



יחסי ישראל עם מדינות ערב: הפוטנציאל הלא-ממומש

עורכים:

ד"ר רועי קיבריק, ד"ר נמרוד גורן, מירב כהנא-דגן

אוקטובר 2020

יחסי ישראל עם מדינות ערב: הפוטנציאל הלא-ממומש
עורכים: ד"ר רועי קיבריק, ד"ר נמרוד גורן ומירב כהנא-דגן

Israel's Relations with Arab Countries: The Unfulfilled Potential
Edited by: Dr. Roei Kibrik, Dr. Nimrod Goren and Merav Kahana-Dagan

© מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית; 2020 / תשפ"א. כל הזכויות שמורות.

ליצירת קשר: info@mitvim.org.il

ISBN 978-965-7617-06-9

תוכן העניינים

5	הקדמה
	ד"ר חוסי קיביריק, ד"ר נמרוד גורן, מירב כהנא-דגן
7	פתח דבר: ישראל במזרח התיכון - הפער בין שיתוף פעולה חשאי לנורמליזציה
	פרופ' אלי פודה
13	הניסיונות הפוליטיים לנתק את יחסי ישראל-ערב מתהליך השלום הישראלי-פלסטיני
	ד"ר יובל בנזימן
22	ישראל ומצרים: שותפות אסטרטגית, ריחוק אזרחי
	השגריר בדימוס ד"ר חיים קורן
31	ישראל וירדן: החמצה היסטורית שעוד ניתן לתקן
	יצחק גל
47	ישראל וערב הסעודית: בדרך לנורמליזציה?
	ד"ר מיכל יערי
58	ישראל ואיחוד האמירויות הערביות: הזדמנויות בהמתנה
	ד"ר מורן זגה
72	ישראל וקטר: יחסים בצל ובחסות הסוגיה הפלסטינית
	ד"ר מיכל יערי
83	ישראל ומרוקו: שיתופי פעולה עם שורשים
	עינת לוי
101	ישראל ועיראק: נתיב אזרחי לשיפור היחסים
	ד"ר רונן זיידל
112	סוף דבר: יחסי ישראל-מדינות ערב - הסוגיה הפלסטינית היא השער למזרח התיכון
	ד"ר מורן זגה וד"ר חוסי קיביריק
122	על אודות המחברים

הקדמה

"אנו מושיטים יד שלום ושכנות טובה לכל המדינות השכנות ועמיהן, וקוראים להם לשיתוף פעולה ועזרה הדדית עם העם העברי העצמאי בארצו. מדינת ישראל מוכנה לתרום חלקה במאמץ משותף לקידמת המזרח התיכון כולו". (מגילת העצמאות, 1948)

יחסי ישראל עם מדינות האזור עברו תהפוכות רבות מאז הכרזת העצמאות. לאורך השנים נעו היחסים על הציר בין מלחמות מרות ועקובות מדם לבין שיתופי פעולה חשאיים. החתימה על הסכם השלום עם מצרים הרחיבה את מנעד היחסים ויצרה פתח ליחסים פורמליים ושיתופי פעולה כלכליים ואזרחיים רשמיים. התקדמות במשא ומתן עם הפלסטינים בשנות התשעים של המאה שעברה הביאה לחתימה על הסכם שלום עם ירדן, ואף לתקופת פריחה קצרה ביחסי ישראל עם מדינות ערב אחרות. אולם, על אף הסכמי השלום עם מצרים וירדן, הקמתה של הרשות הפלסטינית במסגרת הסכמי אוסלו ויוזמת השלום הערבית, לא הצליחה ישראל לבסס יחסי שכנות טובה עם המדינות השכנות ועמיהן, ולבסס שיתופי פעולה ועזרה הדדית לטובת קידום המזרח התיכון כולו.

בעשור האחרון חלו שינויים מרחיקי לכת באזור. התקוממויות עממיות ברחבי המזרח התיכון ערערו את היציבות, הביאו להחלפת משטרים או שליטים, והבהירו לשליטים שנשארו על כסאם כי עליהם לכלכל צעדיהם בזהירות תוך התחשבות בתביעות הציבור. בנוסף, פעילות איראן - בתמיכה בארגוני טרור שונים ברחבי המזרח התיכון, ובפעילות להשגת נשק גרעיני - מיצבה אותה כאיום משותף למדינות ערב הסוניות, ולמדינת ישראל. אל האיום האיראני הצטרפו פעילות הטרור המוסלמי הקיצוני, והאיום של דעא"ש, אשר הפכו אף הם לאתגר משותף עמו מתמודדות מדינות ערב הסוניות וישראל. כמו כן, חלו שינויים באופי המעורבות של המעצמות העולמיות באזור, כאשר ארה"ב סימנה שפניה ליציאה מהאזור, ומאידך רוסיה וסין הגבירו מעורבותן. בקרב ישראל ומדינות ערב אשר נשענו במידה רבה על ארה"ב, הלכה והתבססה תובנה כי לא נכון לסמוך באופן בלעדי על הגיבוי והדאגה של ארה"ב לאינטרסים של בעלות בריתה במזרח התיכון.

על רקע השינויים הגאו-פוליטיים הרחבים הללו, חל שינוי במדיניות הישראלית ובשיח הציבורי הישראלי. נתניהו וממשלתו, אשר נמנעו מקידום משא ומתן לשלום עם הפלסטינים, החלו לטעון כי ניתן להתקדם לנורמליזציה עם מדינות ערב, גם מבלי להתקדם בתהליך השלום עם הפלסטינים. לראייה, נטען ששיתופי הפעולה הנרקמים עם מדינות ערב במזרח התיכון הם חסרי תקדים. טענה זו, אשר גובתה בחשיפה ציבורית גוברת של קשרים שכאלו, הפכה לכלי פוליטי משמעותי, בעל השלכות מדיניות מרחיקות לכת.

זהו הרקע על בסיסו יצאנו לפרויקט המוצג בפרסום זה. כמכון מחקר ומדיניות המתמקד במדיניות-החוץ האזורית של ישראל, ובכלל זה בשייכותה של ישראל גם למזרח התיכון, חשוב היה לנו לבחון את הטענה הזו לעומק, ולעמת אותה ככל שניתן עם המציאות הקיימת והאפשרית. הפרויקט בחן את הקשרים בין ישראל לשבע מדינות ערב מרכזיות: ירדן, מצרים, ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות (אא"ע), קטר, מרוקו ועיראק. עבור כל מדינה, שרטטו החוקרים את הפוטנציאל לשיתוף פעולה בהתבסס על אינטרסים, אתגרים והזדמנויות משותפים, ובהתבסס על היכולות, החזקות והצרכים של ישראל ואתן מדינות. החוקרים תיארו את שיתוף הפעולה הקיים - בתחומים המדיניים, ביטחוניים, כלכליים ואזרחיים - בהתבסס בעיקר על מקורות גלויים, ההיכרות שלהם עם הזירה וראיונות.

המחקרים מצביעים על כך שלמרות תיאורי הפריחה בשיתוף הפעולה בין ישראל ומדינות ערב במזרח התיכון, ועל אף קיומו של שיתוף פעולה מסוים שנמצא במגמת עלייה (בחלקו הגדול ביטחוני וסמוי מהעין הציבורית), ההזדמנויות האסטרטגיות-מדיניות, הכלכליות, החברתיות, האזרחיות והתרבותיות הן משמעותיות מאוד וגדולות באופן ניכר משיתוף הפעולה שמתקיים בפועל. יש פוטנציאל לא-ממומש נרחב ביחסי ישראל עם מדינות ערב, והוא בולט היום לעין יותר מאשר בעבר. המשכו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והיעדר התקדמות משמעותית לכיוון של פתרון, מהווים את החסם המרכזי, נכון לעכשיו, לניצול ההזדמנויות הטמונות בשיתוף הפעולה בין ישראל ומדינות ערב, ומייצרים תקרת זכוכית ליחסים. ההסכם שנחתם באוגוסט 2020 עם איחוד האמירויות מאתגר את התפיסה כי לא ניתן להתקדם לנורמליזציה עם מדינות ערב ללא התקדמות משמעותית בפתרון הסוגיה הפלסטינית. אולם, קשירת ההסכם בין המדינות בהסכמת ישראל להימנע מסיפוח בגדה המערבית, מאששת את הטענה שהדרך לשיתוף פעולה אזורי עוברת דרך הסוגיה הפלסטינית.

בבואה של מדינת ישראל לעצב את מדיניותה ופעילותה באזורים סביב לה, נכון לה ללמוד מהעבר ומהשיעורים שהוא מספק. עליה להתחשב במציאות העכשווית ולהכיר במגבלות, באינטרסים ובתהליכים הקיימים. אולם, לא פחות חשוב, עליה לגזור את פעילותה, להעריך ולבחור בין חלופות שונות, גם אל מול תמונת עתיד אפשרית והרווחים העצומים הטמונים בה. אנו מקווים שמסמך זה יסייע למתעניינים לשרטט את התמונה המורכבת הקיימת והאפשרית של יחסי ישראל עם מדינות מרכזיות בעולם הערבי, ויתווה את הדרך להרחבת שיתוף הפעולה והיחסים הנורמליים של ישראל עם סביבתה במזרח התיכון. כפי שעולה מהמחקרים שבקובץ זה, הפוטנציאל הטמון ביחסים שכאלו הוא רב, והמיצוי שלו עובר דרך תהליך שלום עם הפלסטינים.

פרויקט זה יצא לפועל בזכות תרומתם ושיתוף הפעולה של רבים. בראש וראשונה אנו רוצים להודות לחוקרים ולחוקרות שלקחו בו חלק והובילו את המחקר הממוקד במדינות השונות ובמדיניות ישראל: ד"ר יובל בנזימן, יצחק גל, ד"ר מורן זגה, ד"ר רונן זיידל, ד"ר מיכל יערי, עינת לוי, פרופ' אלי פודה והשגריר בדימוס ד"ר חיים קורן. אנו רוצים להודות לכל מי שלקח חלק במפגשים ובמעגלי החשיבה שקיימנו לאורך הפרויקט, בהם חשפנו את הממצאים ודנו במשמעויות השונות שלהם. אנו רוצים להודות ליונתן גריאני, אשר בסבלנות והתמדה רבה, ריכז ובנה את מאגר המידע הכללי של שיתופי פעולה האזוריים בין ישראל ומדינות האזור. כמו כן, אנו מודים לד"ר אייל ברסלר ושות' על האירוח הנפלא של מפגשי הפרויקט, לרותי סיני על התרגום האיכותי של תוצרי הפרויקט לאנגלית, לשירה הירש ולשיר סיטון על הסיוע בהכנת הטקסט לפרסום, ולקרן פלאושרס וקרן פרידריך אברט על התמיכה והשותפות בפרויקט.

ד"ר רועי קיבריק, ד"ר נמרוד גורן, מירב כהנא-דגן

ירושלים, אוקטובר 2020

פתח דבר:

ישראל במזרח התיכון - הפער בין שיתוף פעולה חשאי לנורמליזציה¹

כרוכ' אלי פודה

בשנים האחרונות מתחולל שינוי משמעותי ביחסיה של ישראל עם סביבתה המזרחית. מלחמת לבנון השנייה (קיץ 2006), המבצעים הצבאיים בעזה ("עופרת יצוקה", חורף 2008-2009; "עמוד ענן", נובמבר 2012; ו"צוק איתן", קיץ 2014), והאביב הערבי (מחורף 2010-2011) יצרו סביבה אזורית חדשה, הנוחה לישראל מבחינה ביטחונית ופוליטית. ממשלות ישראל, בראשות בנימין נתניהו, ראו את ההתפתחויות הללו כתחילתו של חורף אסלאמי, המבשר עליית משטרים אסלאמיים קיצוניים, המובילים את האזור לחוסר יציבות ואנרכיה, וליצירה של איומים חדשים על ישראל. ככל שחלף הזמן, מנהיגי ישראל הבינו כי המהפכות בעולם הערבי יצרו כר של הזדמנויות לישראל באזור. נתניהו עצמו, בהופעתו לפני עצרת האו"ם בספטמבר 2016, התפאר שמדינות רבות באזור מכירות בכך שישראל לא רק שאיננה אויבת שלהן, אלא שהיא בת-בריתן במלחמתן נגד איראן וארגוני אסלאם קיצוניים. הוא סיכם ואמר, כי "קשריה הדיפלומטיים של ישראל עוברים לא פחות מאשר מהפכה".²

יחסיה הדיפלומטיים של ישראל לא עוברים מהפכה, משום שאף מדינה ערבית חדשה לא כוננה קשרים דיפלומטיים עם ישראל, כולל מדינות שקיימו בעבר קשר רשמי ברמה כלשהי, כמו קטר, עומאן, מרוקו, תוניסיה ומאוריטניה. אולם, השינוי הגדול הוא בקיום והתרחבות שיתוף פעולה חשאי בין ישראל וכמה ממדינות ערב וזאת בשל קיומם של מספר אינטרסים משותפים: ראשית, מאבק נגד איראן הפועלת לפתח יכולת גרעינית, וזאת על מנת למלא תפקיד דומיננטי, אם לא הגמוני, במזרח התיכון. לשם כך איראן יוצרת בריתות ושיתופי פעולה עם שלוחיה (proxies) - אלמנטים הקרובים אליה מבחינה פוליטית, אידיאולוגית ודתית (סוריה בהנהגת בשאר אל-אסד והמיעוט העלווי; חזבאללה בלבנון; אל-ח'שד אל-שעבי בעיראק; והח'ותים בתימן). שנית, מאבק נגד גורמי אסלאם סוני ג'יהאדיסטי, כמו ארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש), אל-קאעדה ועוד. שלישית, מאבק מול ארגוני החמאס והג'יהאד האסלאמי בעזה, הנעזרים בעקיפין בתורכיה ובקטר. באמצעות שיתוף הפעולה עם מדינות ערב ישראל פועלת להרתיע את יריבותיה ולשנות את מאזן הכוחות בין המחנות היריבים.

קיומם של יחסים חשאיים עם מדינות באזור אינה תופעה חדשה במדיניות-החוץ הישראלית. למעשה, תופעה זו הייתה קיימת מאז הקמתה של מדינת ישראל ב-1948, ואף עוד קודם לכן בתקופת המנדט הבריטי, כאשר מנהיגים ופקידים ציונים קיימו קשרים חשאיים עם אישים בולטים במרחב הערבי והפלסטיני. לאחר הקמת ישראל נותקו מרבית הקשרים הללו, אולם חלקם המשיכו להתקיים, כמו למשל הקשר עם מלך ירדן עבדאללה, ראשי הקהילה הנוצרית-מארונית בלבנון, אישים בסוריה ועוד.

קשרים חשאיים - ישירים או דרך מתווכים - התקיימו באופן מזדמן גם עם מי שנתפס כאויב הגדול ביותר של ישראל, עבד אל-נאצר, נשיאה של מצרים (1954-1970). ישראל קיימה גם קשרים חשאיים עם מרוקו מאז שנות ה-50, ואף הקימה בה נציגות של המוסד ב-1963; היא סייעה לכורדים במאבקם נגד המשטר העיראקי בבגדאד (1963-1975); סייעה למורדים המלוכנים בתימן במאבקם נגד משטר ההפיכה שנתמך על ידי צבא מצרים (1962-1967); סייעה למורדים בדרום סודן (1969-1972); וכן סייעה למאורנים במלחמת האזרחים בלבנון (1975-1976). אולי הפרק החשוב ביותר בהקשר של הפעילות החשאית היה קיומם של קשרים צבאיים ומודיעניים בין ישראל, תורכיה ואיראן (1958-1979). במקביל, הוקם גם קשר עם אתיופיה וסודאן (באופן חלקי). מערכת קשרים זו כונתה - בהגזמה, יש לומר - "ברית הפריפריה". בין הפריפריה הצפונית לפריפריה הדרומית לא התקיים קשר ממוסד, אולם הן התבססו על קיומם של אינטרסים משותפים: חשש אסטרטגי מפני השתלטות מצרים, בהנהגת עבד אל-נאצר, על העולם הערבי ומרבצי הנפט שלו בחצי האי הערבי, וכן חשש מפני התפשטות האידיאולוגיה הפן-ערבית שחתרה - בסיוע בריה"מ והקומוניזם - לאיחוד כפוי ערבי בהנהגת מצרים.

1 מאמר זה הינו חלק ממחקר מקיף יותר הנמצא בשלבי כתיבה וכותרתו: "סינדרום הפילגש: מדיניות-החוץ של ישראל במזרח התיכון". המחקר עוסק בשיתוף הפעולה החשאי של ישראל עם מדינות האזור ומיעוטיה מאז 1948 ועד היום.

2 לנוסח הנאום, ראו: <https://www.gov.il/he/departments/news/speechun220916>

הקשר החשאי שישראל רקמה עם חלק מהמדינות השכנות והמיעוטים היה תולדה לא רק של חששות מפני איומים צבאיים ריאליים, אלא גם מתחושת בידוד שליוותה את תפיסת עולמם של מרבית מקבלי ההחלטות בישראל. תחושה זו עוצבה במידה רבה על ידי המורשת ההיסטורית של היהודים בגולה שתומצתה במושג התנכ"י "עם לבד ישכון ובגויים לא יתחשב" (במדבר, כ"ג). הרצון לפרוץ את חומת הבידוד הביא לשתי תוצאות: האחת, דילוג מעבר לחומת הבידוד הערבית לעבר אירופה, ארה"ב, אסיה ואפריקה; והשנייה, ניסיונות עקשניים למצוא מסילות ונתיבים למדינות, מיעוטים ואישים, שהיו מוכנים לשתף פעולה, גם אם בסתר. הבעיה העיקרית של שיתוף פעולה זה היה שהוא התנהל בעיקרו עם גורמים המרוחקים מהלב הגיאוגרפי של המזרח התיכון ושאינם משתייכים לקבוצת הרוב באזור - ערבים סונים (כלומר, תורכיה, איראן, כורדים); מיעוטים הסובלים מבעיות לגיטימציה בארצם (מארונים בלבנון, נוצרים בסודאן); או מדינות ערביות סוניות המצויות בשולי המזרח התיכון ואינן ממלאות תפקיד מרכזי בפוליטיקה הערבית (מרוקו, סודאן).

קשרים חשאיים עם מדינות ומיעוטים שכנים הפכו אפוא למאפיין קבוע במדיניות-החוץ הישראלית. ניתן לכנות מאפיין זה בשם "סינדרום הפילגש"; לסינדרום זה כמה מאפיינים בולטים: ראשית, היחסים מתנהלים בחשאיות; למונח זה נלווית לעיתים משמעות שלילית, משום שהיא טומנת בחובה רמייה והונאה. אהרן קליימן הציע להשתמש במונח "דיפלומטיה שקטה" (Quiet Diplomacy), המתארת פעילות המתנהלת בסתר לשם השגת מטרות חיוביות, כגון שלום, הרתעה ו/או איזון המערכת מול יריב החותר להגמוניה.³ ואכן, חלק גדול ממערכות היחסים החשאיות של ישראל עם שכנותיה - למשל עם מרוקו ורומניה בקידום השלום עם מצרים, עם ירדן מול סוריה ואש"ף, או כיום עם מדינות ערביות סוניות מול שאיפותיה האזוריות של איראן - יכולות להיות מוגדרות כ"דיפלומטיה שקטה".

החשאיות שישראל ושותפותיה נקטו נשמרה לעיתים אף בפני ארה"ב, בעלת הברית החשובה ביותר של ישראל. גילוי של הקשרים - בין אם מכון באמצעות הדלפה או באופן מקרי - גרר בדרך כלל הכחשה או הפסקת הקשר באופן מידי. מבחינת ישראל, יש לממד הפומבי של היחסים חשיבות רבה הן מבחינת הרצון להשיג הרתעה מול אויבים משותפים והן מבחינת הרצון לחזק את הלגיטימציה בחברה ובאזור. אולם, הצד השני התעקש בדרך כלל לשמור על חשאיות, וזאת מתוך חשש לפגיעה ביציבות ובלגיטימציה של המשטר (או המיעוט) אם יואשם בנטישת מחויבותו לעניין הפלסטיני. רצח מלך ירדן, עבדאללה, ב-1951, בשל קשריו עם ישראל (ובהמשך של סאדאת, נשיא מצרים; ובשיר ג'ומייל, מנהיג הפלנגות ונשיאה הנבחר של לבנון), שימש אות אזהרה לאישים בעולם הערבי לגבי הגורל הצפוי להם אם ייודע דבר שיתוף הפעולה. בלית ברירה, ישראל נאלצה לקבל את כללי המשחק החשאיים. אולם, היו לא מעט מקרים בעבר שמנהיגים קצרי רוח בישראל (שמעון פרס ומנחם בגין היו שתי דוגמאות בולטות לכך) חיפשו דרך להתפאר בקשריהם והדליפו מידע או פיזרו רמזים, שהביכו את משתף הפעולה וגרמו לניכורו או אף להפסקת שיתוף הפעולה מצדו.

המאפיין השני של סינדרום הפילגש הוא קיומם של אויבים משותפים, היוצרים הבנה בקרב משתפי הפעולה, כי "האויב של האויב שלי [או של השכן שלי] הוא ידיד שלי". הבנה זו יכולה להתקיים רק בין משטרים או מנהיגים פרגמטיים, המונעים על ידי גישה מדינית ריאליסטית ולא על ידי אידיאולוגיה המגבילה מטבעה את מרחב הפעולה המדינית. למעשה, בכל אחד ממקרי הבוחן של שיתופי הפעולה החשאיים של ישראל היה קיים אויב משותף בדמות מדינה, מנהיג, אידיאולוגיה (או שילובם) שהביא גורמים שלא היו בעלי ברית (ואפילו אויבים) בימים כתיקונם לשתף פעולה נגד אויב שנתפס כמסוכן ומאיים יותר, הן על המדינה המשתפת פעולה והן על המערכת בכללותה.

המאפיין השלישי הוא שמערכת היחסים בדרך כלל אינה נמשכת זמן רב, אולם בתקופה שהיא נמשכת היא אינטנסיבית. דבר זה נובע מכך שמערכת זו מבוססת בעיקרה על קיומם של אינטרסים פרטיקולריים בני חלוף המתאימים לזמן מסוים או למשטר מסוים. הואיל ומערכת יחסים זו אינה מבוססת על ערכים משותפים קבועים, אלא על צרכים משתנים, יש להניח כי היא תיעלם בעת התרחשות שינוי דרמטי (כמו הפיכה, מהפכה או מלחמה), או תתפוגג מאליה במקרה של השתנות האינטרסים. תפיסה זו באה לידי ביטוי מדויק באמירה של שר החוץ אבא

3 Aharon Klieman, "Statecraft in the Dark: Israel's Practice of Quiet Diplomacy," *Jaffee Center for Strategic Studies*, Tel Aviv University, 1988, pp. 8-10;

לאבחנה בין דיפלומטיה "פומבית" ל"שקטה", ראה אבא אבן, "הדיפלומטיה החדשה: יחסים בינלאומיים בעידן המודרני" (ת"א: עידנים/ידיעות אחרונות, 1985).

אבן ש"אין למדינה ידידות קבועות, יש רק אינטרסים קבועים, ואתה מחליף ידידים לפי אינטרסים".⁴ דוגמאות לכך היו היחסים בין ישראל והכורדים (כאשר איראן חתמה על הסכם עם עיראק ב-1975), בין ישראל ואיראן (לאחר מהפכת ח'ומיני ב-1979), בין ישראל והמאורנים (לאחר מלחמת לבנון ב-1982), בין ישראל והמלוכנים בתימן (עם סיום המעורבות המצרית), בין ישראל וסודאן ובין ישראל ואתיופיה (בשני המקרים עם התחלפות המשטר). יוצאי הדופן היו מערכות היחסים בין ישראל וירדן, ובין ישראל ומרוקו, שהתקיימו גם בתקופות קשות בסכסוך, וזאת בשל היחסים המיוחדים שנקמו עם משטרי המלוכה ששרדו את התהפוכות האזוריות. ואולם, גם המערכות "הציבות" של היחסים החשאיים ידעו עליות ומורדות כתוצאה מההשלכות של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

המאפיין הרביעי הוא שישראל העדיפה לשתף פעולה עם מדינות על פני מיעוטים או שחקנים לא מדינתיים. דבר זה נבע מכך שהתועלת של שיתופי פעולה עם מיעוטים נתפסה כקטנה יותר וזאת בשל כמה גורמים: ראשית, השפעתו של המיעוט מצומצמת בדרך כלל לאזור בו הוא נמצא ואין לו השלכות אזוריות; שנית, מאבקו של המיעוט נגד המשטר הקיים עלול להציב קשיים לוגיסטיים במתן סיוע ובביצוע שיתוף הפעולה; שלישית, היעדר מנגנוני ממשל מסודרים עלולים אף הם להיות לרועץ במהלך שיתוף הפעולה. מאידך, שיתוף הפעולה עם מדינות בעלות צבא, שירותי ביטחון ומודיעין המקיימים משילות בטריטוריה נתונה - במיוחד אם יש לה חשיבות גאו-אסטרטגית - עשוי להיות נכס עבור ישראל. יתרה מזו, לשיתוף פעולה עם מדינות מפתח במרחב (כמו תורכיה, איראן ומצרים) יכולות להיות השלכות מבחינה אזורית ואולי אף בינלאומית, וזאת בשל תפקידן המרכזי במערכת האזורית.

המאפיין החמישי הוא שהקשר החשאי מתבצע על ידי גורמים רשמיים, אולם לא דרך משרד החוץ, למעט יוצאים מהכלל. לאמיתו של דבר, משרד החוץ פעמים רבות מודר מקשרים אלה, וזאת משתי סיבות: ראשית, החשש מפני הרחבת שותפי הסוד, דבר אשר יוביל להדלפת המידע המסווג; ושנית, מעמדו הנחות של משרד החוץ מאז קום המדינה אל מול משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה (שאחראי גם למוסד). וכך, גורמי הביטחון והמודיעין - בעיקר המוסד - או שליחים של הקברניט הנהנים מאמונו האישי הם אלה המקיימים בדרך כלל את הקשרים החשאיים. עם זאת, ראוי להדגיש, כי בישראל קיימת תופעה של "דלת מסתובבת", דהיינו אישים ששירתו באחד משירותי הביטחון או המודיעין והושאלו למשרד החוץ או להפך.

למערכת יחסים המבוססת על מוטיב "הפילגש" יש גם כמה יתרונות: ראשית, כל עוד יחסים אלה חשאיים הם אינם חשופים לביקורת ציבורית ולכן אינם יכולים לפגוע במשטר של המדינה השכנה. מבחינת מדינות ערב ההסתרה מונעת הבכת המשטר ופגיעה בלגיטימציה שלו, שממילא מוגבלת עקב העובדה שמדובר במשטר שלא נבחר בצורה דמוקרטית; מבחינת ישראל, החשאיות מונעת דיון בנושא שהיה עלול לעורר התנגדות או ביקורת ציבורית. שנית, שמירה על חשאיות מחזקת את האמינות של הצד השני בעוד הדלפת מידע ופרסומו יפגעו בו. במצב בו האמינות של הצד השני עדיין מוטלת בספק, שמירת החשאיות היא הכרחית לשימור היחסים. שמירה על אמינות לאורך תקופה ארוכה עשויה להוות תשתית לשדרוג של היחסים ולהפיכתם לגלויים בשעה שהנסיבות ההיסטוריות יאפשרו זאת.

ואולם, למערכת יחסים חשאית יש שלושה חסרונות בולטים: האחד, אין בה כדי להבטיח הכרה רשמית בישראל. אמנם קשר חשאי יש גם בו ממד של הכרה - ולו עקיפה - בקיומה של ישראל, אולם הואיל והגורם משתף הפעולה יכול להתכחש לקיומו של הקשר או לנתקו מיד אין בו כדי להעניק ליחסים ממד של הכרה, סדירות וקביעות המתקיימים במצב של יחסים דיפלומטיים גלויים. הדוגמא הבולטת לכך היא מערכת היחסים בין ישראל ומצרים לאחר חתימת הסכם השלום (1979), אשר מעולם לא נותקה, גם בתקופות משבר ביחסי ישראל-ערב. הצעד הקיצוני ביותר היה החזרת השגריר לקהיר, לעתים אף לתקופות ארוכות (למשל 1982-1986 בעקבות מלחמת לבנון; 2000-2005 בעקבות האינתיפאדה השנייה; 2012-2015 בעקבות מבצע "עמוד ענן" בעזה). החיסרון השני של החשאיות הוא שממד ההרתעה המצוי בלב שיתוף הפעולה נותר חבוי. זאת אחת הסיבות מדוע לישראל - ובמקרים מסוימים גם לצד השני - יש עניין לרמוז לפחות על קיומו של שיתוף הפעולה. החיסרון השלישי הוא שהיחסים חשאיים מניבים דיוידנדים נאים עבור מדינות ערב מבלי לגבות מהן תשלום כבד בתחום מדיניות הפנים, ולכן כל עוד לא חל שינוי של ממש בעמדה הישראלית כלפי הסוגיה הפלסטינית אין להן תמריץ להעביר את היחסים לפסים רשמיים וגלויים.

"סינדרום הפילגש" יצר סתירה מובנית במדיניות-החוץ הישראלית; מצד אחד, ישראל רכשה בעלי ברית וידידים ובכך יצאה מבידוד במזרח התיכון. מצד שני, מבחינה פורמלית ישראל לא הייתה יכולה לפרסם את דבר קיומם של קשרים אלה, ובכך להפריך את טענת הבידוד ולחזק את הלגיטימציה לקיומה. ההצהרות החוזרות ונשנות של מנהיגי ישראל על בידוד במזרח התיכון היו אולי נכונות מבחינה פורמלית, אך לא מבחינה עובדתית. כך, למשל, בין השנים 1949-1967 ישראל קיימה מערכת ענפה של קשרים חשאיים - עם המלך חוסיין בירדן, המאורנים בלבנון, הכורדים בעיראק, המלוכנים בתימן, ממשל השאה באיראן, גורמי ביטחון ומודיעין בתורכיה, ואף באורח מזדמן עם מצרים וסודאן - שיכלו להפיג את תחושת הבידוד והבידודות של מנהיגיה, אולם לא של הציבור.

השלום עם מצרים (שגם הוא תולדה של קשרים חשאיים שנרקמו בין שתי המדינות באמצעות מרוקו ורומניה) לכאורה שינה בפעם הראשונה את דפוס היחסים החשאי והפך אותם לגלויים. אך למעשה ההיבט הגלוי ביחסי ישראל-מצרים נותר מוגבל, דבר שנבע מהצורך והרצון של המשטר לפייס אלמנטים שהתנגדו לנורמליזציה עם ישראל. יתרה מזו, קיומם של אינטרסים משותפים בין ישראל ומצרים מאז שנות ה-90 הביא להחייאת הדפוס החשאי של הקשרים בין הממסדים הביטחוניים והמודיעיניים. מצב דומה שורר גם ביחסים בין ישראל וירדן. התוצאה הייתה שמוטיב החשאיות ביחסים נותר מרכזי גם במצב של שלום וכינונם של יחסים דיפלומטיים.

ההתפתחויות במזרח התיכון מאז מלחמת לבנון השנייה (2006), אך בעיקר בעקבות מהפכות האביב הערבי בסוף 2010 וראשית 2011, וכן התגברות האיום האיראני, הביאו לחיזוק שיתוף הפעולה בין ישראל, מצרים וירדן מצד אחד, וליצירת קשרים חדשים עם מדינות ערביות, בעיקר באזור המפרץ (ערב הסעודית, בחריין, עומאן, אמירויות וקטר). קשרים אלה התקיימו בעיקר בחשאי, אולם בחלקם ניתן להם פומבי. ישראל עוברת אפוא בהדרגה ממצב של "פילגש" למצב של "ידועה בציבור" - דהיינו, מדינה שלא מתביישים להכיר בה ולשתף עמה פעולה. שתי סיבות עיקריות הובילו להתפתחות זו: האחת, הכרה הולכת וגוברת בעולם הערבי מאז 1967 שישראל הינה עובדה מוגמרת - גם אם לא תמיד רצויה; והשנייה, הרצון להרתיע את האויב המשותף - במקרה זה איראן - דבר שאינו מתקיים כל עוד שיתוף הפעולה נותר חשאי.

