



הערכת מצב מדיניות החוץ

2009-2008

משרד החוץ

כנס הרצליה
2 פברואר 2009



סדר הדוברים

- מנכ"ל משה"ח, מר אהרון אברמוביץ - **פתיחה**
- רח"ט בינ"ל בממ"ד, מר נאור גילאון –
המזה"ת בצל המאבק בין פרגמטים לרדיקלים
- המשנה למנכ"ל משה"ח, מר יוסי גל –
שינויים במערכת הבינלאומית ואתגרים למדיניות החוץ ב-2009
- ר' התכנון המדיני, מר ערן עציון –
תמצית הערכת מצב מדיניות החוץ 2008-2009
- מנכ"ל משה"ח, מר אהרון אברמוביץ –
יעדי-העל של משרד החוץ ל-2009 לאור הערכת המצב



דברי רח"ט בינ"ל בממ"ד, מר נאור גילאון



המזה"ת בצל המאבק בין פרגמטים לרדיקלים



למה התמקדות ברדיקלים מול פרגמטים?



ב-2008 נראה היה שסוגיית הרדיקלים מול הפרגמטים מאבדת ממקומה כ"עקרון המסדר" המרכזי של המזה"ת. המערכה בעזה החזירה אותנו למציאות של 2006 ומלחמת לבנון השנייה שבה הפילוג בין רדיקלים לפרגמטים הסתמן כ"עקרון המסדר" של המזה"ת

שתי יוצאות מן הכלל ב-2009 בהשוואה ל 2006 – תורכיה
וקטר



התחדדות הפער בין הפרגמטים לרדיקלים במזה"ת ב-2008 – תחושת יתרון לרדיקלים

**איראן כמובילת המחנה הרדיקלי השכילה לחזק את
קריאת התגר שלה על הסדר האזורי תוך ניצול:**

- המאבקים הקיימים (עזה, לבנון, עיראק)
- הירידה ביראה מארה"ב באזור (בגלל עיראק, ממשל
בסוף כהונתו)
- התחושה באזור שאיראן ממשיכה בתוכניתה
הגרעינית מבלי שיש מי שיכול לעצרה
- מחירי הנפט המרקיעים שאפשרו מימון ההתחזקות



מבט ל-2009 – בסימן התאוששות הפרגמטים?

- הזירה האזורית מתנהלת בצל מספר תהליכים משמעותיים:
 - המשבר הכלכלי העולמי וירידת מחירי הנפט
 - ממשל אמריקני חדש
 - בחירות (איראן, לבנון וישראל)
- מחוללי ההתפתחויות העיקריים במזה"ת הם לא ערבים (איראן, ארה"ב, ישראל ותורכיה) ומשפיעים גם על הדינמיקה הפנים-ערבית
- הממשל האמריקני פועל לשיקום מעמדו, תדמיתו ודימויו באזור (שינוי הערכות בעיראק, מינוי מהיר של שליח לאזור, נכונות עקרונית להדברות עם איראן וסוריה)
- מצרים וסעודיה חוזרות לזירה ומובילות מאבק בלימה מול הרדיקליות כאשר הפרגמטיות האחרות מנסות לשרוד את "מאבק הענקים" במחיר מינימאלי (פנימי ובינ"ל)



