח מקצועי בלתי מגמתי של מגמות ותהליכים מרכזיים במזה"ת – תרמו להשתרשות השיח הביקורתי והמגמתי באירופה, כמעט ללא עוררין. על ישראל להשקיע משאבים בקידום דיון עדכני ומקצועי בענייני המזרח התיכון באירופה. מאמץ זה לא יפתור את חילוקי הדעות בין אירופה לישראל, אך יאפשר למעגל ההולך וגדל של בכירים אירופים להבין את האתגרים העומדים בפני ישראל ויעלה את המודעות באירופה לשותפות הערכים והאינטרסים האסטרטגיים בין אירופה לישראל. עם זאת, אין להתעלם מהעובדה כי הקיפאון בתהליך השלום ותפיסת ישראל כמבקשת להמשיך ולהרחיב את ההתנחלויות מוסיפים שמן לביקורת האירופית הנובעת מערכי היסוד של האיחוד האירופי.

מגמה נוספת החשובה לציון בזירה האירופית היא טווייה של מערכת קשרים משמעותית וחשובה בין ישראל למספר לא מבוטל של מדינות אירופיות, בייחוד במרכז-מזרח אירופה והבלקן, בהן פולין, צ'כיה, יוון, רומניה ובולגריה. לציר מדינות זה, המגן על האינטרסים של ישראל, ערך חשוב בזירה האירופית ועל ישראל לשמרו ולהרחיבו. במהלך זה יש לראות את אחת ההצלחות הדיפלומטיות של ישראל בשנים האחרונות.

המשבר הכלכלי הפוקד את אירופה והצפי כי תתקשה להתאושש ממנו בטווח הקרוב מחייב בחינה מחודשת של נכונות של ישראל להמשיך ולהעמיק את יחסיה הכלכליים-מסחריים עם אירופה במסגרת מדיניות השכנות האירופית. השדרוג הוקפא אמנם, אך גם אם יוסרו המכשולים להמשך המהלך, צפוי הידוק היחסים הכלכליים להצריך התאמת החקיקה הכלכלית הישראלית לזו האירופית והדבר מחייב דיון מעמיק בדבר התועלת הטמונה בו.

האוריינטציה האסטרטגית מעוררת הדאגה של טורקיה מציבה אתגר בפני העמקת היחסים בין ישראל לברית נאט"ו. בעשור האחרון חל מפנה משמעותי ביחסים אלה ושיתוף הפעולה הביטחוני-מדיני הודק, למרות המגבלות הלא-פורמליות שהוטלו על היחסים בשל חברות ישראל בקבוצת הדיאלוג הים-תיכוני. הרפורמה הארגונית שהברית התחייבה לה אמורה לסייע לקידום שיתופי פעולה קונקרטיים בין ישראל לנאט"ו ועל ישראל לנצל הזדמנויות בתחום שיתוף הפעולה הצבאי. בנוסף, על ישראל להתמיד בחילופי המידע והמודיעין שכן נאט"ו מהווה פלטפורמה חשובה ונוחה להצגת תמונת המודיעין של ישראל ולהטמעתה במסגרים האירופיים הביטחוניים. עם זאת יש לקחת בחשבון שבפני נאט"ו עומדים אתגרים מורכבים. המשך הלחימה באפגניסטן והקשיים הכלכליים מבית יקשו על שימור תפיסת האינטרסים והיעדים המשותפים של חברי הברית.

