אחריי המבול

written by יוסף רוזן | 31.12.2024

עיקרים

- מדיניות החוץ ההססנית של ממשל ביידן מותירה לנשיא הנכנס טראמפ אתגרים מורכבים רבים במגוון זירות: אירופה, המזרח התיכון והאינדו-פסיפיק.
- ההתפתחויות בזירות השונות מעידות על זיקה רבה ביניהן ומידה של תיאום בין יריבותיה של ארה"ב. אולם, סיום המלחמות עשוי גם לסיים את התיאום הנקודתי-אינטרסנטי ביניהן.
- כלל לא בטוח שהסדר בין רוסיה לבין אוקראינה ריאלי, אך כלל השחקניות המעורבות פועלות לשיפור עמדותיהן לקראת כניסת טראמפ.
- באינדו-פסיפיק, הקואליציה האמריקנית מפגינה חוסר יציבות בשל משברים פוליטיים פנימיים, דבר המציב אתגר מורכב לטראמפ ולמאמציו לבלום את סין. לפחות בשלב זה, סין ניצבת בעמדה טובה יותר במרחב.
- טראמפ צפוי להמשיך בקו כלכלי נוקשה מול סין, ולהרתיע אותה. ממשלו עלול לפעול באופן דומה בהיבטי סחר גם מול הודו, כדי לוודא שזו אינה מקדמת מהלכים שיפגעו בכלכלה האמריקנית.
- במזרח התיכון יש לממשל טראמפ הזדמנות היסטורית לעצב מחדש את הארכיטקטורה האזורית ולהרחיב את הסכמי אברהם (סעודיה, אינדונזיה).
- יחד עם זאת, עמדתו לגבי האפשרות לריסוק הציר האיראני וטיפול בתוכנית הגרעין האיראנית לא לגמרי ברורה, כמו גם ההתמודדות עם עלייתם של גורמים סוניים רדיקליים באזור.
- על מדינת ישראל להיות פרו-אקטיבית בעיצוב הסדר האזורי החדש, ואף להשקיע בתחומים שבהם היא יכולה להיות נכסית גם במרחבים אחרים, בדגש על האינדו-פסיפיק.

מהלכי הנשיא ביידן וממשלו לאורך ארבע השנים האחרונות הקרינו במידה רבה חולשה והססנות שהובילו לפגיעה במעמדה של ארה"ב בזירה הבינלאומית, והזמינו את יריבותיה לחתור תחת הסדר העולמי הקיים. הדבר בא לידי ביטוי במלחמות באירופה ובמזרח התיכון וכן בפוטנציאל ההסלמה החמור במזרח אסיה, ונדמה לעיתים כבעל מאפיינים של מלחמת עולם.

בחודשים האחרונים נראה כי הנשיא ביידן נוקט מהלכים משמעותיים יותר, אולי בניסיון אחרון לעצב את המורשת שלו כנשיא ה-46 של ארה"ב, ואולי בכדי להקשות על הנשיא הנכנס ליישם את מדיניותו. השחקניות בזירות השונות מזהות את הדחיפות של ממשל ביידן להגיע להישגים

בחודש שנותר עד לכניסת טראמפ, ומנצלות זאת, בין היתר, כדי לשפר את מעמדן. ובכן, באילו תנאים גאופוליטיים יצטרך ממשל טראמפ הנכנס להתנהל בזירות השונות?

האינדו-פסיפיק

היריבות מול סין הינה אחד הגורמים המעצבים העיקריים של מדיניות ארה"ב באינדו-פסיפיק ומעבר לו, וכן היא בין הסוגיות הבודדות הזוכות לקונצנזוס בוושינגטון. הנשיא ביידן אימץ למעשה את מדיניות הגבלות הסחר של טראמפ והרחיב אותה כאמצעי מרכזי לבלימת סין.

אולם המדיניות האמריקנית כלפי האזור לא הייתה לכידה, והאזור נקלע לטלטלה גדולה תחת ממשל ביידן. מחד גיסא נוסדו מסגרות מוצלחות לשיתופי פעולה עם בעלות ברית כדי לבלום את סין; מאידך גיסא הובילה המדיניות האמריקנית במרחב, בשילוב הקושי מצד ממשל ביידן להקרין עוצמה, לכשלים דרמטיים מול מדינות הדרום הגלובלי, ולהיווצרותם של תנאים גאופוליטיים מועדפים עבור סין.

