הגיע הזמן לאמץ אסטרטגיה למרחב האינדו-פסיפיק

written by יוסף רוזן | 21.07.2024

פתיח

מסמך זה נכתב במסגרת פרויקט ישראל 2.0, בהובלת פרופ' גבי סיבוני ופרופ' קובי מיכאל, ותחת הבקרה וההכוונה שלהם במסגרת אשכול בינ"ל ואזורי. באשכול זה נדון בהרחבה במנעד סוגיות הקשורות ליחסי החוץ של ישראל, במעגל הקרוב הסובב אותה, במסגרת הסכמי אברהם ומדינות נוספות, וכן מול יתר מדינות העולם.

מבוא: למה דווקא האינדו-פסיפיק?

מרחב האינדו-פסיפיק הפך בשנים האחרונות למוקד גאופוליטי מרכזי במערכת העולמית, בין היתר בשל השלכות הרוחב של היריבות הבין-מעצמתית בין ארה"ב לבין סין. יריבות זו משתקפת הן במישור הכלכלי והן במישור הביטחוני, כאשר במרחב האינדו-פסיפיק נוסף גם ממד של פוטנציאל חיכוך ישיר בין המעצמות, בעיקר סביב טאיוואן וים סין הדרומי. זו באה לידי ביטוי גם בתחרות על ליבן של מדינות המרחב, שרובן משתייכות ל"דרום הגלובלי", וניסיון למשוך אותן לצד זה או אחר.

אף על פי שבבסיסו המונח אינדו-פסיפיק נועד לחזק שיתופי פעולה בין דמוקרטיות במרחב כנגד השפעת סין באזור, השינויים הגאו-אסטרטגיים בשנים האחרונות הובילו למציאות מורכבת יותר מאשר הפרדה ברורה בין המחנה הדמוקרטי לבין המחנה האוטוקרטי. המרחב כולל מדינות מגוונות זו מזו בגודל פיזי, עוצמה כלכלית וצבאית ובאופי המשטר, ורובן נוקטות גישה פרגמטית המתרחקת מתפיסת "סכום אפס" בניהול יחסיהן המדיניים עם ארה"ב וסין.

הפלישה הרוסית לאוקראינה, וכן המלחמה במזרח התיכון, הגבירו את תחושת חוסר הביטחון במרחב האינדו-פסיפיק. השילוב של ההתנהלות הלעומתית של סין בשנים האחרונות, לצד

מגבלות מטריית ההגנה האמריקנית, בדגש על נכונות להפעלת כוח, כפי שבאים לידי ביטוי בשתי הזירות, מובילים את המרחב לנקוט גישה פרו-אקטיבית והגדלה של תקציבי ההגנה כנגד האיומים המתפתחים. בראשם, תרחיש פלישה של סין לטאיוואן והסלמה לכדי מלחמה כוללת בין ארה"ב לבין סין. שנית, הפרעה לנתיבי סחר בינלאומיים ופגיעה בחופש השיט, בייחוד באזור הפיליפינים בים סין הדרומי. איום פוטנציאלי נוסף הוא שימוש אפשרי בנשק גרעיני, כלקח מהרמיזות הרוסיות בנושא במהלך המלחמה נגד אוקראינה, שיגורי הטילים מצד צפון קוריאה (צפ"ק), וכן המשך המאמצים של איראן לפתח נשק גרעיני. יש לזכור כי במרחב האינדו-פסיפיק יש ארבע מדינות בעלות נשק גרעיני (לא כולל ארה"ב ורוסיה): צפ"ק, פקיסטן, הודו וסין. עצם האפשרות לשימוש בנשק גרעיני עלול להוביל למירוץ חימוש גרעיני ולהסרת הרסנים בשימוש בנשק קונבנציונלי להשגת מטרות מדיניות. לתרחיש זה השלכות שחורגות מגבולות האינדו-פסיפיק ורלוונטיות גם לישראל ולמזרח התיכון.

במישור הכלכלי, בעקבות המשבר באירופה, מדינות רבות במרחב האינדו-פסיפיק נפגעו קשות בשל הפרעה לשרשרות אספקה גלובליות של חומרי גלם, מזון ואנרגיה, אשר תורגמו, בין היתר, לאינפלציה גבוהה. לצד זאת, מרחב האינדו-פסיפיק צפוי להיות מנוע הצמיחה המרכזי של הכלכלה העולמית בשנים הבאות. האינדו-פסיפיק מכיל כ-65% מאוכלוסיית העולם (5.265 מיליארד איש), כ-40% מהתמ"ג העולמי (40.5 טריליון דולר) צפוי לגדול ל-50% עד שנת 2040 וכמחצית מהסחר הבינ"ל עובר במרחב.[1] נוסף על כך, חלקו של המרחב בשרשרות אספקה גלובליות, ובתוך כך גם של שבבים מתקדמים, הופך את המרחב לחיוני אף יותר לעתיד הכלכלה העולמית.

בנוסף, כנגזרת של המתיחות הבין-מעצמתית ובשילוב מגמה עולמית של היחלשות הדמוקרטיה, מדינות רבות באינדו-פסיפיק, בעיקר בדרום ובדרום-מזרח אסיה, חוות אי-יציבות כלכלית ופוליטית, הצפה של מתחים אתניים ואלימות גוברת על רקע סכסוכים טריטוריאליים ופוליטיים (הודו-פקיסטן, הודו-סין, פרובוקציות בין ים סין הדרומי וים סין המזרחי, מיאנמר והרוהינגה, בנגלדש ועוד).