מבט ל-2009 – תובנות נוספות



- בחלק מהמדינות הפרגמטיות פער בין "הרחוב" למשטרים.
זאת, במציאות תקשורתית (אלג'זירה, אינטרנט) וחברתית
המעניקה יתרון לקוראי התגר מבלי לאיים, בשלב זה, על
יציבות משטרי הפרגמטיות
- ההצטיידות המוגברת של הרדיקלים בנשק התלול מסלול,
מאפשרת להן לנהל מלחמות התשה בעצימות נמוכה מול
ישראל - במגבלות ההרתעה הישראלית. הן אינן מעוניינות
בעימות בעצימות גבוהה אך אם ישראל תיזום עימות כזה,
ישאפו להאריכו על מנת למנוע דימוי של הכרעה ברורה
- פער מתמשך בין תפיסת ישראל והפרגמטיות מחד גיסא את
תמונת ועוצמת האיומים באזור (איראן, חזבאללה, חמאס)
ובין תפיסת מרבית מדינות העולם אותו מאידך גיסא
- המשך ההתעניינות בקרב מדינות האזור, בדגש על
הפרגמטיות, בפיתוח גרעין אזרחי. בחלקן, מתוך רצון לפתח
לטווח ארוך פוטנציאל בתחום הלא אזרחי למצב ובאיראן
מבשילה תוכנית צבאית



מבט ל-2009 – איראן



- הסנקציות בצרוף המשבר הכלכלי מעיקים על איראן. עם זאת, ללא שינוי בהתנהלות הבינ"ל, לקראת סוף 2009 צפויה להפוך ל"מדינת סף" גרעינית. הדבר יקשה עוד על המאמצים לבלמה
- המשך החתירה האיראנית לשינוי פני האזור ולמנהיגות אזורית באמצעות שלוחיה הנמצאים במוקדי העימותים (עיראק, עזה, לבנון)
- מדיניות חדשה של הממשל האמריקני למול איראן (שליח) שכנראה תכלול בשלב כלשהו הדברות ישירה עמה במטרה להגיע להסדרה שאופיה אינו ברור בשלב זה
- לממשל אובמה פוטנציאל להשיג שת"פ בינ"ל משופר ללחץ על איראן, למרות הפערים מול מדינות רבות בעולם בשל אינטרסים שלהן באיראן והערכתן את האיום האיראני באופן שונה

קשה להעריך האם הבחירות באיראן ו/או מדיניות אמריקנית חדשה, יצרו פוטנציאל אמיתי לשינוי המדיניות האיראנית בנושא הגרעין



מבט ל-2009 – שאר מרכיבי הציר הרדיקלי



- חזבאללה וחמאס ימשיכו להתמודד עם הדילמה בין ריסון בשל עניין לנהל ולייצג את האוכלוסייה ולנצח במאבק הפוליטי לבין רצון לשמר את זהותם הג'האדית
- בלבנון מתנהל מאבק על עיצוב דמותה וסדר היום של המדינה (מיקרו-קוסמוס של המאבק האזורי בין הרדיקלים לפרגמטים). עימותי מאי 2008 ו"הסכם דוחה" חיזקו את חזבאללה והגוש הפרו-סורי. הממשלה הנוכחית מעין ממשלת מעבר עד לבחירות המתוכננות שצפוי שיקבעו מגמת התחזקות זו
- הסורים התנהלותם נראית כרווית סתירות: ניסיונות להתקרב למערב ולהפגין ערך בעבורו ("הסכם דוחה") ובאותה עת חיזוק השותפות עם הרדיקלים (כולל שימוש במוטיבים אנטישמיים)
- רואים בממשל האמריקני החדש פוטנציאל למימוש שאיפתם להתקרבות לארה"ב. לצד זה ישנם מוקשים פוטנציאליים בדרך (טריבונל חרירי, התעסקות סבא"א בתוכנית הגרעין, זיהויים הגובר עם המחנה הרדיקלי)



סיכום



- בעקבות עזה נוצרה במערב תחושה שישנו מחד גיסא פוטנציאל בעייתי בהקשר ליציבות חלק מהמשטרים הפרגמטים באזור ומאידך גיסא הזדמנות לגבש את המחנה כמשקל נגד לאיראן. זאת, לאור הפעלתנות שהפגין סביב המשבר
- לכך נוספו הציפיות הגבוהות באזור ובעולם (שלא בטוח אם אכן יתממשו במלואן) לשינוי מדיניות משמעותי במזה"ת ע"י ממשל אובמה
- המערב והפרגמטים רואים בגיבוש המחנה הפרגמטי גם אינטרס ישראלי ומצפים שזו תהיה חלק מהמאמץ
- **בפרוס 2009 ישנה תחושה של בלימה מסוימת בתהליך התחזקות הרדיקלים במזה"ת. השאלה אם תחושה זו תהפוך למציאות תלויה לא מעט באופן הטיפול של ארה"ב והקהילה הבינ"ל באיראן ובתוכנית הגרעין שלה וביכולה של ארה"ב לשוב להקרין מלוא עוצמתה לאזור**