קובץ מאמרים זה מנתח את הפוטנציאל הפוליטי והכלכלי הגלום בשיתוף פעולה עתידי בין ישראל וכמה משכנותיה. לאחר ניתוח השיח הישראלי בפוליטיקה אודות שיתוף פעולה אזורי ("ד"ר יובל בנזימן), שבעה מאמרים מנתחים את מערכת הקשרים - החשאית ברובה - בין ישראל וכמה מדינות מרכזיות במרחב הערבי - ירדן (יצחק גל), מצרים (השגריר בדימוס ד"ר חיים קורן), ערב הסעודית (ד"ר מיכל יערי), אא"ע ("ד"ר מורן זגה), קטר ("ד"ר מיכל יערי), מרוקו (עינת לוי) ועיראק ("ד"ר רונן זיידל).

המאמרים מלמדים, כי לאורך השנים ישראל קיימה מערכת קשרים חשאית ענפה עם גורמים ממשלתיים ועממיים ברחבי העולם הערבי. קשרים אלה מתנהלים "מתחת לרדאר" התקשורתי בתחומים מגוונים, כמו למשל מכירת נשק וציוד צבאי, מערכות גידור אלקטרוני, טכנולוגיות מתקדמות בתחום מחשבים וסייבר, אנרגיה סולארית, ציוד השקיה (טפטפות) והתפלה, ידע חקלאי ורפואי ועוד. קשר זה מתקיים, בדרך כלל, דרך חברות זרות, המאפשרות להסתיר את הזהות הישראלית של נותן השרות. גם סחורות ישראליות מועברות למדינות ערב (בדרך כלל דרך גשרי הירדן) לאחר שהוסרו מהן תוויות או סממנים אחרים המרמזים על מקורן. דרך זו מאפשרת למדינות ולחברות הערביות להתחמק מבחינה משפטית מחוקי החרם הערבי, האוסרים על סחר ישיר עם ישראל.

אם בתחום הכלכלי ניתן בדרכים שונות לקיים קשר חשאי עקיף, הרי התחום הפוליטי מייצר קשיים גדולים יותר. ניתן להתגבר על בעיות אלה בשלוש דרכים: ראשית, על ידי קיומן של פגישות חשאיות. עם זאת, הניסיון ההיסטורי מלמד, כי פגישות אלה נחשפות במוקדם או במאוחר, מביכות את משתתפיהן (לפחות בצד הערבי) ומרתיעות את קיומן בעתיד. כך למשל פגישות של פוליטיקאים ישראלים עם נציגים מאא"ע ובחריין הודלפו לתקשורת או התגלו עם פרסומם של מסמכי וויקייליקס. אחת הדרכים להימנע ממבוכה זו היא באמצעות קיום פגישות חשאיות עם יהודים ולא עם ישראלים. כך, למשל, בנדר אל-סעוד, שכיהן שנים רבות כשגריר ערב הסעודית בארה"ב (1983-2005), נהג להיפגש עם מנהיגים בולטים בממסד היהודי האמריקני. יש להניח כי מסרים שנאמרו בערוץ זה הועברו לישראל. הדרך השנייה היא באמצעות מגעים המתנהלים בערוצים רב-לאומיים, שאינם חושפים באופן ישיר את הקשר. בהקשר זה ניתן לכלול את מוסדות האו"ם, נאט"ו ופורומים אירופיים שונים, רשמיים ובלתי-רשמיים (כגון "מדיניות השכנות האירופית", "תהליך ברצלונה", וועידת מינכן לביטחון, הוועידה הכלכלית בדאבוס ועוד). דוגמא לסוג כזה של קשר מצוי בפתיחת הנציגות

הישראלית של סוכנות האו"ם לאנרגיות מתחדשות (IRENA - International Renewable Energy Agency) באבו דאבי בראשית 2016. הסוג השלישי הוא קשרים גלויים המתקיימים באמצעות שליחים של החברה האזרחית, המייצגים במידה רבה את הממשל הרשמי, אולם ניתן להציגם כיוזמה פרטית של השליח, במיוחד אם השליחות נכשלת. כך, למשל, התקיימו מספר פגישות מתוקשרות בין אישים ישראליים - חלקם רשמיים - ובין אישים סעודיים העומדים בראש מכוני מחקר אזרחיים, שניהנו בתפקידים חשובים במסד הסעודי, ומשום כך מקושרים היטב לבית המלוכה. שתי דוגמאות בולטות לכך היו תורכי אל-פיצל, שכיהן שנים רבות כראש המודיעין הסעודי (1979-2001), ואנוור אל-עשקי, גנרל במודיעין הסעודי. יש להניח כי פגישות אלה לא היו מתקיימות אלמלא קיבלו "אור ירוק" מבית המלוכה. במקביל, וללא קשר, קשרים חשאיים יכולים להתקיים באמצעות "יזמי שלום פרטיים", אשר פועלים על דעת עצמם ורק בשלב מאוחר מעדכנים את ממשלותיהם.⁵

לאור טבעם של קשרים חשאיים, קשה להעריך במדויק את מידת היקפם מעבר למידע המתפרסם בכלי התקשורת. עם זאת, המאמרים השונים בקובץ מראים כי הפוטנציאל לשיתוף פעולה בין ישראל ומדינות ערב גדול לאין שיעור אם ניתן יהיה לקיימו בגלוי. שיתופי פעולה אלה יכולים לכלול מגוון גדול של תחומים נוספים, כמו למשל מכירת גז (ולא רק לירדן ולמצרים), שימוש בנמלים ישראליים כטרנזיט (דבר שמתקיים כיום עם סחורות המגיעות מתורכיה, נפרקות בחיפה ועוברות לירדן ומדינות המפרץ, וזאת במקום הנתיב הסורי), חיבור ישראל למערכת אזורית של רכבות ("מסילות לשלום", תכנית שהציג שר התחבורה, ישראל כץ, באפריל 2017), תיירות למקומות הקדושים ותיירות מרפא, מיזמים שונים בתחומי ההי-טק ועוד. כמו כן, הגדלה משמעותית של היקפי שיתופי הפעולה בתחומים שכבר מתקיימים היום.

ואולם, כל המאמרים, ללא יוצא מהכלל, מצביעים על כך, שהגורם המרכזי הבולם את התפתחות היחסים הוא אי-פתרון, או לכל הפחות אי-התקדמות משמעותית, בפתרון הבעיה הפלסטינית. במלים אחרות, הסכסוך הישראלי-פלסטיני מהווה חסם בפני מימוש מלוא הפוטנציאל החבוי ביחסים בין ישראל ומדינות ערב ומונע פריצת דרך של ממש בהם. הסכסוך מניע ומשמש דלק למתנגדי הנורמליזציה עם ישראל, דבר המשפיע על ההתנהגות של השליטים והאליטות במדינות ערב. החומה הפיזית המפרידה בין ישראל והפלסטינים ("גדר ההפרדה") מהווה גם חייץ בין ישראל ומדינות ערב. לכן, השלמת תהליך מעברה של ישראל ממעמד של "פילגש" ל"אישה חוקית" מוכרת ולגיטימית באזור טמון בנכונות לפתור, או להתקדם בצורה משמעותית, בפתרון הסכסוך. ההישגים האחרונים של מדיניות-החוץ הישראלית בראשות נתניהו - למשל פגישה עם סולטאן עומאן קאבוס (אוקטובר 2018) והשליט החדש של סודאן (פברואר 2020) - לכאורה מלמדים כי ניתן לקדם צעדי נורמליזציה מול העולם הערבי גם ללא פתרון הבעיה הפלסטינית. אולם, כל הסימנים מעידים (כולל התגובה הערבית הקולקטיבית לתכנית השלום של טראמפ)⁶, כי לקשרים אלה יש תקרת זכוכית שקשה יהיה לפרצה ללא התקדמות משמעותית בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בדומה למדינות ערב, המסתפקות במצב שאינו גובה מהן מחיר פנימי, כך גם ממשלות ישראל יכולות לכאורה להסתפק במצב הקיים המעניק להן שיתופי פעולה מגוונים וחדשים, שאמנם מתנהלים בחשאי, אולם אינם מצריכים וויתורים פוליטיים מפליגים. ואולם, מגילת העצמאות של מדינת ישראל קבעה, כי "אנו מושיטים יד שלום ושכנות טובה לכל המדינות השכנות ועמיהן, וקוראים להם לשיתוף פעולה ועזרה הדדית עם העם העברי העצמאי בארצו. מדינת ישראל מוכנה לתרום חלקה במאמץ לקדמת המזרח התיכון כולו". יש להניח, כי מחברי המגילה לא התכוונו לשיתוף פעולה המתקיים במחשכים. מעבר להיבט ההצהרתי של המגילה, המציאות הנוכחית במזרח התיכון יוצרת הזדמנות עבור מדינת ישראל להפוך לשחקן לגיטימי, מוכר ומוערך המקיים קשרים לא רק עם הפריפריה והמיעוטים, אלא גם עם מדינות ערביות סוניות הממוקמות בליבו של המזרח התיכון. זה היה, במידה רבה, החלום והחזון של מייסדי המדינה.

5 ראו בהקשר זה ליאור להרס, *יזמי שלום פרטיים בתהליכי יישוב סכסוכים* (האוניברסיטה העברית בירושלים, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, 2016).

6 אליאור לוי, דניאל סלאמה ואיתמר אייכנר, *"הליגה הערבית דחתה את תכנית טראמפ: לא נשתף פעולה עם ארה"ב"*, *וואינט*, 1 בפברואר 2020.

המאמרים הכלולים במסמך זה מסמנים למקבלי ההחלטות את הכיוון שמדיניות-החוץ של ישראל צריכה לאמץ מבחינה אזורית. עומדות בפני מקבלי ההחלטות בישראל שתי אפשרויות: האחת, להמשיך ולהיאחז בסטטוס קוו. עם זאת, החשיבה כי ניתן יהיה להמשיך לקיים לעד את הסטטוס קוו היא אשליה, וזאת משתי סיבות: ראשית, המציאות אף פעם אינה סטטית, לא כל שכן המציאות הדמוגרפית שמובילה לרוב ערבי-פלסטיני על פני האוכלוסייה היהודית בין הים התיכון לירדן; ושנית, במוקדם או במאוחר מציאות זו תביא להתקוממות עממית שלא תאפשר לשליטי מדינות ערב להישאר אדישים. הסיבות לפריצת אינתיפאדה שלישית קיימות, אולם התנאים בשטח עדיין אינם בשלים לכך; ואולם, אף אחד לא יופתע כאשר זה יקרה. גם הזירה הבינלאומית תגלה בהדרגה - כפי שניתן לראות כבר כיום - חוסר סובלנות כלפי הכיבוש הישראלי של השטחים שיבוא לידי ביטוי בסוגים שונים של ביקורת וחרמות.

האפשרות השנייה היא לפתוח במשא ומתן רציני עם הפלסטינים ומדינות ערב בנוגע לפתרון הסכסוך. תכנית השלום של טראמפ, שפורסמה בינואר 2020, אינה יכולה לשמש בסיס לפתרון, כפי שמלמדת התגובה הערבית והפלסטינית. על שולחן המשא ומתן עדיין מונחת יוזמת השלום הערבית, היכולה לשמש בסיס להידברות. מאז פרסומה ב-2002 נמנעו ממשלות ישראל מלאמץ עמדה רשמית חיובית כלפיה.⁷ ישראל יכולה גם לפרסם יוזמת שלום משלה; ככל שזה נשמע מפתיע, ממשלות ישראל מעולם לא יצאו ביוזמות שלום.⁸ המצב הפוליטי בישראל אינו נראה בשל למהלך כזה, אולם אם ישראל רוצה להשלים את תהליך הפיכתה לשחקן מוכר ולגיטימי במזרח התיכון, עליה למצוא דרך לסיים את הסכסוך עם הפלסטינים.

7 הגדרתי את התגובה הישראלית הנרפית ליוזמת השלום הערבית כהחמצה. ראו:

Elie Podeh, *Chances for Peace: Missed Opportunities in the Arab-Israeli Conflict* (Austin: University of Texas Press, 2016), pp. 304-323.

8 יוצאת דופן הייתה יוזמת השלום של יצחק שמיר (1989), אולם היה זה יותר תעלול פוליטי מאשר תכנית מדינית (שמ, עמ' 200-202). יוזמת אוסלו הייתה משותפת לישראל ואש"ף, אולם היא נוזמה על ידי אקדמאים ולא על ידי הממשלה (שמ, עמ' 208-235).

הניסיונות הפוליטיים לנתק את יחסי ישראל-ערב מתהליך השלום הישראלי-פלסטיני

ד"ר יובל בנזימן

מאז שנת 2000 התקבעה בשיח הישראלי התפיסה כי "אין פרטנר" פלסטיני למשא ומתן על הסדר קבע. בזמן כהונתם של ראשי הממשלה שרון ואולמרט הנחת העבודה היתה כי גם ללא שותף פלסטיני, יש לשנות את מציאות היחסים הישראלית-פלסטינית. אולם מאז עלה ראש הממשלה נתניהו לשלטון הוא מקדם שיח ותפיסה מדינית חלופיים: ניתן לשנות את המציאות האזורית על-ידי שיפור משמעותי ביחסים עם העולם הערבי כולו, גם ללא התקדמות במשא ומתן עם הפלסטינים.

מאמר זה עוקב אחר השיח שמקדמים הממשלה, ובעיקר ראש הממשלה, בניסיון לייצר שיח אלטרנטיבי לזה שהיה נכון עד לפני כעשור. השיח החדש נבנה על שני אדנים מרכזיים: תקווה ליחסים טובים יותר עם העולם הערבי אך לא "לשלום" ממשי או "הסכם", ואמונה שניתן לעסוק בכך גם ללא ההקשר הפלסטיני. על-פי ההנחה החדשה של ההנהגה הישראלית דבר זה אפשרי כיוון שהעולם הערבי כבר אינו מתעניין במאבק הפלסטיני כבעבר, כיוון שהמריבות בתוך העולם הערבי (ובעיקר המאבק הסוני-שיעי) גורמות לכך שמדינות ערב המתונות רואות בישראל שותפה ולא אויבת, וכיוון שישנם אינטרסים אזוריים משותפים.

תפיסה חדשה זו סותרת את היסטורית היחסים בין ישראל למדינות ערב אשר היתה תלויה תמיד בהקשר הפלסטיני. היא גם מנסה להפוך על ראשה את יוזמת השלום הערבית, שנתניהו טען בעבר ש"במתכונתה הנוכחית (היא) מסוכנת למדינת ישראל". כיום טוען נתניהו ש"ישראל מקבלת בברכה את רוח יוזמת השלום הערבית", בכך שישראל רוצה לאמצה כבסיס לשלום אזורי תוך התעלמות מהתנאי המרכזי בה שיחסים נורמליים בין ישראל למדינות ערב יכוננו רק לאחר הסכם ישראלי-פלסטיני.

ישנם קולות שונים ומגוונים בציבור הישראלי, המדגישים מרכיבים אחרים בשיח הקשור לשיתוף הפעולה האזורי. אולם מאמר זה מתחקה רק אחר השיח שמקדמים ראש הממשלה וסביבתו, כיוון שהוא הדומיננטי והמרכזי ביותר. זאת ועוד, גם למתנגדיו הפוליטיים של נתניהו קשה לייצר שיח אחר: בהעדר שותף פלסטיני - מי יכול להתנגד לחיזוק יחסים כלשהם עם מדינות ערב? אלא ששיח זה, לעיתים במודע ובמוצהר, מנסה לעקוף את הבעיה המרכזית: ללא הסכם ישראלי-פלסטיני לא יכולה להיות נורמליזציה ביחסי ישראל עם העולם הערבי והמוסלמי. כך שבפועל תפיסה זו גורמת לניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני במקום לנסות לפתרו, מהלך אשר משמר את המשך האלימות.

א. רקע: חושבים ש"אין פרטנר" פלסטיני, אך רוצים לשנות את המציאות

לאחר כישלון פסגת קמפ דייוויד השנייה בשנת 2000 התקבעה בתודעה הישראלית התפיסה לפיה "אין פרטנר" פלסטיני להסכם. אולם, במקביל, ההנהגה הישראלית אמצה גישה לפיה יש לנסות לשנות את תנאי ניהול הסכסוך. החל בכך ראש הממשלה אריאל שרון בבניית גדר ההפרדה שהייתה לכאורה "ביטחונית" אך גם בעלת השלכות מדיניות מובהקות. שרון המשיך בדרכו זו כאשר ביצע את הנסיגה החד-צדדית מעזה. ההיגיון של שרון היה ברור: "אין פרטנר" ובכל-זאת חייבים לשנות את המציאות, ולכן יש לפעול באופן חד-צדדי. כך אמר, לדוגמא, בנאוומו בכנסת ב-25 באוקטובר 2004 בעניין תכנית ההתנתקות:

"תכנית ההתנתקות אינה במקום משא-ומתן ואינה מבקשת להקפיא את המצב שיווצר לאורך ימים. היא צעד הכרחי מאין כמוהו במציאות שאינה מאפשרת כעת משא-ומתן אמיתי לשלום".⁹

9 כך אמר, לדוגמא, [בנאוומו בכנסת ב-25 באוקטובר 2004 בעניין תכנית ההתנתקות](#): "תכנית ההתנתקות אינה במקום משא-ומתן ואינה מבקשת להקפיא את המצב שיווצר לאורך ימים. היא צעד הכרחי מאין כמוהו במציאות שאינה מאפשרת כעת משא-ומתן אמיתי לשלום".

ראש הממשלה אהוד אולמרט, שמילא את מקומו של שרון לאחר שחלה, המשיך מגמה זו. אולמרט נבחר לראשות הממשלה בעודו מצהיר שינסה להגיע להדברות ולהסכם עם הפלסטינים, אך אם אלה לא יושגו - הוא ייזום "תכנית התכנסות" במהלך חד-צדדי דומה (אך רחב יותר) לזה שביצע שרון. כך, לדוגמא, אמר אהוד אולמרט בנאום ב-29 במרץ 2006, שהפך להיות נספח להסכם הקואליציוני של הממשלה ה-31 בראשותו:

"אם ישכילו הפלסטינים לפעול בזמן הקרוב, נשב לשולחן המשא ומתן כדי לעצב מציאות חדשה באזורנו. אם לא יעשו כן, תיקח ישראל את גורלה בידה, ועל בסיס הסכמה לאומית רחבה בתוכנו, והבנה עמוקה עם ידידינו בעולם ובראשם ארצות הברית של אמריקה והנשיא ג'ורג' בוש, נפעל גם בהעדר הסכמה איתם. לא נמתין עד בלי די. הגיע הזמן לפעול".¹⁰

אולמרט טען כי "אבו מאזן הוא פרטנר לגיטימי"¹¹ ציין בהזדמנויות שונות כי הוא "פרטנר לשלום"¹² שהוא תמיד רצה בשיחות שלום,¹³ והוא אף נשא ונתן עמו בוועידת אנאפוליס בנובמבר 2007. אולם לצד זאת, הוא גם טען ש"תכנית ההתכנסות" היא בלתי נמנעת¹⁴ ובפועל בזמן כהונתו הקצרה לא ביצע תהליך התכנסות ולא הצליח לקדם הסכם ישראלי-פלסטיני.

ברמה ההצהרתית, בדומה לשרון ולאולמרט, בבסיס מדיניותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו גם כן קיימת תפיסה לפיה יש לשנות את מציאות הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אולם בפועל, מאז היבחרו לראשות הממשלה בשנת 2009, לא התקיים משא ומתן ישראלי-פלסטיני משמעותי. נתניהו שב ומצהיר על רצונו לקיים משא ומתן כזה ואף הצהיר הצהרות שונות (ולעיתים אף סותרות) על האופן בו הוא רואה הסכם ישראלי-פלסטיני עתידי ("שתי מדינות", "מדינה מינוס" ועוד).

אולם בעשור האחרון, עוד מזמן היותו ראש האופוזיציה ולאחר מכן גם כראש ממשלה, נתניהו מקדם גם תפיסות אחרות לגבי היכולת לשנות את המציאות האזורית בהעדרו של הסכם ישראלי-פלסטיני. בין אם הדבר נובע מכך שנתניהו אינו מעוניין להגיע להסכם ישראלי-פלסטיני, ובין אם כתוצאה מכך שעל אף רצונו הוא אינו מאמין שהפלסטינים מוכנים להגיע להסדר - כמו קודמיו גם הוא מציע שינויים במערכת היחסים הישראלית-פלסטינית והישראלית-אזורית, כאשר הסכם ישראלי-פלסטיני אינו נראה באופק.

נתניהו החל בכך כאשר ביקש לקדם שלום כלכלי לפני קיומו של הסכם מדיני ישראלי-פלסטיני. לדבריו, בשנת 2008:

"השלום הכלכלי הוא פרוזדור לאפשרות של שלום מדיני בהמשך. הוא לא מייתר את המשא ומתן על הסדר הקבע, אבל יוצר תנאים להבשלת הכלי. שלום כלכלי הוא פרוזדור להגעה לפתרונות מדיניים. הסכסוך עם הפלשתינאים זועק לזה... נכון שזה לא פותר את בעיית השאיפות הלאומיות, אבל זה אמור לאפשר לנו להגיע להידברות על השאיפות הלאומיות במצב טוב יותר".¹⁵

בדבריו אלה נתניהו אומנם ציין שהסכם מדיני הוא הכרח, אך בבסיס תפיסתו, כמו אצל קודמיו, הנחת המוצא היא כי סביר להניח שלא ניתן להגיע להסכם ישראלי-פלסטיני בעת הזו, ולכן יש לשנות את המציאות גם בהעדרו. לפני כעשור נתניהו האמין ש"שלום כלכלי" הוא שישנה את המציאות. בעיניו, לפחות באותה תקופה, השלום הכלכלי גם יכול היה לתרום לשינוי המציאות בכך שהוא "יכול וצריך למנוע כר גיוס נרחב לפעילי האסלאם הקיצוני".¹⁶

10 ראו: "נספח להסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה-31 של מדינת ישראל", נאום שנשא ממלא מקום ראש הממשלה, השר אהוד אולמרט בנוה אילן ב-29 במרץ 2006.

11 "אולמרט: אבו מאזן הוא פרטנר לגיטימי", נענע10, 16 באוקטובר 2006.

12 "אולמרט: אבו מאזן פרטנר לשלום", וואלה, 21 בספטמבר 2007.

13 כך, לדוגמא, צוטט אולמרט כאומר: אל תגידו לי שאין פרטנר. אבו מאזן מעולם לא תמך בטרור [...] הוא התנגד לטרור כשיאסר ערפאת שלט. הוא היה בעד שיחות שלום כשאריק שרון היה ראש ממשלה וכשאני הייתי ראש ממשלה. הוא לא רצה את השלום שאנחנו רוצים, אבל אף אחד לא יכול לספר לי אחרי מאות שעות של שיחות שהוא לא פרטנר". יצחק בן חורין, "אולמרט: אבו-מאזן פרטנר, מעולם לא תמך בטרור", וואינט, 27 במרץ 2012.

14 רוני ספיר, "אולמרט: 'תוכנית ההתכנסות היא בלתי נמנעת'", וואינט, 14 ביוני 2006.

15 אורה קורן, "נתניהו: 'שלום כלכלי' לפני מו"מ מדיני", הארץ, 20 בינואר 2008.

16 "נאום נתניהו בכנס הרצליה ה-8", המרכז הבינתחומי בהרצליה, 20-23 בינואר 2008.

ב. השיח החדש: "שינוי גדול" ביחסים עם העולם הערבי ללא (צורך) בהתקדמות עם הפלסטינים

בשנים שעברו מאז היותו של נתניהו ראש אופוזיציה התרחשו שינויים נרחבים באזור: האביב הערבי, התפרקות עיראק וסוריה, צמיחתו של מאבק דתי-מדיני בין מדינות וכוחות סוניים למדינות וכוחות שיעיים, פיצולים פנימיים בחברה ובמוסדות הפלסטיניים, ועוד. גם המפה הפוליטית הישראלית השתנתה, כאשר נתניהו נהנה משלטון כמעט בלתי מעורער הנעדר אופוזיציה חזקה, ומאפשר לו לקדם שיח מדיני שרק קולות מעטים מתנגדים לו.

מאז שלקח את מושכות ראש הממשלה, ובעיקר בשנים האחרונות, תפיסת העולם שמוביל נתניהו היא כי ניתן לייצר שיתוף פעולה עם מדינות ערב גם ללא משא ומתן עם הפלסטינים. למרות שמדובר בתהליך הדרגתי ומתמשך, נדמה כי נקודת המפנה בקו שהוא מוביל היתה בקיץ 2014 לאחר כישלון שיחות קרי והמלחמה בעזה. שיח זה אומנם מורכב ומפותל, אך ניתן לאתר שלושה טיעונים עיקריים המאפיינים אותו:

טיעון מס' 1: ניתן לחזק את מערכות היחסים עם מדינות ערב, ה"מכירות בכך שישראל היא בת ברית", וליצור עמן "בסיס חזק מאוד" (אך לא שלום ממש)

רעיון "השלום הכלכלי" אותו קידם נתניהו בעבר, אומנם נותר חלק מהאג'נדה שהנהגת המדינה מנסה לקדם, אך בהדרגה, וביתר שאת בשנים האחרונות, ניכר כי ישראל תחת הנהגתו של נתניהו החלה לייצר שיח מדיני חלופי. גם בבסיס שיח זה עומדת ההנחה הרווחת מאז שנת 2000 לפיה הסדר מדיני ישראלי-פלסטיני אינו אפשרי. אולם ההתפתחות המעניינת בתפיסה החדשה היא שניתן לחזק את מערכות היחסים בין ישראל לעולם הערבי גם ללא התפתחויות כלשהן ביחסים בין הישראלים לפלסטינים. על-פי הקו המדיני-הצהרתי החדש ישראל יכולה לא לעסוק בסכסוך הישראלי-פלסטיני ובכל זאת ליצור שיתוף פעולה אזורי עם מדינות המזרח התיכון והעולם הערבי. ניכר, אם כן, כי מצד אחד התפיסה הישראלית החדשה בהובלתו של נתניהו ממשיכה את מדיניות והצהרות שני קודמיו: גם ב"אין פרטנר" פלסטיני להסכם יש ליצור שינוי. אולם מצד שני ההנחה של נתניהו - הסותרת את זו של קודמיו - היא שניתן ליצור שינוי במערכת היחסים עם מדינות האזור גם ללא שינוי ביחסי ישראל עם הפלסטינים.

שורשו של רעיון היחסים-האזוריים-גם-ללא-ההתקדמות-במשא-ומתן-עם-הפלסטינים נעוץ בתפיסת העולם לפיה ניתן לחלק את העולם הערבי ל"ציר הרשע" למול "הציר המתון" או ל"מדיניות הסוניות" למול ה"מדיניות השיעיות". על-פי תפיסה זו, לזרם המתון/סוני בעולם הערבי יש אינטרסים שאינם סותרים את אלה הישראליים וניתן ליצור שיתופי פעולה אתו. זאת ועוד, אחת הטענות הנפוצות בהקשר זה היא שהעולם הערבי המתון חושש מהאסלאם הקיצוני יותר מישראל. התפיסה הישראלית החדשה גורסת כי החשש מ"ציר הרשע" ומאסלאם קיצוני, בדמותם של איראן, חיזבאללה, דאע"ש ואחרים - המהווים אויב משותף הן לישראלים והן לרוב מדינות האזור - יכול לייצר שיתופי פעולה נרחבים גם אם לא נמצא פתרון למאבק הפלסטיני. לכך יש להוסיף את אירועי האביב הערבי והשינויים הפנימיים בתוך מדינות האזור אשר גורמים למנהיגיהם למתח רב; וגם לתפיסה הרווחת כי הפלסטינים מפוצלים בתוך עצמם ונעדרים הנהגה מלכדת חזקה. בנסיבות אלו, כאשר מנהיגי מדינות האזור חוששים מטרור חיצוני ומאסלאם קיצוני, חוששים מהמתרחש בתוך ביתם וגם אינם מאמינים בהנהגה הפלסטינית - ניתן לחזק באופן משמעותי את הקשרים איתם גם בהעדרו של משא ומתן ישראלי-פלסטיני. כך אל הפרדיגמה של השלום הכלכלי נוסף מרכיב של שותפות באינטרסים ובעיקר אלו הביטחוניים.

דוגמא לתפיסה החדשה ניתן לראות בדבריו של השר ישראל כ"ץ, שר התחבורה והבטיחות בדרכים והשר לענייני מודיעין, אשר שרטט ב-2017 תמונה לפיה:

"אנחנו מקדמים חזון, ריאלי לחלוטין, של חיבור למזרח, של המדינות הסוניות שיש להן אינטרס משותף אתנו [...] גם נגד איראן וגם נגד דאע"ש [...] אנחנו נותנים להן מוצא לים התיכון, זה דבר אסטרטגי, והאמריקאים מגבים את העניין הזה [...] אנחנו נמצאים בתקופה שניתן לקבל החלטות משמעותיות. יש כאן סיכונים ויש כאן סיכויים. הסיכונים הם בדרום, הסיכון הם איראן וחיזבאללה. הסיכוי זה בגלל האינטרס המשותף לייצר כאן שלום כלכלי אזורי עם מדינות המרחב הזה, אפשר לשלב פלסטינים מתונים בתוך הדבר הזה, זה יכול להוות בסיס חזק מאוד

לאחר מכן לשלום שהוא יהיה במדרגה גבוהה יותר. כרגע צריך לחזק את הביטחון ואת השלום הכלכלי האזורי.¹⁸

דבריו של כ"ץ, הדומים מאוד לאלה של נתניהו, עוסקים בשינוי הדרמטי שעשוי להתרחש באזור. אולם גלומה בהם גם ההבנה שהסכמי שלום מלאים ונורמליזציה עם העולם הערבי לא יתרחשו ללא הסכם עם הפלסטינים. לכן נתניהו ואנשיו מדברים על "פרוזדור" שיוביל לשלום, או על יצירת שיתופי פעולה שיכולים "להוות בסיס חזק מאוד לאחר מכן לשלום שהוא יהיה במדרגה גבוהה יותר". השאיפה, אם כך, אינה שלום רשמי אלא שלום כלכלי. היא אינה למסמך של הסדר קבע, אלא למשהו שיוכל אולי להוביל אליו בעתיד.

טיעון מס' 2: הנושא הפלסטיני מעניין את מדינות ערב "כשלג דאשתקד"

השיח החדש בא לידי ביטוי בהתבטאויות רבות של בכירים בהנהגה הישראלית. רובם ככולם אינם מתעלמים מכך שיש להגיע להסכם ישראלי-פלסטיני, או שיש צורך בהתפתחות כלשהי בחזית זו, אך מסבירים שהדבר כמעט שאינו אפשרי. לשיטתם, גם העולם הערבי כבר נואש מלנסות להביא לפתרון של הסכסוך והמאבק הפלסטיני מהווה עול על העולם הערבי שלא ממש מתעניין בו.