מאפיינים אלה מחזקים גם את יחסי הגומלין והקשרים בין המרחבים הגאוגרפיים השונים, בדגש על האינדו-פסיפיק והמזרח התיכון. לצד הניסיונות של ארה"ב וסין להרחיב את השפעתן על מדינות "הדרום הגלובלי" במרחבים אלה, ניתן לזהות מאמץ גובר מצד האחרונות לפעול יחד למען אינטרסים משותפים מבלי לבחור צד ביריבות הבין-מעצמתית.

נוכח מציאות גאופוליטית זו, גם מדינות אחרות שאינן ממוקמות גאוגרפית באינדו-פסיפיק, ואף ברית נאט"ו, אימצו ומאמצות אסטרטגיה ייעודית למרחב כולו, המבטאת במידה רבה את הצורך בגישה רב-ממדית בניהול היחסים הבינלאומיים, והכרה גוברת בחשיבות המרחב במערכת העולמית.[2]

גבולות הגזרה

כיוון שלמרחב האינדו-פסיפיק אין גבולות מוגדרים, וכיוון שאינו מסגרת רשמית, יש המצמצמים או מרחיבים את תחומו הגאוגרפי בהתאם לשיקוליהם האסטרטגיים. אולם בהסתכלות על מכלול האינטרסים של מדינת ישראל, והגישה הפרגמטית של רוב מדינות המרחב, המסוגלת לקיים הבחנה בין שיתופי פעולה קונקרטיים לבין סוגיות מדיניות, נכון להתייחס למרחב האינדו-פסיפיק באופן מרחיב הכולל את מדינות הפסיפיק, צפון-מזרח אסיה, דרום-מזרח אסיה ודרום אסיה, כולל מדינות שאין לישראל יחסים דיפלומטיים עימן.

בנוסף, על מנת לפשט את ההתמודדות עם השונות של המדינות במרחב זה, מוצע לחלק את מדינות המרחב בהתאם ליחסיהן עם מדינת ישראל והיקפם (ראו נספח: פירוט המדינות והמגמות לפי קטגוריות). כך, ניתן להתייחס לשותפות מרכזיות של ישראל במרחב המקיימות קשרים מלאים ומקיפים עם ישראל במגוון רחב של תחומים וגם תומכים בדרך כלל במדינת ישראל, וצריכים לשמש כעוגנים של מדינת ישראל במרחב; קבוצה שנייה כוללת שותפות של מדינת ישראל במרחב שהיקף היחסים עימן אינו מקיף דיו (או ממוקד בסקטורים ספציפיים) או שאינו בא לידי ביטוי בפורומים בינ"ל; ולבסוף, קבוצת מדינות שאינן מקיימות יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל וחלקן אף עוין לישראל.

מרחב האינדו-פסיפיק וישראל

מדינת ישראל שוכנת באסיה, וכמדינת ביניים הקשורה הדוקות במרחב זה נדרשת גם כן לגבש אסטרטגיה עדכנית, פרגמטית ומורכבת הלוקחת בחשבון את מכלול האינטרסים, האתגרים וההזדמנויות הטמונות במרחב זה, על מנת למקסם את הרווחים עבור מדינת ישראל, לייצר נכסיות משמעותית מול ארה"ב במרחב ולחזק את שיתופי הפעולה עם מדינות האזור, בין היתר גם כחלק מהתכנון לחוסנה העתידי של מדינת ישראל לאחר המלחמה.

במישור המדיני, למדינת ישראל נוכחות מכובדת במרחב עם 12 שגרירויות ו-7 קונסוליות, כאשר הנוכחות הישראלית בהודו וסין היא הכי גדולה אחרי ארה"ב, דבר המעיד על חשיבות המרחב עבור ישראל. עם זאת, ישנו אתגר משמעותי לשבור את תפיסת משחק "סכום אפס" בין קשר רשמי ועמוק עם מדינת ישראל לבין הצורך של מדינות במרחב לדאוג לאינטרסים שלהן מול העולם הערבי והמוסלמי, ובחלק מהמקרים גם מול האוכלוסייה המוסלמית המקומית.

אתגר זה החריף בעקבות ה-7 באוקטובר, כאשר מדינות רבות התעלמו מחומרת האירוע והתייחסו למעשי חמאס כאל חלק מהסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך וראו באירועים בסך הכול סבב אלימות נוסף בין הצדדים. מדינות רבות במרחב, בדגש על המוסלמיות, קראו להפסקת האלימות וקידום פתרון "שתי המדינות לשני עמים", ומעטות הביעו תמיכה ברורה בזכות ההגנה העצמית של ישראל, כאשר הבולטת מכולן הייתה הודו. כמו כן, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הפך לקלף מרכזי במאבקי ההשפעה של המעצמות על מדינות המרחב, כאשר סין עושה זאת באופן רחב יותר ומציגה באופן קבוע עמדות פרו-פלסטיניות ובכלל זה חמאס, שבראייתה זוכים לקשב "בדרום הגלובלי".