דברי המשנה למנכ"ל משה"ח, מר יוסי גל



שינויים במערכת הבינלאומית ואתגרים למדיניות החוץ ב-2009



שינויים במערכת הבינ"ל

- **ריבוי שחקנים ושינויים בעוצמתם** – שחקנים מדינתיים, תת-מדינתיים, לא-מדינתיים (גלובליים, interest-orientated), על-מדינתיים
- **סדר היום הגלובלי** – משבר פיננסי/כלכלי עולמי, שינוי בתפישת הבטחון ככולל גם היבטים גלובליים וסביבתיים, אג'נדות חדשות (איכות סביבה, פיתוח, עוני ורעב)
- **מרכזיותה של הזירה המולטילטרלית** – עליית חשיבותו של האו"ם כמקור לגיטימיות בינ"ל, כמו גם של התארגנויות על-מדינתיות (נאט"ו, א"א, G8, קוורטט)
- **עליית כוחם של מרכזי עוצמה חדשים** – הבנה בארה"ב כי איננה יכולה להוביל מהלכים גלובליים באופן עצמאי לחלוטין, צמיחה בעוצמה הכלכלית של סין, מקורות האנרגיה של רוסיה, משקל האוכלוסיה של מדינות כמו הודו, ברזיל ומכסיקו
- **שינויים בתפיסה לגבי עוצמה** – מיקומה של העוצמה ה'רכה': כלכלית, מדינית-דיפלומטית, מדע וטכנולוגיה מול העוצמה ה'קשה' המסורתית-צבאית
- **המרחב המקוון** – הזירה החדשה של הפוליטיקה הבינ"ל ושל הדיפלומטיה הציבורית



ארצות הברית



אבן הראשה במערכת יחסי החוץ של ישראל, המוצאת ביטויה בממשל,
בקונגרס, בקהילה היהודית ובקרב דעת הקהל בארה"ב

האתגרים –

1. לבסס ה'יחסים המיוחדים' מול הממשל החדש ולשמר השת"פ האסטרטגי.
2. חיוני לבנות סדר יום מדיני משותף תוך גיבוש תמונת העולם המזה"תית של הממשל
3. תיאום והבנה בסוגיה הפלסטינית
4. תאום וקביעת מאפייני הפעולה להמשך בסוגיה האיראנית
5. שמירת היתרון האיכותי של ישראל



אירופה – האיחוד האירופאי



1. שינוי מהותי בהתנהגות הא"א במהלך 'עופרת יצוקה' -תולדה של השקעה בשידרוג
2. ניסיון לניתוק הדיאלוג והיחסים מהזיקה לתהליך המדיני
3. הפער בין היחסים הבילטרליים לבין יחסי ישראל עם הא"א

האתגרים –

1. ריכוז מאמץ מול 'שלושת הגדולות', מדינות נבחרות ונשיאות תורנית לקראת ובמהלך נשיאות
2. קידום השידרוג והצטרפות לארגונים ומסגרות אירופאיים מקצועיים
3. ריכוז מאמץ תדמיתי מול האליטות והדור הצעיר והעמקת היכרותם עם ישראל מעבר לסכסוך



המזרח: סין, הודו, יפן

1. קפיצת דרך ביחסים ב-15 שנה של יחסים
2. פרטנר כלכלי מהמעלה הראשונה
3. עליית כוחה של סין