כבר בתחילת הקדנציה, האופן שבו ביצע ממשל ביידן את הנסיגה מאפגניסטן (בהמשך להחלטת טראמפ) הוביל לקריסתה של המדינה הנחשלת, התפרקות צבא אפגניסטן, ועלייתו לשלטון של הטאליבן. קריסת אפגניסטן וזניחתה של ארה"ב את המרחב הציפו מחדש חשש לאיומי טרור ולגלי פליטים בדרום אסיה, וגרמו לספקנות באשר למחויבות ארה"ב לשותפותיה במרחב כולו. כישלון דומה התרחש בבנגלדש, כאשר בשם ההגנה על הדמוקרטיה אפשרה ארה"ב עלייתם של גורמים אסלאמיסטיים במדינה, וזו חשופה כעת להשפעה גוברת מצד סין וגורמים העוינים את ארה"ב.

לכף הזכות יש לציין כי ממשל ביידן השכיל לבסס קואליציות עם בעלות ברית חשובות במזרח אסיה, בדגש על יפן, דרום קוריאה, הפיליפינים ואוסטרליה; מסגרות דוגמת AUKUS (שיתוף פעולה ביטחוני-טכנולוגי משולש ארה"ב-אוסטרליה-בריטניה), שאליה צפויות להצטרף גם יפן ודרום קוריאה וה-IPEF (הפורום הכלכלי של האינדו-פסיפיק); השקיע מאמצים רבים בחיזוק שיתוף הפעולה הביטחוני בין ארה"ב לבין יפן והפיליפינים, כולל בבניין הכוח שלהן, ומעורבות במנגנוני הפיקוד והמבצעים שלהן; כמהלך תומך לכך פעל הנשיא היוצא ביידן לחימום היחסים בין יפן לבין דרום קוריאה, מתוך תפיסה שהתקרבות כזו תהווה מכפיל כוח לבלימת סין.

יתרה מכך, באופן לא שכיח, ממשל ביידן שם לנגד עיניו אינטרסים אסטרטגיים מול הודו, ובחר להסיט לשוליים את הביקורת עליה על רקע הפרת זכויות אדם לכאורה ואי-תמיכה באוקראינה. ההבנה כי הודו הינה שותפה אסטרטגית לארה"ב, הן במסגרת התחרות מול סין והן מול "הדרום הגלובלי", הובילו לגישה אמריקנית פרגמטית יותר שכללה תמיכה בתוכנית IMEEC (מסדרון כלכלי הודו-מזרח תיכון-אירופה), וחיזוק שיתופי הפעולה הטכנולוגיים בין המדינות.

באשר לטאיוואן, ארה"ב הרחיבה את מבצעי חופש השיט באינדו-פסיפיק, התחייבה לאספקת

אמל"ח ומטריית הגנה לטאיוואן, ומימנה העברת חלק מקווי הייצור של תעשיית השבבים המתקדמים בטאיוואן לארה"ב, כחלק מהמאמץ להבטיח את יציבותן של שרשראות אספקה גלובליות.

קונקרטית מול סין, ממשל ביידן ניסה לשמר ערוצים דיפלומטיים פתוחים, ואף קידם מול סין הבנות בתחום האקלים על מנת להציג מראית עין של דיאלוג. אולם, כפי שגם המחיש אירוע בלון הריגול הסיני מעל שמי ארה"ב, סופו של כל בלון להתפוצץ, ועיקר כהונת ביידן התאפיינה בהחרפת המתיחות מול סין. ממשל ביידן קבע שורה של מגבלות וסנקציות במגוון תחומים על מנת לנתק את סין משרשראות אספקה אסטרטגיות, בדגש על שבבים מתקדמים.

אולם, על אף מהלכים אלה, והמשבר הכלכלי המתפתח בסין, הסביבה הגאופוליטית הנוכחית מיטיבה בשלב זה עם סין. כל שותפותיה המרכזיות של ארה"ב במרחב האינדו-פסיפיק חוות משברים פוליטיים פנימיים שעלולים גם להשליך על יכולתן להמשיך במדיניות חוץ פרו-אקטיבית לצד ארה"ב, ואלה מספקים לסין הזדמנות להרחיב את הסדקים בין ארה"ב לשותפותיה.