ככל שהמלחמה התארכה, כך גם גדלה תחושת אי-הנוחות והזהירות בקרב ידידות ישראל במרחב. המציאות הנוכחית יצרה חשש מנראות גבוהה של יחסים עם ישראל בשל דאגה לדעת הקהל הפנימית והאינטרסים מול העולם הערבי, והובילה בפועל לקירור היחסים גם מצד מדינות ידידותיות. בה בעת, נוכח האיומים הגאו-אסטרטגיים במרחב האינדו-פסיפיק, והמאמצים ליצור ארכיטקטורה ביטחונית איתנה מולם, הניסיון הישראלי מהמלחמה בשילוב עם טכנולוגיות חדשניות מותירים מרחב לשיתוף פעולה, ומדגישים עוד יותר את הצורך במציאות הנוכחית באסטרטגיה ישראלית למרחב האינדו-פסיפיק שתסייע בניווט במרחב.

בהיבט הכלכלי, על פי הלמ"ס, בשנת 2022 היה הייצוא לאסיה ללא יהלומים בשיעור של 23% מכלל הייצוא הישראלי, והייבוא הישראלי מאסיה עמד על 27% מכלל הייבוא לישראל. בהפרדה בין סין לבין שאר מדינות אסיה, הייבוא הישראלי מסין עמד על 47% מכלל הייבוא מאסיה, בעוד שהייצוא הישראלי לסין היה 31% מתוך כלל הייצוא הישראלי לאסיה (ירד ל-29% ב-2023).[3] נתונים אלה מעידים על החשיבות של אסיה לכלכלת ישראל גם ללא הסחר עם סין, והגיוון ההולך וגדל בשוקי היעד של מדינת ישראל באסיה. יצוין כי הסחר ההדדי עם סין גדל למרות הצמצום בהשקעות הסיניות בישראל, ובמקביל ישנה עלייה בסחר ההדדי של ישראל עם הודו, יפן וקוריאה. מגמה זו השתנתה מעט ב-2023 נוכח ירידה בהיקף הייצוא הישראלי לאסיה (למעט יפן), אך שימור היקף דומה של ייבוא מהמרחב.[4]

הקשרים הכלכליים משתקפים גם בתשתית ההסכמית של מדינת ישראל עם המרחב: הסכם אס"ח בתוקף עם רפובליקת קוריאה (ההסכם הראשון עם מדינה אסיאתית נכנס לתוקף ב-1.12.2022), וייטנאם (נחתם), הודו (במו"מ), סין (במו"מ), יפן (סקר היתכנות). כמו כן, שותפות ישראלית בארגונים פיננסיים אזוריים כגון ה-AIIB (הבנק האסיאתי להשקעה בתשתיות) בהובלה סינית, שחברות בו מדינות רבות שהינן שותפות של ארה"ב; וכן חברות ב-ADB (הבנק האסיאתי לפיתוח בהובלת ארה"ב ויפן). בעקבות ה-7 באוקטובר הצטמצמה הפעילות והנוכחות הכלכלית של מדינות מרכזיות באסיה, והדבר בא לידי ביטוי גם בהיקף ההשקעות הזרות ובאופי ההשקעות המגיעות מאסיה.

שיתוף הפעולה הביטחוני של מדינת ישראל עם מדינות המרחב מהווה עוגן ונכס חשובים בקשרים עם האינדו-פסיפיק וכולל מכירה, העברת ידע, ייצור עם שותפים מקומיים, פיתוח משותף של טכנולוגיות מתקדמות, שירותי תחזוקה ועוד. לצד התחרות הגוברת בין התעשיות הביטחוניות על שוקי האינדו-פסיפיק, לתעשיות הישראליות, בוודאי לאחר הוכחת היכולות המבצעיות מאז ה-7 באוקטובר, יש ביקוש רב ויתרון יחסי ביכולות לבצע התאמות ושדרוגים על פלטפורמות קיימות ואחרות באופן משלים ולא מתחרה. מדינת ישראל זוכה למעמד דומה גם בתחומי הסייבר והלוט"ר, שקיבלו קשב רב בשל האיומים במזה"ת והפנמת הצורך בכלים להתמודדות עם איומים דומים גם במרחב האינדו-פסיפיק. מדינות הייצוא המרכזיות במרחב מבחינת ישראל הן הודו, וייטנאם, הפיליפינים וסינגפור, ולא צפוי שינוי ביחסים אלה.

היכן ההזדמנויות?

במישור המדיני, אף על פי שדפוס ההצבעה של מדינות רבות באינדו-פסיפיק בסוגיות הקשורות לישראל אינו חיובי, ישנה קבוצה קטנה של מדינות באינדו-פסיפיק שנוקטות עמדה חיובית יותר כלפי מדינת ישראל אשר נעה בין הימנעות לתמיכה, לרוב בהתאם לעמדות ארה"ב והאיחוד האירופי בהצבעה נתונה (בייחוד יפן, דרום קוריאה ואוסטרליה). למרות זאת, דפוס ההצבעות של מדינות אלה בארגונים בינלאומיים אינו מהווה אינדיקציה משמעותית לתפיסתן הפרגמטית והחיובית כלפי ישראל במישורים אחרים, כולל בקרב מדינות האזור שאינן מקיימות יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל.[5]

דוגמה בולטת לכך גם אחרי ה-7 באוקטובר היא אינדונזיה, שמצד אחד הביעה תמיכה בפלסטינים, מתוקף מעמדה כמדינה המוסלמית המאוכלסת ביותר ועמדתה המסורתית למען הפלסטינים, אך מנגד הביעה נכונות לתהליך הדרגתי שבסופו כינון יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל, במסגרת ה-OECD. לאחרונה אף היו דיווחים על נכונות אינדונזית לתרום כוחות שמירת שלום ליציבות האזור ב"יום שאחרי" ותמיכה בתוכנית שהציג הנשיא ביידן. דוגמה זו מהווה אינדיקציה חזקה יותר באשר לאינטרסים של מדינות במרחב האינדו-פסיפיק מול ישראל והפער בין הרטוריקה האנטי-ישראלית לבין המעשה.[6]