כך, לדוגמא, ביולי 2016 אמר יו"ר ועדת החוץ והביטחון וראש השב"כ לשעבר, ח"כ אבי דיכטר, ש"המצרים, היום, מעניין אותם העניין הפלסטיני כשלג דאשתקד".¹⁹ דיכטר אומנם טען כי מצרים יכולה לעזור באופן משמעותי מאוד לקרב בין הישראלים לפלסטינים, אך לדעתו המרכיב הפלסטיני כלל אינו חשוב להם, והם משלמים עליו רק מס שפתיים. גם שר החוץ אביגדור ליברמן טען כי העולם הערבי משלם מס שפתיים בהקשר הפלסטיני וכי אין בו דאגה מהותית ואמיתית לסוגיה הפלסטינית.²⁰

מי שמוביל תפיסה זו הוא בראש ובראשונה ראש הממשלה עצמו. גם הוא, כמו השרים וחברי הכנסת שסובבים אותו, אינו טוען שאפשר לזנוח לחלוטין את המרכיב הפלסטיני. גם הוא טוען שלמען השגת שלום אזורי יש לקדם את היחסים הישראליים-פלסטינים. אולם הוא הצהיר שכבר כעת, גם ללא התקדמות במישור הפלסטיני, ניתן לראות שינוי מהותי ביחסי ישראל עם העולם הערבי. בנאומו בעצרת האו"ם, בספטמבר 2016, הסביר נתניהו לשומעיו שמצבה של ישראל בעולם עובר שינויים דרמטיים. לטענתו, אפילו האו"ם שכה עוין את ישראל, ישנה בקרוב את התנהלותו כיוון שהעולם כולו מתחיל להכיר בצדקת דרכה. בדברו באופן נקודתי על העולם הערבי אמר ראש הממשלה:

"כעת אפתיע אתכם אף יותר. השינוי הגדול ביותר בגישה כלפי ישראל מתחולל במקום אחר. הוא מתחולל בעולם הערבי. הסכמי השלום שלנו עם מצרים וירדן ממשיכים לשמש עוגנים של יציבות במזרח התיכון ההפכך. אולם אני חייב לומר לכם זאת - לראשונה בימי חיי מדינות רבות אחרות באזור מכירות בכך שישראל איננה אויב שלהן. הן מכירות בכך שישראל היא בת בריתן. אויבינו המשותפים הם איראן ודאע"ש ויעדינו המשותפים הם ביטחון, שגשוג ושלום. אני מאמין שבשנים הקרובות נעבוד יחד על מנת להשיג את היעדים הללו, נעבוד יחד באופן פתוח. ולכן קשריה הדיפלומטיים של ישראל עוברים לאפחות מאשר מהפכה".²¹

נתניהו טען באותו נאום שהוא מבין שהדרך לשלום אזורי חייבת לעבור גם בהסכם ישראלי-פלסטיני. לדבריו:

"ישראל מקבלת בברכה את רוח יוזמת השלום הערבית ומקבלת בברכה את הדיאלוג עם מדינות ערביות לקידום שלום רחב יותר. אני מאמין שעל מנת שנוכל להשיג במלואו את השלום הרחב הזה, הפלסטינים חייבים להיות חלק ממנו. אני מוכן להתחיל משא ומתן כדי להשיג זאת כבר היום. לא מחר. לא בשבוע הבא. היום!"²²

18 "וילנסקי את ברדוגו", גל"צ, 2 במרץ 2017.

19 "הכול דיבורים", רשת ב', 11 ביולי 2016.

20 Barak Ravid, "Lieberman: Outpost-legalization bill should Be Postponed until Obama Leaves Office," *Haaretz*, 3 December 2016.

21 "נאום ראש הממשלה נתניהו בעצרת הכללית של האו"ם", 22 בספטמבר 2016.

לכאורה, אם כן, המרכיב הפלסטיני עדיין הכרחי. אך נתניהו מדגיש שגם בהעדר התקדמות בו כבר ניתן לראות ש"השינוי הגדול ביותר בגישה כלפי ישראל [...] מתחולל בעולם הערבי". כלומר שהמרכיב הפלסטיני חשוב אבל היחסים הטובים עם העולם הערבי כבר מתרחשים בלעדיו, ואנו עדים למהפכה ביחסי החוץ של ישראל גם בהעדרו של משא ומתן עם הפלסטינים.²³

טיעון מס' 3: "ישראל מקבלת בברכה את רוח יוזמת השלום הערבית",²⁴ אך מעוניינת להפוך את סדר הדברים שמופיע בה

במובן מסוים, השיח המדיני החדש של נתניהו מנסה להפוך על ראשה את יוזמת השלום הערבית. אם בשנת 2002 היוזמה הערבית הציעה לישראל עסקה לפיה הסכם ישראל-פלסטיני יכול להוביל לנרמול היחסים בין ישראל לעולם הערבי כולו, הרי שהתפיסה החדשה מדמינת הידוק קשרים עם העולם הערבי גם ללא הסכם ישראל-פלסטיני; אם ביוזמת השלום הערבית ההסכם הישראלי-פלסטיני היה תנאי הכרחי בעקבותיו יבוא שלום אזורי, כיום ההנהגה הישראלית מאמינה כי מערכת היחסים של ישראל עם מדינות האזור יכולה לעבור שינוי דרמטי גם ללא אותו תנאי הכרחי.

למעשה, ההנחה היא שהתפתחות מדינית ישראלית-פלסטינית אפשרית רק כחלק ממהלך רחב ושלם יותר של שלום אזורי. ההנהגה הפלסטינית, אם כן, אינה מסוגלת להתקדם בהליך מדיני עם ישראל ללא גיבוי העולם הערבי המתון, ולכן הסיכוי היחיד להביאם לכך הוא בתוך מסגרת כוללת של שלום אזורי. כלומר שההסכם עם הפלסטינים אינו תנאי לשלום עם העולם הערבי, הוא חלק ממנו; והשלום האזורי לא יהיה תוצאה של השלום עם הפלסטינים, אלא שהשלום עם הפלסטינים יהיה אחד מהתוצרים של השלום האזורי.

היסטורית, כאשר דובר על מזרח תיכון חדש או על שלום אזורי, מובן היה כי מהלכים אלה כוללים ומחייבים הסכם ישראל-פלסטיני. זאת ועוד, לאורך כל שנות המשא ומתן בין ישראל למדינות ערב, ההנחה היתה כי ללא פתרון למאבק הפלסטיני מדינות ערב לא יסכימו לייצר קשרים משמעותיים עם ישראל. ולראייה, נשיא מצרים אנואר סאדאת ניהל עם ישראל משא ומתן ארוך ועיקש סביב גורלם של הפלסטינים למרות שהסכסוך הישראלי-מצרי נסב על סיני. סאדאת אומנם חרג מתפיסת העולם הערבי כי אין לקיים משא ומתן עם ישראל והיה פורץ דרך, אך גם הוא לא הסכים לחתום על הסכם ישראל-מצרי ללא המרכיב הפלסטיני שבו, תוך תקווה שהנספח להסכם - העוסק בעניין הפלסטיני - יהפוך אותו למקובל ולגיטימי בעולם הערבי. גם המלך חוסיין, למרות יחסים מתמשכים בין ההנהגה הישראלית למלוכה הירדנית, לא חתם על הסכם שלום ישראל-ירדני אפילו לאחר שוויתר על התביעה לקבל חזרה את הגדה המערבית ב-1988; רק אחרי שישראל חתמה על הסכמי אוסלו עם הפלסטינים ניתן היה לקדם את מערכת היחסים הרשמית בין ישראל לירדן. בנוסף, גם קשרים שונים של ישראל עם חלק ממדינות המפרץ הפרסי התרחשו רק לאחר ועידת מדריד והסכמי אוסלו, שבבסיסים מגעים ישראלים-פלסטיניים.

אולם בשיח המדיני החדש, המרכיב הפלסטיני כבר אינו הכרח ליצירת שינוי גדול ביחסי ישראל עם העולם הערבי. במצב זה, נתניהו שבעבר התנגד ליוזמת השלום הערבית ואמר ש"במתכונתה הנוכחית (היא) מסוכנת למדינת ישראל"²⁵ יכול כעת לומר ש"ישראל מקבלת בברכה את רוח יוזמת השלום הערבית".²⁶

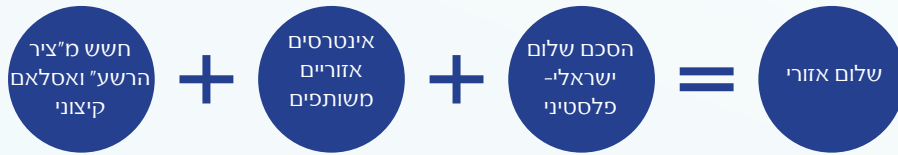
23 כאמור, נתניהו אינו לבד בתיאורים הדרמטיים של המצב החדש. כך, לדוגמא, האלוף במילואים עמוס גלעד, לשעבר ראש האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון ואחד האנשים המשפיעים ביותר על תפיסת הביטחון בישראל, אמר ש: "היום היחסים שלנו עם העולם הערבי הם מדהימים, אני מדבר על כל מה שקשור לביטחון ודברים דומים לו [...] זה כמו עץ עם שורש אחד וכדי לבסס את הפלא הזה מוכרחים עץ עם שורשים רבים שזה הסדר מדיני, או תהליך מדיני שמוביל להסדר [...] ואין לזה חלופה וגם אי אפשר לעקוף את הפלסטינים". (מתוך: "הכול דיבורים", רשת ב', 5 במרץ 2017). גלעד אף התריע שללא "המרכיב הפלסטיני" לא ניתן יהיה להמשיך ולחזק את שיתופי הביטחון השונים. אולם גם הוא דיבר על מציאות עכשווית שהיא "פלא" "מדהים".

24 "נאום ראש הממשלה נתניהו בעצרת הכללית של האו"ם", 22 בספטמבר 2016.

25 "נתניהו: היוזמה הסעודית מסוכנת לישראל ולשלום", נענע10, 4 ביוני 2007.

26 "נאום ראש הממשלה נתניהו בעצרת הכללית של האו"ם", 22 בספטמבר 2016.

תפיסה קודמת



תפיסה חדשה



תפיסה חדשה	תפיסה מסורתית
ניתן לייצר שינויים מהותיים ביחסי ישראל-העולם הערבי ללא התקדמות במישור הפלסטיני	התקדמות במשא ומתן הישראלי-פלסטיני היא תנאי הכרחי לגורמליזציה ביחסים עם העולם הערבי
הסכם ישראלי-פלסטיני כעוד אחד ממרכיבים רבים של הסכמים בין ישראל לעולם הערבי	הסכם ישראלי-פלסטיני הוא בעל חשיבות ראשונה במעלה
העולם הערבי משלם מס שפתיים עבור המאבק הפלסטיני, אך הוא בפועל לא חשוב לו	העולם הערבי מחויב למאבק הפלסטיני
בהעדר הסכם עם הפלסטינים ומתוך הכרה שלא יהיה הסכם עם העולם הערבי כולו בלעדיו, חותרים לחיזוק קשרים עם העולם הערבי, שינוי משמעותי ביחסים עמו, יצירת פרוזדור להגעה לפתרונות מדיניים, שלום כלכלי-אזורי שיסייע בהמשך להשגת שלום מדיני	שלום אזורי עם העולם הערבי, שמבוסס על הסכמי שלום ויוביל להיווצרות מזרח תיכון חדש

ג. השיח האזורי של נתניהו: "הזדמנות חסרת תקדים" שמשמעותה היא המשך ניהול הסכסוך

אם לאמץ את גישתו של נתניהו, הרי שאין שחר לאחת ההאשמות המרכזיות כלפי ישראל מאז היבחרו לראשות הממשלה לפיה היא אינה יוזמת מהלכים מדיניים. יצחק רבין ושמעון פרס יזמו את תהליך אוסלו; אהוד ברק נסוג חד-צדדית מלבנון, ניהל משא ומתן עם סוריה, וניהל משא ומתן עם הפלסטינים בפסגת קמפ דייוויד השנייה; אריאל שרון בנה את גדר ההפרדה ויצא באופן חד-צדדי מעזה; אהוד אולמרט דיבר על תכנית התכנסות; נתניהו מואשם בכך שהוא אינו יוזם שום מהלך מדיני, למרות שהוא שב ומצהיר שברצונו לנהל משא ומתן עם הפלסטינים. אלא שנתניהו מצהיר ששינויים מהותיים אכן מתרחשים: מאז האביב הערבי, הכאוס בעולם הערבי מביא את מדינות ערב להבין שישראל היא בת ברית שלהן ואינה האויב. נתניהו, שבתחילה הביע חשש גדול מהאביב הערבי וטען שמה שצפוי באזור הוא "אי-יציבות ואי-וודאות"²⁷, כעת טוען שמדינות ערב מוכנות לשתף פעולה עם ישראל, לחזק את הקשרים עמה ולקדם יוזמות משותפות. אם כך הדברים - הרי שלא ניתן לומר שישראל אינה מתאימה את מדיניותה להתפתחויות המשנות את פני האזור. זאת ועוד, כיוון שההנהגה הישראלית רואה את ההנהגה הפלסטינית כפאסיבית וכמי שלא מוכנה לשאת ולתת על הסדר קבע - הרי שהיכולת לשנות את המציאות האזורית גם ללא פרטנר פלסטיני יכולה להיחשב הישג מדיני מרשים.

27 ליאור להרס, "חושך מצרים או אביב של נעורים? השיח הישראלי על האביב הערבי", *מכון מיתווים*, ינואר 2013.

בביקורו הראשון אצל הנשיא האמריקאי דונלד טראמפ, בפברואר 2017, הוא אף אמר:

*"אם נוכל לבלום את האסלאם המיליטנטי, נוכל לנצל הזדמנות היסטורית מכיוון שלראשונה בימי חיי ולראשונה מאז קום מדינת ישראל, מדינות ערב באזור אינן רואות בישראל אויבת, אלא יותר ויותר הן רואות בנו בת ברית [...] השינוי הזה שחל באזור שלנו מביא אתו הזדמנות חסרת תקדים לחזק את הביטחון ולקדם שלום. הבה נממש את ההזדמנות יחד. הבה נחזק את הביטחון, נמצא דרכים חדשות אל השלום".*²⁸

ניתן לראות שלפי תפיסתו, ותפיסת ההנהגה סביבו, בפנינו הזדמנות היסטורית וחסרת תקדים. אך היא דורשת חיפוש דרכים חדשות אל השלום כיוון שהדרך המוכרת מהעבר, שהייתה מבוססת על הסכם ישראל-פלסטיני, אינה ישימה. אולם גם נתניהו, על פי עדותו שלו, מאמין שמהלכים אלה אינם יכולים להוביל לנורמליזציה ביחסים בין ישראל לעולם הערבי. הוא מבקש לחפש דרכים חדשות לעבר השלום, מדבר על שינוי ביחס של העולם הערבי לישראל, ומתאר מהפכה ביחס העולם לישראל, אך גם הוא מודה שסופם של תהליכים אלה אינו בהסכמי שלום של ישראל עם מדינות העולם הערבי. גם לתפיסתו, הסכמים מעין אלה לא ייחתמו כל עוד הסכסוך הישראלי-פלסטיני לא נפתר. גם אם הנחת המוצא היא שהעולם הערבי רק משלם מס שפתיים בעיסוקו במאבק הפלסטיני, הוא עצמו אמר ש"שעל מנת שנוכל להשיג במלואו את השלום הרחב הזה, הפלסטינים חייבים להיות חלק ממנו".²⁹

ואכן, אם היה צורך בהוכחה לכך שגם כאשר אנו חוזים ב"שינוי היסטורי" ביחסי ישראל עם העולם הערבי, לא ניתן להתעלם מהמרכיב הפלסטיני, ב-19 בפברואר 2017 פרסם עיתון הארץ ידיעה לפיה בסוף שנת 2015 ובתחילת 2016 התקיימו מגעים אינטנסיביים לחדש יוזמת שלום אזורית. שיאן של השיחות היה במפגש פסגה מרובע בעקבה בה נכחו ראש ממשלת ישראל, שר החוץ האמריקאי, מלך ירדן ונשיא מצרים. על פי הדיווח, היוזמה המחודשת הזו, אשר לא צלחה, אמורה היתה להיות חלק ממהלך אזורי רחב המבוסס על יוזמת השלום הערבית, וכחלק מהמגעים אליה נתניהו ביקש שלדיונים יצטרפו "נציגים בכירים מסעודיה, איחוד הנסיכויות ומדינות סוניות נוספות".³⁰ כאמור, המהלך נכשל, ככל הנראה גם בגלל הרצון הישראלי להתקדם ביחסים עם העולם הערבי ללא הפלסטינים, אך מהפרטים שהתפרסמו אודותיו ניתן ללמוד כי הוא עסק בעיקר בפתיחת משא ומתן ישראל-פלסטיני. מכאן שגם בשנת 2016 תקווה ישראלית למהלך אזורי רחב אינה יכולה להתקיים ללא משא ומתן עם הפלסטינים.

המשמעות הפוליטית של השיח המדיני החדש היא המשך ניהול הסכסוך. ההנהגה הישראלית מציעה למעשה מסגרת מדינית בעלת ארבעה מרכיבים: ישראל ממשיכה להתנהל ללא יוזמה מדינית חדשה; העולם בכלל, והעולם הערבי בפרט, מבינים לאטם את צדקת דרכה של ישראל; לאור ההתרחשויות בעולם הערבי והחולשה של ההנהגה הפלסטינית, ולאור קיומם של אינטרסים משותפים, מדינות ערב מחזקות קשריהן עם ישראל; ישראל מנמיכה ציפיות ובנסיבות הקיימות כבר אינה שואפת להסכמי שלום ובמקום זאת מאמינה בשיפור היחסים עם העולם הערבי.

מבחינת ההנהגה הישראלית, תבנית מדינית זו אינה מבקשת מישראל לשנות דבר בהתנהלותה. שיתופי פעולה עם העולם הערבי וחיזוק הקשרים אתו ללא כל מחיר מדיני מתקבלים, כמובן, בברכה. תפיסה זו גם כמעט שאינה מעוררת התנגדות בתוך השיח הישראלי: השמאל (שקולו גם כך חלש) אינו מתנגד לחיזוק הקשרים בין ישראל לעולם הערבי ונדמה שקשה לנציגיו להציג לציבור טענה לפיה באיזו שהיא קונסטלציה לא נכון לברך על הידוק יחסים בין ישראל לעולם הערבי. גם כאשר נשמעים בו קולות המדגישים ששלום אזורי לא ייכון ללא המרכיב הפלסטיני - הרי שהם אינם מתנגדים לעצם חיזוק הקשרים עם העולם הערבי בהעדרו של זה.³¹ הימין, גם מי בו שאינו חושב שיש להגיע להסדר עם הפלסטינים, מוכן להתעלם מהאמירות על כך שבעתיד המרכיב הפלסטיני חייב להילקח בחשבון, כל עוד התמורה העכשווית היא שינוי ביחסי ישראל-עולם ערבי מבלי לשלם מחיר מדיני כלשהו.

28 "דברי ראש הממשלה נתניהו במסיבת עיתונאים עם נשיא ארה"ב טראמפ", 15 בפברואר 2017.

29 "נאום ראש הממשלה נתניהו בעצרת הכללית של האו"ם", 22 בספטמבר 2016.

30 ברק רביד, "קרי הציג לנתניהו יוזמת שלום אזורית במפגש חשאי עם איסי ועבדאללה לפני כשנה: רה"מ הסתייג", הארץ, 19 בפברואר 2017.

31 ראו, לדוגמה, את [דבריו של ח"כ נחמן שי](#), כנס השדולה לשיתוף פעולה אזורי בראשות ח"כ מרב מיכאלי, ח"כ יעקב פרי וח"כ מיכאל אורן, בשיתוף מכון מיתווים, 20 ביולי 2016.

אלא שספק אם התפיסה החדשה הזו אכן מבטאת נאמנה את ההתרחשויות בשטח. סביר יותר שהיא רק משאלת לב ישראלית שאינה יכולה להחזיק לאורך זמן. ההנהגה הישראלית טוענת לשינוי ביחס של העולם הערבי אל ישראל - אלא שמלבד יודעי סוד מהקהילה הביטחונית המעידים על מה שרק הם חשופים לו, קשה לדעת אם זה אכן מתרחש, ואם כן עד כמה הוא משמעותי.³² זאת ועוד, נדמה שעיקר שיתופי הפעולה הם במישור הביטחוני ולא בהקשרים רחבים יותר. אם כך הם פני הדברים, יש לשער על סמך ניסיון העבר ששיתופי פעולה ביטחוניים יימשכו כל עוד הסכסוך הישראלי-פלסטיני מתנהל בעצימות נמוכה יחסית. אך בעת עימותים קשים יותר (אשר מתרחשים מדי שנתיים-שלוש בעשור האחרון), ובהעדר הסכמים פורמליים בין ישראל למדינות ערב, ספק אם העולם הערבי יגלה את אותו שינוי שההנהגה הישראלית טוענת כי מאפיין את יחסו החדש אליה. היטיב לבטא זאת אחד מאותם יודעי סוד, ראש המוסד לשעבר, תמיר פרדו, באומרו:

"שיתוף הפעולה החשאי שמתקיים, יש לו חשיבות [...] אבל הוא לא מקדם שום דבר בהקשר האזורי או בהקשר של מתן לגיטימציה למדינת ישראל. קשרים חשאיים [...] יש להם תכונה מאוד מעניינת, הם מתקיימים ויכולים להיפסק ברגע שישנם שינויים באינטרסים. כי אין להם, הרקע והעומק שלהם, הוא לא יושב בתוך הנרטיב הלאומי, ובסיכומו של דבר שלום עושים בין מדינות, שלום עושים בין קהילות, המשחק של ארגונים ביטחוניים [...] זה טוב לזמנו".³³

לראייה, סבבי מתיחות בשנים האחרונות בהר הבית/מסגד אל-אקצא היוו אזכור נוסף לאופן בו הנהגות העולם הערבי והמוסלמי ועמי האזור רואים את המציאות הישראלית-פלסטינית. גם אם שיתופי פעולה אכן מתקיימים בדרגות ביטחוניות שונות, הרי שאירוע פומבי כמו הניסיון הישראלי להציב גלאי מתכות בכניסה להר הבית, והסרתם מיד לאחר מכן בעקבות ההתקוממות בעולם הערבי המוסלמי, למדו על קוצר ידם של שיתופי פעולה אלה, אם הם אכן מתקיימים.

בנוסף, בעוד ההנהגה הישראלית טוענת שהעולם הערבי המתון אינו מתעניין כלל במאבק הפלסטיני - הרי שהעבר מלמדנו שהמרכיב הפלסטיני היה קריטי בכינון יחסים בין ישראל למדינות ערב, ושהציבור במדינות ערב השונות בהחלט מגויס למאבק הפלסטיני.

ישנו נושא אחד לגביו נדמה שיש הסכמה בין כל הגורמים המעורבים (ההנהגה הישראלית, הפלסטינים, הנהגת מדינות ערב, הציבור במדינות ערב והעולם כולו): ללא פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני לא יהיה שלום אזורי. הסכמה זו מעלה ספקות לגבי ההצהרות האופטימיות של מנהיגי ישראל על שינוי גדול ומהפכה שמתחוללים בעת שלא מתקיים משא ומתן ישראלי-פלסטיני. אם בעת ובעונה אחת נטען שהפלסטינים חייבים להיות חלק מהסכם שלום אזורי, אך גם נעשה ניסיון להוציא אותם מהמשוואה - אנו כנראה עדים להמשך ניהול הסכסוך עם העולם הערבי, ולא למהלכים שיקדמו את פתרונו. ניהול הסכסוך מבלי לנסות לפתור - גם לפני עידן האין פרטנר (החל בשנת 2000) וגם אחריו, גם לפני האביב הערבי (החל בשנת 2010) וגם אחריו - משמעו מלחמות והרוגים. שיתופי הפעולה הביטחוניים המתקיימים לכאורה בין מדינות ערב לישראל לא יוכלו להחזיק מעמד כל עוד יהיו סבבי לחימה ישראלים-פלסטינים; השלום האזורי הכלכלי לא יתרחש ללא פתרון של המאבק הפלסטיני; והשיח הישראלי שכבר אינו שואף להסכמי שלום אלא רק ל"פרוודור של שינוי" ימשיך להנכיח את ניהולו של הסכסוך האלים במקום לסיימו.

32 מהמעט שידוע, ניתן לציין דווקא דוגמה הפוכה: השגריר הישראלי במצרים הוזכר לישראל "מסיבות ביטחוניות" למשך מספר חודשים בסוף 2016 ותחילת 2017 למרות היחסים הביטחוניים המאוד קרובים לכאורה. ראו: איתמר אייכנר ויואב זיתון, ["שגריר ישראל במצרים הוזכר ארצה בשל התרעות"](#), *וואינט*, 14 בפברואר 2017.

33 תמיר פרדו, *"עושים שלום אזורי בטוח"*, כנס של השדולה לשיתוף-פעולה אזורי בכנסת, 16 במרץ 2017. בהמשך לדבריו אלה, הדגיש ראש המוסד לשעבר כי "שום דבר לא יזוז ללא תחילת פתרון של הסוגיה הפלסטינית [...] לא יהיה שום דבר אזורי, שום דבר אזורי, בלי התקדמות בסוגיה הפלסטינית".

התפתחות מדינית / שינוי מדיני	שנה	המרכיב הפלסטיני
הסכם שלום ישראל-מצרים	1979	נספח בהסכם העוסק בשלטון עצמי פלסטיני ברצועת עזה, יהודה ושומרון
הסכם שלום ישראל-ירדן	1994	נחתם רק לאחר ובעקבות הסכמי אוסלו
יוזמת השלום הערבית	2002	הסכם ישראלי-פלסטיני יהווה את הבסיס ליחסים נורמליים בין ישראל לעולם הערבי כולו
נסיגה חד-צדדית ישראלית מרצועת עזה	2005	תפיסה ישראלית לפיה אין פרטנר פלסטיני, אך יש צורך לשנות את המציאות הישראלית-פלסטינית
השינויים במזרח התיכון בעקבות האביב הערבי	מאז 2014	הבנה כי לא ניתן להגיע לשלום כולל עם העולם הערבי ללא הסכם ישראלי-פלסטיני, אך ניתן לשנות מהותית את יחסי ישראל-ערב גם ללא הסכם או התקדמות עם הפלסטינים

ישראל ומצרים: שותפות אסטרטגית, ריחוק אזרחי

השגריר בדימוס ד"ר חיים קורן

א. מבוא

מצרים עוברת תהליכים פוליטיים-חברתיים אינטנסיביים כחלק מהטלטלה האזורית אותה עובר המזרח התיכון מאז תחילתו של האביב הערבי ב-2011. לאחר פרק קצר וכושל בשלטון של תנועת האחים המוסלמים ונציגם מחמד מורסי, סימנה עלייתו של עבד אל פתאח א-סיסי לשלטון מאמץ להשיב את היציבות למצרים תוך התחשבות בזעזועים שהיא עברה בשנים האחרונות - ההתמודדות בזירות הביטחון והכלכלה, והניסיון לשוב לתפקוד משמעותי במערכת האזורית והבינלאומית. הנשיא א-סיסי החליט להתמודד עם האתגרים הניצבים בפני העם המצרי בעזרת הגדרה מחדש של תפיסת הביטחון הלאומי של מצרים, וזאת תוך הישענות על שני עוגנים מרכזיים: חתירה לביטחון ויציבות, ושיפור הכלכלה המצרית.

מטרת מאמר זה היא לתאר את מערך היחסים בין ישראל ומצרים, בדגש על השנים שמאז מהפכת ינואר 2011, לבחון את הפוטנציאל לשיתוף פעולה בין המדינות ואת שיתוף הפעולה הקיים. המאמר יבחן את ההתייחסות לנושא בישראל ובמצרים גם יחד, וידון בהשפעה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני על מימוש הפוטנציאל לשיתוף פעולה בין שתי המדינות.

מכאן גם ייגזר מבנה המאמר. תחילה יוצג הפוטנציאל לשיתוף פעולה בין ישראל ומצרים על בסיס היחסים הביטורליים (הדו-צדדיים) ביניהן ולאור מעמדן בזירה האזורית, ותיבחן השאלה האם קיימת אפשרות לפיתוח פוטנציאל זה ובאילו תחומים. לאחר מכן יוצג שיתוף הפעולה שכבר מתקיים בין המדינות בתחומים השונים, ולבסוף תיבחן השפעתו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני על שיתוף הפעולה הישראלי-מצרי ועל הקשיים במימוש הפוטנציאל שביחסים.

המחקר מבוסס בעיקר על פרסומים בתקשורת ועל הניסיון האישי שלי. "החווייה המצרית" שלי כללה תצפית משתתפת - שיטת מחקר מוכרת במדעי החברה - בעמדת השגריר. בנוסף, מסתמך המאמר על הניסיון שצברו (ושחלקו פורסם) אישים אחרים שהיו מעורבים ביחסי מצרים-ישראל, ועל ראיונות שניתנו לי (וטרם פורסמו). לצד הקשיים באיתור מקורות כתובים רלבנטיים, קיים היתרון של המגע הבלתי-אמצעי עם המעורבים בתחום והחשיפה לחומר רב בנושא (הגם שלא פורסם). הדבר מאפשר גיבוש של תמונה נכונה לזמנה, אם כי כזו שעלולה להיות מושפעת גם מהטיות של המחבר עצמו.

ב. הפוטנציאל לשיתוף פעולה בין ישראל ומצרים

1. התחום המדיני-ביטחוני

כנגזר מחתירתו של א-סיסי להגביר את הביטחון והיציבות הפנים-מצרית, עוצבה במצרים תפיסת ביטחון חדשה והוחלט על שינויים במספר יעדי מדיניות. השינוי המהותי והחשוב ביותר קשור להגדרה מחודשת של אויב, יריב, שותף, ובן ברית. האויב של מצרים היום הוא, בראש ובראשונה, ארגוני הטרור (האחים המוסלמים, דאע"ש, אל-קאעדה ארגונים סלפים, ואף תנועת החמאס שהוגדרה כארגון טרור על ידי המצרים בפברואר 2015). בשל העובדה שהחמאס שולטת בעזה, הגובלת בסיני, מאופיין היחס המצרי לחמאס בחשדנות. לצד ההתנגדות הנחרצת לפן הטרוריסטי של התנועה (שבו נלחמים המצרים), יש הבנה שהיא חלק מהעם הפלסטיני, ולכן, לעתים, תנועת החמאס היא בחזקת יריב (ולא אויב), שניתן לנסות ולקדם עמו מהלכים (גם בגזרה הדו-צדדית, המצרית-חמאסית, וגם במישורים הפנים-פלסטיני והפלסטיני-ישראלי). שינוי משמעותי נוסף במדיניות המצרית מתבטא בכלי המרכזי בו בוחרת מצרים להשתמש למלחמה בטרור וקידום היציבות האזורית האסטרטגית והכלכלית, שהוא חתירה לשיתוף פעולה אזרחי - במיוחד עם ערב הסעודית, א"ע, ירדן, ישראל ומרוקו.

האויבים של מצרים הם גם אויביהם של ירדן, א"ע, ערב הסעודית, וישראל, וכך הולכת ונוצרת קואליציה דה-פקטו בין המדינות למול אויבים אלו. ממשל אובמה, שהתנה את הושטת הסיוע למצרים בהמשך פיתוח חברה אזרחית, בפעולה אקטיבית להגברת הדמוקרטיזציה ובשיפור מצב זכויות האדם, התנגד להכרה של המשטר המצרי בתנועת האחים המוסלמים כארגון טרור וראה בתנועה זו חלק לגיטימי מהחברה המצרית שצריך להיות שותף לתהליך הפוליטי במדינה. תפיסה זו גרמה לחיכוך בלתי פוסק בין מצרים לארה"ב, ולאיומים אמריקאים בסנקציות וקיצוץ סיוע, והדבר הוביל לעוינות מצרית כלפי ממשל אובמה. עוינות זו, או למצער, אי-הבנת המדיניות האמריקנית והתנגדות לה, באה גם מצד שותפות הקואליציה האחרות: ירדן, ערב הסעודית וא"ע, שהתנגדו בתוקף להסכם הגרעין אותו הובילה ארה"ב עם איראן, שנתפסת בעיניהן כאויב מאיים ומסוכן. חילופי הממשל בארה"ב והגישה השונה בה נוקט הנשיא טראמפ הן כלפי איראן והן כלפי המדינות הסוניות, טומנים בחובם פוטנציאל לשיתוף פעולה ישראלי-מצרי בגיבוש מדיניות אנטי-איראנית ופרו-סעודית ותיווך גישה זו אל הממשל האמריקני.

