

## פורום אזורי במזרח התיכון להתמודדות עם שינויי אקלים

שירה עפרון ובר רפפורט<sup>1\*</sup>

אפריל 2023

מסמך זה הוא תוצר שיתוף פעולה מחקרי בין מכון מתוים ו-Israel Policy Forum.

המסמך מבקש לבחון את הרעיון של הקמת פורום אזורי כמסגרת רב צדדית במזרח התיכון להתמודדות עם שינויי אקלים. המסמך מגדיר תשתית מושגית של פורומים, בוחן מאפיינים שונים של פורומים אזוריים בעולם, ומציג יתרונות וחסרונות של מסגרת כזו בכלל ובמקרה של ישראל בפרט. בנוסף, המסמך סוקר תשתיות והזדמנויות קיימות באזור המזרח התיכון שניתן למנף ומניח על הפרק הצעה להקמת פורום שיתוף פעולה אזורי בנושאי אקלים תוך ציון החסמים למיסוד פורום שכזה.

### 1. מבוא

המזרח התיכון הוא מהאזורים הבודדים בעולם ללא מסגרת רב-צדדית רחבה המאפשרת שיח ושיתוף פעולה על אתגרים חוצי גבולות. עם זאת בשנים האחרונות, מתגברים הקולות הקוראים לפיתוח מסגרות לשיתוף פעולה אזורי. למשל, כל שנה מתקיים כנס ה-Manama Dialogue, שמארח מכון המחקר הבינלאומי בבחריין (I.I.S.S.)<sup>2</sup>. הכנס מגדיר את עצמו כפורום רם דרג של גורמי ממשלה ומומחים לדון בסוגיות הבערות של המזרח התיכון, ובשנה האחרונה הוא קיים שני מושבים בנושא מסגרות שיתוף פעולה ביטחוניות אזוריות.<sup>3</sup> גם מכון המחקר הבריטי 'צ'טהאם האוס (Chatham House)<sup>4</sup> יצא בפרויקט חדש שכותרתו "שיתוף פעולה ביטחוני אזורי" תחתיו מתקיימים דיאלוגים עם נציגים ממעל 20 מדינות האזור והתפרסמו כ-10 ניירות הבוחנים את ההיתכנות לשיתופי פעולה על אתגרים חוצי גבולות.<sup>5</sup> גם מועצת הביטחון של האו"ם דנה ברעיון באוקטובר 2020,<sup>6</sup> וניירות שונים הנכתבו על ידי גורמים המשרתים היום בתפקידים בכירים בממשל בידן, כולל בין השאר היועץ לביטחון לאומי ג'ייק

<sup>1\*</sup> בר רפפורט היא מנהלת פרויקט קיימות מדינית-אקלימית במכון מיתוים, דוקטורנטית באוניברסיטה העברית החוקרת את המתח שבין ריבונות לאומית ומשבר האקלים באזורי סכסוך ועמיתה במכון טרומן לקידום השלום; ד"ר שירה עפרון היא ראש תחום המחקר בפורום מדיניות ישראל (Israel Policy Forum), יועצת מיוחדת למשרד הביטחון ולמטה לביטחון לאומי בנושא שינויי אקלים, יו"ר במשותף של הקבוצה לשיתוף פעולה אזורי של פורום האקלים של הנשיא יצחק הרצוג, ומרצה באוניברסיטת רייכמן על היבטים פוליטיים וביטחוניים של משבר האקלים.

<sup>2</sup> ה-I.I.S.S.-international institution for strategic studies הוא מכון מחקר בין-לאומי שעוסק בביטחון, סיכונים וסכסוכים מזוינים. קישור לאתר המכון: <https://www.iiss.org>

<sup>3</sup> מידע נוסף על כנס ה-Manama Dialogue נמצא כאן -

<https://www.iiss.org/events/manama-dialogue/manama-dialogue-2022/agenda-2022>

<sup>4</sup> לאתר המכון: <https://www.chathamhouse.org>

<sup>5</sup> מידע נוסף על הפרויקט של Chatham House נמצא כאן -

<https://kalam.chathamhouse.org/categories/regional-security>

<sup>6</sup> UN (2020), 'Remarks at the Security Council Meeting on the "Maintenance of International Peace and Security: Comprehensive Review of the Situation in the Persian Gulf Region": Speech, António Guterres, Secretary-General, Security Council, New York', 20 October 2020, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-10-20/comprehensive-review-of-situation-persian-gulf-region-remarks-security-council>.

סאליבן, הביעו תמיכה ברעיון.<sup>7</sup> על אף שהחודשים הראשונים של 2023 התאפיינו עד כה בהתכנסות ישראלית, איומים פנימיים, וחוסר קשב לבעיות ביטחוניות בוערות, הרי שחשוב דווקא בעת הזאת להמשיך להדגיש את הצורך בתשומת לב לאתגרים גלובליים וארוכי טווח כמו שינויי אקלים שמצד אחד עלולים להפוך כל בעיה פנימית ואזורית לחריפה יותר, ומצד שני, אם יטופלו נכון, יכולים דווקא לשפר את החוסן האזורי ולסייע ביצירת קשרים ובהפחתת מתחים. נייר זה בוחן את השאלה הספציפית האם המסגרת המתאימה לקידום שיתוף פעולה מסוג זה היא פורום אזורי אקלימי - פורום אשר יסייע למדינות האזור להתמודד עם איומים סביבתיים משותפים, יפעל למנוע הסלמה ומתיחות בתחומים אחרים ויקדם שיח, דיאלוג ושיתופי פעולה. לצד זאת ביקשנו להבין כיצד פורום אזורי יוכל לתרום למדינת ישראל בשני היבטים מרכזיים: קידום השתלבות הפוליטית במרחב, וחיזוק החוסן האזורי באמצעות התמודדות מוצלחת עם שינויי אקלים.

על מנת לענות על השאלה, סקרנו ספרות מחקרית על פורומים אזוריים בעולם, קטלגנו מסגרות שיתופי פעולה אזוריות קיימות, ראינו מומחים משלל תחומים וקיימנו סדנת שולחן עגול שדנה בשאלת אופי השתלבותה של ישראל במסגרות אזוריות. המסמך פותח בהגדרה של המונח "פורום אזורי" על סוגיו השונים. בהמשך מוצגים מאפיינים שונים של פורומים אזוריים תוך ציון דוגמאות מהעולם, וסקירה של יוזמות אזוריות מזרח תיכוניות קיימות עם דגש על ניסיונה של ישראל. לאחר מכן מציג הנייר רעיונות לסוגי שיתוף פעולה אקלימיים במזרח התיכון, ובחלק האחרון מוצגות תובנות מרכזיות והמלצות לקובעי מדיניות.

## 2. מהו פורום אזורי?

אין הגדרה חד משמעית למונח "פורום אזורי" אך אפשר לגזור הגדרה על בסיס תחומי ידע שונים.<sup>8</sup> על פי הגדרות משפטיות,<sup>9</sup> פורום אזורי הוא גוף שנוסד באופן חוקי ומתמקד בהוצאה לפועל של אסטרטגיות עבור פיתוח ותמיכה בפעילויות באזור הגיאוגרפי שבו הפורום פועל. לפי הגדרות עצמיות של פורומים אזוריים שונים בעולם, פורום הוא פלטפורמה חשובה לדיאלוג,<sup>10</sup> מכניזם בין ממשלתי המאפשר מרחב אזורי ללמידה והחלפת ידע,<sup>11</sup> או יוזמה המאפשרת להתמודד עם אתגר קיומי אזורי בפרספקטיבה אזורית.<sup>12</sup> על פי מקורות אקדמיים שונים,<sup>13</sup> פורום הוא מסגרת רב-צדדית, שלרוב מהווה גוף עצמאי הפועל לקדם את מטרותיו המוצהרות.

<sup>7</sup> Benaim, D. and Sullivan, J. (2020), 'America's Opportunity in the Middle East: Diplomacy Could Succeed Where Military Force Has Failed', Foreign Affairs, 22 May 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-05-22/americas-opportunity-middle-east>.

<sup>8</sup> למילה פורום מספר משמעויות על פי מילון אוקספורד: (1) כינוי קדום לכיכר העיר בה התרכזו מוסדות השלטון והחיים הציבוריים, (2) כינוס לבירור שאלות, (3) כינוי למספר של משתתפים בכינוס ו (4) קבוצת דיון באינטרנט. מגוון המשמעויות של המילה פורום הביאו לכך שכיום מילה זו משמשת לתאר סוגים שונים של מסגרות שיתוף פעולה בעלות אופי מסוים.