בנוסף, לצד מסגרות אזוריות ובינלאומיות שישראל שותפה להן, דוגמת ה-ADB, CICA (הארגון לשת"פ ובניית אמון באסיה) וה-AIIB, קיימות מסגרות אזוריות במרחב שמדינת ישראל עדיין אינה שותפה להן, וברובן המכריע הן כוללות מדינות ידידותיות לישראל ברמה הבילטרלית. כך למשל ה-QUAD (מסגרת לשת"פ בין ארה"ב, יפן, הודו ואוסטרליה), AUKUS (מסגרת לשת"פ ביטחוני וטכנולוגי בין ארה"ב, אוסטרליה ובריטניה) ו-ASEAN (ארגון מדינות דרום-מזרח אסיה).

מסגרות פוטנציאליות נוספות עבור מדינת ישראל:

- IPEF (Indo-Pacific Partnership Framework)[7] – מסגרת שנוסדה במאי 2022 על ידי ארה"ב וכוללת עוד 13 מדינות חברות. מסגרת זו מתמקדת בארבעה תחומי ליבה: סחר, שרשרות אספקה, אנרגיה נקייה ומיסים. השותפות למסגרת זו יכולות לבחור באיזה תחום לשתף פעולה ואינן מחויבות לעסוק בכולם.
- RCEP (The Regional Comprehensive Economic Partnership)[8] – זהו הסכם אזור סחר חופשי (אס"ח) בין ארגון ASEAN לבין שותפותיו: סין, יפן, אוסטרליה, קוריאה וניו זילנד. בשלב זה, ההסכם מכסה כ-30% מהתמ"ג העולמי ונוגע למגוון סקטורים.
- MRC (Mekong River Commission)[9] – מסגרת אזורית קטנה המתמקדת בפיתוח אזור המקונג וחברות בה 4 ממדינות ASEAN: קמבודיה, לאוס, תאילנד ווייטנאם. מסגרת זו רלוונטית ליכולות הפיתוח של מדינת ישראל.

- BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation)[10] – מסגרת אזורית המתמקדת בפיתוח כלכלי של מפרץ בנגל וחברות בה שבע מדינות (בנגלדש, בהוטן, הודו, סרי לנקה, מיאנמר, נפאל ותאילנד) – כולן שותפות של ישראל מלבד בנגלדש.

המישור הכלכלי

לצד השינויים בסחר הבינלאומי של ישראל, גם תחום ההשקעות נפגע. ראשית, נוכח היריבות הבין-מעצמתית בין ארה"ב לבין סין, היקף ההשקעות הסיניות בהייטק הישראלי וכן בפרויקטים גדולים של תשתיות הצטמצם במידה ניכרת. מי שנכנסו בעבר לוואקום הן שתי האדריכליות של האינדו-פסיפיק: יפן והודו. הראשונה עדיין מובילה את זרם ההשקעות להייטק הישראלי, כולל באמצעות הגדלה ניכרת של נוכחותה הפיזית באמצעות משרדים ומרכזי מו"פ של חברות יפניות מובילות בעשור האחרון. אך במהלך 2023, בשל שילוב של אי-יציבות פנימית בישראל והמלחמה נגד החמאס, היקף ההשקעות היפניות ירד לרמה דומה לזו של 2018, כ-662 מיליון דולר, וגם נפח הפעילות והנוכחות היפנית בישראל הצטמצמה עד מאוד;[11] באופן דומה הודו, שאינה משקיעה בולטת בהייטק הישראלי, ולאורך השנים השקעותיה המועטות התמקדו בסקטורים בודדים הנמצאים בליבת היחסים בין המדינות, דוגמת תשתיות, ביטחון וחקלאות, צמצמה את הפעילות העסקית מול ישראל בשל חוסר היציבות. בולטת במיוחד הפעילות של הודו מול איחוד האמירויות לקידום פרויקטים שיועדו למסגרת ה-I2U2, ולמימוש החלקים בתוכנית IMEC הרחק מישראל. הגם שניכרת ירידה בהיקף המשלחות העסקיות לישראל, וישנה זהירות במתן פרופיל גבוה ליחסים עם ישראל, גם בקרב ידידותיה של ישראל, העניין האסיאתי בטכנולוגיות ישראליות עדיין גדול, והפוטנציאל המשמעותי עבור ישראל נמצא בטכנולוגיות מתקדמות הניצבות בליבת התחרות בין ארה"ב לבין סין. לישראל יש הזדמנות להגביר את נכסיותה ולהשיג דריסת רגל במסגרות בהובלה אמריקנית באינדו-פסיפיק, בתחומי השבבים, AI, מחשוב קוואנטום וביו-טכנולוגיה.