הרחבת הבסיס הגיאופוליטי במדיניות החוץ של ישראל – סין, הודו, רוסיה ואמריקה הלטינית

במערכת בינלאומית בה יחסי העוצמה עוברים תהליך של ביזור, לא יכולה ישראל להמשיך לנהל מדיניות חוץ שממוקדת אך ורק בארה"ב ובמידה משנית ביחסים עם אירופה. ניתן אמנם לזהות סימני שינוי בהתייחסות ישראל לזירות החדשות, אולם נראה כי השינוי אינו מספק ויש להקצות תשומת לב מדינית ומשאבים רבים יותר לאסיה-פסיפיק ולאמריקה הלטינית, ובייחוד למדינות המפתח סין, הודו וברזיל. ההתמקדות בזירות החדשות – אל לה לפגוע בהיקף ועומק היחסים עם ארה"ב או אירופה, אלא להיות מתואמת עם ארה"ב

ועם האינטרסים האסטרטגיים שלה (לאו דווקא הכלכליים). לפי מבחן זה, הודו, המהווה שותפה אסטרטגית של ארה"ב, תהווה מוקד עיקרי להעמקת מערכת היחסים במגוון רחב של תחומים.

לא ניתן אמנם להתייחס לשלוש המעצמות העולות ולשני המרחבים הגיאוגרפיים כמקשה אחת, אולם מספר דפוסים משותפים להתייחסות הדרושה לישראל. ראשית, **האטרקטיביות של ישראל בעיני מדינות אלה קשורה בהצלחותיה המרשימות בתחומי המחקר והפיתוח הטכנולוגי.** יוזמות לשיתוף פעולה בין ישראל למעצמות העולות בתחום האזרחי יהוו מנוף מרכזי להרחבת מערכת היחסים איתן.

שנית, באופן מסורתי ממוקדת תשומת הלב הכלכלית-מסחרית של ישראל לצפון אמריקה ולאירופה. על רקע המשבר הכלכלי הקשה הפוקד שווקים אלה, **על ישראל לפעול למיצוי הפוטנציאל הכלכלי בקרב המעצמות העולות וזירות אסיה, אמריקה הלטינית ואף חלקים מאפריקה, בהם שיעורי צמיחה גבוהים.**¹

שלישית, על ישראל לשתף פעולה עם שאיפת המעצמות העולות להעצים את הפרופיל המדיני הבינלאומי שלהן. בעוד שהסיכויים למעורבות גבוהה שלהן בסוגיות מזרח תיכוניות נמוכים, **על ישראל לפעול להרחבת ההידברות המדינית-אסטרטגית עם המעצמות החדשות.**

לפיתוח דיאלוג עם הודו, סין ומדינות אסיה-פסיפיק נוספות חשיבות רבה. בניגוד לאמריקה הלטינית, בזירת אסיה-פסיפיק ההיבט הנורמטיבי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני משני והמתקפה על הלגיטימיות של ישראל שולית במרחב זה, להוציא מספר מדינות מוסלמיות. **לישראל שורה של אינטרסים ביטחוניים ואסטרטגיים משותפים עם רוב מדינות אסיה-פסיפיק,** כגון התמודדות עם רדיקליזציה בקרב קהילות מוסלמיות ורשתות טרור של הג'יהאד העולמי, תפוצת נשק בלתי-קונבנציונלי וטכנולוגיית טילים, ביטחון ימי וביטחון אנרגיה. מסיבות מדיניות יתכן שמרבית המדינות בזירה זו יעדיפו להימנע מדיאלוג רשמי, על כן מוטב לישראל לשקול פיתוח ערוצי דיאלוג רשמיים למחצה, הנפוצים ומקובלים בזירת אסיה-פסיפיק. מאז שנות השמונים מעורבות מרבית הממשלות באגן אסיה-פסיפיק, בהן ארה"ב וחלק ממדינות אמריקה הלטינית, בערוצים כאלה והן ממנפות אותם להעברת מסרים ולקידום רעיונות רגישים מבחינה פוליטית. אף חלק ניכר מקשרים אלה בין מדינות אסיה למדינות אירופה מתנהל באמצעות ערוצים ייעודיים רשמיים למחצה. מסיבות מדיניות, ישראל אינה יכולה להצטרף לערוצים קיימים ויהיה עליה לקדם ערוצים מעין אלה בעצמה.