<sup>9</sup> על פי מילון מונחים משפטי <https://www.lawinsider.com/dictionary/regional-forum> כך על פי ממשלת אוסטרליה בתיאורה את ה ASEAN

<https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/asean-regional-forum-arf> <sup>10</sup> כך על פי הגדרת האו"ם: <https://unece.org/regional-forum-background>

<sup>11</sup> מתוך הצעה להקמת פורום אזורי לניהול מים בדרום ארצות הברית

<sup>12</sup> <https://tigerprints.clemson.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1035&context=scwrc> <sup>13</sup> ראו לדוגמה:

Tsuyoshi Kawasaki (2006) Neither skepticism nor romanticism: the ASEAN Regional Forum as a solution for the Asia-Pacific Assurance Game, The Pacific Review, 19:2, 219-237, DOI: 10.1080/09512740500473254  
Stephanie Lawson (2017) Australia, New Zealand and the Pacific Islands Forum: a critical review, Commonwealth & Comparative Politics, 55:2, 214-235, DOI: 10.1080/14662043.2017.1280205

סקירה של מגוון פורומים ברחבי העולם מלמדת כי ישנם מספר מאפיינים משותפים למסגרת שיתוף פעולה רב-צדדית שכזו, ביניהם: עירוב של יותר משני שחקנים, תיחום האזור הגיאוגרפי והשותפים הפוטנציאליים, רציפות והמשכיות של פעילות הפורום ומנגנון ניהול והובלה מוסדר ומוסכם.

על פי מגוון ההגדרות והמאפיינים של פורומים, בחרנו להגדיר פורום אזורי כגוף עצמאי, הפועל באזור גיאוגרפי מוגדר, מאגד ממשלות או ארגונים ממדינות שונות ומהווה מסגרת מפגש ופעילות קבועה ומתמשכת. לפורום אזורי יש פרספקטיבה ומטרות אזוריות והוא פועל לממשן באמצעות מבנה ובעלי תפקידים.

לפורומים אזוריים מגוון יתרונות. ראשית, הם מהווים מסגרות מפגש קבועות וארוכות טווח המאפשרות תהליכי היכרות ובניית אמון בין שחקנים. פורומים מאפשרים פתיחת ערוץ תקשורת נוסף בין מדינות שלהן יחסים דיפלומטיים, וכן בנייה של ערוץ תקשורת רשמי או בלתי רשמי בין מדינות ללא יחסים דיפלומטיים בילטרליים. כמו כן, פורומים עשויים להגביר יעילותם של תהליכי שיתוף פעולה באמצעות תהליך למידה הדדי על אודות האינטרסים והמניעים של כל השותפים, המצמצם הנחות ותפיסות שגויות.

לצד היתרונות, לפורומים אזוריים יש גם מספר חסרונות. קודם כל, הקמה והשתתפות בפורום אזורי דורשת השקעת משאבים כמו כוח אדם ותקציבים. בנוסף, פורומים מייצרים עוד מנגנונים בירוקרטיים שעוללים להאריך תהליכי קבלת החלטות. יתרה מכך, פורומים יכולים להפוך לפלטפורמה לניגוח הדדי ולהעברת ביקורת בין מדינות. ואולם, חסרונם המהותי ביותר של פורומים—שמאידך לעתים מהווה יתרון—הוא התלות ההדדית הנוצרת בין שחקנים שונים, שלמעשה מחלישה את הריבונות של כל צד ומחייבת אותו להוסיף לסל השיקולים שלו אינטרסים ועמדות של שחקנים אחרים.

### 3. מאפיינים של פורומים אזוריים

ישנם סוגים רבים של פורומים אזוריים עם מאפיינים ייחודיים המעצבים את אופי הפורום והתנהלותו. ניתן להגדיר מספר צירים שלאורכם ניתן למקם פורומים שונים.

1. פורום קשה ופורום רך – נהוג להשתמש במונחים עוצמה קשה ועוצמה רכה לתיאור הדרך בה צד אחד מאלץ צד אחר לנקוט בדרך פעולה הרצויה לו. עוצמה קשה תכלול צעדים כמו סנקציות, הטלת וטו ושימוש בכוח פיזי (לרוב צבאי), בעוד עוצמה רכה תכלול יצירת שיח ציבורי, תרבות, מימון, קידום מחקר ומדיניות ועוד. גם פורומים אזוריים נבדלים באמצעים בהם הם גורמים לשחקנים שונים לשתף פעולה. פורומים 'קשים' יכולים לאלץ שחקנים לפעול אחרת יוטלו עליהם סנקציות, ואילו פורומים רכים הם פלטפורמות למפגש, היכרות ויצירת שפה משותפת, המאפשרים העברת מידע ישיר בין שחקנים שונים, מציעים תשתיות לפעולה משותפת ומעודדים אותה, אך ללא מנגנוני כפייה. ארגון ה-C40, פורום ערים גלובלי אקסקלוסיבי, מחייב את הערים החברות בו לעמוד ביעדי הפחתת הפליטות שקבע הפורום אחרת הן יוצאו ממנו. הארגון מציע רשת תמיכה בגיבוש ובהטמעת מדיניות אקלימית, אך ערים שאינן מציגות תוכניות פעולה וצעדים קונקרטיים ליישום עלולות לקבל 'כרטיס אזהרה' ולמצוא עצמן בחוץ. בארגון חברות ערים מזרח-תיכונית: עמאן, איסטנבול, דובאי ותל אביב.<sup>14</sup> לעומת זאת, איחוד מדינות הים התיכון (UfM- Union for Mediterranean), הוא דוגמה לפורום רך יותר, אשר מגייס תקציבים לתמיכה במגוון רב של פרויקטים אזוריים, פועל לכתובת מדיניות מנחה, ומקיים דיאלוגים אזוריים בין נציגי ממשלה וארגונים אזרחיים. גם בארגון זה חברה ישראל.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> C40 Cities (2022), 'Our Cities', <https://www.c40.org/cities/>

<sup>15</sup> <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/member-states/>

2. פורום נגד שחקן עוין ופורום שיתופי – מסגרת התארגנות נגד שחקן עוין - (באנגלית: Collective) עוסקת בדרך כלל בשיתוף פעולה ביטחוני נגד איום חיצוני משותף. כך למשל ארגון נאט"ו (NATO-North Atlantic Treaty Organization) נולד כהיערכות להתקפה אפשרית של ברית המועצות. שיתוף הפעולה הביטחוני הערבי-ישראלי, שהגיע לשיא עד כה בהסכמי אברהם, התפרש בין השאר כניסיון הקמה של ברית מזרח תיכונית שייעודה הגנה אזורית נגד האיום האיראני.<sup>16</sup> מסגרת שיתופית (Cooperative), מאידך, נועדה לחזק קשרים ושיתופי פעולה, לפתח שיח על מנת להתמודד עם אתגרים רחבים ולהפחית את הסיכון לעימות בין מדינות שביניהן לאו דווקא שוררים יחסי אמון. ההיסטוריה מלמדת כי פורום כנגד יכול להפוך לפורום שיתופי, וההפך, וכן כי מסגרות יכולות להתחיל לעבוד ללא מוסדות סדורים שמתפתחים בהמשך. כך למשל הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה (OSCE-Organization for Security and Co-operation in Europe) החל את דרכו בשנות ה-1970 ככנס לא רשמי על ביטחון ושיתוף פעולה. הכנס הוביל להסכמי הלסינקי, שנחתמו כדי להפחית מתחים בין הגוש הסובייטי למערב באמצעות קביעת סטטוס קוו לאחר מלחמת העולם השנייה. כשני עשורים לאחר מכן, ועם סיום המלחמה הקרה, התפתחו בו מוסדות שונים שעוסקים בנושאים של כלכלה, סביבה וממשל דמוקרטי. עד היום חברות ב-OSCE 57 מדינות מצידו מתרס שונים כמו רוסיה וארה"ב.<sup>17</sup>