מתוקף הרצון המצרי לקדם יציבות אזרחית ושותפות עם מדינות שכנות, יכולה מצרים למלא תפקיד מרכזי בתהליך השלום עם הפלסטינים, כפי שעשתה לאורך השנים, ואף ביתר שאת. מציאת הנוסחה שתאפשר לרשות הפלסטינית ולחמאס לעבוד כיחידה אורגנית מאוחדת לאורך ימים (הפיוס הפנים-פלסטיני), תאפשר למצרים לסייע לישראל בהנמכת רף הדרישות הפלסטיניות בחלק מהסוגיות ובגיוס תמיכה לפתרונות אפשריים בעולם הערבי, כמו גם לתת גיבוי לווייתורים פלסטיניים, אם ייעשו כאלה בעתיד (בתהליך השלום בין ישראל והפלסטינים). בראייה המצרית, על ישראל יהיה להידרש ל"מטריה הערבית" שתוביל מצרים (ושתגבה את הוויתורים הפלסטינים בנושאי הליבה: ירושלים, התנחלויות, גבולות). ישראל מצדה, תתבקש "לעיין" ביוזמה הערבית ואחר כך לדון בה עם גורמי הליגה הערבית בראשות מצרים.³⁴ מכאן נובעת החשיבות לשיתוף פעולה מצרי עם ישראל. על ישראל להיות ערנית לשינויים האזוריים ולתפקיד המרכזי של מצרים בקידום תהליכים במזרח התיכון. מצרים רוצה למצב עצמה "כמבוגר האחראי" באזור, ולהצליח לעצב את מעמדה ועוצמתה האזוריים גם על ידי קידום משא ומתן ישראלי-פלסטיני, תוך כדי גיוס תמיכה כללית במהלך בקרב העולם הערבי, מתן לגיטימציה לווייתורים הפלסטיניים, ולחץ על ישראל להתגמש בנקודות אחרות. מכל מקום, בתמונת הכוחות הפועלים באזור להשגת הסכם עם הפלסטינים, דומה כי יחסי ישראל-מצרים מהווים את אחד הצירים המבטיחים ביותר לסיוע להשגת הסכם כזה, אם בכלל, ומיצובה המרכזי של מצרים מהווה אישור לתפקידה החשוב באזור ומסייע לה בצבירת עוצמה פוליטית במזרח התיכון.³⁵ מעורבות מצרים בניסיונות ההרגעה, הפישור וההסדרה בין ישראל והחמאס היא חיונית ולא ניתן להתקדם בלעדיה. החשיבה המצרית, להפוך את התיווך הטאקטי למהלך אסטרטגי טרם הגיעה להבשלה, אך הכוונה קיימת.

מלבד בנושא קידום היחסים ותהליך השלום בין ישראל והפלסטינים, למצרים וישראל יש אינטרסים משותפים גם בקידום היציבות בעזה ובחצי האי סיני. מרחבים אלו מהווים כר נרחב לשיתוף פעולה ביטחוני בין ישראל ומצרים, ולמלחמה משותפת בטרור. אם כן, הפוטנציאל לשיתוף פעולה מדיני-ביטחוני בין ישראל ומצרים ניכר בכל הקשור לניהול המרחב של עזה וההתמודדות עם תנועת החמאס, התמודדות עם ארגוני הטרור באזור, ובייחוד במרחב חצי-האי סיני, קידום תהליך השלום עם הפלסטינים, שיתוף פעולה אל מול הממשל האמריקאי, ושיתוף פעולה מדיני-ביטחוני-מודיעיני בהתמודדות האזורית בין מדינות ערב המתונות/סוניות לבין איראן וגרורותיה.

2. התחום האזרחי

בקרב חלק מהציבור הישראלי קיימת עדיין תהייה, לאחר ארבעה עשורים של שלום, האם חלחלה הנורמליזציה אל הציבור המצרי והאם יסכין לקבל בהדרגה את שכנתו כחברה וכמדינה מן המניין, אשר ניתן לחיות עמה בשכנות טובה, לאחר ההתגברות על המשקעים ההיסטוריים בין המדינות.

השלטון המצרי עדיין משפיע באופן משמעותי על עמדות הציבור, גם לאחר התהפוכות של השנים האחרונות, ועל כן יש משמעות ציבורית למדיניות הגלויה והסמויה בה הוא נוקט. עם זאת, הגיל הצעיר של רוב אוכלוסיית מצרים,

34 ראו למשל את ניתוח היוזמה הערבית ומשמעויותיה במציאות האזורית של 2010 אצל: אלי פודה, "ישראל ותוכנית השלום הערבית-החממה היסטורית אפשרית?" בתוך אפרים לביא (עורך), *ישראל ויוזמת השלום הערבית*, (תל אביב: אוניברסיטת ת"א, 2010), עמ' 67-94. השינוי האזורי המשמעותי בשנים האחרונות יוכל אולי לאפשר שימוש ביוזמת השלום הערבית לקידום שיתוף פעולה דו-צדדי ורב-צדדי עם מצרים.

35 חיים קורן, "מצרים והעולם הערבי-מנהיגות חמקמקה?", בתוך שאול שי (עורך), *מצרים על פרשת דרכים: שבע שנים לאחר מהפכת האביב הערבי*, (הרצליה: המרכז הבינתחומי הרצליה, מרץ 2018), עמ' 19-25.

יחד עם ההתפתחויות הטכנולוגיות חסרות התקדים והאפשרות להיחשף לעולם גם ללא מתווכים, מאפשרים לחלקים נרחבים באוכלוסייה ללמוד על ישראל משפע המידע הזמין ומבלי להיצמד לטרמינולוגיה ומשקעים של דורות מבוגרים יותר.

התמורה המדינית האזורית בשנים האחרונות היא כה משמעותית, הן בשינוי המשטרים בתוך המדינות והן בעיצוב מחדש של מערך הכוחות והבריתות האזורי, עד כי מתחילה להיווצר מציאות חדשה. לראשונה ניתן לשאוף להשפעה הדרגתית של הממשל על האוכלוסייה באשר לנחיצות ולחשיבות של שיתוף הפעולה עם ישראל, בגיבוי מדינות ערביות סוניות נוספות. להלן סקירה של מספר תחומים בהם קיים פוטנציאל לשיתוף פעולה כזה:

שיתוף פעולה מדעי ורפואי

בתחומי המדע נעשו ניסיונות להגיע למיזמים משותפים ולחילופי משלחות ומידע, אך עד כה לא נחל התחום הצלחה רבה. היו מספר ניסיונות לשיתופי פעולה בתחום הרפואה שלא הניבו עדיין תוצאות. לאחרונה העלה רופא ישראלי רעיון להקמת בנק משותף ישראלי-מצרי להשתלות איברים, שיאפשר שיתוף פעולה מציל חיים לשני הצדדים ויקל על התלות של שני הצדדים בבתי חולים מרוחקים יותר באירופה. אלו הן רק דוגמאות הממחישות את הפוטנציאל הקיים בתחומים אלו, אשר טרם התגבש והתממש.

קשרי תרבות

תחום זה מבטא באופן בולט ביותר את הפוטנציאל לשיתוף פעולה ישראלי-מצרי ואת התלות של מימושו בטיב היחסים המדיניים. אחת לשנה מתקיים יריד הספר בקהיר ונמשך מספר שבועות. היריד מושך אליו סופרים, אינטלקטואלים וסטודנטים רבים. מתקיימים בו סימפוזיונים, ומציגים בו מיטב בתי ההוצאה המצריים והערביים. את היריד פוקדים מאות אלפי מבקרים מדי שנה. מאז 1983, השנה בה השתתפה ישראל בפעם האחרונה ביריד, שלטונות מצרים אינם מאפשרים השתתפות ישראלית, לטענתם בשל סיכונים ביטחוניים, עקב החשש מפעולות מחאה כתוצאה מהנוכחות הישראלית (הסיבה האמתית היא כנראה התחושה המצרית שטרם הבשילו התנאים לשיתוף פעולה ביריד זה). ניסיונות להציג במצרים תערוכות ציור של אמנים ישראלים ופלסטינים, להביא את הפילהרמונית הישראלית לקהיר, ולהביא את המנצח יוסף א-סיסי (אין קשר לנשיא) לנצח על הפילהרמונית בתל אביב - לא יצאו כולם אל הפועל.

סוכני נסיעות מצריים הביעו לא אחת את רצונם בפניי להגביר את השיווק הבינלאומי של מצרים כמוקד תיירות, תוך אפשרות לקדם חבילות תיור שכוללות את ישראל ומצרים. בנוסף, החלטת ממשלת מצרים מ-2017 לשפץ על חשבונה את מתחם בית הכנסת היהודי באלכסנדריה (נבי דניאל) חשובה לכשעצמה, ומהווה ניסיון הנחלת מודעות והכרה בחשיבות הקהילות היהודיות כחלק ממורשת מצרים. תחום התרבות יכול לתרום רבות להבנה וקירוב לבבות, אך המשטר המצרי עודנו מתמודד עם החשש שחלק מהציבור המצרי יתקשה לקבל התקרבות מואצת מדי בין העמים בתחום זה, ומעדיף לנהוג בזהירות ואורך רוח.

3. התחום הכלכלי

הנהגת שיטות חדשות ויעילות להעברת סחורות בין ישראל למצרים מהווה דוגמא לפיתוח הפוטנציאל שנובע מעצם קיומם של הסכם השלום ומעבר גבול המסוגלים לאפשר העברת סחורות כזו. הפוטנציאל הכלכלי הגלום בפתיחת השוק המצרי לתוצרת ישראלית הוא עצום.

בתחום התיירות והתעסוקה קיים פוטנציאל רב שאינו מנוצל כעת כלל. העצירה הכמעט-מוחלטת של מעבר אזרחים מצריים לישראל וכניסתם לעבודה כאן, מהווה חסם אשר פוגע בתעשיית התיירות בשני אופנים. מחד, היעדר תיירות מצרית שיכולה להגיע למקומות הקדושים בארץ, ומאידך, קליטה של עובדים ממצרים בתעשיית התיירות בארץ, אשר יכולים להחליף עובדים זרים אחרים, בהתאם לדפוס המוצלח של קליטת עובדים ירדנים במלונות באילת.

תחומי שיתוף פעולה פוטנציאליים נוספים כוללים פיתוח תשתיות, חקלאות ואנרגיה (בעיקר בכיוון של מיזמים משותפים להתפלת מים, שיתחרו עם המחירים הזולים יותר שמציעה סין, על ידי הדגשת האינטרסים האזוריים והתאמת הפרויקטים למאפיינים מקומיים, בהם צברה ישראל ידע רב), פיתוח מקורות אנרגיה חלופיים לגיוון

המשאבים באזור, המלחמה במדבור ההולך ומתפשט באזורנו, שיטות השקיה, ניהול מושכל של משקים חקלאיים, תשומות חקלאיות והאינטרס המשותף בהגנה ופיתוח שכיות הטבע בים האדום.

בשיחות עם שרים מצריים הועלתה לא אחת האפשרות שישראל תעניק סיוע למצרים בתחום התפלת המים. לדעת המצרים זהו פרויקט יקר, ומספר דמויות ציבוריות במצרים יצרו זיקה שלילית בין ניצול מי הנילוס להתפלה, כאילו האחד בא על חשבון השני. אשר לאפשרות שיתוף פעולה בתחום האנרגיה סולארית, המצרים הדגישו כי סין כבר פועלת בהקשר זה במצרים באופן ניסיוני (באזור ע'רדקה) ובעלות נמוכה הרבה יותר מזו שהמומחים הישראלים יכולים להציע. במקרה זה, היעדר שיתוף פעולה הוצג על ידי המצרים כשיקול עסקי ולא כנגזרת של היחסים המדיניים.

שיתוף פעולה בין ישראל למצרים מתפתח בתחום האנרגיה, בעיקר בנושא הגז הטבעי. שדות הגז הימיים תמר ולווייתן מאפשרים העברת גז מישראל למצרים כבר בטווח הקצר (ישראל כבר חתמה עם ירדן על הסכם העברת גז ל-15 שנה). שדות הגז שהתגלו במזרח אגן הים התיכון, הרצון לנצל אותם ולייצא את הגז לאירופה, מחייבים פיתוח תשתיות ומקדמים שיתוף פעולה מדיני-כלכלי בין מצרים, ישראל, קפריסין ויוון.

ג. שיתוף הפעולה הקיים בין ישראל למצרים

1. התחום המדיני-ביטחוני

כתוצאה מתפיסת הביטחון החדשה שהביא עמו משטרו של א-סיסי, חוזקו מוסדות המדינה (באמצעות כינון פרלמנט, קיום בחירות וגיובי מערכת המשפט) והורחבו האפשרויות למתן ביטוי למגזרי אוכלוסייה שונים. האכיפה השלטונית על אויבי המשטר (בעיקר בנושאי טרור והסתה) גברה, ולצידה גם הקריאה לאחדות חברתית ולאומית (לדוגמא: "חיבוק" הקופטים). צעדים אלה נעשו תוך הבהרת הקשיים הכלכליים וניסיון לשרטט אופק לעתיד אשר כולל ייזום פרויקטים גדולים, נוסח הרחבת תעלת סואץ, באופן שיאפשר העסקת עובדים בקנה מידה נרחב.

ביחסה של מצרים לישראל חל שינוי בולט מתקופת כהונתו של מורסי כנשיא מצרים לתקופת א-סיסי. על אף שמשטרו של מורסי לא ניתק את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל, הוא שאף לצמצמם ככל הניתן וייתכן שביקש להמתין לשעת כושר כדי לנתקם מבלי לקומם עליו את המערכת הבינלאומית. לעומתו, א-סיסי רואה בישראל שותף אזורי שאת העוינות כלפיה (שעדיין קיימת בקרב פלח לא מבוטל של הציבוריות המצרית) עליו למזער בהדרגה ובצעדים קטנים ומדודים. לכן, יוצא הנשיא המצרי מדי פעם בהצהרות חיוביות ומתונות שאינן מסתירות את שיתוף הפעולה עם ישראל, גם בעצרות המתקיימות ברוב עם. מתנגדים חריפים לישראל מצויים בחוגי הנאצריסטים, בקרב תומכי תנועת האחים המוסלמים ואף בקרב האינטלקטואלים הליברלים. יחד עם זאת, לא כל האינטלקטואלים עשויים מקשה אחת. יש ביניהם לא מעט שעמדתם נעה בין אי-שלילת ישראל לכאלה התומכים בקשר עמה, ובודדים אף מצהירים על כך בגלוי (ומוכנים לשלם מחיר על כך).³⁶ בהקשר זה, ניתן להבחין בשוני בולט בין המצב כיום לתקופת שלטונו של מבאר. ביטוי לכך מצוי בדבריו של פואד עג'מי, חוקר אמריקני ממוצא לבנוני, אשר לדעתו הושגה בימי משטר מבאר הבנה בין השלטון לאינטלקטואלים לפיה יעדיף השלטון דרך פשרה דיפלומטית עם ישראל כצו השעה, ואילו האינטלקטואלים קיבלו "אור ירוק" המאפשר להם להסית נגד הסכם השלום.³⁷ לדברי דוד סולטן, שגריר ישראל לשעבר במצרים, המגזר הנוח ביותר לשיתוף פעולה הם אנשי העסקים במצרים. הם פרגמטיים מטבעם ואינם מחויבים לגישה אידיאולוגית.³⁸

יתרה מזו, ישראל סייעה למצרים בכך שהפעילה את השפעתה על הממשל והקונגרס האמריקני כדי לשכנע אותם לספק מסוקים למצרים (לצורך שיפור יכולות הלחימה שלה בסיני) ולאשר את סיוע החוץ האמריקני למצרים. העובדה שצבאות מצרים וישראל משתפים כיום פעולה בלחימה בסיני מהווה תקדים ליחסים בין המדינות. אכן, בתחום זה חלו תמורות גדולות מאז 2014. ההגדרה המחודשת של תפיסת האויב במדיניות המצרית יצרה, בפעם

36 לפירוט ראו: דוד סולטן, *בין קהיר לירושלים: הנורמליזציה בין מדינות ערב לישראל - הדוגמא המצרית* (תל אביב: אוניברסיטת ת"א, 2007), עמ' 62-68.

37 פואד עג'מי, *ארמון החלומות של הערבים* (תל אביב: עם עובד, 2000), עמ' 263.

38 שם, עמ' 59-62.

הראשונה, מצב בו אפשרה ישראל למצרים "לעקוף" סעיף בהסכמי קמפ דייוויד שמגביל את היכולת המצרית להכניס נשק לאזורים מסוימים בחצי האי סיני, וזאת כדי להקל עליה להילחם בארגוני הטרור בסיני ובחמאס. על פי הדיווחים בתקשורת, ישראל התירה למצרים לעשות שימוש בטנקים, מסוקים ואף מזל"טים באזורים מסוימים בחצי האי, בניגוד לנספח הצבאי של הסכם השלום, ואף אישרה לגרמניה לספק למצרים צוללות מתקדמות.³⁹ על היציבות בגבול מצרים שומר גם הכוח הרב-לאומי בסיני, אשר הוקם בשנת 1981 בכפוף לנספח הצבאי של הסכם השלום בין ישראל למצרים, במטרה לפקח על פירוז חצי האי סיני. משימתו לפקח על מימוש הסדרי הביטחון של הסדר השלום בין ישראל למצרים ולמנוע את הפרת סעיפיו. הכוח, תמיד בהנהגת שגריר אמריקני, פרוס על פי אזורי דילול הכוחות בסיני ומונה מדינות רבות. בשנים האחרונות יש הסכמה בין מצרים לישראל על חשיבות המשך תפעול הכוח והבטחת הצלחתו למול הטרור בסיני. על אף חשש מסוים בישראל שאם יחול שינוי שלטוני במצרים יתאפשר לצבא מצרים להפנות את ארסנל הנשק הגדול בסיני במהירות כנגד ישראל, ניתן לראות כי שיתופי הפעולה הצבאיים בין ישראל למצרים התרחבו ומגלמים אינטרס משותף, תולדת המציאות של השנים האחרונות.

שיתוף הפעולה המדיני-ביטחוני אינו מוגבל רק למרחב חצי האי סיני. תיאום מדיני בין ישראל ומצרים התקיים גם סביב סוגיית החזרת האיים טיראן וסנפיר לריבונות סעודית. ישראל ומצרים גם מתאמות מהלכים ומשתפות פעולה בהקשר למתרחש באגן ים סוף, ובייחוד בהקשר של יחסי מצרים ואתיופיה והמתיחויות סביב בניית סכר התחיה, וכן בעניינים הקשורים לכלל יבשת אפריקה. בכירים ישראלים ומצרים ממשיכים להיפגש באופן תדיר. כך למשל ראש הממשלה נתניהו ניצל את עצרות האו"ם ב-2017 וב-2018 כדי להיפגש עם הנשיא א-סיסי. ושר החוץ המצרי סאמח שוכרי ביקר בישראל באוגוסט 2016 תוך שימור המומנטום המדיני הדו-צדדי והאזורי.

גם בתחום של ניהול המרחב של עזה קיים שיתוף פעולה בין ישראל ומצרים. מצרים מצליחה להוביל מהלכים פנים-פלסטינים הכוללים משא ומתן בין הרשות הפלסטינית והחמאס בעזה, ומצליחה להשפיע על המציאות השלטונית בעזה, ולאורך כל הדרך היא שומרת על ישראל בתמונה ומעדכנת אותה. מצרים היוותה גורם מרכזי ביכולת של ישראל וחמאס לסיים (ואף למנוע) סבבי לחימה ברצועת עזה ולהגיע לרגיעה זמנית.

2. התחום האזורי

אף שתנועה חופשית בין ישראל למצרים, בשני הכיוונים, הייתה אחד מיעדי הנורמליזציה, לא כל הישראלים היו נלהבים מהרעיון. גורמי הביטחון בישראל חששו, מתחילת הדרך, ממצב של כניסה בלתי מבוקרת של אזרחים מצריים לישראל, וחששו שיקבלו ויזת תיירות ויישארו בארץ כעובדים בלתי-חוקיים. דבר זה היה מביא לתוצאות כלכליות-חברתיות לא רצויות. באופן אירוני, שלטונות מצרים שנתבקשו על ידי ישראל לפקח על תנועת האזרחים המצריים ארצה, יישמו בקשה זו, משיקוליהם, בצורה חמורה הרבה יותר מהכוונה הישראלית. בכך הם חסמו, למעשה, בצורה כמעט מוחלטת נסיעת אזרחים מצריים לישראל.⁴⁰ מהכיוון השני, בתקופות בהן ניכרה שיגרה לא מתוחה ביחסים הדו-צדדיים, נהגו תיירים ישראלים רבים לפקוד את מצרים. יחד עם זאת כבר כמה שנים שמשרד החוץ הישראלי מוציא אזהרת מסע חמורה לישראלים המעוניינים לבקר במצרים (בעיקר סיני). בשנות השמונים יצא אוטובוס קו 100 בבוקר מהתחנה המרכזית בת"א (ואחר כך גם מירושלים) אל תחנת עבאסייה בקהיר.

שיתוף פעולה אקדמי

בתחום האקדמי, מהווה המרכז האקדמי הישראלי בקהיר נקודת אור. למרכז, שההסכם על הקמתו נחתם בקהיר בפברואר 1982, אין מעמד דיפלומטי והוא ממומן ומוחזק על ידי האקדמיה הישראלית למדעים. יעדיו הוגדרו כקידום לימוד ומחקר בתחומי החינוך, המדע והתרבות, הארכיאולוגיה וההיסטוריה. המרכז אמור היה לסייע למצרים הרוצים ללמוד או לבצע מחקר בישראל, ולישראלים המעוניינים לעשות כך במוסדות אקדמיים מצריים, ולהעמיד לרשותם ארכיונים, ספריות ומוזיאונים.⁴¹ אף שהקמת המרכז הושתתה על בסיס הדדיות, לא הוקם מרכז מקביל

39 יורם שוייצר ואופיר וינטר, "מצבם של מצרים בטרור בסיני: ברית עם השבטים, שותפות עם ישראל?", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על 937, יוני 2017.

40 סולטן, שם, עמ' 90-93.

41 על ההיסטוריה ומעמד המרכז האקדמי הישראלי בקהיר בפירוט ובהרחבה: שמעון שמיר, "עלה טרף: סיפור המרכז האקדמי הישראלי בקהיר (תל אביב: ההוצאה לאור ע"ש חיים רובין, 2016).

בישראל. בתקשורת המצרית נערך מדי פעם מסע הכפשה כנגד המרכז, בו הוא תואר כ"גוף ריגול ישראלי". אנשי אקדמיה וסטודנטים מיעטו לבקר בו, למעט אלו שעברית הייתה ליבת לימודיהם. לעתים, סייע המרכז לחוקרים ישראלים להיעזר בספריות מצריות. מרצים הובאו מהארץ, באופן תקופתי, להרצות במרכז, בדרך כלל מול קהל שומעים קטן. סיווג המרכז על ידי התקשורת המצרית כמרכז ריגול, בצירוף חששם של אנשי אקדמיה וחוקרים מצריים מהדרתם מכנסים וכיבודים במדינות ערב העשירות, גרמו להימנעותם מלפקוד אותו (הגם שהיו מודעים, במקרים רבים, לתועלת שבשיתוף הפעולה עם ישראל). בשנת 2016 שבו מעט יותר סטודנטים מצרים לפקוד את המרכז ונשקלת האפשרות להזמין שוב מרצים מהארץ למפגשים במרכז. בנוסף, התקיימו מספר ניסיונות לשיתופי פעולה אקדמיים שלא צלחו. כך למשל, ניסיון של המרכז הבינתחומי בהרצליה ליצור שיתוף פעולה עם האוניברסיטה האמריקנית בקהיר לא עלה יפה. נשיא המרכז, פרופ' אוריאל רייכמן, הגיע לקהיר ב-1995 בלוויית שני פרופסורים למפגש עם נשיא האוניברסיטה דונלד מקדונלד אך לבסוף לא הניב המפגש תוצאות.

שיתוף פעולה בתחום הארכיאולוגיה

בסוף שנת 1994 התקדם תהליך השבת ממצאים ארכיאולוגיים שמצאו חופרים ישראלים בסיני עת הייתה תחת שליטה ישראלית. תהליך דומה של השבת ממצאים ארכיאולוגיים שחלקם נגנבו ואחר כך נקנו על ידי רשות העתיקות אירע בשנת 2006, ובטקס שנערך במשרד החוץ בירושלים נמסרו הממצאים לידי שגריר מצרים בישראל.

3. התחום הכלכלי

סוגיית שיתוף הפעולה הכלכלי עוררה במצרים ויכוח ציבורי ער לאורך השנים והנושא שנוי במחלוקת גם ברמה הרשמית. אינטלקטואלים מצרים חששו ממזימה ישראלית להשתלטות על כלכלת האזור. ברב-שיח שאירגן היומון אל-ח'יאת בנובמבר 1993 ביטא ד"ר עלי אל-דין הילאל, ראש המרכז למחקרים אסטרטגיים של אוניברסיטת קהיר, את הדעה שהרעיון לכינון שוק מזרח תיכוני משותף מקדים את זמנו ויש לפתור קודם את הבעיות המדיניות. גם לאחר מכן, טען הילאל, יהיה צורך להתקדם בהדרגתיות לשיתוף פעולה כלכלי ורק לבסוף תגיע העת להקמת שוק משותף. לעומתו, הסופר והפובליציסט לוטפי אל-ח'ולי ראה את רעיון השוק המזרח תיכוני כביטוי למגמה שהסתמנה אז בעולם - פנייה לשווקים גדולים ויצירת גושים. הוא ראה בכך צורך חיוני להשתלבות טובה יותר בכלכלה העולמית בעידן הגלובליזציה. בכך דחה את ההנחה שמדובר במזימה ישראלית להשתלטות על כלכלת האזור כולו.⁴²

בפגישתי ב-2015 עם שר התעשייה והמסחר, ד"ר מוניר פח'רי עבד אל-נור, נדונו אפשרויות הרחבת שיתוף הפעולה הכלכלי אך לא נמצאו דרכים לעשות זאת עקב קשיי הבירוקרטיה המצרית, גיבוש המדיניות הכלכלית המצרית בזירה הבינלאומית, והחלוקה לתחומי אחריות משרדיים שונים: מסחר, חקלאות, כלכלה, מים וכדומה. לצד הרצון הטוב והעניין שהופגן, בעיקר בגיוס משקיעים ישראליים שיממנו פרויקטים, לא השתנתה עדיין מדיניות הסחר ושיתופי הפעולה בפועל.⁴³ הצעתי לקדם שיתופי פעולה בתחום האנרגיה הסולארית, בה יש מונוטין למומחיות הישראלית, נענתה בכך שהסינים מוכרים אותה למצרים במחיר זול יותר.

שיטת מעבר הסחורות שהונהגה בין מצרים לישראל הייתה מסורבלת בשל השימוש בשיטת "גב אל גב" (משאית מגיעה למסוף הגבול, פורקת את מטענה ומשאית מצדו השני של הגבול מעמיסה את המטען). שיטה זו ננקטה בשל סיבות ביטחוניות וכן בשל בעיות תחזוקה ותקן של המשאיות המצריות, שלא עמדו בדרישות משרד התחבורה הישראלי. הבקשה המצרית להקלת התהליך לא נענתה מצד ישראל, כמו גם הבקשה המצרית להקל על הסחר המצרי עם הפלסטינים. התשובה שנתנה ישראל למצרים הייתה שההסכם הכלכלי בין ישראל לפלסטינים משנת 1994 (הסכם פריז) קבע מעטפת מכס אחת ותקנים אחידים לישראל ולפלסטינים ולא ניתן לבצע הקלות בניגוד להסכם. המצרים ביקשו הקלות הן למכסים והן לתקנים, ובשני המקרים הייתה התשובה הישראלית נכונה. אך לו שררה אוירה של רצון טוב הדדי, ניתן היה להיענות חלקית למספר דרישות ובכך אולי לקדם את הסחר בין גורמים שונים בשתי המדינות.

42 אל-ח'יאת, 3 בנובמבר 1993.

43 הפגישה עם השר התקימה ב-11 בפברואר 2015. על עיצוב המדיניות ראו: אופיר וינטר, "מצרים לקראת חוזה כלכלי-חברתי חדש", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על 869, 17 בנובמבר 2016.

שיתוף פעולה בנושא אזורי תעשייה (QIZ)

ה-Qualifying Industrial Zone (QIZ) הוא הסכם משולש ישראלי-מצרי-אמריקאי שמאפשר יצוא ממצרים בתנאי סחר חופשי, אף שאין לה הסכם אזור סחר חופשי עם ארה"ב. הפרויקט החל ב-2005 ושיוצר את שיתוף הפעולה הכלכלי המצרי-ישראלי בחסות אמריקנית.⁴⁴ התנאי שאפשר אותו היה תשומות ישראליות בגובה של 10.5 אחוזים ממחיר המוצר. תעשיות הטקסטיל וההלבשה של מצרים, עליהן חל מכס גבוה במיוחד בכניסה לארה"ב, משתמשות בהסכם זה בהיקף משמעותי וכתוצאה משימוש מושכל זה מייצאות סדר גודל של כ-800 מיליון עד מיליארד דולר בשנה לרשתות השיווק האמריקניות. המשמעות היא רכישות מישראל בסך שבין 80 ל-100 מיליון דולר בשנה. הניסיון להרחיב את שיתוף הפעולה המוצלח באמצעות ה-QIZ⁴⁵ לא צלח, אף כי במהלך 2016 חלה תזוזה חיובית מסוימת שכוללת בחינת אפשרות הרחבת ה-QIZ לאזורים נוספים במצרים והפסקת הניסיון המצרי להוריד את אחוז השימוש המשותף בו.

שיתוף פעולה בתחום החקלאות

רק כ-2.7 אחוזים משטח מצרים ניתנים לעיבוד חקלאי. כבר עשרות שנים מנסות ממשלות מצרים השונות להגדיל את השטחים הראויים לחקלאות אך נראה כי הגיעו למיצוי. תרומת ענף החקלאות לתמ"ג המצרי מסתכמת ב-14.5 אחוזים בלבד והוא אינו משמש מנוף לכלכלת המדינה. החל בשנות השמונים ובמהלך שנות התשעים התאפשר שיתוף פעולה חקלאי הודות למאמציו של שר החקלאות וסגן ראש הממשלה המצרי הד"ר יוסף וואלי. מומחים חקלאיים מישראל שהו במצרים ופיתחו חוות חקלאיות בדלתא ובנובאריה (בדרך המדברית, ליד אלכסנדריה). הפרויקטים היו סיפור הצלחה, חרף העובדה שבעיתוני מצרים הופיעו לעיתים ידיעות שישראל שולחת זני עגבניות מורעלים למצרים ושכונות ישראל בפרויקטים אלו היא לפגוע ולהזיק. הניסיונות להשיב את שיתוף הפעולה הפורה ולהגבירו טרם צלחו.

ד. השפעת הסכסוך הישראלי-פלסטיני על שיתוף הפעולה הישראלי-מצרי

מאז חתימת הסכם השלום היו ממשלות מצרים השונות מחויבות לסוגיה הפלסטינית והושפעו מאירועים אזוריים, תוך שהיו (וועודן) קשובות לדעת הקהל והתקשורת המצרית. ממשלות מצרים הערימו לעתים קשיות על קידום יחסי השלום ועל יציקת תכנים אופרטיביים לתוכם. שר החוץ המצרי לשעבר עמרו מוסא סבר שהנורמליזציה עם ישראל היא פרי השלום הכולל, ושישראל לא תוכל ליהנות ממנה לפני השגת שלום עם הפלסטינים. מכאן נבעה אי-הנחת שלו מהמסלול הרב-צדדי שהתגבש בעקבות ועידת מדריד ב-1991 ושדן בשיתוף פעולה אזורי. מוסא העדיף לנהל סמינרים אקדמיים אשר ילבנו סוגיות, אולם לא דיונים אופרטיביים. לדידו, רק שתי קבוצות עבודה אמורות היו להפוך לאופרטיביות: זו שדנה בפתרון בעיית הפליטים וזו שדנה בבקרת נשק וביטחון אזורי (שבמסגרתה, לשיטתו, הייתה אמורה גם להיות נדונה סוגיית הגרעין הישראלי). בראייתו, ישראל שאפה לדלג על השלום עם הפלסטינים והסורים ולעבור לשיתוף פעולה אזורי, ואם הייתה מצליחה בכך, השגת השלום הייתה הופכת לחשובה פחות והפלסטינים והסורים לא היו מקבלים דבר.