יחסי ישראל-הודו

מערכת היחסים הדיפלומטית הרשמית בין הודו לישראל החלה בשנת 1992 ברף נמוך, אך התפתחות היחסים היתה מהירה ועקבית. סייעה לצמיחה המהירה העובדה שלמרות קשרי הודו עם איראן ועם מדינות ערב וחברותה בגוש המדינות הבלתי מזדהות, **המפלגות העיקריות בפוליטיקה ההודית – מפלגת הקונגרס INC (מרכז-שמאל) ו-BJP (ימין) – מסכימות על חיוניות היחסים עם ישראל ועל התועלת בהם.** ההבדל בין גישות המפלגות בכך שמפלגת

הקונגרס מתמקדת בשאלת התועלת והאינטרס ההודי הלאומי (כפי שהיא נתפשת על ידה), בעוד שעבור מפלגת ה-BJP חשוב גם המרכיב הרגשי-אידיאולוגי בקשר בין יהדות והינדואיזם מחד, ותפישת האסלאם כאויב משותף המאיים על שתי הדתות מאידך. כתוצאה מכך, בתקופת שלטון ה-BJP התאפיינו יחסי ישראל והודו בידידות ובכירי המפלגה הביעו נכונות לבקר בישראל ולהפגין תמיכה ואהדה כלפיה. כיום, בתקופת שלטון ה-INC חסר מימד זה ביחסים עם הודו. גוש השמאל בפרלמנט ההודי, במרכזו ה-CPI-M, מתאפיין ביחס פחות ידידותי לישראל.

נוסף על כך, נוכח החשיבות הגוברת של מפלגות אזוריות בכל ממשלת קואליציה בהודו, על ישראל ליצור קשרים ברי קיימא עם המפלגות האזוריות מהמדינות הגדולות והמרכזיות בצפון ובדרום (להן מספר מושבים גדול בפרלמנט), ובעיקר אוטאר פראדש. כושר המיקוח של מפלגות אלה מקנה להן תפקידים מרכזיים בממשלה הפדרלית והן עשויות להפוך ללשון מאזניים.

אחד היתרונות במערכת היחסים בין ישראל להודו הוא שהיחסים זוכים לברכת ארה"ב, שהכירה בהודו כשותפה אסטרטגית. במובן זה, מקרב המעצמות העולות צריכה הודו להוות יעד מרכזי למדיניות החוץ של ישראל. בנוסף מקלים המשטר הדמוקרטי והיעדר מחסומי שפה על פיתוח היחסים.

אחד המאפיינים העיקריים של מערכת היחסים בין הודו לישראל הוא האינטרסים המשותפים לשתי המדינות. ישראל רחוקה ממיצוי האפשרויות הגלומות בנגישות לשוק ההודי ובשיתוף הפעולה בתחומים צבאיים ואזרחיים. בתחום הצבאי היחסים כוללים תחומים החיוניים לשתי המדינות, במרכזם קשרי המודיעין וסוגיות המלחמה בטרור וברדיקאליזם המוסלמי. בנוסף הפכה הודו לשוק המרכזי של התעשייה הביטחונית הישראלית. היקף הסחר עם הודו נמצא במגמת עלייה וניתן להרחיבו עד ל-15 מיליארד דולר בשנת 2015 ואף למעלה מכך, בפרט אם תושלם החתימה על הסכם הסחר החופשי. להסכם הסחר החופשי ולהרחבת קשרי המסחר חשיבות רבה בעיקר עקב המשבר הכלכלי הפוקד את אירופה וצפון אמריקה, המהוות יעדי ייצוא מרכזיים של ישראל. המשבר במערב אף מגדיל את האטרקטיביות להשקעות הישראליות במדינות מפתח באסיה, ובמרכזן הודו.

מאזן דפוסי ההצבעה של הודו בארגונים מולטיליטרליים בסוגיות הנוגעות לישראל עדיין עגום. אין להרפות מהניסיון לשכנע את הודו לנקוט עמדה מאוזנת יותר בהצבעות אלה, אולם הסיכוי לכך קלוש מסיבות פוליטיות הקשורות בתחרות על השפעה בעולם השלישי. יחד עם זאת, עלות זו נמוכה למדי ביחס לתועלת שמפיקה ישראל מיחסיה עם הודו בנושאים חיוניים אחרים.