המישור הביטחוני

בעקבות המלחמה בין רוסיה לבין אוקראינה, וכן המלחמה במזרח התיכון, מרחב האינדו-פסיפיק נמצא במגמה משמעותית של הגדלת הוצאות הביטחון נוכח האיומים המתפתחים, כולל בקרב מדינות פציפיסטיות כמו יפן; קידום תפיסה ביטחונית-אסטרטגית אקטיבית יותר המגלמת השקעות בטכנולוגיות ובניין כוח מהווה הזדמנות אדירה למדינת ישראל. על בסיס הניסיון מזירות אירופה והמזרח התיכון, נראה כי עניין מרכזי של מדינות המרחב נוגע למערכות הגנ"א, כטב"מים, טילים וסייבר. מגמה זו מהווה הזדמנות עבור ישראל למנף את היכולות והניסיון שנצברו במלחמה לטובת הגדלת הייצוא הביטחוני, לצד העמקת הדיאלוג ושיתוף הפעולה עם מדינות מרחב האינדו-פסיפיק.

לצד זאת, מדינות במרחב פועלות לגוון את תמהיל הייבוא הביטחוני שלהן מרוסיה לטובת

טכנולוגיות מערביות, דבר המייצר הזדמנויות נוספות לייצוא הישראלי. הדבר נכון הן לגבי העמקת השת"פ הביטחוני עם שותפות ותיקות והן לגבי האפשרות לפתח קשרים ביטחוניים עם מדינות נוספות, זאת למרות רגישות של חלק מהמדינות כלפי הסוגיה הפלסטינית.

המספרים מגבים זאת, כאשר בשנת 2023 שוב שבר הייצוא הביטחוני הישראלי את שיא כל הזמנים, יותר מ-13 מיליארד דולר, השווה כפליים משיעור הייצוא הביטחוני ב-2018. הרכיבים העיקריים בייצוא בשנת 2023 היו מערכות הגנ"א, טילים ורקטות (36%), מכ"מ ומערכות לוחמה אלקטרונית (11%), אמצעי ירי ושיגור (11%), כלי טיס מאוישים (9%) ועוד. כמו כן, עיקר הייצוא הביטחוני הישראלי היה לאסיה והפסיפיק עם 48%, כאשר במקום השני אירופה עם 35%.[xii]

עקרונות האסטרטגיה המוצעת

לאור המאפיינים לעיל, אין ספק כי נדרשת אסטרטגיה מקיפה של מדינת ישראל מול מרחב האינדו-פסיפיק. אסטרטגיה זו צריכה להיות המסגרת לחיזוק עוצמתה הכלכלית, הביטחונית והמדינית של מדינת ישראל, ויצירת מכפילי כוח יחד עם מעצמות ביניים נוספות במרחב, על מנת לתמוך ולקדם את האינטרסים של מדינת ישראל: גיוון משענות וניהול מדיניות חוץ רב-ממדית, רתימת הקהילייה הבינ"ל לבלימת תוכנית הגרעין האיראנית, שבירת התפיסה של משחק "סכום אפס" בהקשר של הסוגיה הפלסטינית, והתייצבות בקדמת החדשנות הטכנולוגית בעולם. לאסטרטגיה שכזו יש גם כוח ככלי דיפלומטיה ציבורית שמאותת למרחב האינדו-פסיפיק על החשיבות שמדינת ישראל מייחסת לו.

דווקא בשל היריבות בין ארה"ב לבין סין, והנטייה הישראלית לבחון התפתחויות גאופוליטיות מעיניים אמריקניות ומערביות, חשוב לנקוט גישה פרגמטית בדומה לרוב מדינות המרחב, המתמקדת באינטרסים המיידים של מדינת ישראל וניצול הזדמנויות מול כלל המרחב, בין אם בילטרלית ובין אם במסגרות מינילטרליות ואזוריות, תוך התייחסות לארה"ב ולסין כגורמים מעצבים מרכזיים במרחב, אך כאלה שמחייבים אסטרטגיה נפרדת לאור השפעתה הגדולה של היריבות הבין-מעצמתית על מדינת ישראל. באופן טבעי, העוגנים לאסטרטגיית האינדו-פסיפיק צריכים להיות המדינות הקרובות יותר בזהות האינטרסים לישראל ובהן הודו, יפן, אוסטרליה, קוריאה וסינגפור.

אחת המטרות של אסטרטגיה זו היא ביסוס מדינת ישראל כגשר טכנולוגי בין האינדו-פסיפיק למחנה הפרגמטי במזרח התיכון ואגן הים התיכון. גם אם בשלב זה נראה כי הסיכוי לכך קלוש בשל המלחמה, ישנו מרחב מספיק גדול לקדם זאת בצעדים קטנים אך בטוחים לאורך מתווה תוכנית IMEC, השואפת לחבר את דרום אסיה לאירופה בציר יבשתי דרך המפרציות וישראל.

אסטרטגיה זו צריכה לשמש מכוון מדיני מרכזי בגיבוש מדיניות פרטנית מול מדינות עניין מרכזיות במרחב, דוגמת הודו, יפן וסין. בכל מקרה, מדינת ישראל אינה צריכה להפנות אסטרטגיה זו נגד מדינה כלשהי, אלא להדגשת הנכסיות של מדינת ישראל למרחב בתחומי

טכנולוגיה, כלכלה וביטחון.

המלצות

ההמלצות המובאות בחלק זה מתייחסות למהלכים הנוגעים למרחב כולו או לכמה מדינות במרחב, יכולות לשמש כבסיס לאסטרטגיה הכוללת המוצעת במסמך, ולכן אינן כוללות פירוט של המלצות לפעולה ומדיניות מול כל אחת ממדינות העניין במרחב.