לעומתו, תמך יו"ר מועצת המנהלים של הבנק הלאומי המצרי מחמד עבד אל עזיז בקידום הקשרים הכלכליים בין מצרים לישראל. לדידו, קשרי הכלכלה משקפים את האינטרסים האמתיים של שני הצדדים וניתן להגיע בהם להישגים מרשימים. גם השגרירה מרפת אל-תלאוי, שעמדה בראש המשלחת המצרית לשיחות על שיתוף פעולה כלכלי בפסגה הכלכלית האזורית הראשונה (שהתכנסה במרוקו בסוף אוקטובר 1994 כחלק מהחלטות ועידת מדריד), בירכה על שיתוף פעולה בתחום זה.⁴⁶

המצרים נדרשו באופן עקבי לדילמת הנורמליזציה והתנו את ההתקדמות ביחסים בכך שישראל תעמוד במחויבויותיה המדיניות, לשיטתם. התקשורת המצרית (הרשמית והאופוזיציונית גם יחד) תקפה את ישראל ואת רעיון הנורמליזציה עמה בלשון בוטה מאד ושלוחת רסן לפרקים. גם ישראל הביכה לא אחת את מצרים במעשים ומחדלים, כמו למשל

44 Oren Kessler, "Trading Peace in Egypt and Israel," *Foreign Affairs*, 23 August 2015.

45 לפרטים על המיזם, ראו באתר [משרד המסחר והתעשייה](#).

46 סולטן, שם, עמ' 108-110.

המלחמות בלבנון ב-1982 וב-2006, המבצעים הצבאיים השונים בעזה, המשך בניית ההתנחלויות והמשך הכיבוש בכלל. על רקע זה, היה קשה מאד ליישם פרויקטים משותפים לשתי המדינות. עיקר תשומת הלב של ממשלות ישראל, בכל זמן נתון מאז חתימת הסכם השלום, היה נתון לעיסוק בהיבטים המדיניים והביטחוניים של יחסי ישראל-מצרים. הפגישות הדו-צדדיות בין נציגי המדינות הוקדשו לנושאים מדיניים וביטחוניים וכמעט לא עסקו בקידום שיתופי פעולה בין המדינות בתחומים אחרים. באופן זה, פחות תשומת לב ניתנה לקידום הנורמליזציה ו"חימום" השלום, ובשל כך, עיקר נטל קידום הקשרים הדו-צדדיים הוטל על עובדי השגרירות הישראלית בקהיר, אשר לעתים קיבלו לכך גיבוי מצד הקברניטים. במספר הזדמנויות הציע הצד המצרי לקיים שיחות בדרג בכיר על היחסים הדו-צדדיים, אך הרעיון לא התממש, בעיקר בשל חוסר היענות מהצד הישראלי.

חשוב לציין כי לא רק הסוגיה הפלסטינית מפריעה לקידום שיתופי פעולה בין המדינות. גם גישת מצרים לסוגיה הגרעינית למשל, וטענתה שיש לפרוז את ישראל מיכולת גרעינית, היוותה לאורך השנים מקור למתיחות שהפריע לקידום שיתופי הפעולה בין שתי המדינות.

השינויים שחלו לאחרונה בתמונה האזורית מאירים את ההתייחסות המצרית לסכסוך הישראלי-פלסטיני באור שונה מבעבר, אולם מרכזיותו של הסכסוך לא דעכה. דוגמא מובהקת לכך היא מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014. ייזום המתקפה הישראלית בידי החמאס התרחש כהתרסה גם כלפי המצרים, לא פחות מאשר כנגד ישראל, וזאת בציפייה להביא להקלת המצב בעזה ומתוך רצון לכפות על מצרים ללכת לקראת החמאס. במהלך המבצע ולאחריו, התמידה מצרים בניסיונות לתווך בין חמאס לישראל. ואולם, בראיית מצרים צריך להתייחס למסלול הפלסטיני כיחידה אחת, ועל כן היא השקיעה מאמצים רבים בתיווך בין הרשות הפלסטינית לחמאס, לצד המאמצים שלה לקרב בין הפלסטינים (תוך התייחסות לרשות הפלסטינית ולחמאס כיחידה אחת) לישראל. לכן, התמידו המצרים לשמור על קשר עם החמאס (כשחקן פלסטיני חשוב במשוואה) על אף שהאשימו אותו בתכנון ובהשתתפות במעשי טרור משולבים עם תנועת האחים המוסלמים ודאע"ש, לא רק בסיני אלא גם בתוככי מצרים.

מאז מבצע "צוק איתן" הפך נשיא מצרים א-סיסי, בעיני ישראל ומדינות ערב גם יחד, למתווך יעיל בין הפלסטינים לישראל ובין הפלסטינים לבין עצמם. הוסכם והתקבל שהוא היחיד שיכול להוציא את העגלה מהבוץ ולהביא לגריעה, למרות מסע הדילוגים שערך בזמנו מזכיר המדינה האמריקני דאז ג'ון קרי, אשר פעל לערב גם את תורכיה וקטר כמתווכות המסייעות לאמריקנים. שיחות הפיוס בין הרשות הפלסטינית שהנהגתה ברמאללה לבין שלטון החמאס ברצועת עזה, אשר מתנהלות מאז במידה רבה בחסות מצרית, מעלות סיכונים בצד הזדמנויות. העמדה המצרית המסורתית, המקובלת אף על מדינות ערב האחרות, היא שעל הבעיה הפלסטינית למצוא פתרון כמכלול ולא בהפרדה או במדורג בין רמאללה לעזה.

בשלוש השנים האחרונות נדמה כי הדילמה בהנהגה המצרית ביחס לנורמליזציה עם ישראל אינה עומדת על הפרק. מאז שמשטר א-סיסי הגדיר את הפיתוח הכלכלי כיעד ושיתוף הפעולה הכלכלי והצבאי עם ישראל מתקיים ומתפתח, מלבד היעדר התקדמות בסוגיה הפלסטינית, לא צריכה עוד להיות מניעה בהרחבת שיתוף הפעולה עם ישראל. במציאות, הפוטנציאל טרם תורגם לתוצאות מעשיות.⁴⁷

התפיסה המצרית שהייתה רווחת בדבר קיום אינטרסים משותפים בין שתי המדינות שאמורים להוביל לצעדים ממשיים עודנה מושפעת מהיחסים הרגועים בין ישראל למצרים בכל זמן נתון. שרים מצריים הציגו בפני את הבעייתיות מולה ניצבת מצרים כך: שתי המדינות מהוות חלק משותפות שאין צורך להרחיב עליה את הדיבור, אלא לקיימה בשקט, תוך עשייה ודו שיח, סיעור מוחות ומתן הדעת על עתיד האזור (פח'רי, לדוגמא). כמעט בכל שיחה צוין כי מצרים וישראל יכולות היו לדון בשורת נושאים ללא כל בעיה לו ניתן היה להבטיח שלא תהיינה הדלפות, כיוון שזה יוצר רושם של קיום קשר נגד מדינות ערביות, ואין הכוונה לכך.⁴⁸ ישראל מצדה מעוניינת לחשוף את שיתופי הפעולה ולהבליטם כדי להפגין בפני אזרחיה את פירות השלום. הפער בין הרצון המצרי בחשאיות לבין הרצון הישראלי בפרסום מגביל את מיצוי פוטנציאל שיתוף הפעולה בתחומים רבים.

47 "נשיא מצרים א-סיסי מהמר בגדול על הבראה כלכלית", גלובס, 7 באוגוסט 2017.

48 הנושא עלה במספר שיחות שקיימתי עם שרים מצריים במהלך שנת 2016.

בינתיים, אנו רואים כי השינויים הגיאופוליטיים האזוריים מצליחים להביא לשיתוף פעולה ישראלי-מצרי הדוק יותר בתחום הביטחוני, ולשיתופי פעולה טובים יותר בתחום המדיני, כאשר בכל הנוגע לתחומים אלה הסכסוך הישראלי-פלסטיני מושם בצד, על אף שחלק משיתופי הפעולה נוגעים לנושא הפלסטיני עצמו. בתחום הכלכלי, ניתן לראות כיצד קיים פוטנציאל רב יותר לשיתוף פעולה, והסכסוך הישראלי-פלסטיני משפיע במידה מסוימת על מיצוי הפוטנציאל (מסחר, לגיטימציה להשקעות ישראליות, תיירות וכדומה), אולם קיימים מכשולים נוספים מלבד המדיניים, דוגמת היכולת של הסינים להציע מוצרים זולים יותר למצרים. נדמה כי התחום אשר מושפע יותר מכל מהסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא שיתוף הפעולה האזרחי. בתחום זה, כמעט ולא ניתנת לגיטימציה במצרים לשיתוף פעולה עם ישראל, כל עוד לא נפתרת הסוגיה הפלסטינית.

ה. סיכום

במהלך ארבעים שנות השלום בין מצרים לישראל, היו שיתופי הפעולה בין המדינות כפופים לשיקולים המדיניים שהנחו בעיקר את המצרים, אשר פעלו שלא להאיץ (או, לעיתים, אף לעכבם). לאחר שיצאה מצרים ממעגל המלחמה עם ישראל, היא לא תילחם עבור הפלסטינים בשדה הקרב, אך היא עודנה מעצבת את יחסיה עם ישראל בהתחשב במחויבותה לסוגיה הפלסטינית. הפוטנציאל לשיתוף פעולה ישראלי-מצרי שהיה קיים אף קודם, מתגבר כעת כתוצאה מהנסיבות הגיאופוליטיות האזוריות והבינלאומיות שהכתיבו את שיפור היחסים הדו-צדדיים, למרות הקיפאון במגעים בין ישראל לרשות הפלסטינית.

הנסיבות האזוריות, שמציבות את מצרים ב"סירה אחת" עם שותפותיה ובעלות בריתה האזוריות, ובהן ישראל, עשויות להמריץ את המצרים לנסות ולקדם פיוס פנים-פלסטיני ולשאוף להכליל גם את הפלסטינים בקבוצה זו. טרם התנסינו ב"מטריה" אזורית כזו, שתחתיה מסתופפות מדינות האזור (מצרים, ירדן, ערב הסעודית וכמה מנסיכויות המפרץ) יחד עם ישראל והפלסטינים. לראשונה מאז עצמאות ישראל, נוצרה מציאות בה יש למצרים, ירדן, ערב הסעודית ומספר נסיכויות במפרץ אינטרסים משותפים עם ישראל. כולן חולקות דאגה עמוקה בקשר למדיניות איראן באזור (בדגשים משתנים) וכולן משקיעות מאמצים ומצהירות על מחויבותן להילחם בטרור של קבוצות אסלאמיות קיצוניות (האחים המוסלמים, דאע"ש, חמאס, אל-קאעדה ודומותיהן) המסכנות את ביטחון ובטחון האזור.

הזיקה בין יחסי ישראל-מצרים למצב היחסים הישראלי-פלסטיני עודנה קיימת, אך בראיית משטר א-סיסי מרכזיותה של הכלכלה ושמירת היציבות והביטחון הם שני עוגנים מרכזיים בתפיסת הביטחון הלאומי. בשני תחומים אלה כבר קיימים מספר שיתופי פעולה עם ישראל וניתן יהיה, אולי, לשדרגם מבלי שיהיה צורך להתנות אותם בקידום תהליכים מדיניים. גם מחויבות המשטר לקידום העניין הפלסטיני והחתימה לפתרונו יכולה להיות מוצגת כמנוף מצרי על ישראל (שאינו מופעל בבוטות) וכהבעת רצון לקרב בין הצדדים, לתווך ביניהם ולסייע בפתרון הבעיה.

כך, למרות קיומו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני נוצרה הזדמנות עבור מצרים לקדם שיתופי פעולה דו-צדדיים עם ישראל ורב-צדדיים עם שאר מדינות האזור ועם הפלסטינים. פרויקטים משותפים יכולים לסייע לקידום תהליכים מדיניים, בשונה אולי מהעבר, בהם שימשו הפרויקטים בני ערובה של המדינות שננקטה. פירוט שיתופי הפעולה השונים ובתחומים מגוונים בין ישראל ומצרים מעיד על כך שניתן לפתח ולקדם את מה שכבר קיים ולנסות ולכלול בו גם תחומים חדשים, שרלבנטיים למצרים, לישראל ולמדינות האזור. "המטריה האזורית" מאפשרת גישור על סכסוכים המתקיימים גם בין אלו החוסים תחתיה (למשל, ישראל והפלסטינים) באמצעות "חוסים" אחרים (למשל, המצרים). הצלחה בקידום היחסים ושיתופי הפעולה בין שתי המדינות עשויים להביא תועלת ורווחה לשני הצדדים ולשמש כגורם מאיץ לקידום תהליכי התפייסות ושלום באזור.

ישראל וירדן: החמצה היסטורית שעוד ניתן לתקן יצחק גל

א. מבוא

ממלכת ירדן היא מדינה בעלת משאבים מוגבלים, שהמאפיין החשוב ביותר שלה הוא היותה "מדינת ציר" (pivotal country).⁴⁹ מאז הקמתה בשנת 1921, מיקומה הגאוגרפי המרכזי של ירדן - בליבו של המזרח התיכון על גבולותיה עם סוריה, עיראק, ערב הסעודית, ישראל ופלסטין - מעצים את חשיבותה כמדינה מרכזית במזרח התיכון. מאז הקמתה בשנת 1921, מיקומה הגאוגרפי המרכזי של ירדן - בליבו של המזרח התיכון על גבולותיה עם סוריה, עיראק, ערב הסעודית, ישראל ופלסטין - מעצים את חשיבותה כמדינה מרכזית במזרח התיכון.

מרכיב מפתח נוסף, חשוב לא פחות ליציבות הפוליטית של ירדן, הוא ההתפתחות וההתגבשות של המדינה הירדנית כישות מדינית לגיטימית, עם בית המלוכה ההאשמי כסמל וכעוגן של יציבות פנימית ובינלאומית. ממלכת ירדן שרדה את הפאן-ערביזם הנאצריסטי וחתרנות סעודית, תוקפנות סורית ופלסטינית, ניסיונות ישראל לפלרטט עם האופציה של "ירדן היא פלסטין", ובשנים האחרונות את האביב הערבי, איומים של דאע"ש, וגלישה של המשברים האזוריים, מעיראק וסוריה אל תוך ירדן.

אולם, יציבות זאת היא שברירית ונתונה לאתגרים ואיומים מתמידים - חיצוניים ופנימיים. המשך היציבות תלוי ביכולתו של בית המלוכה להוסיף ולתמוך באופן מרשים בתחומים המדיניים והפוליטיים. היציבות הפוליטית היא הבסיס עליו נבנתה גם האסטרטגיה הכלכלית של ירדן. החל באמצע שנות ה-90 ובמהלך שנות ה-2000, נקטה ירדן במדיניות עקבית ונחושה של רפורמות כלכליות, אשר שינו את פניה של הכלכלה הירדנית. השינוי במבנה המשק היווה מנוע צמיחה חזק ביותר עבור הכלכלה הירדנית וחיזק את כושר העמידה של הממלכה אל מול הזעזועים הכלכליים והאתגרים החברתיים שמביא עמו העשור הנוכחי.

ישראל וירדן קיימו מערכת של קשרים לא רשמיים במשך שנים רבות טרם חתימת הסכם השלום ביניהן. בשנים שלאחר מלחמת ששת הימים התגבשו יחסים אלו למעין ברית אסטרטגית בלתי כתובה. הסכם השלום הפורמלי, אשר נחתם בשנת 1994, הפך לאחד מעמודי התווך של היציבות המדינית-אסטרטגית של ירדן, וכנגזרת מכך גם של יציבותה הכלכלית. מבחינת ישראל, הסכם השלום הפך למרכיב חשוב בתפיסת הביטחון הלאומי, ולצעד משמעותי שיאפשר לפתוח את ישראל לעולם הערבי ולמזרח התיכון.

מאמר זה מציג את התרומה של הסכם השלום לירדן ולישראל, בוחן את הפוטנציאל של שיתוף פעולה ישראל-ירדני בתחומים השונים, וסוקר את שיתוף הפעולה הקיים אל מול הפוטנציאל. רבות נכתב על חשיבות שיתוף הפעולה בין ישראל וירדן בתחום הביטחוני-אסטרטגי; מאמר זה בחר להתמקד דווקא בתחום הכלכלי, לצד התחומים המדיניים והאזרחיים. הבחינה של ההיבט הכלכלי והיתרונות הרבים הטמונים בו, מפריכה את העמדה שנשמעה לאחרונה כי הסכם השלום עם ירדן אינו חשוב לישראל, וכי ירדן היא הנהיגה העיקרית ממנו. בהמשך, נבחנת הזיקה שבין שיתוף הפעולה הישראלי-ירדני והיכולת לממש את הפוטנציאל הטמון בו לבין מצב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ומוצעים תחומי פעולה ומהלכים למימוש הפוטנציאל. לצד מקורות גלויים, המאמר מתבסס במידה רבה על שורה ארוכה של עבודות ייעוץ של המחבר, שלא פורסמו, לגבי ירדן והיבטים שונים של מערכת היחסים הישראלי-ירדנית. בנוסף, נעשה במאמר שימוש במידע שהתקבל בראיונות ושיחות. חלק נכבד מהמידע מהמקורות הנ"ל אינו ניתן לפרסום או לייחוס, והשימוש בו במאמר נעשה תחת המגבלות המתחייבות.

49 L. Carl Brown, "Review of 'Jordan: Case Study of a Pivotal State' by Asher Susser," *Foreign Affairs*, Policy Papers No. 53, November/December 2000; Asher Susser, "Jordan Facing Up to the ISIS Challenge: A Net Assessment," *Brandeis University Crown Center Middle East*, Brief No. 92, April 2015.

ב. פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל וירדן

1. היבטים גאו-אסטרטגיים, מדיניים וביטחוניים

מנקודת המבט הירדנית, יש לקשר המדיני עם ישראל חשיבות אסטרטגית מרכזית. בניגוד בולט למדינות השכנות, אזרחי ירדן נהנים כבר קרוב ליוכל שנים מיציבות ביטחונית (מאז אירועי "ספטמבר השחור" של שנת 1970). בשנות ה-90 של המאה הקודמת תיקנה ירדן גם את יחסיה עם מדינות המפרץ הערביות, אשר נפגעו קשה כתוצאה מהתמיכה הירדנית בצדאם חוסיין במלחמת המפרץ הראשונה. מאז, נהנית הממלכה גם מיחסים מדיניים יציבים עם כל שכנותיה. ירדן הפכה להיות אחת המדינות היציבות, הפתוחות והליברליות באופן יחסי במזרח התיכון. הסכם השלום הירדני-ישראלי של שנת 1994 נחתם בנקודת זמן קריטית בתהליך השיקום המדיני והכלכלי של ירדן. הוא משמש מאז כאחד מעמודי התווך של היציבות המדינית-אסטרטגית של הממלכה.

במשך שנים רבות טרם חתימת הסכם השלום, שררו בין ישראל וירדן יחסים של מעין ברית בלתי כתובה. ועדיין, הסכם השלום סיפק לממלכה עוגן אסטרטגי חשוב ביותר של יציבות: הוא חיזק את מטרית ההגנה הישראלית וגם את היחסים האסטרטגיים של ירדן עם ארה"ב. מטרית ההגנה הישראלית-אמריקנית חיונית לירדן מול האיומים החיצוניים ממזרח ומצפון, אך גם מסייעת לביטחון הפנים מול חתרנות של גורמי טרור אזוריים ומקומיים. הסכם השלום מאפשר לירדן לנטרל גם סכנות מצד ישראל עצמה (עמדות מסוג "ירדן היא פלסטיין", גירוש פלסטינים נוספים לירדן במצב של מלחמה ישראלית-פלסטינית, פגיעה אגבית בירדן מצד ישראל במקרה של מלחמה בין ישראל לסוריה או איראן ועוד).

האינטרס הירדני בשימור וחזקת היחסים הביטחוניים והמדיניים עם ישראל צפוי להמשיך ולהיות חיוני עבור ירדן גם בשנים הבאות. האתגרים והסיכונים מכיוון עיראק וסוריה צפויים להימשך ואולי אף להתגבר. התבססות השפעה ונוכחות איראנית בשתי המדינות הללו עלולה להעמיד את ירדן במגע ישיר ומידי עם האיום האיראני. זאת, לצד המשך האיום של גלי הדף אפשריים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

גם בזירה הפנימית, המשטר הירדני צפוי לעמוד מול שני איומים עיקריים ולא פשוטים ליציבותו. הראשון, המשך תהליך התפוררות הברית ההיסטורית של בית המלוכה ההאשמי עם השבטים העבר ירדניים, שהייתה אבן ראשה של היציבות הפוליטית הפנימית בממלכה. יש לזכור כי ירדן נוצרה כחלק מהסכם בין המשפחה ההאשמית והבריטים לעיצוב המזרח התיכון לאחר מלחמת העולם הראשונה, וכי היכולת של ההאשמים לשלוט על המדינה החדשה (על אף היותם גורם זר) התבססה על הברית עם השבטים הבדואים המקומיים. השני, קליטת הפליטים הסורים והאחרים, על שלל הקשיים הקשורים בשילובם כחלק מהחברה הירדנית. על פי מפקד האוכלוסין שנערך בירדן בשנת 2015, מספר הפליטים הסורים המתגוררים בירדן נאמד בכ-1.3 מיליון. המספר הכולל של תושבי ירדן שאינם אזרחים (כולל פליטים ותושבים עיראקים, פלסטינים, מצרים ואחרים) נאמד בכ-3 מיליון. חלק גדול מהם נכנסו לירדן מאז שנת 2000. כתוצאה מכך (ובמשולב עם הריבוי הטבעי) האוכלוסייה בירדן יותר מאשר הוכפלה בתקופה זו - מ-4.8 מיליון בשנת 2000 ל-9.8 מיליון בשנת 2016 ול-10.2 בשנת 2017.⁵⁰

שיתוף פעולה מדיני עם ישראל יכול לסייע מאוד לירדן גם במימוש הזדמנויות מדיניות שהשנים הקרובות עשויות לזמן. קשרים קרובים עם ישראל יסייעו למצב את ירדן כשותף חשוב בתהליך אפשרי של השתלבות ישראלית במערכת המדינית והכלכלית האזורית. תפקיד זה יחזק את מעמדה של ירדן - הן כשותף במערכת האזורית (למשל, מול מדינות המפרץ) והן במערכת הבינלאומית (במיוחד מול ארה"ב). מערכת יחסים קרובה עם ישראל תאפשר לירדן גם לשמש שותף לגיבוש הסדרים ישראלים-פלסטינים, ולשמור על האינטרסים הירדניים (חלקם חיוניים) אשר יושפעו מהסדרים אלו (למשל, שילובה של ירדן בהסדרים ביטחוניים בבקעת הירדן באופן שיסייע גם לירדן למנוע גלישת סיכונים משטחי הגדה המערבית, או שילובה של ירדן בהסדרים בירושלים באופן שישמר את מעמדה המיוחד לגבי המקומות הקדושים).

50 "Population of the Kingdom," Department of Statistics, Government of Jordan, 2016; Mohammad Ghazal, "Population stands at around 9.5 million, including 2.9 million guests," Jordan Times, 30 January 2016; "The World Factbook: Jordan," CIA, 2017.

גם מנקודת המבט הישראלית יחסי ישראל-ירדן נתפשו תמיד כבעלי אופי של ברית אסטרטגית בלתי כתובה. המעבר למערכת יחסים של שלום פורמלי התאפשר בעקבות ההחלטה של המלך חוסיין, בשנת 1988, על ניתוק הקשר המנהלי של ממלכת ירדן לגדה המערבית, ובהמשך בעקבות הסכמי אוסלו בין ישראל לאש"ף.⁵¹

האינטרסים הביטחוניים והגאו-אסטרטגיים של ישראל, וכך גם האינטרסים המדיניים, הם במידה לא מעטה תמונת ראי של האינטרסים הירדנים. הסכם השלום עם ירדן הוא אחד מעמודי התווך של היציבות המדינית-אסטרטגית, גם מנקודת המבט הישראלית, לצד הסכם השלום עם מצרים. ירדן משמשת מדינת חיץ ידידותית מול איומים מצד "החזית המזרחית", שבעבר כללה בעיקר איומים מצד חזית ערבית בהובלה עיראקית, ובשנים האחרונות - קואליציה שיעית בהובלת איראן. בנוסף, ירדן היא שותפה להתמודדות עם סיכונים מכיוונה של סוריה, כולל כאלה שקשורים במישורין או בעקיפין לאיראן. לצד תפקידים אלו, לירדן יש פוטנציאל להיות שותפה ביטחונית של ישראל מצידה המזרחי של מדינה פלסטינית עתידית, ושותפה של ישראל והמדינה הפלסטינית העתידית בסיוע לביטחון הפנים של המדינה הפלסטינית. שיתוף פעולה מדיני עם ירדן יכול לסייע מאוד לישראל גם במימוש הזדמנויות מדיניות שהשנים הקרובות עשויות לזמן. בראש ובראשונה, מנוף חשוב להשתלבותה של ישראל במערכת האזורית בכלל, ומול מדינות המפרץ באופן מיוחד.

התחום הביטחוני הוא הדוגמא הבולטת ביותר של שיתוף פעולה מפותח בין ישראל וירדן, המניב כבר בפועל יתרונות עצומים לשני הצדדים. שיתוף הפעולה הרחב בתחום זה מתאפשר כיוון ששתי הממשלות זיהו את הצורך החיוני בו, והשקיעו את המאמצים, המשאבים ותשומת הלב שנדרשו כדי לפתח אותו. במידה שיושקעו מאמצים ומשאבים דומים בתחומים שמעבר לביטחון, יהיה ניתן למנף את היחסים הביטחוניים הטובים גם להרחבת שיתוף הפעולה המדיני. בהקשר זה ניתן להצביע על אפשרויות ויתרונות מדיניים וגאו-אסטרטגיים חשובים לשני הצדדים, שיכולים לנבוע משיתופי פעולה בילטרליים, טרילטרליים (יחד עם הפלסטינים), אזוריים ובינלאומיים:

במישור הביטחוני, הפוטנציאל המבטיח ביותר הוא מינוף של שיתופי פעולה כלכליים לחיזוק מערכת היחסים המדינית הישראלית-ירדנית. בהקשר זה יש להתייחס לשני מישורים: האחד, חיזוק היחסים בין גופי שלטון ברמות השונות. השני, מינוף היתרונות של שיתוף פעולה כלכלי ואזרחי להפגת עוינות, יצירת אהדה ויחסים חיוביים בציבור הרחב הירדני והישראלי.

במישור הטרילטרלי, שילוב ירדן במהלכים והסדרים מייצבים בהקשר הישראלי-פלסטיני. בהקשר זה ניתן לבנות על הניסיון החיובי שנצבר בהסדרים הפועלים לגבי הר הבית/מסגד אל-אקצא. שילוב יצירתי של ירדן בהסדרים ביטחוניים ומדיניים יכול לסייע בפתרון כמה מהסוגיות הקשות שבין ישראל והפלסטינים, כמו הסדרי ביטחון בבקעת הירדן והסדרים לגבי ירושלים.

במישור האזורי, כפי שצוין לעיל, שיתוף פעולה מדיני עם ירדן יכול לסייע לישראל בתהליך השתלבות במערכת האזורית, במיוחד מול מדינות המפרץ. בכך, תוכל ירדן לתרום תרומה בעלת ערך מיוחד להסדר מדיני אזורי. ירדן, מצידה, תמצב את עצמה כמדינת ציר, המחברת בין שתי המעצמות האזוריות - ערב הסעודית והמפרץ מצד אחד, וישראל מהצד השני.

במישור הבינלאומי, העמקה ושדרוג של שיתוף הפעולה המדיני עם ישראל, ובמיוחד תרומה ירדנית משמעותית להסדר מדיני אזורי בין ישראל למדינות המפרץ, יוכלו להניב לירדן דיבידנדים מדיניים וכלכליים גדולים עוד יותר, כפי שהסכם השלום הישראלי-ירדני הביא לשדרוג יחסי ירדן-ארה"ב.

2. היבטים כלכליים

מאז ראשית שנות ה-90 מובילה ההנהגה הירדנית מדיניות עקבית ונחושה של רפורמות כלכליות, אשר שינו את פניה של הכלכלה הירדנית. המבנה "הישן" של המשק הירדני, אשר אופיין על ידי מגזרי ייצור חלשים ודומיננטיות של הסקטור הציבורי עבר תמורה של ממש. הסקטור הפרטי הפך לכוח המוביל בכלכלה, ומתחילת שנות ה-2000 המשק הירדני הפך לאחד המתקדמים ביותר באזור מבחינת תהליך הליברליזציה הכלכלית וההשתלבות במערכת

51 אברהם סלע, "יחסי ישראל-ירדן: צלו של השחקן הפלסטיני", יוסף נבו (עורך), שכנים במבוק: יחסי ישראל-ירדן לפני הסכם השלום ואחריו (תל אביב: מרכז יצחק רבין לחקר ישראל, 2004), עמ' 37-42.

העסקית הגלובלית.⁵² התמורה הכלכלית התבטאה גם בשינוי חברתי חשוב - חיזוק השילוב של האוכלוסייה הפלסטינית במרקם הכלכלי והחברתי של ירדן. מעבר לכך, כיוון שהסקטור הפרטי בירדן מובל במידה רבה על ידי אנשי עסקים וכוח אדם ניהולי ומקצועי ממוצא פלסטיני, נוצרה שכבה רחבה של ירדנים ממוצא פלסטיני אשר השתלבו במוקדי הכוח הכלכליים, החברתיים והפוליטיים של הממלכה.

השינוי במבנה המשק היה מנוע צמיחה חזק ביותר עבור הכלכלה הירדנית. במהלך העשור הראשון של שנות האלפיים, צמחה הכלכלה הירדנית בשיעור ריאלי שנתי ממוצע של שישה אחוזים. יצוא הסחורות הירדני גדל יותר מפי ארבעה, מהיקף של פחות משני מיליארד דולר לשמונה מיליארד דולר. התוצר לנפש גדל פי שניים וחצי, לרמה של כ-4,500 דולר ב-2010. שיעור האבטלה ירד מ-15 אחוזים ל-12 אחוזים, למרות גידול שנתי מהיר של חמישה אחוזים בכוח העבודה. תהליך זה נבלם בראשית העשור הנוכחי, ושיעור הצמיחה הריאלי של התמ"ג ירד לקצב שנתי של שניים-שלושה אחוזים. ממוצע יצוא הסחורות בין השנים 2014-2016 כמעט שאינו גדול יותר מרמתו בשנת 2010, ושיעור האבטלה בשנת 2016 טיפס כבר חזרה להיקף של 15 אחוזים.⁵³

היציבות הפוליטית והגאו-אסטרטגית של ירדן, אשר הסכם השלום עם ישראל הוא מעמודי התווך שלה, היא הבסיס עליו נבנתה האסטרטגיה הכלכלית של ירדן. "פרי השלום" הראשון ובעל החשיבות המידית הרבה ביותר היה בתחום הפיננסי. בעקבות חתימת הסכם השלום, ארה"ב יזמה שורה של הסדרי מחילת חובות וארגון מחדש של חובות חוץ נוספים, בהיקף כולל של יותר משלושה מיליארד דולר. הסדרים אלו היו בעלי חשיבות קריטית לשיקום מעמדה הפיננסי של ירדן, ותנאי הכרחי להתקדמות בתהליך השיקום הכלכלי. בנוסף, ירדן החלה לקבל סיוע כלכלי אמריקני, על בסיס שנתי קבוע, לצד סיוע צבאי משמעותי.⁵⁴ החשיבות הרבה של הסיוע האמריקני, כעוגן חשוב של יציבות עבור הממלכה ההאשמית, באה שוב לידי ביטוי בולט מאז שנת 2010, נוכח ההרעה במצב הכלכלי, האתגרים של האביב הערבי והטלטלה האזורית. בחצי הראשון של העשור גדל הסיוע הכלכלי האמריקני לסדר גודל שנתי של כמיליארד דולר, ובשנים 2015-2017 גדל עוד לסדר גודל שנתי של מיליארד וחצי דולר.⁵⁵ זאת, במקביל לגידול משמעותי של הסיוע ממדינות המפרץ ומגופים בינלאומיים (במיוחד קרן המטבע הבינלאומית).