ראשית, יפן עברה מערכת בחירות לא צפויה באוקטובר 2024 בשל חוסר התמיכה בראש הממשלה אישיבה ומפלגתו, שבסופה נאלץ אישיבה להקים ממשלת מיעוט לא יציבה. שנית, בדרום קוריאה הכריז הנשיא יון על ממשל צבאי (החזיק מעמד 6 שעות) והודח בשל כך. כעת ראש הממשלה משמש כראש המדינה באופן זמני, והמשבר נמשך. בנוסף, בפיליפינים פרץ סכסוך קשה בין הנשיא לבין סגניתו (בתו של הנשיא הקודם דוטרטה) הכולל איומים ברצח. לכך אפשר להוסיף את הבחירות באוסטרליה שצפויות להתקיים באמצע 2025, ואת הבחירות בסינגפור בסוף 2025 כאירועים שמניבים הזדמנויות לסין לערער את יחסיהן עם ארה"ב.

על רקע זה, טראמפ ייאלץ לעצב מחדש ולחזק את השותפויות עם מדינות האינדו-פסיפיק באופן שיאפשר המשך התמודדות יעילה עם סין, לצד מניעת פגיעה אפשרית של משברים פנימיים במדינות אלה על הכלכלה והאינטרסים האמריקניים. נראה כי ההיבט הכלכלי נמצא במוקד המדיניות של טראמפ, והינו מתקשר ישירות גם להתחייבויותיו כלפי זירת הפנים בארה"ב.

הציפייה של טראמפ מבעלות בריתו לשאת יותר בנטל השמירה על הביטחון והיציבות יאפשרו למשל ליפן הזדמנות לממש באופן מלא את תפיסת הביטחון הפרו-אקטיבית שלה, נוכח האיומים הישירים עליה. מן העבר השני של האינדו-פסיפיק, גם היחסים עם הודו צפויים להשתנות עם פוטנציאל לשדרוג ניכר. אך זה תלוי ביכולת של מודי וטראמפ למנף את היחסים הטובים ביניהם (והקשר עם סגן הנשיא הנכנס ואנס) כדי להגיע להבנות ארוכות טווח באשר לתפקידה של הודו בשרשראות אספקה גלובליות, כאלטרנטיבה לסין, ומניעת מהלכים שעשויים לפגוע בכלכלה האמריקנית כמו קידום סחר שאינו מבוסס על דולר מול הדרום הגלובלי. בין היתר, הודו תצטרך לקדם רפורמות רגולטוריות וביורוקרטיות על מנת להקל כניסה של חברות אמריקניות למשק ההודי, ומנגד תידרש הודו לעמוד בסטנדרטים גבוהים יותר על מנת להיכנס לשוק האמריקני.

כיוון שכך, סביר כי טראמפ ימשיך בקו הלעומתי מול סין, כפי שכבר הכריז על כוונתו להטיל

מכסים על סין (ומקסיקו וקנדה). בהקשר של טאיוואן, המדיניות של טראמפ צפויה להתמקד גם בפיתוח בניין כוח רלוונטי לאיומים הנוכחיים על מנת להרתיע את סין, אך ללא מעורבות צבאית ישירה. במקביל, ידו של טראמפ פתוחה לשיח עם נשיא סין, שי ג'ינפינג, ויש לראות את כוונתו להטיל מכסים נוספים על סין, יחד עם ההזמנה ל-Xi להגיע לטקס ההשבעה שלו, כקריאה להידברות. דיל אפשרי מול רוסיה בהקשר של אוקראינה עשוי לכלול גם היבטים הנוגעים למאמץ לפרום את הקשר בין רוסיה לבין סין.

רוסיה-אוקראינה

בזירה האירופית, ממשל ביידן נכשל בהרתעת רוסיה מלפלוש לאוקראינה בפברואר 2022. התגובה הראשונית של ארה"ב התמקדה בהטלת סנקציות כבדות על רוסיה, ומאמצים לבודדה מהמערכת הבינ"ל. במקביל, מאז הפלישה סיפקה ארה"ב לאוקראינה מעל 60 מיליארד דולר בסיוע ביטחוני-צבאי (מתוכם כ-32 מיליארד דולר מהמלאים של צבא ארה"ב), ועוד כ-115 מיליארד דולר בסיוע אזרחי. סיוע זה הכביד מאוד על הכלכלה האמריקנית, וגרם לשחיקת התמיכה באוקראינה בקרב הציבור האמריקני.