בראייה לטווח ארוך ולמרות סף הפתיחה הנמוך, היחסים עם הודו המריאו אולם הם רחוקים עדיין ממיצוי. ניהול נכון של מערכת יחסים זו מחייב ערנות להזדמנויות לשיפור, העמקה והרחבה של מערכת היחסים עם הודו. ראוי היה להקים גוף בין-משרדי יעיל שיעסוק בקידום מערכת יחסים חיונית וחשובה זו.

למרות מערכת היחסים החשובה והנרחבת עם הודו, **ישראל חייבת לחתור לדיאלוג עם פקיסטן.** דווקא חששה של פקיסטן ממערכת היחסים בין הודו לישראל ומיכולתן להשפיע על עמדת ארה"ב, הופך אותה למעוניינת בחילופי דעות בנושאים כמו ההתפתחויות במרכז אסיה, המלחמה בטרור, תפוצת טכנולוגיה ונשק גרעיני, רדיקאליזם

¹ סוגיה זו תורחב במסגרת צוות חשיבה מקביל העוסק במדיניות הסחר של ישראל.

איסלאמי חוצה גבולות, יחסה של פקיסטן לסכסוך הישראלי-ערבי ועוד. קיימת תשתית להידברות כזו ויש למצוא דרכים להעמקתה.

יחסי ישראל-סין

סין מגלה אסרטיביות אסטרטגית מתעצמת בזירת אסיה-פסיפיק ומנסה להתמודד עם ארה"ב על עוצמה והשפעה. היא משקיעה משאבים ניכרים בפיתוח צבאי במטרה לצמצם את הפער מול עליונותה האסטרטגית של ארה"ב. לא מן הנמנע שסין תבקש להגביר את הפרופיל המדיני הבינלאומי שלה בעתיד הקרוב בהיותה חברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם. כמדינות מובילות אחרות, מינתה סין שליח מיוחד למזרח התיכון ויתכן כי תהיה מעוניינת במעורבות רשמית בתהליך המדיני, לפחות כפי שיפן היתה מעורבת בהובלת אחת מקבוצות העבודה של השיחות הרב-צדדיות בשנות התשעים.

בעוד סין מבינה שיכולת המעורבות שלה בהתפתחויות מזרח-תיכוניות מוגבלת, הרי שיש לה עניין בשימור היציבות באזור מסיבות כלכליות – תלותה האסטרטגית ביבוא נפט מהמזרח התיכון. על ישראל לראות בחיוב את הצמצום הדרמטי של התלות הסינית בנפט האיראני. לפני כשנה וחצי היווה הנפט האיראני 15% מסך היבוא הנפט של סין וכיום הוא מהווה כ-6%. מגמה זו החלה עוד קודם לביקור המשלחת הישראלית הבכירה בסין בפברואר 2010 (בראשות המשנה לראש הממשלה יעלון ונגיד בנק ישראל פישר), שנועד להציג בפני בכירי הממשל את עמדתה האסטרטגית של ישראל באשר לאיום המתפתח מאיראן. לאירוע חד-פעמי זה טרם נקבע המשך. על אף הרגישויות והזהירות המדינית הסינית, יציבות אזורית במזרח התיכון היא אינטרס סיני-ישראלי משותף. תרומה ישראלית ניכרת ליציבות האזורית, בשיתוף מדינות ערב המתונות, עשויה להגביר את חשיבותה המדינית של ישראל עבור סין ולעודד המשך דיאלוג אסטרטגי בין שתי המדינות. בתחום זה נראה שלא תיתקל ישראל בהתנגדות של ארה"ב ועל כן יש לבחון את המשך הדיאלוג האסטרטגי, יתכן תוך שימוש בערוצים רשמיים למחצה.