ראשית, בשל החשיבות של מרחב האינדו-פסיפיק למדינת ישראל, ומתוך ראייה מרחבית ולא רק בילטרלית, מומלץ כי ממשלת ישראל תקים פורום בין-משרדי קבוע שיתמקד באינדו-פסיפיק ויהיה בעל אוריינטציה ביצועית. פורום זה צריך לכלול את מרבית משרדי הממשלה בהובלה של המטה לביטחון לאומי או משרד ראש הממשלה, לגבש תמונת מצב עדכנית של התפתחויות (שליליות וחיוביות) במרחב אשר רלוונטיות לישראל, להציף סוגיות לקידום שנמצאות על הפרק ונתקלות בחסמים, להצביע על הזדמנויות מדיניות וכלכליות במרחב, לקדם תשתית הסכמית שתתמוך בפעילות המגזר הפרטי והאקדמיה במרחב, ולהתבסס על עבודת הפורום כדי לקבוע עקרונות יסוד מוסכמים לאסטרטגיה כוללת למרחב האינדו-פסיפיק, שתובא לאישור הממשלה.

במקביל, לסייע ולעודד פרויקטים ומיזמים משותפים עם מדינות המרחב בתחומים שנוגעים לצרכים המיידיים והעתידיים שלהם על רקע המציאות הגאופוליטית המשתנה – ביטחון מזון, מים, חקלאות, בריאות ואנרגיה בת-קיימא. על מנת לצמצם את מידת הרגישות והזהירות שביחס לישראל בעת הזו, רצוי שהמגזר הפרטי והאקדמיה יובילו מאמץ זה, בעוד שהממשלה תסייע מאחורי הקלעים. הדבר רלוונטי במיוחד עבור יעדי הפיתוח של המדינות הפחות מפותחות במרחב, כולל אלה שאינן מקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל אך יכולות להסתייע בטכנולוגיות ישראליות משנות חיים. בהקשר זה יש להתמקד בייחוד בשתי המדינות הבאות:

- אינדונזיה: אף על פי שאינה מקיימת יחסים דיפלומטיים עם ישראל, לאינדונזיה קשרים עסקיים ענפים עם ישראל. בחירתו של Prabowo Subianto הפרגמטי מהווה שינוי לטובה עבור ישראל, לאחר שגם בתפקידיו הקודמים ניאות להיפגש עם גורמים ישראליים רשמיים, ונראה כי למרות המלחמה בעזה והתמיכה המסורתית של אינדונזיה בפלסטינים קיימת נכונות אמיתית לתהליך הדרגתי שבסופו נורמליזציה עם מדינת ישראל.[xiii]השינויים האזוריים באינדו-פסיפיק תומכים בכך – ראשית, פומביות ושדרוג היחסים בין ישראל לבין סינגפור לא גררו תגובות נזעמות מכיוון אינדונזיה, כפי שחששו תחילה בסינגפור; שנית, הרצון של אינדונזיה תחת סוביאנטו לנהל מדיניות חוץ אקטיבית יותר, ובתוך כך להצטרף ל-OECD, תוך הסכמה לקדם את היחסים עם ישראל; שלישית, אינדונזיה שומרת על מידה רבה של עצמאות מדינית נוכח לחץ המעצמות, ונראה כי למרות היחסים הקרובים עם סין תחת הנשיא הקודם, הממשל החדש באינדונזיה ינסה להתקרב גם לארה"ב.
- בנגלדש: מדינה הנמצאת במשבר פנימי עמוק תקופה ארוכה על רקע מאבקים בין

השלטון לאופוזיציה ושחיקת הדמוקרטיה במדינה, כך לטענת ארה"ב. המדינה המוסלמית אומנם נחשבת לאחת המדינות הנחשלות במרחב, אך במגמת צמיחה מרשימה כבר כעשור, כולל במהלך הקורונה, וצפויה להשתדרג לקטגוריית המדינות המתפתחות בשנת 2026.[xiv] אף על פי שאינה מקיימת קשרים דיפלומטיים עם ישראל, מדובר בשותפה קרובה מאוד של הודו, ובייחוד של ממשלת ה-BJP, וכן של יפן, המובילה במתן סיוע לפיתוח המדינה. יחד עם מיקומה האסטרטגי במרחב, והקשר למדינות ערב, לבנגלדש פוטנציאל למלא תפקיד משמעותי יותר באינדו-פסיפיק. בעקבות ה-7 באוקטובר, עמדת בנגלדש לא חרגה מהקווים המסורתיים ומתמיכתה בפלסטינים, אך לא הייתה קיצונית כנגד ישראל בדומה למדינות מוסלמיות אחרות במרחב, בדגש על מלזיה והמלדיביים. על רקע זה ישראל יכולה וצריכה לפעול מול בנגלדש, תחילה בפרויקטים רלוונטיים לפיתוח המדינה, ובייחוד התמודדות עם פגעי האקלים, ניהול מים וחקלאות.

בכל מקרה, מול שתי מדינות אלה חשוב לפעול Bottom-up ולחזק את האמון מול הקהילות השונות במדינות אלה, ולא להסתמך אך ורק על ניהול מגעים וביסוס קשרים עם האליטות השולטות שם.

שלישית, חיזוק הקשרים של מדינת ישראל עם מסגרות אזוריות באינדו-פסיפיק, באמצעות מדינות העוגן, על בסיס צרכים ויכולות טכנולוגיות, או על בסיס תת-אזורים, למשל מאמץ מול ארה"ב להשתלבות ב-IPEF, וכן במסגרת רובד השת"פ השני ב-AUKUS המאפשר שת"פ טכנולוגי עם מדינות שאינן חברות, ייתכן גם כתמורה מדינית למהלכים של ישראל בזירות אחרות; מינוף הקשר עם הודו בכדי לקדם פרויקטים משותפים בדרום אסיה, ולמלא תפקיד משמעותי ביישום תוכנית IMEC, שבשלב זה מתקדמת ללא ישראל.