בנוסף, רק בנובמבר האחרון, יותר משנתיים וחצי מפרוץ המלחמה, אישר הנשיא ביידן לאוקראינה להשתמש בטילים שסיפק לה נגד רוסיה. מהלכים אלה הובילו להתארכות המלחמה, עודדו את חיזוק התיאום בין רוסיה לבין סין, צפון קוריאה ואיראן (כולל חתימה על הסכמים לשת"פ אסטרטגי), ואף להגברת היחסים בין רוסיה לבין "הדרום הגלובלי", שנהנה מאי אכיפתן של הסנקציות על ידי ארה"ב.

הניצחון של טראמפ בבחירות לנשיאות עורר את אוקראינה לנקוט יוזמות מבצעיות על מנת לייצר לכל הפחות נראות של הישגים כדי להצדיק את המשך הסיוע האמריקני לאוקראינה. ההישג המרשים במחוז קורסק נשחק לאיטו, ולכן זלנסקי מתמקד בשני כיוונים מרכזיים: האחד, הבטחת סיוע נוסף טרם כניסת טראמפ טען כי אוקראינה קיבלה רק 10% מהסיוע האמריקני שהוקצה לה באפריל 2024; וחיסולי בכירים רוסים בלב מוסקבה במה שמניב נראות גבוהה ומבוכה לקרמלין. כמו כן, זלנסקי הביע נכונות להתגמש לקראת הסדר עתידי לסיום המלחמה, כל עוד יקבל ערבויות לביטחונו, משמע חברות בנאט"ו או לכל הפחות מטריית הגנה מנאט"ו שתכלול גם את ארה"ב. ביקורו של קית' קלוג, שליח טראמפ לאוקראינה, בחודש הבא יסמן את הכיוון המתגבש.

מנגד, בקרמלין מעריכים כי הסדר לסיום המלחמה עשוי דווקא להיטיב עם רוסיה, ולכן פועלים לקבע את שליטתם באזורים נרחבים במזרח אוקראינה כדי להצדיק הכרה אפשרית במצב הקיים בשטח, שעה שכוחות אוקראינה נסוגים מאזור דונייצק. כמו כן, מהלכים להקרנת עוצמה כמו עדכון מדיניות הגרעין הרוסית נועדו גם כן לשפר עמדות ולהקרין עוצמה לקראת הסדר פוטנציאלי. מוקדם להעריך כיצד הסדר כזה ייראה ואם טראמפ יצליח לממשו, אך ככל הנראה

ישאף להעביר את כובד המשקל לאירופה שתסייע לאוקראינה במידת הצורך, על מנת שיוכל להתמקד בזירה החשובה יותר מבחינתו, האינדו-פסיפיק.

המעורבות של כוחות מצפון קוריאה במלחמה באוקראינה (על פי הערכות מעל 10,000 חיילים), לצד אספקת האמל"ח ממנה, מהווים נדבך נוסף של הזיקה בין הזירות. בהקשר זה, טראמפ צייץ לאחרונה ש"*סין יכולה לסייע*" לסיום המלחמה באירופה. אמירה זו מדגישה כי בשלב זה, סין היא חלק מהבעיה כיוון שהיא מהווה צינור חמצן לכלכלה הרוסית ולהמשך המלחמה, וכן יש בכוחה להשפיע על צפון קוריאה. על אף זאת, טראמפ מעוניין לספק לסין סולם לרדת מהעץ ולקיים עימו דיאלוג.

המזרח התיכון

הדבר המרכזי ביותר שקרה במהלך נשיאותו של ביידן במזרח התיכון הוא כמובן המלחמה בין ישראל לציר האיראני, שפרצה ב-7 באוקטובר בעקבות מתקפות חמאס על ישראל. זו הפכה במהרה למלחמה אזורית עם השלכות גלובליות דרמטיות. אולם, עוד לפני כן, ממשל ביידן נדרש לקבל החלטות ולבצע מהלכים שיקדמו יציבות וביטחון באזור, אך באופן אירוני למדי נכשל בכך משום ההתעקשות על נושאים הומניטריים וזכויות אדם, שיצרו כר פורה דווקא ליוזמות-נגד של הציר הרדיקלי.