3. פורום ממשלתי ופורום אזרחי – פורום אזרחי כפוף פחות למערכות יחסים בין מדינות. בפורום אזרחי א-פורמלי ולעיתים אף חשאי יכולים לשבת סביב אותו שולחן נציגים ממדינות שאין ביניהן יחסים דיפלומטיים. על כן, פורום אזרחי יכול לבנות תשתיות לשיתוף פעולה במקום שבו הממשלה אינה יכולה או רוצה בהכרח. כמו כן ארגוני חברה אזרחית לעתים מחוברים טוב יותר לצרכי הקהילה בשטח ופחות נתונים לשחיתויות ולכשלים בירוקרטים. דוגמה לפורום חברה אזרחית הוא פורום בהובלה של הארגון האזרחי (ישראלי-ירדני-פלסטיני) אקופיס, שביסס מערכת יחסים ואמון בין משתתפי פורום אזרחי שהקים, ומחבר משתתפים. זה מהחברה האזרחית, ממשלה, אקדמיה וסקטור פרטי. מפגשי הפורום כבר הניבו מספר שיתופי פעולה עסקיים ואזרחיים וסייע ליצירת היכרות בין בעלי תפקידים בממשלות השונות.<sup>18</sup> אקופיס גם הצליח לאחר שלושה עשורים של שיתוף פעולה להשפיע על מדינות ביצירת התשתית הרעיונית להסכם על פרויקט המים תמורת חשמל בין ישראל, ירדן והאיחוד האמירויות.<sup>19</sup> פורום ממשלתי הוא בעל טווח השפעה רחב, עם סמכות קבלת החלטות וביצוען. פורום שכזה יכול לספק את התשתיות ההכרחיות עבור מפגש של חברה אזרחית ועסקית. בנוסף, לכל פעילות בפורום ממשלתי יש השפעה על היחסים הדיפלומטיים בין מדינות. בעוד שפורום בדרג ממשלתי ידרוש לרוב יותר מאמץ דיפלומטי ויצריך התמודדות עם אתגרים מדיניים, הרי שהניסיון מלמד כי תהליך שיתוף פעולה המתחיל בדרג הרשמי זוכה לסיכויי הצלחה גבוהים והשפעה רבה יותר. דרושים לכך מוטיבציה פוליטית, תחושת שליחות ושחקנים אזרחיים שידחפו את היוזמה קדימה. דוגמה אחת לפורום ממשלתי היא אסיפת המחוקקים של הים התיכון (PAM - Parliamentary Assembly of the Mediterranean), פורום המפגיש מחוקקים מ-34 מדינות לטובת דיאלוג מדיני.<sup>20</sup> דוגמה נוספת היא פורום הגז במזרח הים התיכון (EMGF - East Mediterranean Gas Forum), שמשתתפו הים שרי ממשלה (לרוב שרי אנרגיה ודלקים).<sup>21</sup> שילוב של ייצוג ממשלתי עם נציגים ממגזרים אחרים הוא מיטבי, כדוגמת הוועדות הפועלות תחת פורום הגז, כמו ועדה מייעצת של חברות ונציגים מהמגזר הפרטי, שמציפים את האתגרים, החסמים והצרכים בשטח כדי שהפורום ייתן להם מענה.

<sup>16</sup> Mohamed Chtatou, "The Middle East NATO: From Fiction to Fact," Fikra Forum, The Washington Institute for Near East Policy, September 14, 2022,

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/middle-east-nato-fiction-fact>

<sup>17</sup> <https://www.osce.org/> - Organization for Security and Co-operation in Europe

<sup>18</sup> <https://ecopeaceme.org/> EcoPeace Middle East

<sup>19</sup> דני זקן, "יחסי חוץ ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות חתמו על הסכם להאצת פרויקט מים תמורת חשמל, "גלובס, 8 בנובמבר 2022, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001429191>

<sup>20</sup> <https://www.pam.int/en>

<sup>21</sup> <https://emgf.org/> East Mediterranean Gas Forum

4. פורום בין-אזורי ופנים-אזורי – ישנן התארגנויות אזוריות המתמקדות בייצוג וחיזוק יכולת ההשפעה של האזור כקולקטיב על המדיניות הגלובלית. כך, למשל, פורום המדינות הנורדיות להתמודדות עם שינויי אקלים (Nordic Co-operation and Climate Change) הקים קבוצות עבודה מקצועיות ומוסדות העוסקים במחקר ומדיניות אקלימית במטרה לגבש עמדה אזורית בנושאים שונים ולהשפיע כקבוצה על הסכמים בינלאומיים.<sup>22</sup> ה-OSCE מקיים כגוף אחד אזורי שיתופי פעולה עם 11 מדינות שונות במזרח התיכון, צפון אפריקה ואסיה, וגם מזכירות ארגון מדינות דרום מזרח אסיה (ASEAN), המוזכר בהמשך, מנהל כיחידה אחת משא ומתן עם מדינות שונות. פורומים פנים-אזוריים, לעומת זאת, שמים דגש על חיזוק הקשרים ומערכות היחסים בתוך האזור. כך, למשל, פורום איי האוקיינוס השקט (PIF - Pacific Island Forum) מתמקד בחיזוק ערוצי הסחר בין המדינות, הקמת מוסדות משותפים וגיבוש אסטרטגיה אזורית בנושאים שונים.

5. פורום ממוקד נושא או רחב – פורום/שיתוף פעולה אזורי יכול לעסוק בנושא אחד ממוקד בלבד, או במטריה רחבה של נושאים.<sup>23</sup> לעתים, פורומים ממוקדי נושא צומחים מתוך משבר במטרה למצוא מענה נקודתי. דוגמה לשיתוף פעולה ממוקד כזה ניתן למצוא באסטרטגיה שפיתח האיחוד האפריקאי בשיתוף המרכז אפריקאי לשליטה ומניעה במחלות (Africa CDC) להתמודדות עם מגפת הקורונה.<sup>24</sup> מדיניות זו יצרה בסיס לשותפויות בין מדינות וארגוני בריאות בהתמודדות ממוקדת עם המגפה. פעילות אזורית זו זיכתה את האיחוד האפריקאי ביוקרה בינלאומית ובתרומות מצד ארגונים שונים כדוגמת האיחוד האירופי, שהושקעו בתשתיות בריאות, הסברה וחיסונים. מיקוד הנושא בפורום אזורי מאפשר לדייק את מטרותיו ופעילותו. מצד אחר, פורומים העוסקים במגוון רחב של נושאים מתאפיינים בגמישות שמהווה יתרון. בפורומים כאלו, קבוצות העבודה משתנות ומותאמות בהתאם לאתגרים וההזדמנויות. ה-ASEAN הוא מעין "שמיכת טלאים" מורכבת של מספר פורומים חלקם ממשלתיים, חלקם של חברה אזרחית, המשתפים פעולה עם עוד מסגרות ובתוכן יש מיני-פורומים מסדרי גודל קטנים יותר הפועלים בגמישות ומאפשרים התמודדות עם אתגרים ככל שעולה הצורך.

6. הובלה על ידי שחקן אזורי או שחקן חיצוני – מספר גופים בינלאומיים תומכים בהקמת מוסדות אזוריים לשיתוף פעולה, כשהמרכזיים שבהם הם האו"ם על מוסדותיו השונים, האיחוד האירופי וארצות הברית. היתרונות בתמיכה כזו בתהליך אזורי הם ידע, תקציבים, תמיכה בינלאומית, ומנפי השפעה שמסייעים להביא שחקנים רבים לשולחן. דוגמה לכך היא פורום אזורי לאסיה-פסיפיק בנושאי סביבה ובריאות (The Asia-Pacific Regional Forum on Environment and Health), שהוקם ונתמך על ידי האו"ם בשנת 2007 ובו חברות 36 מדינות. זהו פורום מקצועי עם צוותי עבודה מובנים העוסקים במגוון רחב של נושאים, ביניהם איכות אוויר, בריאות והערכת השפעה, כימיקלים ופסולת, במסגרת פיתוח בר קיימא כפי שמוגדר במטרות פיתוח בר-הקיימא של האו"ם (SDG's). מצד שני, החיסרון העיקרי של מסגרות שנתמכות על ידי ארגון בינלאומי, הוא שאג'נדה חיצונית מכתובה את פעילותן, באופן שלא דווקא מותאם לצרכים והרצונות המקומיים. למסגרות המובלות על ידי שחקנים אזוריים יתרון מובנה בתחושת שייכות ובעלות על הנעשה, והחופש להכתיב את סדר היום ומטרות העל. דוגמה לפורום בהובלה אזורית פנימית הוא ה-ASEAN המנוהל בידי המדינות שהקימו אותו. מזכירות הפורום עוברת ברוטציה בין המדינות השותפות, ועם השנים פעילות הפורום רק גדלה, הן במספר המדינות החברות והן בתחומי הפעילות.