"פרי שלום" נוסף, בעל חשיבות גדולה אף יותר לטווח הארוך, היה התנעתו של תהליך אשר הוביל לסדרה של הסכמי סחר בינלאומיים, הצבתה של ירדן על מסלול של צמיחה כלכלית מואצת המונעת על ידי גידול מהיר ביצוא, ומיצובה כמדינה מובילה בתהליך של השתלבות האזור במערכת הכלכלית הגלובלית. תהליך זה החל עם המשא ומתן וההסכם להקמת אזור תעשייה מוכר (QIZ) ירדני-ישראלי-אמריקני בשנים 1996-1997. הסכם זה סלל את הדרך להסכם הסחר החופשי של ירדן עם ארה"ב (ירדן הייתה המדינה הרביעית בעולם עמה חתמה ארה"ב הסכם סחר חופשי - אחרי קנדה, מקסיקו וישראל). התהליך נמשך, בתמיכת ארה"ב, בקבלתה של ירדן כחברה בארגון הסחר העולמי, בחתימת הסכם אסוציאציה עם האיחוד האירופי, ובשורה של הסכמים בין ירדן לכל שותפי הסחר החשובים שלה, כולל סין. הסכמים אלו, בשילוב עם מדיניות נחושה ועקבית של רפורמות כלכליות, יצרה את הבסיס ותנאי הסביבה העסקית אשר אפשרו את הזינוק ביצוא הירדני והפיכתו למנוע צמיחה חזק לאורך שנות ה-2000. הצמיחה הכלכלית המהירה וההתפתחויות החיוביות האחרות בעשור הראשון של שנות ה-2000 חיזקו מאוד את הכלכלה הירדנית. לחוסן כלכלי משופר זה, במשולב עם הגדלת הסיוע החיצוני, היה תפקיד חשוב ביכולת העמידה של ירדן נוכח הסערות הכלכליות והחברתיות של האביב הערבי בראשית העשור השני של שנות ה-2000 והטלטלה האזורית שבאה בעקבותיהן.

52 "Jordan: Country Report", IMF, various issues; see for example: "Jordan: Country Report 2012", IMF, May 2012, p. 4; and [various issues](#), *Jordan Times*; "[Jordan Economic Monitor](#)", *World Bank*; Yitzhak Gal, "Israeli-Jordanian Economic Relations 1994-2004", *International Conference – Israel-Jordan Relations: The First Decade of Formal Peace, 1994-2004*, Haifa University, 5-8 December 2004.

53 "Jordan: Country Report 2012", IMF, May 2012, p. 36; "Jordan: Country Report 2016", IMF, September 2016, p. 34; "[Monthly Statistical Bulletin](#)", *Central Bank of Jordan*; "[Social Surveys: Employment](#)", *Department of Statistics, Government of Jordan*.

54 "Jordan: Country Report", IMF; *Jordan Times*, various issues. See for example: "[US Assistance to Jordan Hits Record High: Package Reaches \\$1.275 Billion in 2016](#)", *Jordan Times*, 1 September 2016.

55 נתונים לשנות התקציב האמריקני 2009-2014 ו-2015-2017, בהתאמה.

Jeremy M. Sharp, "[Jordan: Background and U.S. Relations](#)", *Congressional Research Service*, 14 November 2017, pp. 13, 17.

היחלשות מנועי הצמיחה הכלכלית בעשור הנוכחי מעצימה את הסיכונים הקשורים במחסור במשאבי אנרגיה ומים, בבעיות תעסוקה, וברגישות המיוחדת של הכלכלה הירדנית ליציבות פוליטית וביטחונית פנימית וחיצונית. לכל אלו מתווסף אתגר הפליטים, הסורים והאחרים, אשר הציפו את הממלכה במהלך העשור וחצי האחרונים. כאמור זרמי הפליטים הללו (לצד הגידול הטבעי) יותר מאשר הכפילו את האוכלוסייה הכוללת של ירדן (אזרחים, עובדים ותושבים זרים, וכן פליטים) - ממעט פחות מחמישה מיליון בשנת 2000, עד למעלה מעשרה מיליון בשנת 2017.⁵⁶ תהליכים אלו התבטאו בעשור הנוכחי בקיפאון (ואף ירידה בשנים מסוימות) בתוצר לנפש ובהתפתחות כיסי עוני ואבטלה ובלחץ כבד על התשתיות, במיוחד באזורי הפריפריה בהם מרוכזים הפליטים הסורים. כדי להתמודד עם הסיכונים הללו, ירדן חייבת לפתח מנועי צמיחה חדשים. שיתוף פעולה מדיני וכלכלי עם ישראל, ודיבידנדים כלכליים ואחרים הצפויים להתקבל כתוצאה משיתוף פעולה כזה (כפי שהיה סביב הסכם השלום של 1994), יכולים לספק מנועי צמיחה כאלו.

מנקודת המבט הישראלית, החשיבות של היחסים הכלכליים הביטורליים עם המשק הירדני הקטן יחסית היא משנית. אולם, לירדן יש חשיבות רבה מאוד כגשר לסחר ישראלי עם השווקים הגדולים של מדינות המפרץ ועם השווקים הערביים האחרים. על פי שורה של עבודות מקיפות שנעשו בשנים האחרונות, פתיחה של השווקים הערביים בפני ישראל (כחלק מתהליך של הסדרה מדינית עם העולם הערבי) תיצור מנוע צמיחה חדש ורב-עוצמה עבור הכלכלה הישראלית. מנוע צמיחה זה יאפשר גידול של התוצר הישראלי לנפש ברבע עד שלישי יותר מהצפוי על פי תוואי הצמיחה החזוי כיום. תוספת צמיחה זאת תביא את ישראל, תוך עשור, לתוך קבוצת 15 המדינות העשירות בעולם, ותיצור תוספת של קרוב ל-75 אחוזים במספר מקומות העבודה, בהשוואה למספר מקומות העבודה שהמשק הישראלי מייצר מידי שנה כיום. השוק הערבי יהפוך לשוק החשוב ביותר של ישראל, לצד השוק האירופי.⁵⁷

מעבר לחשיבות המקרו-כלכלית הגדולה, להשתלבות של ישראל במערכת הכלכלית האזורית תהיה תרומה חשובה לפתרון הבעיות החברתיות הקשות של ישראל. חלק ניכר מתוספת מקומות העבודה יהיה בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית ובענפי משק ושירותים שאינם דורשים מיומנות מיוחדת (תיירות, הובלה, לוגיסטיקה וכד'). יהיה בכך משום פתרון למוקדים הקשים ביותר של בעיות התעסוקה במשק הישראלי (עובדים בעלי השכלה נמוכה, באזורי הפריפריה, במגזר הערבי-ישראלי ובמגזר החרדי). בנוסף, ניתן יהיה למנף תהליך זה לפיתוח כלכלי מואץ של אזורי הפריפריה. במסגרת שיתוף פעולה כלכלי עם ירדן, הדבר יתבטא בעיקר בפיתוח הפריפריה הצפון מזרחית (עמק בית שאן והגליל התחתון) והדרום מזרחית (אילת והערבה ואזור ים-המלח).

56 "External Trade Statistics," *Department of Statistics, Government of Jordan*; "The World Factbook: Jordan," *ibid*.

57 אלדד בריק, "השפעות הסדר מדיני אזורי על הכלכלה בישראל," (הוכן עבור "ישראל יוזמת"), ועידת ישראל לעסקים, דצמבר 2016 (עדכון לעבודה מקיפה מוקדמת שנערכה על ידי אלדד בריק ואחרים בשנת 2014); Karim Nashashibi, Yitzhak Gal, and Bader Rock, "[Palestinian-Israeli Economic Relations: Trade and Economic Regime](#)," *Office of the Quartet – Palestine International Business Forum – International Council of Swedish Industry (NIR)*, June 2015; The Costs of Conflict Study Team, "[The Costs of the Israeli-Palestinian Conflict](#)," *RAND Corporation*, 2015; Joseph Zeira, Saeb Bamyia and Tal Wolfson "[The Economic Costs of the Conflict to Israel: The Burden and Potential Risks](#)," in Arie Arnon and Saeb Bamyia (eds.) [Economics and Politics in the Israeli-Palestinian Conflict](#), AIX Group, February 2015; "[The Initiative for the Palestinian Economy](#)," *Office of the Quartet*, March 2014; "[Beyond Aid: A Palestinian Private Sector Initiative for Investment, Growth and Employment](#)," *Portland Trust*, November 2013; "The Untapped Potential – Palestinian-Israeli Economic Relations: Policy Options and Recommendations," *The Peres Center for Peace and PalTrade (Palestine Trade Center)*, December 2006.

תרשים 1: התפתחות יצוא הסחורות של ירדן, 2000-2016
(מיליארדי דולר, מחירים שוטפים, כולל יצוא חוזר)



מקור: [Foreign Trade Statistics](#), The Central Bank of Jordan, October 2017

תרשים 2: שיעור הצמיחה הכלכלית של ירדן, 2000-2016
(גידול שנתי של התמ"ג במחירים קבועים, אחוזים)



מקור: [National Accounts Statistics](#), The Central Bank of Jordan, October 2017

3. היבטים אזוריים

השכנות המידית בין שתי המדינות, ועובדת היותן יחידה גיאוגרפית אחת בתחומים רבים מאוד של תשתיות פיזיות וצרכים אזוריים, מזמינה שיתופי פעולה של המדינות בקשת רחבה של נושאים אזוריים, לצד שיתוף הפעולה הכלכלי. אחד הביטויים של פוטנציאל זה היה ההיקף הרחב של הסכמים לשיתוף פעולה אזורי שנחתמו בתקופה הראשונה שלאחר חתימת הסכם השלום הישראלי-ירדני. במהלך השנים 1995-1997 נחתמו כ-15 הסכמים ברמה הבין-מדינית, לצד נספחים של הסכם השלום עצמו, וכן הסכמי שיתוף פעולה מקומיים באזורי אילת/עקבה והערבה, ועוד.⁵⁸ כפי שמוצג בהמשך, המימוש בפועל של הסכמים אלו הוא מצומצם. בתחומי התחבורה, מעברי הגבול, הסדרים שקשורים בגבול הימי והאווירי, ואיכות הסביבה ניתן להצביע על מידה מסוימת של יישום. לעומת זאת, בתחומים אחרים, כמו תרבות ומדע, אנרגיה, סמים ולחימה בפשע, בריאות ורפואה, יישום ההסכמים הוא מצומצם מאוד.⁵⁹

ג. שיתוף הפעולה הקיים מאז חתימת הסכם השלום בשנת 1994

1. התחומים הביטחוני והמדיני

בתחום הביטחוני נבנה בין ישראל וירדן שיתוף פעולה מפותח - צבאי, מודיעיני, ובנושאי ביטחון פנים - אשר הניב יתרונות עצומים לשני הצדדים. מטבע הדברים, שיתוף פעולה זה מתרחש בעיקרו במישורים שאינם גלויים, אך מידי פעם נחשפים עומקו ורוחבו גם בפרסומים גלויים. לדוגמא, שיתוף פעולה בין חילות האוויר הישראלי והירדני מול אתגרים הקשורים במלחמה בסוריה נחשף על ידי המלך עבדאללה בשיחה עם חברי קונגרס אמריקנים.⁶⁰ קשה לשקלל את התרומה הספציפית של שיתוף הפעולה הביטחוני "השקט" עם ישראל בהתמודדות הירדנית עם השילוב המסוכן של אתגרי הביטחון החיצוניים והפנימיים הקשים מולם היא ניצבת מראשית העשור הנוכחי. אולם, בחינה מפורטת של מכלול האיומים הללו ושל דרכי ההתמודדות של המשטר הירדני, מאפשרים להעריך כי שיתוף פעולה זה הוא בעל משקל נכבד, לצד שיתוף הפעולה הירדני-אמריקני והיכולות המרשימות של המערכת השלטונית והביטחונית הירדנית עצמה.⁶¹

בתחום המדיני, רמת שיתוף הפעולה נמוכה יחסית. מעבר לתחזוקה שוטפת של יחסים אלו, שיתוף הפעולה המדיני הממשי מוגבל בעיקרו לתחומים מוגדרים (לדוגמא, סוגיית הר הבית/מסגד אל-אקצא), וכן מעורבות ירדנית משנית בניסיונות הידברות ישראלית-פלסטינית. עם זאת, הקשרים המדיניים נשמרו לאורך השנים ברמה גבוהה מספיק כדי לאפשר טיפול במצבי משבר לאורך השנים - החל במשבר סביב ניסיון החיסול של ח'אלד משעל בעמאן בשנת 1997 ועד למשבר סביב הריגת שני אזרחים ירדנים על ידי מאבטח ישראלי בשנת 2017.

אי-ההצלחה בקידום היחסים המדיניים נובעת משילוב של כמה גורמים, חלקם קשורים בצד הירדני וחלקם בצד הישראלי. בצד הירדני ניתן להצביע על שילוב בין ארבעה גורמים עיקריים. הראשון, תחושה ירדנית, אשר התבססה לאחר רצח רבין ב-1995 וחילופי הממשלה בישראל ב-1996, כי ישראל אינה פועלת לקדם את היחסים עם ירדן לפי רוח הסכם השלום; השני, תחושה עמוקה של אכזבה בציבור הירדני מאי מימוש הפירות הכלכליים של השלום; השלישי, כוחות פוליטיים וציבוריים המתנגדים לשלום ולנורמליזציה עם ישראל. כוחות אלו ניצלו היטב את שני הגורמים הראשונים שלעיל ויצרו אווירה ציבורית של חוסר לגיטימציה לשיתוף פעולה מדיני וכלכלי עם ישראל. לצד האופוזיציה הפוליטית (אסלאמיסטים ואחרים), אשר ההתנגדות להסכם השלום וליחסים עם ישראל משמשת אותם גם כלי נוח לנגח את המשטר, עמדה זאת משותפת באופן גורף לאגודות המקצועיות החזקות (כמו אגודת עורכי הדין), לארגוני עובדים, לתקשורת ועוד. היא באה לידי ביטוי תקיף גם בפרלמנט הירדני ובהימנעות גלויה או שקטה של פקידי ממשל ירדנים מקשר עם ישראל. המשטר והממשלות הירדניות לדורותיהן מקבלות עמדה

58 "Bilateral Agreements," Israel Ministry of Foreign Affairs.

59 גדעון בכר, "ישראל-ירדן: ניתוח של יחסים אסטרטגיים עם מדינה שכנה," *רוח מזרחית* 5, חורף 2007, עמ' 43-44.

60 "Israeli, Jordanian Jets teamed up to warn off Russians, King Says," *The Times of Israel*, 26 March 2016.

61 לניתוח מפורט של מכלול האתגרים ואופני ההתמודדות עם האתגר של דאע"ש, ראו: 2-6, *Susser, "Jordan Facing Up," ibid*, pp. 2-6, ראו במיוחד את הערת הסיכום לגבי מקומה של ישראל, מנקודת המבט הירדנית, בעמ' 6.

זאת בשתיקה ואינן נאבקות בה.⁶² הגורם הרביעי אשר לו נודע משקל חשוב במיוחד הוא מצב הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בצד הישראלי, הגורמים לאי-מימוש הפוטנציאל של היחסים המדיניים (וגם הכלכליים) הם תערובת של אדישות, בירוקרטיה וחוסר-נכונות להשקיע בתחומים אלו את המאמץ ותשומת הלב המושקעים ביחסים הביטחוניים.⁶³ דוגמה בולטת היא הקשיים הגדולים והתהליך המסורבל בפניו ניצבים ירדנים שמעוניינים בקבלת אשרות כניסה לישראל, לרבות אנשי עסקים שמקיימים קשר שוטף ורצוף עם ישראל. זאת, למרות שהבעיה הועלתה לאורך השנים עשרות פעמים על ידי גורמים שונים, עסקיים ואחרים, ושצוותים מקצועיים העלו הצעות שונות להקל על התהליך, תוך שמירה על בידוק ביטחוני קפדני. קשיים בירוקרטיים אלו מתבטאים, בין השאר, בהמתנות ודחיות ממושכות ולא מוסברות בטיפול בבקשות למתן אשרות, אי-עקביות בהחלטות לדחות או לאשר בקשות אלו, והימנעות ממתן אשרות רב-פעמיות, כך שנדרש תהליך ממושך של בקשת אשרה לקראת כל נסיעה מתוכננת לישראל. קשיים אלו מרחיקים מישראל מאות אנשי עסקים ירדנים, שיש להם עניין לפתח קשרים עסקיים עמה.

2. התחום הכלכלי

בדומה לתחום המדיני, שיתוף הפעולה הכלכלי הישראלי-ירדני שהתפתח מאז חתימת הסכם השלום משקף מימוש חלקי מאוד של הפוטנציאל. בתחומים מסוימים ניתן להצביע על הישגים בעלי משמעות. אולם, הישגים חלקיים אלו – בעיקר בתחומי הסחר, הלוגיסטיקה, והתעשייה – היו, במידה רבה, תולדה של יוזמות ומהלכים של המגזר הפרטי. בתחומי הפעולה של המגזר הציבורי ניתן להצביע על שיתוף פעולה כלכלי דל, מעבר למרכיבים הבסיסיים שמתחייבים מעצם קיומו של הסכם השלום (הפעלת מעברי גבול, הסדרי תעופה, ויזות וכד'). חלק גדול מהסעיפים הרבים בנושאי שיתוף פעולה כלכלי ואזרחי, אשר נכללו בהסכם השלום הישראלי-ירדני ובנספחיו (וכן בכ-15 הסכמים נוספים שנחתמו בשנים 1995-1997), לא מומשו או שמומשו באופן חלקי ובאיחור רב. זאת, למעט שני תחומים בהם ניתן להצביע על מהלכים משמעותיים במישור הבין-ממשלתי: הסכמי סחר, אשר תמכו בפעילות של המגזר הפרטי, ותחום המים.

הגורם החשוב ביותר לאכזבה הירדנית מהסכם השלום ולהתבססות תחושה של חשדנות וחמיצות כלפיו (לצד הנושא הפלסטיני) הוא אי-מימושם של שורת פרויקטים גדולים (תעלת הימים, תכניות גדולות בתחומי תשתיות תחבורה, מים ועוד) שהוצגו בהבלטה רבה על ידי מנהיגים ישראלים בוועידות בינלאומיות בתקופה שלאחר חתימת הסכמי השלום, תוך יצירת תחושה שישראל מחויבת למימוש מהיר שלהם. בהנהגה ובציבור הירדנים נוצרו ציפיות גדולות שהסכם השלום והפרויקטים הגדולים הללו יביאו לשיפור מהיר וחד במצב הכלכלי וברמת החיים בירדן. במהלך המחצית השנייה של שנות ה-90 התברר כי לחלק מתכניות שאפתניות אלו אין היתכנות כלכלית או סביבתית ולגבי האחרות אין לישראל כוונה אמיתית לבצען.⁶⁴ בשנים האחרונות יש סימנים להתקדמות בכמה תחומים חשובים, בגישה חדשה וזהירה: שיתוף פעולה בתחומי אספקת גז מישראל, מים (כולל יישום פרויקט תעלת הימים במתכונת צנועה ומציאותית), הפעלת מסדרון תחבורה יבשתי מירדן דרך נמל חיפה, ועוד.

להלן תמונה מסכמת של שיתוף הפעולה הכלכלי שהתפתח בכמה תחומים בולטים:

סחר – בסמוך לחתימת הסכם השלום בין ישראל לירדן, חתמו המדינות ב-1995 גם על הסכם סחר, אשר קבע תעריפי מכס מופחתים לסחר ביניהן. ואולם, תעריפים אלו היו עדיין בשיעורים גבוהים בהרבה מאשר בהסכמים שבין ישראל למרבית שותפי הסחר האחרים שלה. הסכם הסחר שודרג ב-2004, אז נקבעה הפחתה הדרגתית

62 מוהנא חדאד, "ישראל בעיני ירדן לאחר הסכם השלום: תקווה ואשליה", נבו (עורך), שם, עמ' 268-275; יוסף נבו, "ירדן, הפלסטינים ואינתיפאדת אל-אקצה", נבו (עורך), שם, עמ' 301-305; ראו גם גיליונות שונים של העיתון הירדני *Al-Ghad* ושל עיתונים ירדנים נוספים. למשל:

Suzanna Goussous, "2017 to See Action against 'Normalisation' of Ties with Israel, Activists Say," *Jordan Times*, 25 February 2017.

63 בכר, "ישראל-ירדן", שם, עמ' 45-47; עודד ערן, "יחסי ישראל-ירדן היום ומבט אל העתיד", נבו (עורך), שם, עמ' 236-237.

64 שמעון שמיר, *עלייתו ושקיעתו של השלום החם עם ירדן* (תל אביב: הוצאת קו אדום, 2012), עמ' 290-291, 512, 556; ערן, "יחסי ישראל-ירדן", שם; מונד'ר חדאדין, "הרהורים על הסכם השלום בין ירדן לבין ישראל", נבו (עורך), שם, עמ' 247-251.

נוספת של שיעורי המכס עד לביטול מלא של מכסים (ב-2010) על חלק גדול מהסחר שבין שתי המדינות.⁶⁵ הסכמי הסחר הביטורליים סייעו להתפתחות הסחר הישראלי-ירדני, אך היקפו נותר מוגבל ובעל חשיבות משנית לשתי המדינות.⁶⁶

חשיבות רבה הרבה יותר הייתה להסכם הסחר הטריטורלי המיוחד שנחתם ב-1998 בין ישראל, ירדן וארה"ב בדבר הקמת QIZ. הסכם ה-QIZ קבע פטור ממכס ומכסות על יצוא ירדני לארה"ב של מוצרים שיוצרו באזורי תעשייה ספציפיים בירדן, תוך שימוש בתשומות ישראליות (בשיעור מינימלי שנקבע בהסכם). ההסכם יצר שיתוף פעולה גדול מאוד בין ענפי הטקסטיל בישראל וירדן, לשם יצוא לארה"ב. הסחר ההדדי הביטורלי גדל כמעט פי עשרה במהלך העשור שלאחר חתימת הסכם ה-QIZ (עיקר הגידול היה ביצוא מישראל לירדן). הסחר בתשומות ומוצרי ביניים בתחום הטקסטיל וההלבשה הפך למרכיב העיקרי בסחר בין שתי המדינות. בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000, איבד הסכם ה-QIZ חלק ניכר מהאטרקטיביות שלו, לאחר כניסתו לתוקף של הסכם סחר חופשי בין ירדן וארה"ב, אשר העניק הטבות מכס דומות ליצוא הירדני לארה"ב בלא צורך ברכש תשומות ישראליות. כתוצאה מכך, נרשמה ירידה חדה ביצוא הישראלי לירדן - מרמה של 200-250 מיליון דולר לשנה בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000, לכ-100 מיליון דולר לשנה ב-2013-2015.⁶⁷

היבט נוסף שקשור לתחום הסחר הוא "הסכם הצבירה" בין ישראל, ירדן והאיחוד האירופי, אשר נכנס לתוקף ב-2006 ומקנה הטבות ביצוא לשוק האירופי של מוצרים שיש בהם ייצור משותף ישראלי-ירדני.⁶⁸ למרות הפוטנציאל הגדול שהסכם זה יצר, בפועל כמעט שלא הייתה לו השפעה ממשית על שיתוף פעולה הכלכלי בין ישראל וירדן. הסיבה לכך היא, ככל הנראה, שבמועד זה לא הייתה נכונות פוליטית של ממש מצד שתי הממשלות לנקוט צעדים פעילים למימוש ההסכם, ולא היו גורמים חזקים במגזר העסקי שדחפו למימוש, כפי שהיה עשור קודם לכן בעת החתימה על הסכם ה-QIZ.

מראשית העשור הנוכחי החלה מגמה חדשה של זינוק בסחר הטרנזיט בין ישראל וירדן. חל גידול בולט ביבוא הישראלי מהמפרץ דרך ירדן, בעיקר של מוצרי התעשיות הכימיות והפטרו-כימיות במפרץ, וכן ביבוא מוצרי צריכה שונים מאזורי הסחר החופשי הגדולים במפרץ. לאלו התווסף שימוש ירדני בנתיב העובר דרך מעבר גבול נהר הירדן ונמל חיפה, לשם יצוא לשווקי אירופה (כולל תורכיה, רוסיה ומזרח אירופה), כתחליף לנתיב הסחר היבשתי דרך סוריה, בעיקר יצוא של תוצרת חקלאית טרייה (בנתיב זה קיימת גם תנועה הפוכה, בה סחורות תורכיות ואחרות עוברות דרך ישראל לירדן, ומשם לעיראק ולמפרץ). תנועות סחר אלו נרשמות בסטטיסטיקה הישראלית כיבוא מירדן, אך ניתוח מפורט של נתוני הסחר על פי הסטטיסטיקה הירדנית והישראלית מלמד כי חלק הארי של היבוא הישראלי מירדן הוא יצוא ירדני חוזר של מוצרים המגיעים לירדן מהמפרץ או סחר טרנזיט העובר דרך ישראל.⁶⁹

65 "הסכמי סחר עם ירדן", משרד הכלכלה והתעשייה.

66 ראו הנתונים בתרשים 3 בהמשך. היצוא הישראלי לירדן בשנים האחרונות (בהיקף של 50-100 מיליון דולר לשנה) נע בין 1-2 פרומיל (0.1-0.2 אחוז) מסך יצוא הסחורות של ישראל. היצוא הירדני "נטו" לישראל (קרי, אחרי נטרול יצוא חוזר מהמפרץ הנרשם כיצוא ירדני) נאמד בסדר גודל של 100-150 מיליון דולר לשנה, ומהווה 1-1.5 אחוז בלבד מכלל יצוא הסחורות של ירדן.

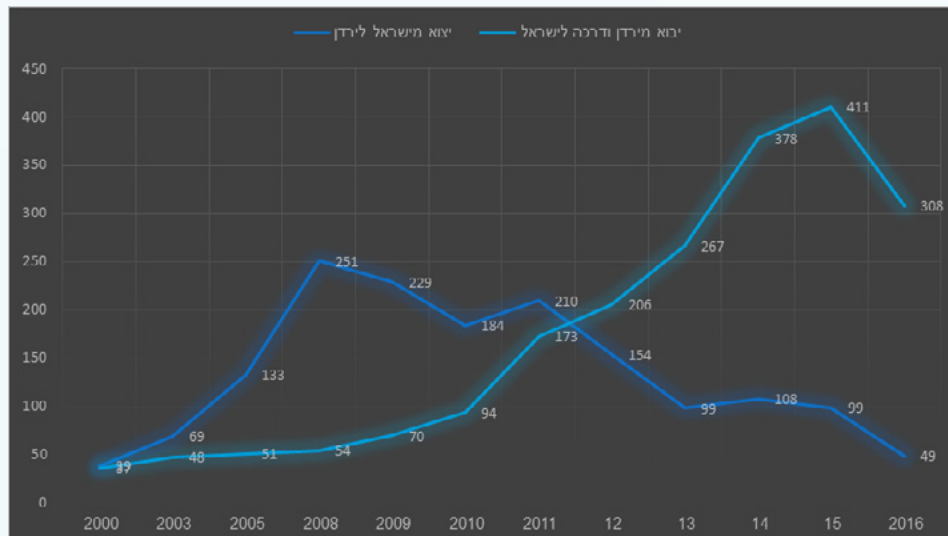
67 "הסכמי סחר עם ירדן", שם; Yitzhak Gal, "Qualifying Industrial Zones in Jordan and Egypt", unpublished report, November 2012.

68 "צבירה", משרד הכלכלה והתעשייה.

69 "סטטיסטיקה של סחר חוץ, לוח ד.4 - יבוא ויצוא עם ירדן לפי קבוצות סחורות", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דצמבר 2016; "יחסי ישראל-ירדן: תמונת מצב, סיכום תדריך מאת ד"ר עבדאללה סוואלחה מירדן", מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית, אפריל 2017; ראיון עם ד"ר עבדאללה סוואלחה, 9 ביולי 2017;

"External Trade Database," Department of Statistics, Government of Jordan.

תרשים 3: הסחר הישראלי עם ירדן ודרכה (עם מדינות המפרץ), 2000-2016
(במיליוני דולרים)



מקור: סטטיסטיקה של סחר חוץ, לוח ד.2 – ארצות הסחר – יבוא ויצוא ללא יהלומים, הלמ"ס

מים - עם חתימת הסכם השלום וההסכמים הנלווים בין המדינות בתחום המים, ישראל החלה להעביר לירדן כמות של 50 מיליון מ"ק מים לשנה מהכנרת, כחלק ממערכת מורכבת של הסדרים הנוגעת גם לחלוקת מי הירמוך, טיהור מים מליחים לשימוש משותף ועוד. דיונים על העברה של כמות נוספת של 50 מיליון מ"ק מהכנרת נמשכו לכל אורך העשור הראשון של שנות ה-2000, ורק ב-2010 הושג הסכם על העברה של כמות נוספת זו. זאת, כחלק מהסדר רחב יותר, הכולל גם חלוקת מים שיותפלו בעקבה בין ירדן, ישראל והרשות הפלסטינית, כחלק מפרויקט תעלת הימים. התשתית להעברת הכמות הנוספת כבר קיימת, ותחילת ההעברה בפועל תוכננה להתחיל במהלך 2018.⁷⁰

מנקודת המבט הירדנית, המרכיב החשוב ביותר של פרויקט תעלת הימים הוא מתקן התפלה גדול שיוקם בעקבה. המרכיב העיקרי השני של הפרויקט, תעלה אשר תוביל מים מהים האדום לים המלח, נתפש כמשני בחשיבותו מבחינת הירדנים. מתקן ההתפלה בעקבה מתוכנן לגדול בכמה שלבים ולשמש, בטווח הארוך, כמקור המים החשוב ביותר של ירדן. בהתחשב בהיותו מתקן תשתית חיוני עבור ירדן, השלטונות הירדנים נערכו לממש ולהפעיל את מתקן ההתפלה בעקבה גם בנפרד מפרויקט תעלת הימים, במידה שיהיו קשיים טכניים או סביבתיים בשימוש פרויקט תעלת הימים, או קשיים פוליטיים שיפגעו בשיתוף פעולה עם ישראל. אופציה זאת נדונה מחדש בירדן על רקע המשבר שפרץ ביחסים עם ישראל בעקבות אירוע ההריגה של שני אזרחים ירדנים על ידי מאבטח של השגרירות הישראלית ביולי 2017.⁷¹

תעשייה - שיתוף פעולה משמעותי בתחום זה התפתח מיד לאחר חתימת הסכם השלום, במיוחד בתעשיית הטקסטיל וההלבשה. חברות ישראליות מובילות הקימו מפעלים בירדן ויצרו שיתופי פעולה עם משקיעים ותעשיינים ירדנים. התנופה והפוטנציאל הגדול שהסתמנו בתחום זה היו אחד הגורמים העיקריים אשר הובילו לחתימת הסכם ה-QZ, במטרה ליצור מסגרת שתעודד את המשך ההשקעות הישראליות (וגם האחרות) בתעשיות יצוא בירדן. בפועל, ההצלחה של ה-QZ התבטאה בעיקר בשיתוף פעולה ישראלי-ירדני בסחר הטרנזיט, וכן בהשקעות של חברות שאינן ישראליות בענף הטקסטיל וההלבשה בירדן. הציפיות להשקעות ישראליות משמעותיות במפעלי

70 חדאדין, "הרהורים על הסכם השלום", שם; בכר, "ישראל-ירדן", שם, עמ' 45; דניאל דותן, "פותרים את הברז: ישראל וירדן משתפות פעולה בתחום המים", גלובס, 1 ביוני 2016; אורה קורן, "נחתם הסכם תעלת הימים בין ישראל לירדן: ארגונים יחזיקים: יש פתרון פחות בזבזני", דה-מרקר, 26 בפברואר 2015.