פרשת רצח העיתונאי ח'אשוקג'י (שהתרחשה בתקופת טראמפ) העיבה על יחסי ארה"ב-סעודיה למשך רוב כהונתו של ביידן. בעקבות הרצח השהה ממשל ביידן מכירות אמל"ח, ואפשר פרסום חלקי של ממצאי סוכנויות המודיעין בארה"ב שהאשימו את מוחמד בן סלמן בחיסול. במקביל, צבא ארה"ב הפסיק לסייע לסעודיה נגד החות'ים בתימן, וביקר את הממלכה על הפרת זכויות אדם. באופן דומה, גם איחוד האמירויות הערביות ספג ביקורת קשה מממשל ביידן על הפרה של זכויות אדם, ומכירת האמל"ח האמריקני נעצרה גם כן, בדגש על ה-F-35. אגב, הפרות דומות בקטאר לא מנעו את המשך העמקת היחסים של ארה"ב עימה.

מעבר לכך, ממשל ביידן לא פעל באופן אקטיבי לבלום את התקדמות איראן לעבר נשק גרעיני, ולא אכף באופן הדוק את הסנקציות עליה. בתחילה השתכנע שאיראן משתפת פעולה באופן משביע רצון עם הפיקוח הבינ"ל. נוכח חוסר הרצון בוושינגטון להגיע להסלמה מול איראן, גם עדויות על הפרות לא שינו את מדיניות ארה"ב.

סין זיהתה את הכשלים במדיניות האמריקנית באזור, וניצלה את ההזדמנות כדי להגביר את מעורבותה במרחב. סין הרחיבה את קשריה עם איחוד האמירויות הערביות ועם ערב הסעודית, כולל בתחומי התשתיות והטכנולוגיה, ודחפה לשילובן במסגרת ה-BRICS, תוך קידום עסקאות בילטרליות במטבע הסיני ולא בדולר. כמו כן פעלה סין לתיווך בין סעודיה לבין איראן, על מנת לשפר את תדמיתה כשחקנית אחראית ומשפיעה במזרח התיכון.

אומנם בהמשך שיפרה ארה"ב את יחסיה עם סעודיה והאמירויות, כולל מגעים להרחבת הסכמי אברהם (עם סעודיה) וחיזוק הקישוריות בין המדינות הפרגמטיות במזרח התיכון, אך זה לא מנע משחקניות אזוריות נוספות לנצל את הגמגום האמריקני. בעקבות מתקפות חמאס ב-7 באוקטובר הצטרפו גם חיזבאללה בלבנון, החות'ים בתימן, המיליציות השיעיות בעיראק ואף איראן באופן ישיר למלחמה נגד ישראל, על אף הערכתם כי ארה"ב תגיב על כך.

התגובה של ממשל ביידן לאירועים הגיעה מהר והייתה חריפה, לפחות ברמה הרטורית. התמיכה בישראל כללה אספקת חימושים נחוצים למלחמה בחזיתות השונות, בשילוב עם הגברת הנוכחות הצבאית האמריקנית באזור, בין היתר כדי לספק מטריית הגנה לישראל (מול איראן), והגנה על נתיבי סחר ימיים בינ"ל. אך בדומה להתנהלות ארה"ב מול אוקראינה, מדיניות ממשל ביידן מנעה, בין היתר, הכרעה היא אופיינה בלחץ מדיני כבד מצד הממשל על אספקת סיוע הומניטרי לאויבי ישראל, מעורבות יתר בתהליכי קבלת החלטות מבצעיות, ובהמשך אף השהיית אספקה של חימושים ואמל"ח לצה"ל.

היוזמה המבצעית מצד ישראל הניבה הישגים מרשימים בשדה הקרב, בדגש על הזירה הצפונית, והצליחה לשנות מעט לחיוב את מדיניות ארה"ב. ניצחונו של טראמפ בבחירות לנשיאות הפיח רוח חדשה במזרח התיכון, ויצר אפשרות ממשית לסיים את המלחמה מתוך עמדת עוצמה והשבת החטופים. הציר האיראני נחלש במידה ניכרת, משטר אסד בסוריה נפל, וכעת גם סין ורוסיה, יריבותיה של ארה"ב, נאלצות לחשב מחדש את מדיניותן באזור.