על אף מאפייניהם השונים, בחינה של מגוון סוגי הפורומים מגלה כמה תובנות חשובות:

<sup>22</sup> אתר ארגון המדיניות הנורדיות: <https://www.norden.org/en/information/nordic-co-operation-and-climate-change>

<sup>23</sup> Owie, Udoka Ndidiamaka. 2022. "Multilateralism and Management of Public Health Emergencies: A Case Study of the Africa Joint Continental Strategy for COVID-19 Outbreak". Southern African Public Law 37 (1):15 pages. <https://doi.org/10.25159/2522-6800/10290>.

<sup>24</sup> קישור למסמך האסטרטגיה הרשמי:

[https://au.int/sites/default/files/documents/38264-doc-africa\\_joint\\_continental\\_strategy\\_for\\_covid-19\\_outbreak.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/38264-doc-africa_joint_continental_strategy_for_covid-19_outbreak.pdf)

- אם הפורום שואף בין השאר לייצר מנגנוני דה-אסקלציה ולמנוע עימות, כדאי לנקוט בגישה מרחיבה השואפת להזמין מספר גדול ככל האפשר של שחקנים אזוריים, גם את אלו הנמצאים בסכסוך. עם זאת, מכיוון שמעשית לא כל המדינות מצטרפות בהתחלה, כדאי להתחיל עם מי שאפשר ולבנות את הפורום עם הזמן כאשר משאירים את המסגרת פתוחה למשתתפים נוספים. למשל, חלק מהחברות ב-OSCE הצטרפו רק כעשור לאחר הקמתן ואחרות הצטרפו אף מאוחר יותר.<sup>25</sup>
- לפורומים רשמיים מדינתיים יתרונות ברורים אך כדאי שיערבו מגזרים שונים כדי לדייק את הגדרת הצרכים ואופן הפעילות. ייצוג רחב של משתתפים רשמיים לצד גורמים אזרחיים, ובניית ערוצים להחלפת ידע ובניית יכולות (capacity building) עשויים לסייע גם בגיוס מימון בינלאומי נדיב.
- מדינה שנתפסת כשחקן ניטרלי עשויה לסייע בתהליך אזורי, כפי שפינלנד עשתה בתהליך הלסינקי. שחקנים חיצוניים יכולים גם לשמש כאכסנייה או משקיפים ולסייע במימון. לעומת זאת, סיכויי ההצלחה של מסגרות כאלו עולה כשהן מובלות בידי שחקנים מקומיים. כך, לשחקנים החיצוניים יש תרומה חשובה אך הם אינם שולטים בתהליך. היוזמה הקפריסאית, המנותחת בהמשך, מעניינת במיוחד שכן קפריסין היא שחקנית אזורית עם מחלוקות מול תורכיה, אך לא מול ישראל, העולם הערבי ואיראן, מה שמאפשר לה להוביל את היוזמה שלה כשחקן פנימי וחיצוני בו זמנית שנתפש על ידי רובן המכריע של המדינות כנייטרלי.
- כדאי לקבוע נורמות המוסכמות על כל החברים, כגון כבוד לריבונות האחר, ולקדם במהרה צעדים בוני אמון המדגימים את היתרונות שבשיתוף פעולה. חברים חייבים לקבל אשרור לכך ששיתוף הפעולה מגלם בתוכו יתרונות גדולים מאשר פעולה עצמאית.<sup>26</sup>
- עם זאת, הרי שפורום לא יכול למנוע משחקנים לפעול על פי מה שהם תופשים כאינטרס עליון שלהם, בייחוד במקרי קיצון. לדוגמה, על אף מנדט של מניעת סכסוכים ופיתוח נורמות לאורך עשרות שנים, ה-OSCE לא הצליח למנוע את פלישת רוסיה לאוקראינה ונמצא היום בשפל חסר תקדים.

#### 4. למה פורום אזורי דווקא להתמודדות עם משבר האקלים במזרח התיכון?

משבר האקלים הוא מסוג האתגרים הדורשים שיתוף פעולה, כפי שמדגימה ההתגייסות העולמית בהתחייבויות, אמנות וועידות שנתיות. בין אם נרצה בכך או לא, המשבר מדגים תלות הדדית בין מדינות העולם. ואולם, על אף שהמשבר גלובלי, ביטוייו הפיסיים הם אזוריים, ולכן יש יתרונות לשיתוף פעולה ממוקד בבעיות האקלים הייחודיות לכל אזור. יתרה מזאת, אף אם מדינות יפעלו בצורה מיטבית למיתון השפעות שינויי האקלים בתוך גבולותיהן, הרי שהן עדיין יהיו פגיעות לתופעת ה"הדף האקלימי" (climate kickback) – ההשפעות חוצות הגבולות של שינויי האקלים, שבעיקר מאתגרות מדינות סמוכות. איומים אלו חריפים במיוחד באזורים הפגיעים הן לשינויי אקלים והן להיעדר משילות וחוסר יציבות, כמו במזרח התיכון וצפון אפריקה.

<sup>25</sup>

<https://kalam.chathamhouse.org/articles/a-middle-east-regional-security-dialogue-process-getting-the-ball-rolling> Jones, P. (2022), 'A Middle East Cooperation and Security System: Has the Time Come?', Middle East Policy, 29(1), pp. 74–89, <https://doi.org/10.1111/mepo.12620>

<sup>26</sup> For a consideration of the Helsinki model's applicability in the Persian Gulf, see Wigell, M., Aaltola, M. and Hagglund, M. (2020), the Helsinki Process and its applicability: Towards regional security-building in the Persian Gulf, Briefing Paper 288, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, <https://www.fiia.fi/en/publication/the-helsinki-process-and-its-applicability>.

ואכן, המזרח התיכון נחשב כמוקד אקלימי,<sup>27</sup> המתחמם בקצב כפול מהמוצע העולמי והגיע באחרונה ל-1.5 מעלות מעל העידן הקדם-תעשייתי – היעד שאליה שואפת הקהילה הבינלאומית כדי להבטיח עתיד בטוח למין האנושי.<sup>28</sup> זהו האזור הצחיח בעולם, שבו נמצאות 11 מתוך 17 המדינות הסובלות ממחסור קיצוני במים.<sup>29</sup> המחסור במים, לצד בעיות ניהול משק המים והחקלאות, במשולב עם הרגלי תזונה לא בריאים, הפכו את רוב מדינות האזור לתלויות לחלוטין בייבוא מזון.<sup>30</sup> תהליכי המדבור המואצים מובילים לעלייה בתדירותן ובעוצמתן של סופות חול ואבק.<sup>31</sup> כיום מתועדים 272-243 ימי אבק בכל שנה בעיראק, ומספר זה צפוי לעלות ל-300 ב-2050 בתרחיש של 'עסקים כרגיל'.<sup>32</sup> לצד גלי חום מתארכים מופיעות סופות קיצוניות, כולל ציקלונים, ודו"חות מדעיים עדכניים צופים כי פני הים התיכון עלולים לעלות בחדות אף ב-1 מטר עד אמצע המאה בתרחיש חמור אך סביר (הכולל תנודות עונתיות והיערמות), באופן המאיים בהצפת הערים אלכסנדריה, בנגאזי ואלג'יר כמו גם חלקים נרחבים מחופי תוניסיה.<sup>33</sup>

בנוסף להשלכות הסביבתיות, כלכליות, והבריאותיות של שינויי אקלים, הרי שהם נחשבים כ"מכפילי איומים" המחדדים מתחים כלכליים-חברתיים ואתניים, מייצרים תנאים לצמיחת שחקנים תת-מדינתיים כולל ארגוני טרור, ועלולים להוביל להגירה המונית ולערער יציבות שלטונית. הדבר נכון במיוחד במדינות המזרח התיכון הסובלות גם מפערים נרחבים בין קבוצות, היעדר מוסדות, משילות רעועה וגידול אוכלוסייה מהיר במיוחד. בעוד שמדינות האזור נבדלות זו מזו ביכולתן להתמודד עם משבר האקלים, הרי שההשפעות חוצות הגבולות של האתגר עלולות להשפיע על החוסן האקלימי והביטחוני באזור כולו.<sup>34</sup> מלחמת האזרחים בסוריה, שהחלה בין השאר על רקע בצורת שדחקה 1.5 מיליון איכרים לערים והחריפה מתחים ולחץ על תשתיות קיימות, היא דוגמה שימושית בהקשר זה.<sup>35</sup>