71 Daoud Kuttab, "Is Jordan planning major change in Red Sea-Dead Sea project?", *Al-Monitor*, 19 October 2017; Mohammad Ghazal, "Jordan to Go ahead with Red Sea-Dead Sea Project Despite Israel's Withdrawal Threat," *Jordan Times*, 15 November 2017; John Anthony Allan, Abdallah I. Husein Malkawi, and Yacov Tsur, "Red Sea-Dead Sea Water Conveyance Study Program: Study of Alternatives," March 2014, pp. 11-14.

תעשייה משותפים בירדן לא התממשו. יתר על כן, במהלך שנות ה-2000 כמעט כל החברות הישראליות שהשקיעו במפעלי תעשייה משותפים באזורי ה-QZ בירדן יצאו מהשקעה ישירה בירדן. שיתוף הפעולה עם מפעלים בירדן עבר למתכונת של עבודה בקבלנות משנה, קרי - החברה הישראלית מייצאת חומרי גלם או מוצרי ביניים לתפירה בירדן ומקבלת חזרה מוצרים מוגמרים (הנרשמים בסטטיסטיקה בדרך כלל כיבוא לישראל). חברות ישראליות מעטות בלבד הצליחו לבנות בירדן בסיסי ייצור ושיווק, ולפעול שם מול שווקים ערביים נוספים.

גז טבעי - בראשית 2017, החלה הזרמת גז בפועל מישראל לחברת האשלג ולמפעל הברזן הירדניים בים המלח. זאת, בהתאם להסכם שנחתם ב-2014 ולמרות המחאות וההתנגדויות הפוליטיות אליו בירדן. הגז מוזרם ממאגר תמר, דרך צינור באורך 36 ק"מ שמחבר את המפעלים הירדניים למערכת הולכת הגז הישראלית בנקודה קרובה למפעלי ים המלח הישראליים. החלק הישראלי של הצינור הונח ומופעל על ידי חברת נתיבי גז הישראלית, ואילו החלק הירדני (20 ק"מ) הונח ומופעל על ידי החברה הירדנית פג'ר, המפעילה את מערך צינורות הגז של ירדן. במהלך 2019 אמורה להתחיל הזרמה של גז בהיקף גדול הרבה יותר, לחברת החשמל הירדנית (NEPCO), בהתאם להסכם שנחתם בסוף 2016. אספקת הגז לחברת החשמל הירדנית אמורה להיות ממאגר לווייתן. מתוך התחשבות באילוצים הפוליטיים, ההסכמים עם הלקוחות הירדנים נחתמו על ידי חברה זרה, חברת-בת של נובל אנרג'י, ולא על ידי שותפות הגז הכוללת חברות ישראליות.⁷² כיוון שאספקת גז סדירה חיונית למשק הירדני, ובהתחשב בסיכון הפוליטי המעיב על אספקת הגז מישראל, ירדן דאגה לחלופה גם לגבי תחום זה, בדומה לתחום ההתפלה. זאת, על ידי הקמה והפעלה בעקבה של מערכת לקליטה של גז נוזלי, שמאפשרת יבוא של גז מנוזל בדרך הים מספקים אחרים.

לוגיסטיקה - התפתחות סחר הטרנזיט הביאה לבנייה של תשתית לוגיסטית חזקה, פיזית ומסחרית, בין שתי המדינות. תשתית זאת כוללת שיתופי פעולה ארוכי-טווח בין עשרות חברות לוגיסטיקה והובלה ישראליות וירדניות, וכן כמה מאות חברות נוספות ואנשי עסקים משני הצדדים שמספקים שירותים ומוצרים שונים למערכות אלו. תשתית זאת אפשרה את הזינוק המחודש בסחר הטרנזיט בשנים האחרונות, ומהווה בסיס איתן למימוש אפשרי של הפוטנציאל בתחום זה.

תיירות, מלונאות ותעופה - בתחומים אלו ניתן להצביע על התקדמות מסוימת: תיירות ישראלית לירדן בהיקף לא גדול (בעיקר תיירות נופש של ערבים אזרחי ישראל וכן ביקורי ישראלים בפטרה וסיריה מדבריים בדרום ירדן), טיסות של ישראלים למזרח דרך עמאן, טיסות של עולי רגל ישראלים לחאג' דרך ירדן, ותעסוקה מוגבלת של ירדנים במלונות באילת.⁷³ אולם, כל אלו מהווים מימוש חלקי ביותר של הפוטנציאל, כפי שניתן לראות בהתייחסות בהמשך לתחום התיירות ולביסוסם של שיתופי פעולה אפשריים.

3. התחום האזרחי

הגורם הפעיל ביותר בתחום שיתוף הפעולה האזרחי בין ישראל לירדן הם אזרחי ישראל הערבים. לצד ההיבט התיירותי, הביטוי המובהק ביותר של שיתוף פעולה אזרחי הוא מספרם הגדול של צעירים ערבים ישראלים הלומדים באוניברסיטאות ירדניות. נכון לשנת 2012, מספר זה הוערך בכ-8,000 (בהשוואה לכ-28,000 סטודנטים ערבים במערכת האקדמית הישראלית. מספר זה ירד כנראה בשנים האחרונות).⁷⁴

שיתוף פעולה מצומצם קיים גם בתחום הסביבה. בתחום זה בולטת הפעילות של כמה ארגונים לא ממשלתיים. הארגון הישראלי-ירדני-פלסטיני *EcoPeace Middle East* מקדיש תשומת לב מיוחדת לנושאי מים וסביבה באזור עמק הירדן. גם מכון הערבה יוזם ומקדם שיתוף פעולה ישראלי-ירדני בתחומי הסביבה והמחקר החקלאי.⁷⁵

72 ערן אורן, "לראשונה בהיסטוריה ומתחת לרדאר: גז טבעי החל לזרום מישראל לממלכה הירדנית", *דה-מרקר*, 1 במרץ 2017; "שותפויות לווייתן ימכרו גז לירדן בכ-10 מיליארד דולר", *גלובס*, 26 בספטמבר 2016.

73 ראיין עם ד"ר סוואלחה, שם; Gal, "Qualifying Industrial Zones," *ibid*, pp. 2-4.

74 נוהאד עלי, "ייצוג האזרחים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה", *עמותת סיכוי*, 2013, עמ' 17, 20; יובל וורגן, "לימודי סטודנטים ישראלים בתחומי החינוך וההוראה במוסדות להשכלה גבוהה ברשות הפלסטינית", *הכנסת: מרכז המחקר והמידע*, 2012; "יחסי ישראל-ירדן: תמונת מצב", שם.

75 For example: "Regional NGO Master Plan for Sustainable Development in the Jordan Valley," *EcoPeace Middle East*, June 2015; "Track II Environmental Forum," *Arava Institute*, May 2017.

כמה גופי חברה אזרחית חשובים, אשר היו פעילים מאוד בעשור הראשון שלאחר הסכם השלום, כמו לשכת המסחר והתעשייה ישראל-ירדן, אינם פעילים עוד. עם זאת, נמשכת פעילות מצומצמת של כמה ארגונים וקבוצות מחקר וחשיבה, ישראלים וירדנים, המשמרים קשר ופעילות משותפת. הארגונים הירדנים הבולטים שפועלים בעמאן ושמקיימים שיתופי פעולה עם מכוני מחקר ומדיניות בישראל הם: מרכז עמאן לשלום ופיתוח, בראשות הגנרל הירדני בדימוס מנסור אבו ראשד, והמרכז לחקר ישראל, בראשות ד"ר עבדאללה סוואלחה.

ד. הזיקה בין מצב הסכסוך הישראלי-פלסטיני ליחסי ישראל-ירדן

מעבר לכל החסמים והקשיים שתוארו לעיל, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא ללא ספק הגורם המרכזי הבולט את התפתחות היחסים ושיתוף הפעולה הישראלי-ירדני. גורם זה הוא הכוח המניע את ההתנגדות התקיפה של גופי ה"אנטי-נורמליזציה" והכוחות הפוליטיים, הדתיים והחברתיים הפועלים בירדן נגד היחסים עם ישראל.⁷⁶

יתר על כן, מהלכיה של ישראל בהקשר הפלסטיני העמידו את השלטון הירדני, שוב ושוב, במצבים קשים מול הכוחות הפנימיים המתנגדים לשלום עם ישראל. מהלכים אלו, אשר הביאו להיווצרות דעת קהל העוינת את השלום ורואה בו כלי המסייע לישראל במאבקה מול הפלסטינים, החלו כבר ב-1995. החלטה של ממשלת רבין, באפריל 1995, להפיק עוד קרקעות במזרח ירושלים, התקבלה באופן קשה מאוד בירדן. פתיחת מנהרת החשמונאים על ידי ממשלת נתניהו ותחילת הבניה בהר חומה, לצד ניסיון ההתנקשות בח'אלד משעל (1996-1997) כבר פגעו אנושות באמון הירדני בישראל וקיבעו את מצב "השלום הקר" בין שתי המדינות ואת העוינות בדעת הקהל הירדנית כלפי השלום עם ישראל.⁷⁷ הרגישות הירדנית לעניין הפלסטיני באה מאז לידי ביטוי עשרות פעמים, סביב אירועים אלימים הקשורים במאבק הישראלי-פלסטיני, המלחמות בעזה ובלבנון, אירועים שונים בירושלים ועוד.

העוינות העמוקה שהתפתחה במהלך השנים הללו היא גורם רב-עוצמה המגביל ומשתק את שיתוף הפעולה המדיני, הכלכלי והאזרחי. הלחץ הציבורי והחברתי, לצד תחושות אישיות פנימיות קשות של רבים מהירדנים לגבי מהלכיה של ישראל מול הפלסטינים - כל אלו גורמים לבעלי תפקידים במגזר העסקי והממשלתי, בכל הרמות, להימנע מקשר עם ישראל וישראלים (או לצמצמו ככל האפשר) ולבלום מהלכים של שיתוף פעולה עם ישראל. לגבי רוב הירדנים וכן הממשלה הירדנית, הנכונות למימוש השלום ולפיתוח של שיתוף פעולה מדיני וכלכלי נרחב מותנית בהתקדמות ממשית לקראת הסדר ישראל-פלסטיני.⁷⁸

באופן זה, הסכסוך הישראלי עם הפלסטינים מהווה חסם רב-עוצמה בפני מימוש הפוטנציאל בכל תחומי הפעילות הכלכלית. זאת, למעט התחומים המועטים שנמנו לעיל, בהם יש אינטרס ירדני חיוני (כמו בתחום המים או הגז), או תנאים מיוחדים היוצרים מעין "בועה" המנתקת אזור מסוים או פעילויות מסוימות מהחרם הלא-פורמלי הכללי על שיתוף פעולה כלכלי עם ישראל (לדוגמא, תחום הטקסטיל וההלבשה הקשור בהסכם ה-QIZ, או שיתוף פעולה באזורי הגבול עם ישראל באזור עקבה-אילת ובבקעת הירדן). למעט חריגים אלו, מעט מאוד חברות ומוצרים ישראלים מצליחים לפרוץ את חומת החסמים הקשורים בסכסוך. הצרכן הירדני או המפריצי אינו מוכן לקבל מוצרים הנושאים תווית ישראלית, ולפיכך יבואנים ומפיצים אינם מוכנים לקנות מוצרי צריכה ישראליים. גם מוצרים שאינם מיועדים לצרכן הסופי אלא לסקטור העסקי או הציבורי (מכונות וציוד, חומרי גלם, תשומות ייצור ומוצרי ביניים לחקלאות, תעשייה, בנייה וכד') נחסמים. זאת, כיוון שמפיצים ולקוחות פוטנציאליים חוששים מפני תגובה של לקוחות, עובדים או שותפים עסקיים, במידה שייודע כי הם סוחרים עם ישראל. החברות הישראליות המעטות יחסית שמצליחות למכור לשוק הירדני או למפרץ דרך ירדן, עושות זאת על ידי הסוואת המקור הישראלי של המוצר בדרכים שונות.⁷⁹

76 בכר, "ישראל-ירדן", שם, עמ' 46. ראו ניתוח תמציתי של הכוחות הפועלים נגד היחסים עם ישראל והמרכזיות של הסוגיה הפלסטינית מבחינתם, כבר בשנים הראשונות שלאחר החתימה על הסכם השלום: חדאד, "ישראל בעיני ירדן", שם, עמ' 258-264, 272-273.

77 שמיר, "עלייתו ושקיעתו של השלום", שם, עמ' 191-192, 236-237, 249.

78 שמיר, "עלייתו ושקיעתו של השלום", שם, עמ' 556; חדאד, "ישראל בעיני ירדן", שם, עמ' 262-264; חסן ברארי, "ירדן וישראל: עשור שנים אחרי הסכם השלום", נבו (עורך), שם, עמ' 295.

79 מערכת חסמים זאת תועדה על ידי המחבר בעשרות רבות של מקרים בהם נתקל אישית בפעילותו כיועץ לחברות ישראליות, לצד עשרות רבות של מקרים נוספים שדווחו על ידי גורמים אחרים הפועלים בתחום הסחר הישראלי עם ירדן ודרכה.

בעשור האחרון נפגע גם חלק חשוב מאותן "בועות" של שיתופי פעולה כלכליים, אשר התפתחו למרות החסמים. תופעה זאת משתקפת בירידה המתמשכת ביצוא הישראלי לירדן (כפי שמוצג בתרשים 3). ניתוח הרכב היצוא הישראלי לירדן מלמד כי אחד המרכיבים העיקריים של ירידה זאת הוא שחיקה של יבוא תשומות ישראליות לתעשיית הטקסטיל וההלבשה של ירדן. חברות הטקסטיל וההלבשה הירדניות הזדרזו לנצל את החלופה שנוצרה עבורן עם כניסתו לתוקף של הסכם הסחר החופשי הירדני עם ארה"ב, ולעבור לייצא לארה"ב במסגרת הסכם זה במקום במסגרת הסכם ה-QIZ הישראלי-ירדני-אמריקני. למרות שלמעבר זה יש גם מניעים כלכליים, בחלק מהמקרים, חלק לא מבוטל מהחברות ראו ביבוא תשומות מישראל (בו היו מחויבות על פי הסדר ה-QIZ) נטל פוליטי ששמחו להיפטר ממנו. יתר על כן, העוינות העמוקה הקשורה בעניין הפלסטיני מעמידה בסכנה מתמדת גם את ההסכמים החדשים לאספקת גז מישראל לירדן. הסכמים אלו מתממשים "בפרופיל ציבורי ותקשורתי נמוך" נוכח ההתנגדות התקיפה אליהם בציבור ובפרלמנט הירדני. ניתן לצפות כי ככל שאספקת הגז מישראל לירדן תתפתח, הסכמים אלו יעמדו תחת התקפה חזקה באירועים עתידיים של מלחמה או משבר אחר בהקשר הישראלי-פלסטיני.

אמנם מאמר זה מתמקד בעיקר בהיבט הכלכלי, אולם הסכסוך המתמשך בין הישראלים והפלסטינים משמש כחסם מרכזי בביסוס שיתופי פעולה בין המדינות והאזרחים גם בתחומים האחרים. אווירת האנטי-נורמליזציה כלפי ישראל ברחוב הירדני, בגין הסכסוך הישראלי-פלסטיני מונעת שיתופי פעולה אזרחיים רבים. הדבר בולט בשיתופי פעולה בין מכוני מחקר ואוניברסיטאות, שהחלו לאחר הסכם השלום והצטמצמו ככל שהסכסוך הישראלי-פלסטיני נמשך ותהליך השלום נכנס לקיפאון. בחינת פעילות ארגוני הסביבה מצביעה על דינמיקה דומה, בה שיתופי פעולה - ואף חברות משותפתות באותם ארגונים - הלכו והצטמצמו. בכל הקשור להיבטים המדיניים והביטחוניים, האינטרסים המשותפים אמנם מביאים את הצדדים לשותף פעולה, אך לא בצורה אופטימלית. למשל, היעדר פתרון מוסכם בין הישראלים והפלסטינים בסוגיית הר הבית/מסגד אל-אקצא מקשה מאוד על ייסוד מנגנון ניהול ותיאום מוסכם של המתחם עם ירדן, ומשברים חוזרים ונשנים סביבו מעיבים שוב ושוב על היחסים. בהיעדר פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ירדן, שיכולה להיות גשר מרכזי בין ישראל לשאר מדינות המזרח התיכון, אינה יכולה למלא תפקיד זה.

ה. תחומי פעולה ומהלכים עיקריים למימוש הפוטנציאל

בתחומים הנתפשים על ידי מקבלי ההחלטות כחשובים, כמו התחום הביטחוני או תחומי המים והגז, הצדדים מצליחים לממש שיתוף פעולה משמעותי למרות ההתנגדות הציבורית והפוליטית בירדן. בתחומים אלו, הנתפסים כאסטרטגיים ומרכזיים, השלטונות הירדניים מתעלים על הסכסוך והקשיים בציבור ומקיימים בכל זאת שיתוף פעולה, אמנם ככל האפשר "מתחת לרדאר", אך מוכנים לשלם על כך הון פוליטי אם וכאשר שיתוף פעולה זה נחשף. סוג זה של שיתוף פעולה, הנעשה "מתחת לרדאר" נשען על קשרים בודדים ולא על רשת ענפה של שיתופי פעולה, הוא מוגבל בחוזקו הפוליטי ובחוסנו לעמוד בפני משברים. עם זאת, חשוב לנצל נכונות זאת, ולפעול מול מקבלי ההחלטות. ככל שאלו ישוכנעו כי שיתוף פעולה בתחומים מסוימים כמו אלו המפורטים להלן, הוא בעל חשיבות מיוחדת, ייתכן שיפעלו להתקדם בתחומים נוספים אלו, גם נוכח התנגדות ציבורית ופוליטית. לאור זאת, אחד המהלכים החשובים למימוש הפוטנציאל הוא קמפיין מקיף ומתמשך של הסברה - לציבור, למעצבי דעת קהל ולמקבלי החלטות בירדן ובישראל כאחד - לגבי היתרונות הגלומים בשיתוף פעולה בין המדינות. הגברת המודעות לכך היא תנאי חשוב לשינוי יסודי של המדיניות בירדן ובישראל ולמימוש מלא של הפוטנציאל⁸⁰. האסטרטגיה המוצעת למימוש הפוטנציאל היא התמקדות בכמה מהלכי שיתוף פעולה כלכלי שיסייעו לירדן לפתח מנועי צמיחה חדשים, ויחד עם מאמצי הסברה רחבי-היקף להמחשת היתרונות של מהלכים אלו לציבור בירדן ובישראל, יתרמו להגברת שיתופי הפעולה גם בהיבטים האחרים ולחיזוק מערכת היחסים בין המדינות.

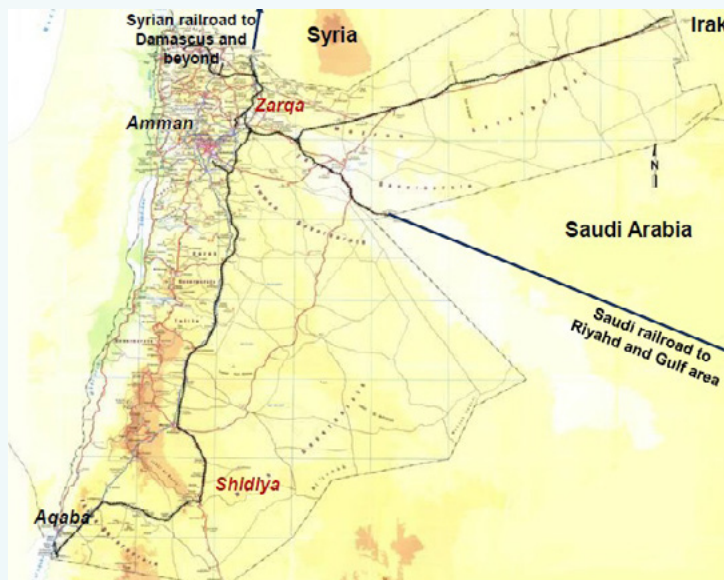
להלן תחומים עיקריים, אשר יכולים לשמש, בשיתוף פעולה עם ישראל, כמנועי צמיחה חדשים עבור ירדן, וכגורמים שיגבירו מוטיבציה ירדנית לתמוך בשיתופי הפעולה עם ישראל ולהעמיק אותם:

תחום סחר הטרנזיט - ירדן הוכיחה בשנות ה-2000 יכולת מרשימה להפוך את הסכמי הסחר שלה למנוף ראשון במעלה של פיתוח וצמיחה כלכלית. הסכם ה-QIZ הירדני-ישראלי-אמריקני והסכם הסחר החופשי עם ארה"ב שבא בעקבותיו מונפו לפיתוח תעשיית יצוא גדולה לארה"ב. במקביל, מינפו הירדנים את מיקומם הגיאוגרפי ואת הסכם הסחר החופשי הבין-ערבי (GAFTA) לפיתוח מסיבי של יצוא סחורות ושירותים למפרץ ולעיראק. יצוא זה היה המנוע

החשוב ביותר לצמיחה הכלכלית המהירה של ירדן בשנות ה-2000, שדעכה בשנים האחרונות.⁸¹ הסדרי הסחר החדשים בין ישראל לירדן צריכים להתמקד בעידוד סחר הטרנזיט. פיתוח מסיבי של נתיב סחר טרנזיט בין המפרץ לים התיכון, דרך ישראל וירדן (בגיבוי אמריקני, אירופי ומפרצי), צפוי לשלש ויותר את היצוא הירדני (כולל יצוא חוזר) תוך עשור. בכך ישמש סחר הטרנזיט דרך ישראל מנוף צמיחה רב-עוצמה חדש, אשר יכול להחזיר את ירדן לרמת הצמיחה הכלכלית הגבוהה של ראשית שנות ה-2000.

תחום התחבורה: רכבות ונמלים - במהלך העשור האחרון מתפתח שינוי בסיסי בתשתיות התחבורה האזוריות. שינוי זה נוגע בתשתיות התחבורה המסילתיות, והוא צפוי לעצב מחדש את מערך התחבורה היבשתי האזורי. למרות שמרבית הפרויקטים הללו מתוכננים ומבוצעים בנפרד על ידי המדינות הערביות השונות, הם יוצרים רשת תחבורה רכבתית אזורית חדשה. סין הפכה לשחקן חשוב בתחום זה, ופועלת לקדם את תשתיות התחבורה במרחב המזרח התיכון כחלק מניסיונה לבסס נתיבי מסחר חדשים. מערכת הרכבות החדשה במפרץ (במיוחד בערב הסעודית) נמצאת כבר בשלבי ביצוע מתקדמים. אליה מתוכננות להתחבר שאר המדינות של העולם הערבי המזרחי, רשת תחבורה מסילתית זאת, תאפשר תנועה מהירה וזולה של סחורות בתוך העולם הערבי ובין המפרץ לים התיכון. ירדן מתוכננת לשמש כצומת הראשי של מערך רכבות אזורי זה, ובכך יתחזק מעמדה כגורם מרכזי בסחר הטרנזיט האזורי.⁸²

תרשים 4: ירדן כצומת המרכזי של רשת הרכבות האזורית בעולם הערבי המזרחי



מקור: תכנית האב של הרכבת הירדנית⁸³

ללא חיבור רכבתי לנמלי הים התיכון, דרך ישראל, הכדאיות הכלכלית של פרויקט הרכבת הירדנית מוטלת בספק רב. חיבור רכבתי בין ישראל לירדן, לעומת זאת, במשולב עם הסדרים משלימים של שימוש ירדני בנמלי ישראל, ייצרו יתרונות חשובים נוספים לנתיב סחר הטרנזיט האזורי דרך ירדן. ישראל מצידה תהנה הן מיתרונות סחר הטרנזיט עצמו, הן בקידום תשתיות התחבורה שלה (נמלים ורכבת), והן בתחומי התעסוקה והלוגיסטיקה. בהקשר זה, יש חשיבות רבה לקידום תכנית הגשר היבשתי האזורי ("מסילות לשלום") שמקדם שר התחבורה, ישראל כ"ץ, ושמהווה דוגמה מובהקת של פוטנציאל לשיתוף פעולה כלכלי בעל יתרונות כלכליים ואסטרטגיים חשובים לשני הצדדים.

81 יצחק גל, "פוטנציאל שינוע מטענים אזוריים דרך נמלי ישראל", עבודת ייעוץ שלא פורסמה:

Gal, "Qualifying Industrial Zones," *ibid*.

82 Yitzhak Gal, "Arab Transportation Infrastructure: A Big Leap Forward," unpublished work, January 2012; "Jordan National Railway Project: General Brochure," *Jordan Ministry of Transportation*, August 2011; "Jordan National Railway Network Project," *BNP Paribas*, June 2010.

83 "Jordan National Railway Project: General Brochure," *ibid*, p.3.

תחום התיירות - כבר היום תחום זה הוא בעל תרומה גדולה לכלכלה הירדנית וכך גם (אם כי במידה פחותה) לכלכלה הישראלית. אולם, שיתוף פעולה ישראלי-ירדני-פלסטיני יכול להפוך אותו למנוע צמיחה מהחשובים ביותר עבור שלושת המשקים. זאת, על ידי פעולה בשלושה תחומים, אשר כל אחד מהם יכול להניב תוספת של כמה מיליוני תיירים בשנה. התחום הראשון הוא פיתוח ושיווק משותפים של מותג התיירות "ארץ הקודש" (Holy Land) לעולם הנוצרי. על פי מחקרים שנעשו, שיתוף פעולה בתחום זה יכול להגדיל כמה מונים את היקף התיירות מהעולם הנוצרי לאתרי הקודש הנוצריים (המשולבת עם אתרים היסטוריים ונופשי). התחום השני הוא תיירות מוסלמית למסגד אל-אקצא דרך ירדן (בשילוב עם סיורים בישראל, בירדן וברשות הפלסטינית), אשר כיום כמעט שאינה קיימת כתופעה בעלת משקל כלכלי ממשי. ניתוחים שנעשו מלמדים כי שיתוף פעולה בפיתוח תיירות זאת, כמוצר משלים לעלייה לרגל למכה, יכול להניב כמה מיליוני תיירים נוספים בשנה. הדגש בתחום זה צריך להיות במיוחד על אלו העולים לרגל למכה שלא בתקופת החג ("עומרה"). מספרם של אלו גדול פי עשרה ממספרם של עולי הרגל בתקופת החג. התחום השלישי הוא פיתוח משותף של תיירות באזורי עמק הירדן וים המלח ובמרחב עקבה-אילת, תוך מינוף נכסי התיירות הייחודיים של אזורים אלו. בנוסף, יש מקום להגביר את שיתוף הפעולה בפיתוח תחומי תיירות ספציפיים, כמו תחום התיירות המרפא בו ניתן למנף את הניסיון הירדני המוצלח יחד עם היתרונות הישראלים בתחום.⁸⁴

תחומי המים והאנרגיה - ניתן להרחיב שיתופי פעולה בתחומים אלו בהמשך להסדרים הקיימים של חילופי מים (מי כנרת מישראל לירדן בצפון, ומים מותפלים מירדן לישראל בדרום במסגרת פרויקט תעלת הימים) ושל יצוא גז ישראלי לירדן. תכנית בולטת הראויה לבחינה יסודית בתחום זה היא של החלפת חשמל ירדני, אשר ייוצר במתקנים סולאריים גדולים בשטחי המדבר הנרחבים של ירדן, עם מים מותפלים שיוצרו על ידי ישראל במתקני התפלה גדולים לחופי הים התיכון.⁸⁵ כיוון נוסף בו ניתן להתקדם הוא חיבור ירדן לברית המתהווה בין ישראל-קפריסין-יוון, גם אם בתחילה בדרך עקיפה ולא ישירות מול ישראל.

תחומי המחקר, הפיתוח, התעשייה והשירותים המתקדמים - בתחומים אלו יש פוטנציאל גדול לסינרגיה בין היכולות הישראליות לירדניות, ומיצוי אפילו לא החל. התעשייה הירדנית פיתחה מערכת מסועפת של ערוצי שיווק מול שווקי המפרץ, עיראק ומדינות ערב אחרות, והיא מייצאת להם כיום בהיקף של כמה מיליארדי דולר בשנה. שיתוף פעולה עם חברות ישראליות, שישלב בין יכולות אלו לבין יכולות הפיתוח והייצור הישראליות, יכול להביא לקפיצת מדרגה ביצוא תעשייתי ירדני-ישראלי משותף לשווקים אלו. ירדן היא גם שחקן חשוב בשוק טכנולוגיות המידע (IT - Information Technologies) הערבי. ענף ה-IT הירדני מייצא בהיקף של קרוב לחצי מיליארד דולר בשנה (בעיקר למפרץ) ואנשי IT ירדנים מחזיקים בעמדות מפתח בשוק המפרצי. שיתוף פעולה ישראלי-ירדני בתחום ה-IT יאפשר לשלב בין היכולות והמעמד של ישראל כשחקן עולמי מוביל בתחום לבין היכולות הטכנולוגיות והעוצמות השיווקיות של ירדן בתחום זה בשווקי המפרץ. באופן דומה יש אפשרות לחבר בין המעמד הירדני החזק בתחום השירותים הרפואיים בעולם הערבי לבין היכולות הישראליות בתחום זה.

תחום הפרויקטים הלאומיים של ירדן - ניתן להגביר את ההשתלבות והתרומה של ישראל בכמה פרויקטים לאומיים חשובים של ירדן, שלגביהם יש לישראל יתרון יחסי משמעותי. כך לדוגמה, ישראל יכולה לתרום למימוש מהיר של התכנית הלאומית הירדנית לשיקום הפליטים הסורים באזורים הצפוניים והצפון-מזרחיים של ירדן. חלק הארי של תכנית זאת מורכב מפרויקטים בתחומים כמו מים ובריאות, בהם ישראל היא מובילה עולמית. לכך ניתן לצרף שיתוף פעולה ממוקד בפיתוח אזורי פריפריה, במיוחד אזורי אילת-עקבה והערבה בדרום, ובקעת הירדן ועמק בית שאן בצפון.⁸⁶

84 יצחק גל, "אפשרויות לפיתוח קשרי התיירות בין ישראל לעולם הערבי והמוסלמי", עבודה שלא פורסמה, אוקטובר 2016; יצחק גל, "שוק תיירות המרפא הירדני והמפרצי - אפשרויות מנקודת המבט הישראלית", עבודה שלא פורסמה, אוגוסט 2016; יצחק גל, "אילת, עקבה ודרום סיני - מרחב הזדמנויות כלכליות עבור אילת", עבודה שלא פורסמה, אוקטובר 2010; "Regional NGO Master Plan for Sustainable Development in the Jordan Valley," *EcoPeace Middle East*, June 2015, pp. 140-144.

85 ראו תכנית ראשונית למהלך כזה ב: "Water Energy nexus: A Pre-feasibility Study for Mid-East Water-Renewable Energy Exchange" *EcoPeace Middle East and Konrad Adenauer Stiftung*, May 2017.

86 גל, "אילת, עקבה ודרום סיני", שם; "The Jordan Response Plan for the Syria Crisis," *Jordan Ministry of Planning and International Cooperation*, January 2017; "Regional NGO Master Plan," *ibid*, 2015.

ו. סיכום

החסמים הקשורים בהמשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לצד האכזבה הירדנית מאי-מימוש פירות השלום והאמון ההדדי שנפגע, מקשים על מימוש הפוטנציאל הגדול של יחסי ישראל-ירדן, אשר הוצג במאמר זה. שיתוף פעולה מדיני וכלכלי עמוק עם ירדן, ברמה דומה לזו שהושגה בתחום הביטחוני, יסייע לישראל לשפר מאוד את מעמדה המדיני באזור, וכן לפתוח בפניה את שווקי המפרץ ושווקים ערביים חשובים נוספים. היתרונות של השתלבות במערכת הכלכלית האזורית צפויים לשמש מנוע צמיחה חדש ורב-עוצמה עבור ישראל, ולהניב יתרונות כלכליים חשובים ביותר גם לירדן.