כמו כן, יש לפעול לשיתופי פעולה נקודתיים עם ארגון ASEAN – זהו ארגון שכולל את מדינות דרום-מזרח אסיה הכוללים אוכלוסייה של כמעט 700 מיליון איש, ותמ"ג של מעל 4 טריליון דולר תוך התגברות על חסמים פוטנציאליים מצד מדינות מוסלמיות בארגון. הארגון כולל 10 מדינות, ורובן מקיימות יחסים דיפלומטיים טובים עם מדינת ישראל, בדגש על וייטנאם, הפיליפינים, תאילנד וסינגפור, שחשובות גם במישור הבילטרלי.

בהיבט הטכנולוגי, על מדינת ישראל לבסס דיאלוג אסטרטגי-טכנולוגי עם ארה"ב ושותפותיה באינדו-פסיפיק ובמסגרתו, תחת תשתית הסכמית מתאימה, לאפשר שיתוף מידע הדדי וכן מחקר ופיתוח משותפים של טכנולוגיות העתיד. מדינות המוקד לכך צריכות להיות יפן, סינגפור וקוריאה.

במישור הביטחוני, המרחב ימשיך להיות יעד מרכזי עבור התעשיות הביטחוניות הישראליות, אך לצד מכירות, ועל רקע המלחמה, יש לבחון שיתופי פעולה להרחבת בסיס הייצור הביטחוני של מדינת ישראל ולתמוך זאת בהסכם שיבטיח אחסון ואספקה עבור צורכי מדינת ישראל בקרב

שותפות אמינות במרחב.

לבסוף, יש לגבש פעילות ממוקדת מול המדינות המוסלמיות במרחב אשר לא חוו באופן ישיר את השינויים שהסכמי אברהם החלו להוביל במזרח התיכון טרם ה-7 באוקטובר. עמדתן השלילית כלפי ישראל מבטאת תמיכה מסורתית ואוטומטית בפלסטינים, אך נובעת במידה רבה מחוסר היכרות עם המרחב ועם מפת האינטרסים העדכנית במזרח התיכון. על מנת לשנות זאת יש לטפח קשרי קהילות באמצעות אקדמיה ודיאלוג בין-דתי לשינוי התפיסה השלילית כלפי ישראל, ולמקד מאמץ זה מול אינדונזיה ובנגלדש.

מעבר לכך, ישנן המלצות הנוגעות למדינות ספציפיות במרחב, שמימושן בעל פוטנציאל להשפעה ברמה האזורית ועל כן הן מצוינות במסמך זה.

סין: יש לראות בה חלק אינטגרלי מהאינדו-פסיפיק ולשרטט מפת דרכים לניהול היחסים עימה באופן המותאם למדיניותה כלפי מדינת ישראל מאז ה-7 באוקטובר, ונוכח הסימנים להידוק הקשר והתיאום בינה לבין רוסיה והציר האיראני. בתוך כך, יש לגדר את היחסים הכלכליים לתחומים שאינם מהווים סיכון לביטחון הלאומי של ישראל, ולשמר דיאלוג תכוף מולה כדי לבלום הידרדרות נוספת ביחסים. חשוב שגבולות גזרה אלו בנוגע ליחסי ישראל-סין יהיו שקופים ככל הניתן, על מנת לא להלבין את פני הסינים ולמנוע מראש פעילות סינית במגזרים המסכנים את הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. ככל שהיחסים הבילטרליים בין המדינות יישמרו, כך גם יהיו למדינת ישראל יותר מנופים פוטנציאליים מול סין, לעומת מצב של נתק מוחלט.

טאיוואן: על אף תמיכתה בישראל, ביתר שאת, מאז ה-7 באוקטובר כתמונת ראי לעמדת סין, אין לשנות את מדיניות ישראל הנוכחית הדוגלת ב"סין האחת" בדומה לארה"ב. ארצות הברית טרם שינתה את מדיניותה כלפי טאיוואן, ועל כן אין כל סיבה למדינת ישראל לקדם שינויים שחורגים מהקו האמריקני בסוגיה זו. עם זאת, יש לפעול להרחבת בסיס היחסים בין ישראל לבין טאיוואן, ולבחון מתן פומביות לחלק משיתוף פעולה זה, כתגובת נגד לתמיכת סין בפלסטינים.

הודו: מינוף השת"פ הביטחוני לטובת ייצור וייצוא של אמצעי לחימה וטכנולוגיות ביטחוניות מאושרות לצד שלישי במרחב האינדו-פסיפיק. במקביל, עידוד הצד ההודי להגמיש את כללי רכש הגומלין על מנת שניתן יהיה ליישם התחייבויות רכש גומלין בפרויקטים שנוגעים לפיתוח בר קיימא, ביטחון מים, מזון ואנרגיה, אשר יכולים להניב פירות גם למדינות נוספות בדרום אסיה. כמו כן, יש לשדרג את מרכזי המצוינות בחקלאות שמדינת ישראל מפעילה בהודו על מנת להכשיר חקלאים הודים ואף כאלה ממדינות שכנות, לחממות טכנולוגיות בתחומי הפודטק והאגרוטק או למטרות ייצוא תוצרת חקלאית לדרום אסיה.