עקב היריבות בין ארה"ב לסין ופרשת הפלקון לפני למעלה מעשור, אופק שיתוף הפעולה והדיאלוג בין ישראל לסין מוגבל. תחום בולט ומשמעותי להעמקת יחסי סין-ישראל הוא שיתוף הפעולה בתחום המחקר והפיתוח המדעי – הן בתעשיית ההיי-טק והן בקרב אוניברסיטאות המחקר. סין פועלת לפיתוח "עמקי סיליקון", והעיר שזן היא דוגמה בולטת לכך. לישראל דימוי חיובי מאוד בתחומי המחקר, הפיתוח והיזמות הטכנולוגית בסין ויש למנף זאת. בנוסף, הממסד הסיני עדיין מחשיב את ישראל והעולם היהודי כגורמים בעלי משקל פוליטי וכלכלי בעולם המערבי.

יחסי ישראל-רוסיה

בעשור האחרון משקיעה רוסיה משאבים ניכרים בבנייה מחודשת של מעמדה כמעצמה מובילה במערכת הבינלאומית. בתוך כך לא היססה להסתכן בעימות עם ארה"ב והמערב במספר הזדמנויות, בהן המלחמה עם גיאורגיה וסוגית הצבת מערכות הגנה מפני טילים במזרח ובמרכז אירופה. נראה כי רוסיה חפה ממטען אידיאולוגי ואין לה עניין ביצירת מלחמה קרה חדשה שתפגע באינטרסים שלה, אך היא מנסה להחזיר לעצמה את המעמד המעצמתי שהיה בשעתו לברית המועצות. בשנים האחרונות הפכה רוסיה לשחקן מפתח בגיבוש הסכמה בנושאים העומדים על סדר היום של הקהילה

הבינלאומית, כמו יצירת קונצנזוס על הטלת סנקציות על איראן. רוסיה איננה ממהרת להיענות לכל דרישה לשיתוף פעולה מצד המערב והדבר בא לידי ביטוי בולט בסוגיה האיראנית.

למרות חוסר הבהירות ביחס לגורמים המניעים את המדיניות הבינלאומית של רוסיה וליחסי הכוחות בין בעלי התפקידים בצמרת הרוסית, נראה כי גורם מרכזי המשפיע על יחסי החוץ של רוסיה הוא אינטרס כלכלי-מסחרי המנחה גם את מעורבותה ומהלכיה במזרח התיכון, בצד הרצון לשקם מחדש את מעמדה המעצמתי הבינלאומי. אינטרס זה בא לידי ביטוי במכירת אמצעי לחימה לסוריה ובמערכת היחסים של רוסיה עם איראן. נכונותה של רוסיה לתמוך בסבב הסנקציות הבינלאומיות האחרון מעידה כי אין לה עניין באיראן גרעינית, אולם מהלכיה בעניין זה תלויים ביחסיה עם ארה"ב ועם אירופה, יותר מאשר עם ישראל.

בעשור האחרון היתה מעורבותה של רוסיה בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים שולית, למרות חברותה הפורמלית במסגרת הקוורטט. למרות שנראה כי רוסיה עצמה מניחה כי יכולתה להשפיע על התהליך מצומצמת, לא מן הנמנע שבעתיד הקרוב תנסה להגביר את מעורבותה על רקע כשלוני ארה"ב ואירופה בדירה זו.

רוסיה עודנה עומדת בפני כמה צמתים בהתפתחותה הפנימית. בקידום תכנית המודרניזציה הכיר הנשיא מדבדב במפורש ובמופגן בחוליים הקשים של הממשל והחברה ברוסיה. למרות מקורות האנרגיה המשמעותיים העומדים לרשותה ומהווים אבני יסוד של כלכלתה, עלולה רוסיה לחוות משבר חברתי פנימי משמעותי. השלכותיו הבינלאומיות האפשריות של משבר כזה אינן ברורות, אולם סדר היום הפנימי יכתיב עבור רוסיה גם את מהלכיה הבינלאומיים, בכפוף לאסטרטגיה שיאמץ הנשיא שייבחר ב-2012.