ריבוי הפעילות הדיפלומטית האזורית בשנתיים האחרונות, כולל שיקום יחסי קטר עם שאר מדינות המפרץ (מדינות ה-GCC), נרמול יחסי תורכיה עם איחוד האמירויות, ערב הסעודית, מצרים וישראל, חזרתה של סוריה לחיק העולם הערבי, נרמול יחסי איחוד האמירויות וערב הסעודית עם איראן, וכמובן

<sup>27</sup> Mekelberg, Y. (2022), 'Without urgent action on climate change, the Middle East will become uninhabitable', TRENDS Research & Advisory, 23 March 2022, <https://trendsresearch.org/insight/without-urgent-action-on-climate-change-the-middle-east-will-become-uninhabitable/>

<sup>28</sup> Duenwald, Christoph, Yasser Abdih, Kerstin Gerling, et al. "Feeling the Heat: Adapting to Climate Change in the Middle East and Central Asia." International Monetary Fund (IMF), Departmental Papers 2022, no. 008 (2022). [file:///C:/Users/Shira%20Efron/Downloads/ACCMECAEA%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Shira%20Efron/Downloads/ACCMECAEA%20(1).pdf)

<sup>29</sup> Rutger Willem Hofste, Paul Reig and Leah Schleifer, "17 Countries, Home to One-Quarter of the World's Population, Face Extremely High Water Stress," World Resources Institute, August 6, 2019 <https://www.wri.org/insights/17-countries-home-one-quarter-worlds-population-face-extremely-high-water-stress>

<sup>30</sup> Ferid Belhaj and Ayat Soliman, "MENA Has a Food Security Problem, But There Are Ways to Address It," The World Bank, September 25, 2021 <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2021/09/24/mena-has-a-food-security-problem-but-there-are-ways-to-address-it>

<sup>31</sup> Duenwald et al., 2022

<sup>32</sup> Chenar Chalak, "Dust storm hospitalizes thousands across Iraq, Kurdistan Region," May 16, 2022, <https://www.rudaw.net/english/middleeast/iraq/160520224>

<sup>33</sup> Wehrey, Frederic, and Fawal, Ninar, "in the Middle East and North Africa: Adapting Through Inclusive Governance," Carnegie Endowment for International Peace, February 24, 2022 <https://carnegieendowment.org/2022/02/24/cascading-climate-effects-in-middle-east-and-north-africa-adapting-through-inclusive-governance-pub-86510>

Duenwald et al., 2022

<sup>34</sup> Sagatom Saha, "How climate change could exacerbate conflict in the Middle East," MENA Source, Atlantic Council, May 14, 2019 <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/how-climate-change-could-exacerbate-conflict-in-the-middle-east/>

<sup>35</sup> כרמית ולנסי, שירה עפרון וקים נח. עשור למלחמה בסוריה: שינויי אקלים, יציבות פוליטית ומה שביניהם, מבט על, גיליון 1449, 24 במאס 2021, המכון למחקרי ביטחון לאומי, <https://www.inss.org.il/he/publication/syria-climate-change>

הסכמי אברהם – מהווים אינדיקציה כי מדינות האזור בשלב זה מעדיפות שיח על פני עימות. האיומים האקלימיים, בשילוב הנסיבות הדיפלומטיות וועידות האקלים COP27 שהתקיימה במצרים בנובמבר 2022 ו-COP28 שצפויה להתקיים באיחוד האמירויות בנובמבר-דצמבר 2023, מייצרים תמריץ מובנה לשיתוף פעולה תוך-אזורי.<sup>36</sup>

כפי שמדגים החלק הבא, קיימות מסגרות אזוריות רשמיות לשיתוף פעולה סביבתי ובנושאים הקשורים לשינויי אקלים. ואולם, שילוב הנסיבות הייחודי מסמן כי קיים פוטנציאל שדרוג שיתוף הפעולה בתחומים אלו עד לכדי בניית פורומים ייעודיים.

## 5. פורומים אזוריים במזרח התיכון, עם ובלי ישראל

יזמות אזוריות לשיתופי פעולה רב צדדים קיימות גם באזור המזרח התיכון לאורך שנים רבות. מהליגה הערבית<sup>37</sup> שהוקמה בשנת 1945, דרך התארגנויות אזוריות קטנות יותר כמו מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ<sup>38</sup> ופורום מדינות המג'רב שהוקם בשנות ה-70-80. במרבית המסגרות האזוריות ישראל לא השתלבה, משום שאיננה ערבית או מוסלמית. יתרה מזאת, תחת הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך, מסגרות אזוריות בדגש על הליגה הערבית, אף שימשו מצע לפעילות נגד ישראל. שיתוף פעולה אזורי חדש יחסית הוא כנס בגדד לשיתוף פעולה (Baghdad Conference for Cooperation and Partnership), המביא יחד את מדינות האזור, ללא ישראל, וכן שחקנים בינלאומיים בראש ובראשונה כדי להביא יציבות לעיראק, וכמו כן על מנת לקדם שיתוף פעולה לטובת יציבות אזורית רחבה.<sup>39</sup>

ישנן גם יזמות אזוריות נוספות הממוקדות בנושאי סביבה ואקלים, בנוסף לאקופיס שהוזכר קודם כארגון לא-ממשלתי. כך למשל ארגון שיתוף פעולה במפרץ הפרסי בין שמונה מדינות כולל איראן להגנת המרחב הימי מזיהומים (Regional Organization for the Protection of the Marine Environment),<sup>40</sup> וכן ארגון שיתוף פעולה בין מדינות ערב לאו"ם המוקדש לנושא השפעות שינויי אקלים על משאבי המים בעולם הערבי (Regional Initiative for the Assessment of the Impact of Climate Change on Water Resources and Socio-Economic Vulnerability in the Arab Region – RICCAR).<sup>41</sup>

דוגמה נוספת שעלתה לכותרות היא היוזמה הירוקה בהובלת ערב הסעודית (Saudi Green Initiative), שהושקה ב-2021 כדי להיאבק בשינויי האקלים ובתופעת המדבור, ושבמסגרתה מתוכננים פרויקטים לנטיעות עצים, קידום אנרגיות מתחדשות, ושמירה על מגוון ביולוגי, לצד יצירת שוק פיננסי

<sup>36</sup> Efron, Shira. A MENA regional approach to address the implications of climate change, 'Building a Cooperative Regional Security Architecture in the Middle East', Chatham House, October 20, 2022, <https://kalam.chathamhouse.org/articles/a-mena-regional-approach-to-address-the-implications-of-climate-change>

<sup>37</sup> הליגה הערבית הוקמה ע"י מצרים והבריטים בשנת 1945, היא התחילה כפורום של 7 מדינות וכיום מאגדת 22 מדינות ערביות באזור המזרח התיכון וצפון אפריקה.

<sup>38</sup> מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC-Gulf Cooperation Council) מאגדת בתוכה שש מדינות (כווית, ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, עומאן, בחריין וקטר). היא הוקמה בשנות ה-80 כדי לייצב את האזור במהלך מלחמת עיראק-איראן באמצעות הידוק שיתופי פעולה ביטחוניים וכלכליים.

<sup>39</sup> Italian Institute for International Political Studies (USPI), The 2nd Baghdad Conference: A starting point for regional stability? December 22, 2022

<https://www.ispionline.it/en/publication/2nd-baghdad-conference-starting-point-regional-stability-37114>

<sup>40</sup> <https://ropme.org/> Regional Organization for the Protection of the Marine Environment -

<sup>41</sup> Regional Initiative for the Assessment of Climate Change Impacts on Water Resources and Socio-Economic Vulnerability in the Arab Region (RICCAR) - <https://riccar.org/index.php/riccar>



לסחר בפחמן, הנפקת אגרות חוב ירוקות ועוד. היוזמה מבקשת לאחד את מדינות המזרח התיכון לתוכנית פעולה. ישראל אינה חברה ביוזמה כיום אך זהו כר מעניין להשתלבות עתידית.<sup>42</sup>