האתגרים –

1. מיקוד מאמץ בהגברת יחסי הכלכלה, הסחר, השת"פ הטכנולוגי
2. פיתוח יחסים אסטרטגיים, עם דגש על הודו
3. פיתוח דיאלוג אינטימי וכולל מול המדינות המרכזיות במרחב



רוסיה



1. התנהגות מאוזנת במהלך המבצע בעזה
2. יחסים בילטרליים במגמת עלייה – חתימה על הסכם פטור מויזות, גידול משמעותי במספר התיירים מרוסיה, יחסי כלכלה
3. רצון לתפקיד במזה"ת – 'ועידת מוסקבה'

האתגרים –

1. המשך השיח הדיפלומטי בנושאי איראן-גרעין ומכירות נשק למרחב
2. מיקוד המאמץ בהגברת יחסי הסחר, כלכלה, תיירות
3. בניית השיח המדיני

תורכיה

1. שחקן מרכזי במרחב עם אינטרסים משותפים
2. שת"פ במישור האסטרטגי
3. היחסים עוברים זעזוע בעקבות 'עופרת יצוקה'

האתגר –

חזרה למסלול תוך שימור מרכיבי היחסים והאינטרסים



האו"ם וארגונים בינ"ל



בזירת האו"ם חלו מספר שינויים לטובה:

- סדרת החלטות מועבי"ט בסוגיה האיראנית (1696, 1737, 1747, 1803)
- יום השואה הבינ"ל המצוין ב-27 בינואר
- שישבון החלטה ישראלית באו"ם בנושא טכנולוגיות חקלאיות

האתגרים –

1. יישום החלטות בנושאי איראן, סוריה ולבנון
2. מניעת החלטות שליליות ביחס לישראל
3. 'נורמליזציה' של יחסי ישראל עם האו"ם: קידום חברות ישראלית בקבוצת ההתייעצות המערבית WEOG, התנעת מועמדותה של ישראל למועבי"ט 2019-20, שאיפה להשתלבות בכוחות שלום, אג'נדה חיובית בקידום החלטות ישראליות
4. גיבוש מדיניות שיקומה של עזה באמצעות האו"ם

ארגונים בינ"ל –

1. תהליכי הצטרפות לארגונים בינ"ל, כמו OECD
2. שידרוג היחסים עם נאט"ו



אמל"ט, אפריקה, אירו-אסיה



האתגרים –

1. הצבת המדינות על סדר היום המדיני של ישראל בגלל משקלן ומספרן בפורומים בינ"ל
2. שבירת הקונצנזוס האוטומטי של קבוצת הבלמ"ז
3. צמצום השפעתן השלילית של מדינות ערב ומדינות מוסלמיות על הפורומים האזוריים
4. מעקב אחר פעילותה של איראן בקרב המדינות השכנות באירו-אסיה, באמל"ט ובאפריקה. דוגמה: מדינות אפריקה כמקור לאורניום טבעי עבור איראן
5. קידום מדיניות הפיתוח של ישראל - המרכז לסיוע בינ"ל (מש"ב)



דברי ר' התכנון המדיני, מר ערן עציון



שינויים במערכת הבינ"ל



תמורות במערכת הבין-מעצמתית

סדר היום הגלובלי
משבר כלכלי עולמי
בטחון לאומי
בטחון גלובלי
"אג'נדות חדשות"

**מדיניות
ישראל**

מרכיבי העוצמה
עוצמה "קשה" - צבאית
עוצמה "רכה" - כלכלית
מדינית-דיפלומטית
מידע, מדע וטכנולוגיות
לכידות וחוסן חברתי
תרבות, הסטוריה, דת

ריבוי סוגי שחקנים
מדינתיים
תת-מדינתיים
לא-מדינתיים
(גלובליים, עסקיים)
על-מדינתיים