בהינתן מערכת היחסים העדינה בין רוסיה לארה"ב, ההזדמנות המשמעותית לפיתוח היחסים בין ישראל לרוסיה נעוצה בתכנית המודרניזציה שמנסה הנשיא מדבדב לקדם. בבסיס תכנית זו פיתוח התשתיות הרוסיות בתחום המחקר והפיתוח המדעי והטכנולוגי. בתחומים אלה מגלה הנשיא מדבדב עניין מיוחד במעורבות ובשיתוף פעולה עם ישראל, אולם קידום פרויקטים תלוי, כאמור, בתוצאות הבחירות לנשיאות רוסיה וביחסי הכוחות הפנימיים שייוצרו בעקבות זאת. על ישראל לגלות עניין ונכונות לשיתוף פעולה זה, בידעה שהשקעות בפרויקטים אלה כרוכות בסיכון כלכלי לא מבוטל.

יחסי ישראל-אמריקה הלטינית

בדומה ליחסים עם אירופה, מערכת היחסים הדיפלומטית בין ישראל לאמריקה הלטינית מושפעת ישירות ממצבו של הסכסוך הישראלי-ערבי. ברוב מדינות אמריקה הלטינית פעילות קהילות ערביות גדולות, שלהן השפעה פוליטית ניכרת. הביקורת על ישראל משתלבת היטב גם עם המגמות האנטי-אמריקניות הנפוצות באזור. התשומות המדיניות הישראליות והאמצעים המושקעים מנגד בזירה זו אינם מספקים. שאם לא כן, קשה להסביר את המפלה המדינית המפתיעה שספגה ישראל עם הודעתה של שבע מדינות ביבשת (בהן רוב המרכזיות) על הכרה ברשות הפלסטינית כמדינה. זאת, על אף הודעת שר החוץ ליברמן על כוונתו להקדיש תשומת לב מדינית מיוחדת לאמריקה הלטינית.

מצב הסכסוך משפיע ישירות גם על הקהילות היהודיות באזור, כשהסלמת הסכסוך ואירועי לחימה מביאים לעליה באירועים

אנטישמיים. אין להתעלם גם מהרחבת השפעתה של איראן בזירה זו באמצעות שיתוף פעולה מעמיק עם ונצואלה, בוליביה, אקוודור, ניקרגואה ומדינות קריביות קטנות. השפעה איראנית זו מתבססת גם היא על התפיסה האנטי-אמריקנית המסורתית הרווחת באמריקה הלטינית.

מערכת היחסים עם ברזיל, מדינת מפתח ומעצמה שבדרך, ידעה בעיקר מורדות בשנים האחרונות של נשיאות לולה. ביקור הנשיא לולה בישראל במרץ 2010 לא הפחית מחשיבות הידוק הקשרים עם איראן וניסיון המשותף של ברזיל וטורקיה לקדם עסקה שתמלט את איראן מסנקציות בינלאומיות חריפות. טרם ברורה השלכת חילופי הדורות על הפרופיל הבינלאומי-מדיני של ברזיל, לא כל שכן על היחסים עם ישראל.

קרן האור המדינית המשמעותית של ישראל בזירה זו היתה מערכת היחסים עם קולומביה בתקופת הנשיא אוריבה. על רקע מאבקה בטרור, בסחר בסמים ובהתמודדות מול ונצואלה, נוצרה בתקופה זו שותפות אינטרסים משמעותית בין שתי המדינות. אולם, ניסיון המופגן של יורשו לצנן את העימות עם הנשיא צ'אוז עלול להקרין על היחסים בין ישראל לקולומביה.