לעומת יוזמות אלו, ישראל אכן משתתפת בשנים האחרונות בפורומים אזוריים שונים. למשל, ישראל שותפה באמנת ברצלונה, מסגרת רב-צדדית העוסקת בהגנה על הים התיכון, וחתומה על מספר פרוטוקולים בנושאים כגון תנועת אוניות וסחורות, וטיפול בפסולת. תחת האמנה פועלים שישה מרכזים העוסקים בנושאים מקצועיים כמו מגוון ביולוגי וכלכלה מעגלית, ומרכזים אירועים ופעילויות. נציגים מקצועיים של המשרד להגנת הסביבה משתתפים בכנסים של האמנה שם הם פוגשים נציגים אזוריים, אף ממדינות אויב כמו לבנון וסוריה. בחלק מהמפגשים נציגים ישראלים תורמים מהידע שלהם בעיקר בנושאי התפלה וניהול מים, הממצבים את המדינה כבעלת מומחיות וידע ייחודיים לתרום. ישראל, כחלק מאגן הים התיכון, מייחסת חשיבות גדולה לאמנה ולמפגשים, משלמת דמי חברות לאמנה, והגדירה בעלי תפקידים ייעודיים במשרד להגנת הסביבה שמנהלים את הקשר מול המזכירות המרכזית (אף שנשמרת גמישות והנציגים הישראלים במפגשים נבחרים בהתאם לתפקידים המקצועיים). בחלק מהכנסים והמפגשים, הנציגים הישראלים נאלצים להתמודד עם האשמות של נציגים פלסטינים, אך לרוב המפגשים נותרים מקצועיים ומנוטרלים מפוליטיקה.<sup>43</sup>

פורום משמעותי נוסף שישראל לוקחת בו חלק הוא פורום הגז האזורי במזרח אגן הים התיכון (EMGF East Mediterranean Gas Forum -). זהו ארגון רשמי בינלאומי שנוסד פורמלית בספטמבר 2020 בקהיר, ומטרתו המוצהרת הינה לפתח את שוק הגז האזורי ולקדם ביטחון אנרגטי. מאגרי הגז הטבעי של ישראל מחזקים את מעמדה במסגרת זו. הקמת הפורום ארכה כמעט שלוש שנים, והיתה כרוכה בהתמודדות עם מורכבויות שונות, במיוחד בהקשר הישראלי-פלסטיני, כמו למשל בשאלות לגבי מעמדה של הרשות הפלסטינית, והאם היא נרשמת בפורום כמדינה. בפורום הגז לכל מדינה יש זכות וטו, והפלסטינים הטילו וטו על כניסת איחוד האמירויות לאחר חתימתם על הסכמי אברהם - החלטה שישראל נאלצה לקבל. מיקודו של פורום הגז בנושא ספציפי מאפשר לעסוק רק בסוגיות מקצועיות ולנטרל סוגיות פוליטיות. פורום הגז מדגים את הפוטנציאל בשיפור היחסים וקשרים המקצועיים בין ממשלות ומשרדים מקצועיים, במיוחד בין ישראל ומצרים. במסגרת זו שבה היא שותפה אך לא נמצאת בחזית, ישראל לומדת להתנהל כחלק ממסגרת בינלאומית שיש בה יחסי תלות בין המדינות החברות.<sup>44</sup>

יוזמה משמעותית מאד בתחום האקלים המקודמת באזורנו היא היוזמה הקפריסאית (EMME-CCI - The Eastern Mediterranean and Middle East Climate Change Initiative). היוזמה הקפריסאית מובלת על ידי ממשלת קפריסין ושותפות בה 19 מדינות מהאזור, כולל ישראל באמצעות נציגות משרד החוץ והמשרד להגנת הסביבה. היוזמה מחולקת לשני דרגים – דרג ממשלתי ודרג אקדמי מקצועי. עיקר העשייה נסוב סביב בניית ידע מדעי וגיבוש מסמכי המלצות במסגרת 13 קבוצות נושאות בהן משתפים פעולה מדענים מהאזור כולל מערב הסעודית, איראן, לבנון וישראל.<sup>45</sup> בסוף, לאחר מפגש בדרג שרים וראשי ממשלות ב-COP27 שהסתכם בהצהרה משותפת בדבר הנכונות לשתף פעולה בהתמודדות עם משבר האקלים,<sup>46</sup> היוזמה עברה לשלב הבא שייעודו גיבוש תוכנית פעולה למדינות השותפות והקמת מוסדות מנהלים הכוללים מזכירות אשר תעסוק בניהול הפעילות ומועצה עליונה שתכלול נציגים מהמדינות השונות. התפיסה המנחה היא שהמדינות השותפות אינן מחויבות בנקיטת

<sup>42</sup> אתר היוזמה הסעודית: [/https://www.greeninitiatives.gov.sa/mgi-summit](https://www.greeninitiatives.gov.sa/mgi-summit)

<sup>43</sup> מידע על השתתפות ישראל באמנת ברצלונה מתבסס על ראיונות עם בעלי תפקידים מהמשרד להגנת הסביבה.

<sup>44</sup> מידע על פורום הגז ועל מקומה של ישראל בתוכו מתבסס על ראיונות עם מספר בעלי תפקידים במשרד האנרגיה, רשות החשמל ותעשיית הגז.

<sup>45</sup> עוד על קבוצות העבודה אפשר לקרוא כאן:

[https://www.gov.il/BlobFolder/news/climate\\_change\\_meeting\\_environment\\_ministers\\_from\\_region/he/news\\_files\\_2022\\_Concept%20Note%20and%20Scoping%20Profiles%20211213.docx\\_.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/climate_change_meeting_environment_ministers_from_region/he/news_files_2022_Concept%20Note%20and%20Scoping%20Profiles%20211213.docx_.pdf)

<sup>46</sup> [https://www.gov.il/he/departments/news/climate\\_change\\_meeting\\_environment\\_ministers\\_from\\_region](https://www.gov.il/he/departments/news/climate_change_meeting_environment_ministers_from_region)

פעולות מסוימות, אלא שמדובר בתשתית המאפשרת מגוון מסלולים והזדמנויות ליצירת שיתופי פעולה התנדבותיים בין המדינות החברות.<sup>47</sup>

לפני כשנתיים ישראל השיקה מהלך שיתוף פעולה אזורי בהזמנת נציגי איחוד האמירויות, בחריין, מצרים, מרוקו וסודן, ובהשתתפות ארה"ב כמשקיפה, למפגש פסגה בנגב בדרג שרי חוץ. לאחר המפגש הוחלט לבנות את פורום הנגב, פורום רב-צדדי של המדינות האמורות, אשר יתכנס אחת לשנה כל פעם באירוח של מדינה אחרת ובעיר מדברית. במסגרת הפורום, שהושק רשמית בבחריין ביוני 2022, הוקמו שש קבוצות עבודה שחלקן נושקות לנושא האקלימי: אנרגיה, ביטחון מים ומזון, בריאות, חינוך, תיירות וביטחון. כל קבוצת עבודה מובלת במשותף על ידי שתי מדינות.<sup>48</sup> התכנים והמטרות של הקבוצות עדיין בתהליכי עבודה ועל מנת לסייע בתהליך החל מכן המחקר ה- האמריקאי ה-Atlantic Council בפרויקט ה-N7, שמביא מומחים מהאזור כדי להציע רעיונות לפרויקטים אזוריים שיקדמו קבוצות העבודה הרשמיות.<sup>49</sup> ירדן הוזמנה למפגש הפסגה בנגב ולפורום, אך עד כה סירבה להצטרף. על פי ראיונות עם גורמים בארה"ב, ההתקדמות בפורום הנגב איטית ולא כל המדינות החברות מביעות עניין בשותפות זו. גם נוכח הישגים כמו הסכם סחר חופשי שנחתם במרץ 2023 בין ישראל ואיחוד האמירויות, שיתוף הפעולה הרחב מתעכב. מפגש בדרג שרים של פורום הנגב שאמור היה להתקיים במרוקו במרץ 2023 נדחה עד להודעה חדשה, ככל הנראה כחלק ממגמה כללית יותר של עיכוב הזמנה של ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו לאיחוד האמירויות, גינויים ופניות של איחוד האמירויות בחריין, מצרים וירדן לאו"ם בנוגע להתנהלות ישראל מול הפלסטינים, והתקררות של הסכמי אברהם.<sup>50</sup> עם זאת, הנושאים המקצועיים שבהם מתמקד הפורום ושיתוף הפעולה בין דרגי העבודה, טומן הזדמנויות חשובות לקידום חשיבה אזורית אודות אתגרים משותפים, ולביסוס פורום הנגב כמסגרת אזורית רב-צדדית מובילה, במידה שהצדדים יצליחו להתגבר על מגוון אתגרים ובמיוחד החסמים הדיפלומטיים.