אזורי: הציר הרדיקלי – אתגר ומענה



מניעת הגמוניה איראנית

שאיפה להגמוניה איראנית

הרתעה בצד תהליך מדיני

נטרול היגיון ההסדרים

הבנות ובריתות בינ"ל ואזוריות

ציר רדיקלי

גרעין+טרור+מערכת יציבות

הסטת תשומת לב מהגרעין

מיצוי אינטרסים משותפים עם פרגמטים

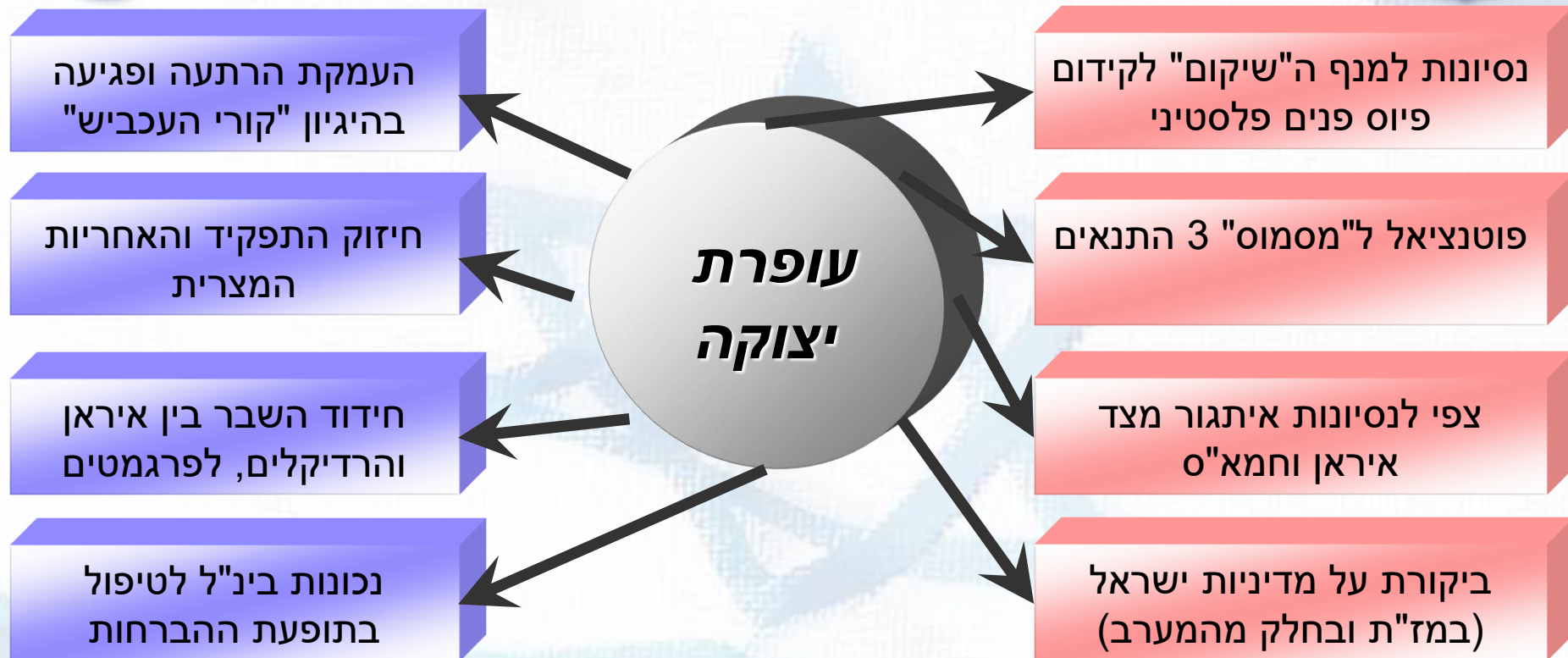
גיוס רדיקלים "חדשים"

דה-לגיטימציה של הגרעין האיראני

הכרה אמריק' ובינ"ל ב"תפקיד האזורי"



אזורי: השלכות "עופרת יצוקה"