עם כניסת טראמפ לבית הלבן תהיה לממשלו הזדמנות היסטורית לעצב מחדש את המזרח התיכון, כאשר על השולחן אפשרויות לרסק את הציר האיראני, לטפל בתוכנית הגרעין האיראנית, להציע עתיד טוב יותר לפלסטינים, ללבנון, לסוריה ואפילו לתימן, אך בה בעת מבלי לתת כוח רב מדי בידי גורמים סוניים עוינים במרחב, כולל טורקיה והמורדים בסוריה. בכל תרחיש, על מדינת ישראל להיות מעורבת ופרו-אקטיבית בעיצוב הארכיטקטורה החדשה במזרח התיכון.

המלצות

- הזיקה בין הזירות השונות אירופה, אסיה והמזה"ת מחייבת גם את מדינת ישראל להסתכל מעבר לזווית המקומית/אזורית הצרה, ולהיות אקטיבית לא רק בעיצוב הארכיטקטורה במזרח התיכון אלא גם לקדם מהלכים בזירות אחרות, מתוך נכסיות ישראלית לשותפותיה.
- במסגרת זו על ממשלת ישראל לעדכן את מדיניותה מול רוסיה וסין, בין היתר, בהתאם לציפיותיו של ממשל טראמפ מהן, אך כמובן גם על בסיס האינטרסים הישירים לביטחון הלאומי של ישראל.
- בהקשר של רוסיה, על ישראל להבטיח מתוך עמדת כוח אזורית כי אינטרסיה בזירה

הצפונית נשמרים, וכי הציר האיראני אינו משתקם בסיוע רוסיה או סין. גם בתרחיש של הבנות בין הקרמלין לבין השלטון החדש בסוריה יש להבטיח כי אין בכך כדי לסכן את ישראל בעתיד.

- בהקשר של סין, כיוון שסביר שהיריבות הכלכלית בין ארה"ב לבין סין תימשך, גם על ישראל לקדם מהלכים ברוח הצעדים שננקטו עד כה במישור הטכנולוגי. למשל, חיזוק המנגנון לפיקוח על השקעות זרות, בחינת הדומיננטיות של הרכבים החשמליים הסיניים בשוק הישראלי, עדכון רשימת הטכנולוגיות האסורות לייצוא, מציאת אלטרנטיבות לסין עבור ייבוא חומרי גלם קריטיים, ועידוד העברת הייצור הישראלי מסין להודו ומדינות נוספות.
- מול ארה"ב, יש לבחון מחדש את הסכם הסיוע הביטחוני, ולבסס את היחסים המיוחדים בין המדינות כשותפות אמיתית ולא כיחסים של פטרון ובת חסות. כיוון זה תואם את מדיניותו הצפויה של טראמפ המעוניין בבעלות ברית חזקות שמסוגלות לפעול עצמאית ולשאת בעול השמירה על הביטחון והיציבות.
- במקביל, יש לקדם גם תמורות אפשריות עבור מדינת ישראל במרחבים אחרים, אשר יתרמו גם לחוסן הישראלי בעתיד: לפעול לשילוב ישראל ב-IPEF (הפורום הכלכלי של האינדו-פסיפיק), ולהעמיק את השת"פ הטכנולוגי עם ארה"ב, כולל במסגרת ערוץ השת"פ השני תחת AUKUS, המתמקד בטכנולוגיות עילית מפציעות, ובשלב זה כולל רק את ארה"ב, בריטניה, אוסטרליה, וייתכן שבהמשך גם יפן וקוריאה.
- כחלק מעיצוב הארכיטקטורה הביטחונית-מדינית במזרח התיכון, רצוי להתבסס על התשתית של הסכמי אברהם, ותוכנית IMEEC. בתוכנית זו, ששואפת לחבר בין הודו, המזרח התיכון ואירופה, ישראל צריכה למלא תפקיד משמעותי ביותר. נורמליזציה עם סעודיה תתרום רבות למימוש תוכנית זו, אך בהחלט ניתן לקדם מהלך דומה מול מדינות במרחבים אחרים, למשל מול אינדונזיה.

הדעות המובעות בפרסומי מכון משגב הן על דעת המחברים בלבד.