חשוב לציין כי ביקורים של אישים ישראלים רמי-דרג באמריקה הלטינית, כמו ביקור הנשיא פרס בברזיל ובארגנטינה בראשית 2010 היה בהם כדי להקהות – ולו לזמן קצר – את הביקורת הרווחת על ישראל. יש להגביר את תדירות הביקורים של בכירים ישראלים וכן לבחון את הדרכים לחיזוק ערוצים רשמיים ולא-רשמיים של דיאלוג אסטרטגי-מדיני עם מדינות מפתח באזור – ברזיל, מקסיקו, ארגנטינה, צ'ילה, קולומביה ופרו (על פי סדר זה). ראוי לקדם עמק קשרי אקדמיה, מחקר ופיתוח וכן לעודד ביקורים של גורמים בעלי השפעה בקהילות המדיניות (עיתונאים, כלכלנים, אנשי עסקים, פוליטיקאים ואנשי אקדמיה בכירים) בישראל. בנוסף יש למקד פעילות דיפלומטית במרכזים אורבניים עיקריים: סאו-פאולו, מקסיקו-סיטי, בואנוס איירס, ברזיליה, סנטיאגו דה-צ'ילה, בוגוטה ועוד.

ישראל רחוקה ממיצוי הפוטנציאל הכלכלי-מסחרי עם מדינות אמריקה הלטינית. הצמיחה הכלכלית המואצת בזירה זו מגבירה את האטרקטיביות להשקעות ישראליות. מגמת הממשלות בזירה זו להשקיע משאבים גוברים בקידום המחקר והפיתוח הטכנולוגי והאוניברסיטאות, יוצרת הזדמנות לישראל לפיתוח היחסים במסגרת שיתופי פעולה דו-לאומיים. כמו כן יש לצפות לגידול משמעותי בתיירות מאמריקה הלטינית, על רקע כלכלי וכן על רקע האוונגליזם הנוצרי הפושט בה.

פיתוח הדיפלומטיה המולטילטראלית הגלובלית של ישראל במערכת האו"ם

מסורתית, חסרה ישראל דיפלומטיה מולטילטראלית ומעמדה במערכת האו"ם טרם הוסדר ונורמל גם לאחר 62 שנות עצמאות. אי-שילובה הפורמלי והמלא של ישראל בקבוצה אזורית הותיר אותה במעמד נחות שאין דומה לו במערכת האו"ם. רוב מרצה הדיפלומטי של ישראל במערכת האו"ם לא הושקע בקידום סדר יום גלובלי מטעמה, אלא בניסיון ההכרחי למזער את השפעת הרוב האוטומטי הקיים נגדה כמעט בכל מסגרות האו"ם, למעט מועצת הביטחון בה לבעלת הברית העיקרית, ארה"ב, זכות וטו על קבלת החלטות. בשנים האחרונות חל מפנה בהתייחסותה של ישראל למסגרות מולטילטראליות ולמערכת האו"ם והדבר בא לידי ביטוי בין היתר

בהצלחת הקמפיין להצטרפותה ל-OECD.

כיום, כשמדיניות הממשלות של מרבית מדינות העולם מושפעת יותר ויותר ממסגרות מולטילטראליות אזוריות וגלובליות, נפגעת ישראל הן ממעמדה הנחות באו"ם והן מהיעדר שיתוף פעולה אזורי משמעותי במזרח התיכון. חובת הסדרת מעמדה הבינלאומי של ישראל חלה גם עליה.

מעמד בעייתי זה מחייב את ישראל להגביר את מעורבותה בשיח הגלובלי בסוגיות הנוגעות לה – החל מאיכות הסביבה ובריאות, עבור בכלכלה בינלאומית וכלה בסוגיות ביטחון בינלאומי. על ישראל להעלות באופן הדרגתי את הקצאת המשאבים לסיוע חוץ ולהעמידה ביעדים שנקבעו ע"י האו"ם במסגרת יעדי הפיתוח של המילניום (Millennium Development Goals). יתרה מזאת לישראל נכסים (ניסיון ואמצעים) שעשויים להיות משמעותיים במערכת האו"ם, בתחומי ההתמודדות עם מדבור, מחקר ופיתוח בתחומי החקלאות וגידולי המזון, רפואת חירום ועוד. במידה שישיראל תתמיד במילוי מחויבויות אלה, תוכל לדרוש נורמליזציה של מעמדה במסגרת האו"ם. למרות שהשינויים ביחסי הכוחות הגלובליים לא בהכרח מבשרים טובות לשיתוף הפעולה הגלובלי, יש להשתלבות המעמיקה של ישראל במערכת זו חשיבות רבה. אולם, הקצאת משאבים לעניין זה צריכה להיות מדורגת ולקחת בחשבון את הקשיים הצפויים בניהול המערכת הדיפלומטית המולטילטראלית הגלובלית על רקע יחסי העוצמה בין המעצמות.