יפן: ריכוז מאמץ להסרת החסמים הבירוקרטיים המעכבים את מימוש חלון ההזדמנויות בקידום שת"פ ביטחוני-תעשייתי בין המדינות, אשר יתרום גם לנכסיות ישראל במרחב כגורם שמסייע להגנה. לצד זאת, יש לבחון יחד עם יפן גיבוש מסגרות למחקר ופיתוח עם מדינות חדשניות

נוספות במרחב, בתחומי החלל, אינטליגנציה מלאכותית והגנת סייבר.

סינגפור: אחת מידידותיה הגדולות של מדינת ישראל במרחב האינדו-פסיפיק, המהווה עוגן של חדשנות בשיתוף הפעולה עם מדינת ישראל אשר עשוי לשמש כבסיס להרחבת שת"פ זה עם מדינות נוספות במרחב הנתפסות כמובילות טכנולוגית, כגון יפן, קוריאה וטאיוואן. לצד זאת, עיר-המדינה עוברת שינוי היסטורי בזירה הפנימית הטומן בחוב גם השלכות אפשריות על הקשר עם ישראל. מאמצי השלטון הסינגפורי לשמור על המרקם החברתי העדין בין הקבוצות האתניות השונות ניכר גם בזהירות שמאפיינת את יחסי סינגפור עם ישראל מאז ה-7 באוקטובר. אומנם היחסים הביטחוניים והטכנולוגיים רחבים ואינטימיים ביותר, אך בטווח הארוך לא ניתן להישען רק עליהם כדי לשמר את הידידות בין המדינות, שחיונית גם בזירה המדינית האזורית והבינלאומית כגורם משפיע לטובת ישראל. על כן, יש להשקיע בקשרי חינוך ואקדמיה על מנת לחזק את הקשר של הדור הצעיר בסינגפור למדינת ישראל ותפקידה בבניין כוחה של סינגפור מיום היווסדה. כמו כן, הקשר בין המדינות יכול וצריך להוביל לשיתופי פעולה בין-אזוריים בין האינדו-פסיפיק לבין המזרח התיכון.

לסיכום, למרות המלחמה והצורך להתמקד בצרכים המיידיים, ישנן הזדמנויות רבות עבור מדינת ישראל במרחב האינדו-פסיפיק, ומימושן בהקדם הינו אינטרס לביטחון הלאומי, הן בטווח הקרוב והן כחלק מתכנון ארוך טווח. הצעד הראשון לשם כך הוא אימוץ אסטרטגיה רשמית למרחב האינדו-פסיפיק.

<u>נספח</u>: פירוט מדינות לפי קטגוריות

שותפות מרכזיות במרחב	שותפות לא מרכזיות / מדינות בעלות היקף יחסים מוגבל הממוקד בסקטורים ספציפיים עם ישראל	מדינות עוינות / ללא יחסים דיפלומטיים
יפן	תאילנד	בנגלדש
הודו	סינגפור	אינדונזיה
אוסטרליה	הפיליפינים	המלדיביים
קוריאה	וייטנאם	מלזיה
	ניו זילנד	ברוניי
	טאיוואן	פקיסטן
	סרי לנקה	צפ"ק
	נפאל	
	בהוטן	
	איי הפסיפיק	
	מונגוליה	
	מיאנמר	
	קמבודיה	
	לאוס	

Biswas Rajiv, "The Ascent of APAC in the global economy", *S&P Global*. [1] https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/mi/research-analysis/the-ascent-of-apac-in-the-global-economy-june22.html

:*NATO* [2]

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_183254.htm#:~:text=The%202022%20Strategic%20Concept%20also,challenges%20and%20shared%20security%20interests%E2%80%9D

Central Bureau of Statistics: [3] https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2023/029/16_23_029maz_usd.pdf

Central Bureau of Statistics: [4]

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2024/026/16_24_026maz_usd.pdf

[5] רוזן יוסף, "חרבות ברזל ותמיכת הקהילה הבין-לאומית". *מכון משגב לביטחון לאומי*. https://www.misgavins.org/the-support-of-the-international-community

[6] Strangio, Sebastian, "Indonesia ready to send peacekeepers to Gaza", *The Diplomat*. https://thediplomat.com/2024/06/indonesia-ready-to-send-peacekeepers-to-gaza-prabowo-says

[7] *The White House*: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity

[8] *Enterprise Singapore*: https://www.enterprisesg.gov.sg/grow-your-business/go-global/international-agreements/free-trade-agreements/find-an-fta/rcep

[9] *Mekong River Commission:* https://www.mrcmekong.org

[10] *BIMSTEC*: https://bimstec.org/bimstec-charter

[11] אורבך מאיר, "חזרה לרמה של 2018". *כלכליסט*. https://www.calcalist.co.il/calcalistech/article/r17mqoont

[12] *משרד הביטחון, סיב"ט*: https://www.mod.gov.il/Service_Business/export/AboutSibat/Pages/exportdata.aspx

[13] רוזן יוסף, "נשיא חדש באינדונזיה". *מכון משגב לביטחון לאומי*. https://www.misgavins.org/rozen-a-new-president-in-indonesia

[14] Rozen Joseph, "Why the US should be neutral in Bangladesh". *The diplomat*.

https://thediplomat.com/2023/05/why-the-us-should-be-neutral-in-bangladesh