תוצאות המערכה - מאזן חיובי אך דינאמי; יושפע ממאפייני ההתנהלות מול אתגרי "היום שאחרי"



אזורי: התפתחויות במדיניות ישראל



האסטרטגיה המדינית – הרתעה והסדרה



פרמטרים לבחינת האיזון

גישה הסדרית

- זירתי או אזורי
- בילטרלי או
- מולטילטרלי
- סדר הקדימות

• הזיקה לסיכול גרעין

• התאום עם ארה"ב

• התרומה להרתעה

• התרומה ליציבות

• פרגמטים מול רדיקלים

• תוחלת להסדר ולמימוש

• זהות ה"פרטנר"

הרתעה

• מניעה וסיכול מדיני

• מערכה משולבת

(מדינית וצבאית)

• מוכנות למלחמה

האתגר – בניית אסטרטגיה שתאפשר לקדם את התהליך המדיני,

בד בבד עם העמקת ההרתעה



המשבר הכלכלי העולמי

בחירות
בלבנון
ובאיראן

בחירות
בישראל

עופרת
יצוקה

ממשל
אובמה

הרתעה בצד תהליך מדיני
תיאום עם ממשל אובמה
מיצוי אינטרסים מול
הפרגמטיות
"עוצמה
חכמה"

האיום האיראני – גרעין, טרור, ערעור יציבות

שחקנים לא מדינוניים; Failed States

ציר רדיקלי מול ערביות פרגמטיות

שינויים במאזן הבינמעצמתי ובמרכיבי העוצמה

"התנגדות" – "האסלאם הוא הפתרון"



דברי מנכ"ל משה"ח, מר אהרון אברמוביץ



יעדי-העל של משרד החוץ

לשנת 2009



- **קידום מו"ם לשלום והסדרים מדיניים, ניהול סכסוכים ויישובם – קידום תהליכים מדיניים במזרח התיכון במטרה להגיע להסדרי שלום, תוך הגנה על האינטרסים של מדינת ישראל.**
- **סיכול מדיני של פרויקט הגרעין האיראני – מאמץ מדיני למניעת הגעת איראן ליכולת גרעינית צבאית.**
- **פעילות מדינית וציבורית למול איומים אסטרטגיים – שימור וחיזוק ההרתעה הישראלית למול איומים אסטרטגיים, וסיכולם באמצעים מדיניים.**
- **דיפלומטיה בילטרלית – יצירת שותפויות אסטרטגיות ופיתוח היחסים הבילטרליים עם מדינות מפתח.**
- **דיפלומטיה כלכלית – מינוף התשתית הגלובאלית של משרד החוץ והפעילות הדיפלומטית לקידום קשרי כלכלה, מסחר והשקעות.**



יעדי-העל של משרד החוץ לשנת 2009 (המשך)



- **דיפלומטיה מולטילטראלית – העמקת פעילות ישראל בזירה המולטילטראלית, במטרה לקדם אינטרסים מדיניים, ביטחוניים וכלכליים.**
- **דיפלומטיה ציבורית חדשה ומיתוג – קידום מכלול האינטרסים של ישראל בקרב ציבורים וקהלי יעד בזירה הבינ"ל, באמצעים פומביים (ביניהם: קשרי תרבות ומדע, כלכלה וסיוע חוץ).**
- **העולם היהודי – חיזוק שיתוף הפעולה ומאבק באנטישמיות.**
- **שירות לציבור – מתן שירות ותמיכה איכותיים לאזרחים ישראלים בחו"ל ובארץ, בשגרה ובחירום.**
- **העמקת שילוב משרד החוץ בתהליכי קבלת החלטות חיזוק תפקידו ומעורבותו של המשרד בתהליכי עבודת מטה וקבלת החלטות, ומיצובו כגוף מקצועי מוביל, בארץ ובחו"ל.**
- **היערכות ארגונית – חיזוק התשתית הארגונית על-מנת לשפר את השגת היעדים המדיניים.**