למשולבות בפעילות הגלובלית ערך חשוב מעבר להישגים קונקרטיים בעודה פותחת צוהר להרחבת השיח עם מדינות שונות בעולם בתחומים מגוונים. סיוע למדינות מתפתחות לא יביא אמנם לשינוי דפוסי הצבעה במוסדות בינלאומיים, אולם הוא עשוי לקדם הישגים מדיניים אחרים ולתרום בטווח הארוך לתדמיתה של ישראל בעולם ובעיני עצמה. משולבות ופעילות גלובלית במובן של "תיקון עולם" הן ערך יהודי. יש להן ערך גם בחיבור הדור הצעיר היהודי והליברלי בעולם המערבי עם ישראל, דור שמזדהה עם ישראל פחות ופחות.

סוף דבר

מסמך זה מבלט ומחדד את הצורך הדחוף בחיזוק המימד המדיני בביטחון הלאומי של ישראל באמצעות מדיניות חוץ מושכלת. למערכת הדיפלומטית ולמהלכים מדיניים חשיבות קריטית בסיכול איומים אסטרטגיים.

ישראל היא מדינה קטנה בעלת אמצעים מוגבלים בזירה המדינית הבינלאומית ומכאן מתחייב תעדוף בהקצאת המשאבים. ניכר שהקצאת המשאבים הנוכחית לא מתאימה לשינויים הגלובליים ויש מקום לבחינה מחודשת ומעמיקה של התעדוף במערכות היחסים הבינלאומיות של ישראל, כפי שמציע משרד החוץ.

במערכה המדינית חשיבות רבה למשרד החוץ ולדיפלומטים המשרתים במסגרתו במטה בישראל ובכ- 100 הנציגויות בחו"ל. אין חולק על כך שעל המדינה מוטלת החובה לשפר את תנאי העסקתם של הדיפלומטים הנמצאים בחזית המדינית הקריטית של ישראל.

במישור המדיני יש להכיר בכך כי גם בהיעדר התקדמות במו"מ אין לשלול מהלכים אלטרנטיביים בשטח, ייתכן שחלקם חד-צדדיים, העשויים לשנות את הסטטוס קוו ואף להציג את ישראל באור אחר בזירה הבינלאומית. בצד חשיבות העמקת הפעילות המדינית וההסברתית, לנקיטת מהלכים מעשיים משמעות לא מעטה.

מדיניות החוץ של ישראל בעידן של שינויים גלובליים

יושבי ראש:

השגריר זלמן שובל
פרופ' שלמה אבינרי

מרכז הצוות:

טומי שטיינר

חברי הצוות:

פרופ' גליה גולן
מר איתן סגל
פרופ' יעקב ורצברגר
השגריר ד"ר אלון ליאל
השגריר ד"ר עודד ערן
השגריר אבי פרימור
אלוף (מיל.) דני רוטשילד
השגריר שמעון שטיין,
פרופ' אהרן שי
פרופ' מריו שניידר.

מר ערן עציון וגב' דיצה פרויס השתתפו בדיוני הצוות.
עוזרת המחקר של הצוות היתה עידית פיק, מתכנית
המוסמך בבי"ס לאודר לממשל.

המכון למדיניות ואסטרטגיה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המרכז הבינתחומי הרצליה

ת.ד. 167 הרצליה 46150
טל: 09-9527389
פקס: 09-9527310
דוא"ל: ips@idc.ac.il
www.herzliyaconference.org