## 6. רעיונות לסוגי פורומים אקלימיים במזרח התיכון

על אף שקיימות מסגרות שיתוף פעולה אזוריות, שבחלקן ישראל אף חברה, קיים פוטנציאל ביצירת פורום אקלימי אזורי ייעודי. על פורום זה להיבדל מהיוזמה הקפריסאית, בכך שיתמקד במדינות המזרח התיכון (ולאו דווקא בגישה המרחיבה לאגן הים התיכון אם כי זו גם אפשרות שלה יתרונות רבים, כתת-יוזמה הנגזרת מהיוזמה הקפריסאית) וכן באדפטציה ובנושאים שהיוזמה הקפריסאית פחות ממוקדת בהם. ניתן להגדיר שני סוגי שיתופי פעולה שפורומים אקלימיים אזוריים יכולים לקדם. הראשון הוא שיפור התגובה האזורית לאירועי חירום אקלימיים, כדוגמת הצפות, שריפות או מחסור חמור במזון, למשל באמצעות מיסוד תשתית לסיוע הדדי. הסוג השני של שיתוף פעולה הוא במניעת משבר באמצעות שיפור החוסן האזורי לתרחישי אקלים שונים תוך הגדלת המשאבים ושיפור זמינותם למדינות השותפות, כולל בהקשרי חקלאות אזורית בת קיימא, שמירה על מקורות מים, מעבר לאנרגיות מתחדשות, שיפור חוסן של שרשראות אספקה והשקעה ואימוץ של טכנולוגיות ואסטרטגיות הייחודיות לאתגרי המזרח התיכון.

מכיוון שמענה לאסונות ובניית חוסן הם קריטיים עבור כל מדינות האזור, אך בה בעת מייצגים נושאים "רכים" הפחות שנויים במחלוקת, משבר האקלים עשוי להפוך להזדמנות של שיתוף פעולה גם בין

<sup>47</sup> לאתר היוזמה הקפריסאית: <https://emme-cci.org>

<sup>48</sup> [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1861\\_2022](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1861_2022)

<sup>49</sup> N7 Initiative - <https://www.atlanticcouncil.org/n7-initiative/>

<sup>50</sup> AFP, Morocco increasingly struggles to balance Israel ties with support for Palestinians, March 29, 2023 <https://www.timesofisrael.com/morocco-increasingly-struggles-to-balance-israel-ties-with-support-for-palestinians/>

יואל גוז'נסקי, אילן זלאיט, אודי דקל, "בין חווארה לאבו-דאבי: מסתמן אתגר גובר לנורמליזציה", מבט על, גיליון 1700, 22 במרס 2023, <https://www.inss.org.il/he/publication/huware>

מדינות בעימות. פורום כזה עשוי לכלול את מדינות האזור הקרובות - ישראל, ירדן, פלסטינים, מצרים, איחוד האמירויות, בחריין, ערב הסעודית, תורכיה ובעתיד גם לבנון וסוריה. לאור האתגרים הדיפלומטיים, פורום כזה יכול להתחיל בשיתוף פעולה של נציגי חברה אזרחית ועסקית, אך בתמיכה כלכלית ממשלתית, מתוך הבנה כי פורום כזה יכול לסייע בבניית ערוצי קשר בין מדינות, לסייע בדה-אסקלציה, ואף בעתיד להתפתח למסגרת רשמית. מומלץ שישראל תשקיע משאבים בהקמת פורום כזה ובהובלתו אך תישאר מאחורי הקלעים לאור מתחים עם חלק ממדינות האזור, ובמקום זאת תאפשר לשחקן אזורי אחר להוביל (כפי שמצרים עושה בפורום הגז האזורי) או לשחקן בינלאומי.

שיתופי פעולה מוצעים לפורום אקלימי מזרח-תיכוני:

- סיוע באירועי חירום אקלימיים – כבר כיום, מדינות האזור (למשל ישראל, הרשות הפלסטינית, תורכיה, קפריסין, מצרים וירדן) מסייעות זו לזו באירועי מזג אוויר קיצון, בעיקר בהתמודדות עם שריפות ענק. בהתחשב בעלייה הצפויה בתדירות אירועים אלו ובעוצמתם לאור שינויי האקלים, מוצע למסד את שיתוף הפעולה הקיים בתחום ולהרחיבו לשותפויות נוספות. מסגרת זו יכולה לפתח מגנני סיוע הדדיים סדורים שאינם אד-הוק, ולאפשר הכשרות ותרגילים משותפים, פיתוח תפיסת לחימה, איגום משאבים וצבירת נכסים משותפת (למשל צי כבאיות יבשתי ואווירי). פורום כזה יכול לסייע גם באירועי חירום אחרים כגון רעש אדמה, כפי שהדגימה ההתגייסות העולמית והאזורית, כולל זו של ישראל, לאחר רעידת האדמה בתורכיה בפברואר 2023.<sup>51</sup>
- פורום מזג אוויר אזורי שיפתח מערכות אזוריות להתרעה מוקדמת על אירועי מזג אוויר קיצוני וחיבור מערכות אלו לשם ניתוחי השפעות חוצות גבולות, כולל באזורים כמו עזה, שם התרעה תוכל לסייע במניעת פגיעות בנפש וברכוש משטפונות.
- מרכז מחקר ופיתוח ייעודי להתמודדות עם בעיות האקלים הייחודיות לאזור, ביניהן חקלאות מדברית ומיתון פגיעתן של סופות אבק בייצור אנרגיה סולארית ובתשתיות חשמל. מרכז מחקר ופיתוח יכול להתפתח על בסיס מודל מאיץ החלקיקים בירדן (SESAME - Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East) שנוסד בירדן ב-2017, במימון האיחוד האירופי ובשיתוף האו"ם, ומחבר מדענים מישראל, הרשות הפלסטינית, איראן, תורכיה, מצרים וירדן, החוקרים במשותף תחומי פיסיקה באמצעות המאיץ.<sup>52</sup>
- פורום ביטחון מזון אזורי שיכלול בין היתר מחקר ופיתוח, החלפת ידע, גיוון משותף של מקורות יבוא מזון שרוב מדינות האזור תלויות בהם, שיפור חוסן של שרשראות אספקה, הפחתת בזבז מזון, שיתוף פעולה פיננסי בשוק הסחורות, בחינת ההיתכנות של מרכז סחר דגנים אזורי והתחייבויות להימנע מהגבלות יצוא מזון ואף לסייע בזמן משבר.
- פורום הגנה על מערכות ימיות בין אם בים התיכון לבד או גם בשילוב הים האדום. אזור הים התיכון פגיע במיוחד לשינויי אקלים עם עליית פני הים שעשויה להגיע תחת תנאים מסוימים אף ל-1 מטר עד אמצע המאה, ולהביא להמלחת קרקעות ומקורות מים באקוויפר החוף ולהצפות שיסכנו תשתיות ומיליוני בני אדם. בהקשר זה נהוג לציין את הערים אלכסנדריה במצרים, אלג'יר באלג'יריה ובנג'זי בלוב כמועדות לפורענות במיוחד, בנוסף לאזורים גדולים מחופי ואזורי התיירות של תוניסיה. טמפרטורות ים גבוהות משנות את המערכות הטבעיות באופן המשפיע על בעלי החיים והקהילות המתפרנסות מהים. פורום, שיוקדש לאתגרי הים התיכון, יוכל להתחבר ליוזמה הקפריסאית בדגש על הטמעת מחקר לתהליכי קבלת החלטות מדיניות.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Ynet, "מבצע סיוע החירום האזרחי הגדול בישראל לנפגעי רעש האדמה בטורקיה", 14 בפברואר 2023  
<sup>52</sup> למידע נוסף על sesame: <https://www.sesame.org.jo/about-us/what-is-sesame-h>

<sup>53</sup> Efron, Chatham House, 2022

## 7. סיכום והמלצות

מסמך זה הציג את קונספט הפורום האזורי על מגוון תצורותיו, סקר פורומים אזוריים בעולם ובאזור המזרח התיכון, דן בחשיבותם של פורומים כאלו, ביתרונותיהם ובחסרונותיהם, והציע רעיונות להקמת פורום אקלים אזורי. פורום אזורי אמנם דורש השקעת משאבים ניכרת של כל מדינה ומגביר יחסי תלות הדדיים אך יתרונותיו עולים על חסרונותיו, במיוחד בהיותו ערוץ תקשורת ישיר בין מדינות, בעל סיכוי לחיזוק שיתופי פעולה ולשיפור החוסן האזורי ובעקיפין החוסן המדיני. הדבר נכון במיוחד בהקשר של ישראל השואפת להיטמע במרחב, ושעל אף שהוחרגה מרוב המסגרות האזוריות לאורך ההיסטוריה, מקיימת כעת קשרים רשמיים ולא-רשמיים עם שחקנים אזוריים רבים המאפשרים שילוב בפורומים רב-צדדיים באופן חסר תקדים. ואולם, כדי למצות את הפוטנציאל ולמנף את אופיו חוצה הגבולות של משבר האקלים בשילוב הנסיבות הדיפלומטיות האזוריות, מומלץ כי ישראל תקדיש תשומת לב ומשאבים נדרשים לנושא, ותפעל לקדם שיתוף פעולה אזורי אקלימי תוך יישום התובנות וההמלצות הבאות:

### תיעוד צעדים פרקטיים שניתן לקדם על בסיס מסגרות שיתוף הפעולה הקיימות

ישראל כבר היום שותפה במספר התארגנויות אזוריות ועל בסיסן יכולה למנף אינטרסים מדיניים ואקלימיים. החלק המדיני של היוזמה הקפריסאית, למשל, נמצא כרגע בתהליך פיתוח, במסגרתו מדינות מתבקשות להוביל ולקבל על עצמן תחומי אחריות. מוצע כי ישראל תתנדב לרכז את אחד מערוצי הפעילות של היוזמה, בדגש על תחומים בהן לישראל יש יתרונות מובהקים כמו חקלאות ומים. בנוסף, מומלץ כי ביציקת התוכן אל קבוצות העבודה של פורום הנגב, יושם דגש על נושאים אקלימיים החשובים למדינות המזרח התיכון כמו התמודדות עם מדבור, סופות חול ואבק, אקלים ואיי חום עירוניים ועוד. גם פורום הגז יכול להתרחב מעבר למנדט המקורי ולשמש מצע לעיסוק באנרגיות מתחדשות ומעבר לכלכלה דלת פחמן (רעיון אשר כבר עלה בעבר). כדאי שישראל תנסה להשתלב ביוזמה הסעודית ואף באמצעות דיפלומטיה בערוץ שני (Track two) תתחבר למאמצי כנס בגדד. חשוב שאם ישראל תיזום הקמת פורום אקלים חדש, שתעשה זאת בהתחשבות ובאופן שישלים את היוזמות הקיימות ולא בדורסנות ובצורה שתיתפס כניסיון החלפה של מסגרת קיימת, ושתעשה זאת יחד עם שותפות אזוריות או בינלאומיות או גם וגם.

### תמיכה בחברה האזרחית וחיפוש סיפורי הצלחה

הניסיון העולמי מלמד כי התארגנויות ומפגשים שונים יכולים להפוך בהדרגה למסגרת רב-צדדית קבועה, ועל כן ישנה חשיבות בהשתתפות מדינית בכנסים ושיתופי פעולה בלתי רשמיים וכן בתמיכה בארגוני חברה אזרחית ושחקני מגזר פרטי המעורבים בשיתופי פעולה אזוריים. כמו כן, מוצע כי ישראל תפעל בהדרגה ותחפש סיפורי הצלחה, אפילו צנועים, שניתן להרחיב לשיתופי פעולה משמעותיים יותר. פרויקט מכירת האנרגיה הסולארית מירדן לישראל תמורת מים מותפלים בכיוון ההפוך (Prosperity Blue and Green) הוא דוגמה ליוזמה שהחלה באקופיס, ארגון חברה אזרחית, שפותח לכדי הסכם מדיני חשוב שחשוב למצותו ואולי אף להרחיבו לכלול את הרשות הפלסטינית.

### שינוי גישה: מ"עם לבדד ישכון" לחלק ממשפחת עמי המזרח התיכון

אחד המאפיינים של מדינת ישראל הוא שהיא רגילה לפעול באזור באופן בודד יחסית, וחוששת מיצירת יחסי תלות עם מדינות אחרות. ישראל מתפקדת במידה רבה כמדינת אי: היא דואגת לגיבוי של מקורות מים וחשמל, אינה מחוברת ברשתות לסביבתה, ומקיימת קשרי מסחר מצומצמים עם שכנותיה (אם כי הסכם מים-תמורת-אנרגיה עם ירדן והסכם הסחר החופשי עם איחוד האמירויות עשויים לשנות מגמות אלו). הן במזרח התיכון והן בזירה הגלובלית, ישראל מעדיפה קשרים דו-צדדיים על פני מסגרות רב-צדדיות, בין השאר לאור גישה אנטי-ישראלית באו"ם ובמוסדות בינלאומיים אחרים וכן מתוך תפישה שיחסים דו-צדדיים יכולים לשרת את האינטרסים הישראליים בצורה טובה יותר. גם ביחסים דו-צדדיים,

נטען לעתים כלפי ישראל שהיא אינה מתנהגת כשותפה אלא בפטרונות. במרחב האזורי לישראל מנטליות של "וילה בג'ונגל" ורבים מרעיונותיה לשיתוף פעולה אזורי מבוססים על ההנחה שמדינות האזור רק ישכילו להנות מהיכולות, הטכנולוגיה והידע הישראליים. חשוב שישראל תצא מנקודת הנחה ששיתוף פעולה אקלימי אזורי הוא אינטרס משותף ראשון במעלה, גם עבורה. כמו כן, כדאי שישראל תנהג בענווה, תבקש ללמוד ממדינות אחרות, ותשכיל לבחור מתי לא להיות בחזית. על ישראל ללמוד כיצד למסד ולתמוך בשיתופי פעולה וכיצד להתפשר ולפתח יחסי תלות הדדיים.

### הכרה כי הסכסוך הישראלי-פלסטיני עדיין מהווה חסם להשתלבות אזורית

אחד החסמים להשתתפות ישראלית בפורומים אזוריים ובמזרח התיכון בכלל הוא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ישראל אמנם מבקשת להוכיח שניתן לקדם נורמליזציה עם מדינות ערב מבלי להגיע לשלום עם הפלסטינים, ולרוב מבקשת לנתק את הפן המקצועי מהדיפלומטי כדי להימנע מקשירת קשר בין יחסיה עם מדינות אחרות לבין יחסיה עם הפלסטינים. אולם, הדברים קשורים. אף אם הפלסטינים אינם בראש סדר העדיפויות של מנהיגי ערב בימי שגרה, הרי שבזמנים מתוחים הם עדיין נחשבים כנושא חשוב בדעת הקהל הערבית כפי שמדגימות התגובות האחרונות של מנהיגים בבחריין, מרוקו ואיחוד האמירויות לאמירות וצעדים של חברי קואליציה כמו השרים בצלאל סמוטריץ' ואיתמר בן גביר.<sup>54</sup> ואולם, בחלק מהמסגרות האזוריות הקיימות יושבים ישראלים לצד פלסטינים, מה שמדגים את האינטרסים המשותפים של שני הצדדים ואת היכולת לעבוד יחד. החברות הישראלית ופלסטינית בפורומים מאפשרת לשחקנים אחרים להשתתף בלי צורך לבחור, ולכן מומלץ כי הפלסטינים יהיו שותפים מהשלבים הראשונים של עיצוב שיתוף הפעולה, כי מאוחר יותר קשה לשלבם. דוגמה חיובית בהקשר זה היא פורום הגז, שבו הפלסטינים היו חברים מהשלבים הראשונים, לעומת פורום הנגב שבו לא שותפו הפלסטינים באופן שמקשה לא רק עליהם להצטרף כי אם גם על ירדן, ואף מפחית מהמוטיבציה המצרית להשתתף באופן פעיל. אמנם המסגרות שבהן חברות ישראל והרשות הפלסטינית מובלות בידי שחקנים אחרים (למשל, מצרים ב-EMGF, האו"ם באמנת ברצלונה), אך ישראל והפלסטינים יכולים יחדיו למנף את חברותם בפורום משותף כדי להשיג תמיכה בפרויקטים המפתחים עצמאות פלסטינית, הגנה על מקורות מים, ושיתופי פעולה חוצי גבולות. אף אם מדובר בנושאים מקצועיים צרים, שיתופי פעולה כאלו יכולים לתמוך בגיבוש יחסי אמון בין הצדדים שניתן אולי למנף בנסיבות פוליטיות משופרות לטובת הישגים מדיניים.

<sup>54</sup> Joseph Epstein, "Why the Abraham Accords Are in Danger," Newsweek, March 31, 2023 <https://www.newsweek.com/why-abraham-accords-are-danger-opinion-1791627>; AFP 2023;