למרות שמימוש מלא של הפוטנציאל מחייב התקדמות משמעותית לקראת הסדר ישראלי-פלסטיני, ניתן להשיג התקדמות ממשית ורבת ערך גם במצב העניינים הנוכחי בין ישראל לפלסטינים. זאת, על ידי סימון מספר פרויקטים של שיתוף פעולה כלכלי, שיש להם תרומה גדולה במיוחד עבור ירדן ואשר ניתנים לביצוע מהיר יחסית. מבין הפרויקטים שצוינו לעיל, ניתן לקדם לדוגמא את פרויקט שיקום הפליטים הסורים, החיבור הרכבתי בין ישראל לירדן והגשר היבשתי האזורי, ופרויקטים של פיתוח אזורי חוצה-גבולות באזור אילת-עקבה (תיירות, אנרגיה מתחדשת, התפלת מים ועוד) ובאזור בקעת הירדן-ים המלח (מים, חקלאות ותיירות תוך שיקום סביבתי של ים המלח ונהר הירדן). פרויקטים אלו הם בעלי רמה גבוהה של נראות, יש להם היתכנות כלכלית ופוליטית, והם יכולים להניב פירות כלכליים משמעותיים לשני הצדדים. מימוש מהיר ובר-קיימא שלהם, לצד פרויקטים בולטים נוספים שצוינו במאמר זה, יסייע ליצירת אווירה חדשה של אמון בשלום הישראלי-ירדני ולשינוי הדרגתי של עמדות הציבור הירדני (וגם הישראלי).

כדי לחזק את האפקט החיובי של שיתוף הפעולה הכלכלי, חשוב ללוות את המהלכים הללו במאמצי הסברה אשר יתרכזו בהמחשת היתרונות הכלכליים של מהלכים אלו (בעיקר לירדן אך גם לישראל). "סיפורי הצלחה" בהקשר הישראלי-ירדני יתרמו לחיזוק מעמדה של ישראל כשחקן אזורי חשוב ובעל תרומה מייצבת, כלכלית ומדינית, למערכת האזורית בכללותה.

ישראל וערב הסעודית: בדרך לנורמליזציה?

ד"ר מיכל יערי

א. מבוא

באפריל 2018 דיווח ברק רביד, הכתב המדיני של ערוץ 10, על פגישה של מנהיגים יהודים עם יורש העצר הסעודי. בפגישה, כך נטען, תקף מוחמד בן סלמן את הנשיא הפלסטיני, אבו מאזן, ואמר שההנהגה הפלסטינית החמיצה שוב ושוב הזדמנויות שניתנו לה ב-40 השנים האחרונות. הגיע הזמן שהפלסטינים יקבלו את ההצעות ויסכימו לשבת לשולחן המשא ומתן, אמר הנסיך, או שישתקו ויפסיקו להתלונן.⁸⁷ באותו חודש התראיין יורש העצר למגזין *אטלנטיק* ומדבריו השתמע כי הוא מכיר בזכות קיומה של ישראל, ובזכותו של העם היהודי למדינה לאומית. אמירות מסוג זה הן חריגות וחסרות תקדים בשיח הערבי. גם אם ישנה ביקורת של המנהיגות הערבית על התנהלות ההנהגה הפלסטינית, עד כה היא נאמרה מאחורי דלתיים סגורות. בריאיון נדיר לעיתון הסעודי *אילאך* בנובמבר 2017, אמר הרמטכ"ל הישראלי גדי אייזנקוט שישראל וערב הסעודית חולקות אינטרסים משותפים רבים, ושישראל מוכנה לשתף את ערב הסעודית במידע מודיעיני אם יש צורך בכך.⁸⁸ דברים אלו היו המשך ישיר לאמירותיו יוצאות הדופן של שר האנרגיה וחבר הקבינט הביטחוני יובל שטייניץ בריאיון לגלי צה"ל, לפיהם הקשר של ישראל "עם העולם הערבי המתון, כולל ערב הסעודית, מסייע לנו לבלום את איראן".⁸⁹ עד לאותה נקודת זמן, גורמים בכירים בממשלת ישראל רמזו על היחסים המתהדקים בין ישראל למדינות ערביות שאין איתן שלום, אולם הייתה זו הפעם הראשונה שבה התייחסו באופן מפורש לקיומם של קשרים עם ערב הסעודית.⁹⁰ מאוחר יותר הכחיש שר החוץ הסעודי את הדיווח הישראלי.⁹¹

על רקע התבטאויות אלו ואחרות, המתארות שיתופי פעולה חסרי תקדים בין ישראל למדינות ערב השונות, ובראשן ערב הסעודית, המאמר מבקש לבחון את תקפותו של שיח זה ביחס ליחסי ישראל וערב הסעודית, לנוכח הנסיבות המשתנות במרחב האזורי. המאמר יתמקד ביחסי שתי המדינות בממדים המדיני, הביטחוני-אסטרטגי והכלכלי. הוא ישרטט את הפוטנציאל לשיתופי פעולה בין ישראל וערב הסעודית, יתייחס בקצרה לשיתופי הפעולה הקיימים, וידון ביחסים בין ישראל לפלסטינים כגורם המשפיע על יכולת מימוש הפוטנציאל.

האתגר בכתיבת המאמר הזה הוא כפול: ראשית, בשל היעדר קשרים דיפלומטיים רשמיים, המידע אודות מפגשים ושיתוח בין נציגי ואזרחי המדינות הוא מוגבל ומצומצם, ועל פי רוב לא זוכה לאישורם של גורמים ממסדיים. לפיכך, הצגת הדברים במאמר זה תכתב במשנה זהירות כדי להימנע ממצג שווא. שנית, במחקרים מסוג זה יש קושי ממשי ליצור הבחנה ברורה וחדה בין משאלת הלב של החוקרים לבין היתכנותם הלכה למעשה של שיתופי פעולה. לעיתים קיימת נטייה בקרב חוקרים להפריז בחשיבות היחסים בין המדינות ובתרומתם לאינטרסים הלאומיים, על אף שתמונת המציאות היא ככל הנראה שונה. לאור זאת, המאמר יתמקד בשיתופי פעולה ברי-מימוש בהינתן נסיבות מסוימות שלעת עתה אינן קיימות, ובראשן התקדמות משמעותית במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים. אין מדובר בהכרח בהסכם סופי, כי אם בפריצת דרך מדינית שתתפרש על ידי הסעודים כאחת שסוללת את הדרך לקראת יחסים רשמיים בין ריאד לירושלים.

87 ברק רביד, "יורש העצר הסעודי על הפלס': שיקבלו מה שמציעים להם - או שישתקו", *חדשות ערוץ 10*, 29 באפריל 2018.

88 יואב זיתון וחעי קיים, "הרמטכ"ל בריאיון נדיר לאתר סעודי: 'הסכמה מלאה בנושא איראן'", *וואינט*, 16 בנובמבר 2017.

89 יובל שטייניץ, "אין מקום לעליהם על הנשיא", *וילנסקי* את ברדוגו, גלי צה"ל, 19 בנובמבר 2017.

90 ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו: "מה שקורה עם מדינות ערב בפועל, לא קרה בתולדותינו, גם כשחתמנו על הסכמי שלום. בפועל, שיתוף הפעולה בדרכים שונות, ברמות שונות, זה עדיין לא בהכרח תמיד חוצה את רף ההחצנה, אבל מה שיש מתחת להחצנה הזאת הוא הרבה יותר גדול מכל תקופה אחרת בתולדות ישראל. זה שינוי עצום". בנימין נתניהו, "הרמת כוסית לרגל השנה החדשה במשרד החוץ", 6 בספטמבר 2017.

91 Ben Lynfield, "Saudi foreign minister denies country maintains ties with Israel," *The Jerusalem Post*, 22 November 2017.

ב. שיתוף הפעולה בין ישראל לערב הסעודית

1. שיתופי פעולה מדיניים

השינויים הטקטוניים בזירה המזרח תיכונית מאז 2011, במסגרתם חלה התגברות ממשית בממדי האיום האיראני ובפעילותם הענפה של ארגוני טרור ג'יהאדיסטים, יצרו את התשתית המתאימה להתקרבות משמעותית בין ישראל לערב הסעודית. דומה כי שתי המדינות השילו מעליהן את צורת החשיבה המסורתית שבאמצעותה הגדירו אויבים ובני ברית, והציבו בחזית את ביטחון המדינה. משמעות הדברים היא שבראש סדר היום של ירושלים וריאד ניצבת החתירה לייצוב הזירה המזרח תיכונית באמצעות בלימת כוחות אזוריים חתרניים ורדיקאליים, ובראשם איראן ושלוחותיה. בנסיבות אלו, מרחב האפשרויות לשיתופי פעולה העמיק והתרחב ביחס ישיר לגודל האיום ועוצמתו. בהתאם לכך, ניכרת בעת האחרונה התגמשות במדיניות הסעודית כלפי ישראל. ניתן לראות זאת למשל באישור הסעודי לחברת אייר-אינדיה לטוס מעל שטחה האווירי בדרכה אל ישראל וחזרה ממנה. בנוסף, מפגשים שנערכו בין בכירים סעודים ליהודים בשנה האחרונה מצביעים אף הם על הרוח החדשה המנשבת מכיוונה של ריאד. לא מן הנמנע שמטרת מהלכים אלו היא להכשיר את דעת הקהל הסעודית לקראת היום שבו יבשילו התנאים לנורמליזציה עם ישראל, ולאותת לאיראן על הקשרים המתהדקים עם ישראל.

חרף זאת, לא צפויה נורמליזציה בין שתי המדינות כל עוד לא יינתן מענה לתביעות הפלסטיניות, או לכל הפחות תסתמן פריצת דרך במשא ומתן הישראלי-פלסטיני. זאת, בשל המחויבות ההיסטורית של ערב הסעודית לקידום פתרון הבעיה הפלסטינית. הפעילות הסעודית הענפה בסוגיה זו מחזקת את מעמדו ויוקרתו של השלטון, אך בה בעת היא מטילה מגבלות ממשיות על מרחב הפעולה שלו ביחס לישראל. מגעים פומביים בין ריאד לירושלים עלולים לשמש נשק בידי אויבי הממלכה בשל הצגתם כבגידה באינטרס הפלסטיני, ולכן גם אם קיימת נכונות סעודית להעמיק ולהרחיב את שיתופי הפעולה עם ישראל, היכולת לנוע בכיוון זה היא מוגבלת בשל הנזק הצפוי לחוסן המשטרי של הממלכה בעקבות זאת. כתוצאה מכך, השלטון הסעודי מעדיף לצעוד בנתיבי הדיפלומטיה השקטה ובמסגרתם לקדם יעדים לאומיים-אסטרטגיים, על פני מתן פומבי לקשרים עם ישראל.

העמדה הסעודית הנוכחית רואה בישראל בת ברית פוטנציאלית, בוודאי במישור האסטרטגי, והיא שונה בתכלית מהתפיסה הסעודית המסורתית את ישראל. בעבר ישראל נתפסה על ידי הממלכה כאויב מר האחראי לסבלם של מיליוני פלסטינים וכנטע זר באזור. אמנם הצבא הסעודי לא לקח חלק פעיל במערכות הצבאיות נגד ישראל, אך העמדה הסעודית הרשמית הייתה אנטי-ציונית ובמובנים רבים אנטי-יהודית.

הכישלונות המתמשכים של צבאות ערב במלחמתם בישראל הובילו לשינוי חשיבה דרמטי של ההנהגה הסעודית באשר לאופן שבו יש לפתור את הסכסוך. לא עוד עימות צבאי, כי אם הליכה בנתיב הדיפלומטי כאמצעי לנסיגה ישראלית כוללת מהשטחים הכבושים. ב-1981 יצאה אל אוויר העולם יוזמת השלום של יורש העצר הנסיך פהד, שהציגה חזון רעיוני במסגרתו הפתרון לסכסוך עם ישראל אינו טמון בשלום בילטרלי, כי אם מולטילטרלי. היוזמה קראה לנסיגה ישראלית כוללת מהשטחים שנכבשו ב-1967, בתמורה לשלום אזורי כולל. על אף שהיוזמה הסעודית זכתה לאישור הליגה הערבית ב-1982, המציאות באותה עת הקשתה על יישומה וקידומה (פרוץ מלחמת לבנון), ובמהרה היא ירדה מסדר היום המזרח-תיכוני.

כעשרים שנה לאחר מכן הציג יורש העצר דאז, הנסיך עבדאללה, יוזמת שלום נוספת שחזרה על אותם עקרונות, אך בה בעת הגמישה את חלקם כדי להגדיל את הנכונות הישראלית לשבת אל שולחן המשא ומתן. יוזמה זו, בדומה לקודמתה, זכתה אף היא לתמיכת הליגה הערבית ואושרה שוב ושוב גם במהלך אירועי האביב הערבי. אלא שחרף חדשנותה וחשיבותה יוצאת הדופן, יוזמת השלום הסעודית (שלימים תקרא "יוזמת השלום הערבית") לא זכתה לתגובה ישראלית רשמית עד לימים אלו.⁹²

92 מטרתה המרכזית של היוזמה הייתה, ככל הנראה, לשפר את התדמית הסעודית בעיני הציבור האמריקאי והממשל בפרט, לאחר הפיגוע בבנייני התאומים בספטמבר 2001. סעודיה חששה שהביקורת הקשה על כך ש-15 מתוך 19 המפגעים היו סעודים, תוביל לפגיעה קשה ביחסי המדינות, ולכן יזמה מהלך שנועד להציג לעולם כשוחזרת שלום וכמי שנוקטת במדיניות פרו-אקטיבית כדי לקדם בזירה המדממת של המזרח התיכון. ההנהגה הסעודית הניחה, ככל הנראה, שישראל תתקשה לקבל את תנאי היוזמה, אך ייחסה חשיבות רבה יותר לפיוס בת בריתה האמריקאית.

מאז אירועי האביב הערבי שהובילו להתפשטות ההשפעה האיראנית במזרח התיכון ולהתחזקות ארגוני טרור ג'האדיסטיים, גבר המכנה המשותף בין ישראל לערב הסעודית. יחסי ערב הסעודית וישראל הפכו להיות סוד גלוי, על אף שטיבם והיקפם נותרו חשאיים.

כאמור, הסוגיה הפלסטינית הייתה ועודנה מכשול ממשי בפני התקדמות משמעותית אל עבר נורמליזציה בין המדינות. יחד עם זאת, גם באקלים זה מתקיימים קשרים ברמות ואופנים שונים. בשנים האחרונות רבו הדיווחים בתקשורת העולמית והמקומית על מפגשים חשאיים ופומביים בין גורמים בכירים מישראל וערב הסעודית. לדוגמה, באוקטובר 2017 נערך פאנל שעסק בעתיד המזרח התיכון. בין שאר משתתפי הפאנל לקחו חלק גם אפרים הלוי, ראש המוסד לשעבר, והנסיך טורקי אל פייסל, שהיה בעבר ראש המודיעין הסעודי.⁹³ נוכחותם זה לצד זה העידה על התפנית הדרמטית ביחסי שתי המדינות. הנסיך פייסל אף ביקר בבית כנסת בניו יורק ונפגש עם שרת החוץ לשעבר, ציפי לבני, בשולי הוועידה הכלכלית בדאבוס ב-2016. לבני צייצה על כך בחשבון הטוויטר שלה והוסיפה תמונה מצולמת של השניים.

לא הייתה זו הפעם הראשונה בה נערכו מפגשים בין גורמים בכירים ישראלים וסעודים. כך, למשל, דווח כי נציגי המוסד הישראלי קיימו שיחות עם אישים סעודים במהלך השנים, וב-2007 נטען בפרסומים זרים שהתקיים מפגש סודי בין ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, לנסיך הסעודי בנדר בן סולטן, שכיהן בעבר כראש המודיעין וכראש המועצה לביטחון לאומי.⁹⁴ המפגשים הללו לא זכו לאישור רשמי, אך שורה של התבטאויות של הצמרת הישראלית משקפת ככל הנראה את הדרך החדשה בה צועדות שתי המדינות.

ביוני 2015, ימים ספורים לפני כניסתו של דורי גולד לתפקיד מנכ"ל משרד החוץ, התקיים מפגש פומבי בינו לד"ר אנוואר עשקי, גנרל סעודי בדימוס וכיום יושב ראש מכון המחקר MESC (Middle East Centre for Strategic and Legal Studies). כשנה לאחר מכן הגיע עשקי עם משלחת סעודית של אנשי אקדמיה ואנשי עסקים לביקור בישראל, והמשלחת נפגשה עם נציגי ממשלה וחברי כנסת ישראלים, במטרה לקדם את יוזמת השלום הערבית.⁹⁵ ביקור זה זכה לתשומת לב רבה בתקשורת הישראלית והזרה משום שעל אף שאיננו רשמי, ככל הנראה לא היה יכול להתרחש ללא אור ירוק מצד בית המלוכה הסעודי. בנוסף לכך, ניתן להבחין בשינוי הפומבי ביחס לישראל, שבא לידי ביטוי ברשתות החברתיות, כמו גם בעיתונות הסעודית. כך, למשל, עיתון "אילאך" הסעודי ראיין שורה של בכירים ישראלים, בהם הרמטכ"ל, שר הביטחון ויו"ר האופוזיציה לשעבר. שנים ספורות קודם לכן, ב-2014, פרסם הנסיך הסעודי טורקי אל פייסל, מאמר יוצא דופן בעיתון הארץ לקראת וועידת השלום, בו הביע את תקווה לשלום בין שתי המדינות.

לצד מפגשים בין גורמים ישראלים וסעודים אשר כיהנו או מכהנים בתפקידים רשמיים, מתקיימים גם קשרים בין אזרחי המדינות, אשר חלקם נוצרו בעקבות פעילות ארגונים אזרחיים. התפיסה העומדת בבסיסם של ארגונים אלו היא ששינוי תודעה חייב להתחיל ברמה המנהיגותית, אך הוא יחדל מלהתקיים אם הוא לא יהיה עטוף בשינוי תודעה גם ברמה האזרחית. הקשרים האישיים הם מצע הגידול עבור השלום העתידי בין ישראל לערב הסעודית, שלום שאבני הבניין שלו הם בראש ובראשונה אינטרסים משותפים. יחד עם זאת, כוח קיומו יהיה תלוי במידה רבה בהסרת החסמים התרבותיים בין שני העמים. קשרים רשמיים בין שתי המדינות יתקשו לשרוד לאורך זמן אם התשתית לקיומם היא רק זהות האינטרסים הביטחונית, אשר עשויה להשתנות בסביבה הדינמית של המזרח התיכון. לפיכך יש להרחיב את שיתופי הפעולה גם לרמה האזרחית, הכלכלית והתרבותית.

השינויים הללו אינם מתרחשים בחלל ריק, אלא הם מושפעים וניזונים מהאווירה הפוליטית בכל אחת מהמדינות. עניין זה נכון במיוחד לגבי ערב הסעודית, מדינה שעוברת לאחרונה שינויים במבנה ההנהגה ובתפקודה. לכאורה מדובר בעניין פנימי, אלא שלא מן הנמנע שיהיו לכך השפעות מרחיקות לכת על היחסים בין ירושלים לריאד.

במסגרת השינויים הללו יש מעבר בין-דורי בהנהגה השלטת, כאשר דור הצעירים תופס את מקומם של השליטים הוותיקים. השלכותיו של תהליך זה, אשר שיאו במינוי בן המלך מוחמד בן סלמאן ליורש העצר הראשון ובעתיד הקרוב

93 James Reinl, "Former Saudi and Israeli Spymasters Share NYC Stage," *Al-Jazeera*, 23 October 2017.

94 Aluf Benn, "Israel's Liaison to Its Neighbors: Saudi Prince Bandar," *Haaretz*, 2 March 2007.

95 ברק רביד, "גנרל סעודי בדימוס ביקר בארץ ונפגש עם מנכ"ל משרד החוץ," הארץ, 22 ביולי 2016.

למלך, מהדהדות לא רק בתוך גבולות הממלכה, אלא בכל מרחבי המזרח התיכון. הצערת המנהיגות יוצרת כללים חדשים אשר משנים (לעיתים בצורה דרמטית) את קווי הפעולה המסורתיים של מדיניות-החוץ הסעודית בשני אופנים מרכזיים: ראשית, ישנו מעבר למדיניות-חוץ אסרטיבית ופרו-אקטיבית, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות בית המלוכה הסעודי ליזום מבצע צבאי בתימן, הטלת החרם על קטר, הלחץ המסיבי על ראש ממשלת לבנון אל-חרירי להתפטר וההסלמה כלפי איראן. שנית, מהלכיו של הנסיך הצעיר מעידים עד כה על כוונתו לרכז את מרבית הכוח בידיו ובידי קומץ קטן של אנשים הסובבים אותו, בשונה משנים קודמות בהן הנטייה הייתה לפזר את הסמכויות בין מוקדים שונים כדי למנוע התקוממות פנימית.

מנקודת המבט הישראלית, ישנם רבים הרואים במוחמד בן סלמן כאיש הנכון בזמן הנכון. מדיניותו הפרו-אקטיבית וחסרת פשרות כלפי איראן וארגוני טרור (ובראשם חיזבאללה ודאע"ש), הדגש שלו על הרחבת ההשפעה הסעודית בזירה האזורית וכן הפופולאריות הרבה לה הוא זוכה בקרב הצעירים הסעודים המהווים כשני שלישי מהאוכלוסייה – כל אלו טומנים בחובם הזדמנות ייחודית עבור ישראל. אין זה עניין של מה בכך שישראל והמעצמה החשובה בעולם הערבי והמוסלמי רואות עין בעין את הצורך המידי לייצב את האזור ולבלום את האויבים המשותפים.

במהלך ריאיון לתום פרידמן *מיו יורק טיימס* בנובמבר 2017, התבטא יורש העצר בצורה חסרת תקדים כנגד איראן והעומדים בראשה: "למדנו מאירופה שמדיניות הפיוס לא עובדת [...] אנחנו לא רוצים שהיטלר החדש באיראן ישחזר את מה שקרה באירופה עכשיו במזרח התיכון". בנוסף, אמר הנסיך כי לא ישתף פעולה עם מציאות בה ממשלת לבנון נשלטת בידי חיזבאללה השיעי, ובכך התייחס לטענה שההתפטרות (הזמנית) של אל-חרירי הייתה תוצאה של לחץ סעודי.⁹⁶

אמירות אלו, לצד פעולות שנוקטת ערב הסעודית בזירה האזורית מצביעות על מדיניות חסרת פשרות של בית המלוכה כנגד אויביו. בתקופת כהונתו הקצרה הוכיח בן סלמן נחישות יוצאת דופן בקידום יעדים שלדעתו תואמים את האינטרסים של הממלכה ושל השלטון בפרט, גם אם הדרך להשגתם רצופת מהמורות. לפיכך ניתן לשער שאם הנסיך יראה ביחסים עם ישראל אינטרס סעודי מובהק, הוא יפעל בכיוון זה חרף הביקורת הנוקבת הצפויה מכך. יתרה מכך, לא מן הנמנע שהוא יוכל להשתמש באהדה הרבה כלפיו בכדי להסיר את חומות העוינות כלפי ישראל בציבור הערבי והסעודי בפרט.

אלא שעל אף השינויים הדרמטיים באופן שבו מגדירות המדינות זו את זו, כל עוד מרחפת עננת הסכסוך הלא פתור בין ישראל לפלסטינים, לא צפויים קשרים מדיניים רשמיים ביניהן, לפחות על פי עמדתה הרשמית של ערב הסעודית. ביטוי לכך ניתן למצוא באמירתו הברורה של שר החוץ הסעודי בנובמבר 2017 לרשת הטלוויזיה המצרית CBS, בתגובה על דבריו של שטייניץ:

*"There are no relations between Saudi Arabia and Israel.
There is the Arab Peace Initiative, which shows the road map to
reach peace and establish normal relations between Israel and Arab states".⁹⁷*

דברים אלו מעידים על כך שעמדתה הרשמית של ערב הסעודית היא שכל עוד לא נפתרה הבעיה הפלסטינית, או לכל הפחות לא חלה התקדמות ממשית במשא ומתן בין הצדדים, הסבירות ליחסים רשמיים בין ריאד לירושלים היא נמוכה. יתרה מכך, גם אם תחול התגמשות במדיניות הפלסטינית והישראלית כלפי נושאי המחלוקת העיקריים, הדרך לשלום במזרח התיכון ארוכה ורצופה במכשולים. חלקים לא מבוטלים בציבור הערבי והמוסלמי רואים בישראל כמי שאחראית לסבל הפלסטיני בשל מדיניות הכיבוש, ובשל כך תוקפים כל מנהיגות ערבית המגלה רצון להפשרת היחסים אתה. ביטוי לכך ניתן לראות בתגובותיהם הזועמות על האמירה הרפה והמתונה יחסית של בית המלוכה הסעודי ביחס להחלטה האמריקאית להכיר בירושלים כבירת ישראל.

המנהיגות הסעודית מעדיפה לצעוד בנתיבי הדיפלומטיה השקטה ובמסגרתה לקדם אינטרסים ביטחוניים ואחרים, ובאופן זה לא להיחשף לביקורת ציבורית נוקבת. אומנם היחסים החשאיים אינם מאפשרים את מיצוי מלוא הפוטנציאל, אך הם עדיפים, לפחות כעת, על פני "ציאה מהארון", אם כי גם בעניין זה ניכרים שינויים, כפי שעולה מהמפגש הייחודי בין יורש העצר הסעודי למנהיגים יהודים.

⁹⁶ Thomas Friedman, ["Saudi Arabia's Arab Spring at Last"](#), *New York Times*, 23 November 2017.

⁹⁷ Lynfield, *ibid*.

לשיטתה של המנהיגות הישראלית, נורמליזציה עם מדינות ערב עשויה לשפר את סיכויי הצלחת המשא ומתן הישראלי-פלסטיני. ראש ממשלת ישראל המחזיק בגישה זו, אמר בעניין זה את הדברים הבאים:

*"They always said that the moment we make progress, a breakthrough in the peace process with the Palestinians, we can also make peace with the entire Arab world. But more and more I think that the process can also move in the opposite direction. That the normalization, or advancement of relations with the Arab world, can help us attain a more realistic and stable peace with the Palestinian".*⁹⁸

אמנם דבריו של ראש הממשלה לא התייחסו במפורש לערב הסעודית, אך המסר היה ברור. חרף זאת, יש להימנע מלייחס לסעודים השפעה רבה מדי על המנהיגות הפלסטינית. גם אם תהיה התקדמות משמעותית ביחסים בין ישראל וערב הסעודית, במסגרתה בית המלוכה יסכים לפשרות דרמטיות כדי לפתור את הסכסוך, אין פירוש הדבר שהמנהיגות הפלסטינית תסכים לכך. סעודיה יכולה להפעיל לחץ על המנהיגות הפלסטינית לשבת לשולחן המשא ומתן, אך היא לא יכולה להכריח אותה לחתום על מסמך שהיא איננה מסכימה לו.

כמו כן, בעידן בו היקף ומידת הנכונות האמריקאית להתערב בענייני המזרח התיכון איננה ברורה, במיוחד ביחס לאיראן, ובנוסף יכולתן של מדינות האזור להתמודד לבדן מול האיומים המתעצמים היא מוגבלת, ישנה תועלת רבה באיחוד כוחות ישראלי-סעודי אל מול אויבים משותפים. לבסוף, בעתות משבר אזוריות (כדוגמת אירועי מסגד אל-אקצא) שיתוף הפעולה בין ריאד לירושלים יכול למתן את המתרחשות ולהפחית את הנזקים הצפויים מכך. לערב הסעודית וישראל, כמו גם לירדן, יש אינטרס משותף שניהול המקומות הקדושים יעשה בשקט ובהסכמה, כדי למנוע התלקחויות באחד האזורים הנפיצים ביותר במזרח התיכון.

2. שיתופי פעולה ביטחוניים-אסטרטגיים

רבות נכתב על השינוי הדרמטי בקשרים בין ריאד לירושלים בעקבות זהות האינטרסים הביטחוניים, בפרט ביחס לאיראן וארגונים ג'יהאדיסטים. הסעודים רואים באיראן איום קיומי על ביטחון הממלכה ועל הישרדות המשטר, ולפיכך מהלכיהם בזירה האזורית נקבעים בראש ובראשונה דרך הפריזמה הצרה של בלימת האיום האיראני. לשיטתם, זהו משחק סכום-אפס, בו כל רווח של הרפובליקה האסלאמית הוא בהכרח הפסד סעודי. במיוחד נכון הדבר באשר להגדלת הדומיננטיות השיעית במדינות ערביות בהן ישנו כשל שלטוני מתמשך (ובראשן סוריה, לבנון ותימן).

החשש הסעודי מפני השכנה המפרצית התגבר בעקבות חתימת הסכם הגרעין בינה לבין מעצמות המערב. על אף שהוצג על ידי ארה"ב כהישג, ההערכה הסעודית היא שאין ביכולתו של ההסכם למגר את היכולות הגרעיניות של איראן, לא כל שכן את כוונותיה. גם אם ישנה סבירות נמוכה בלבד שבבוא היום ערב הסעודית תותקף על ידי שכנתה בנשק בלתי-קונבנציונאלי, אין בכך כדי להסיר את חששותיה. יתר על כן, לדעת ההנהגה הסעודית, ההסכם סולל את הדרך לשיקום כלכלי של איראן, ובכך להגברת תמיכתה בארגונים חתרניים במזרח התיכון.

באופן דומה, גם בישראל ניצב האיום האיראני במרכז סדר היום הביטחוני. בשונה מהמקרה הסעודי, החשש בישראל איננו מחתרנות איראנית תחת יסודות המשטר בישראל, כי אם מערעור משמעותי של הסטטוס קוו האזורי שיוביל להחרפה בעוצמתן והיקפן של המלחמות בתוך מדינות האזור וביניהן, ובאופן זה ישפיע ישירות על ישראל. בנוסף, ישראל שותפה לחשש הסעודי מפני השלכות הסכם הגרעין, ולכך יש תרומה מכרעת להתקרבות בין ירושלים לריאד.

לצד הסכנה הטמונה בהתרחבות מוטת ההשפעה האיראנית, שתי המדינות עוקבות בדאגה אחר פעילות ארגוני ג'יהאד ברחבי העולם הערבי. גם אם לעת עתה דומה כי נבלמת התפשטות ארגון דאע"ש, אין בכך לבטל את קיומם של תאי טרור נוספים (רדומים ופעילים) המטילים צל כבד על עתידם הפוליטי של המשטרים במדינות ערב שהישרדותם קריטית לשמירת היציבות האזורית (ירדן ומצרים).

קיומם של אויבים משותפים המאיימים על אינטרסים לאומיים ראשונים במעלה יצר תשתית מתאימה להתקרבות משמעותית בין ישראל לערב הסעודית. על בסיס ההיגיון של ה"אויב של אויבי הוא ידידי", הונחו ככל הנראה היסודות לשילוב כוחות בממד הביטחוני-אסטרטגי. לכך סייע במידה רבה השינוי הדרמטי בהבנה הסעודית את המפה

98 Jackie Hogi, ["Analysis: Is Israeli-Saudi Peace a Realistic Proposition?"](#), *The Jerusalem Post*, 27 February 2017.

המזרח תיכונית. אם בעבר התבוננות הממלכה על מדינות האזור נעשתה באופן בינארי (מדינות שהן נגד ערב הסעודית או בעדה), הרי שבשנים האחרונות חלה הגמשה ניכרת באופן שבו הממלכה מגדירה אויבים ובני ברית. בין שני הקצוות הללו נוצר מנעד חדש ורחב של הגדרות משנה, המגדיל משמעותית את מרחב הפעולה של השליטים הסעודים. משמעות הדברים היא שבמציאות הנוכחית הממלכה יכולה לייצר בסיסי הבנה עם מדינות בתחום אחד (ויותר), חרף היותן חלוקות בנושאים אחרים.

בהקשר הישראלי, עד לשנים האחרונות ערב הסעודית נמנעה משיתופי פעולה נרחבים עם ישראל בתחום האסטרטגי בשל מדיניות הכיבוש, גם אם יש בהם תועלת ברורה לשני הצדדים. אלא שכעת, לנוכח התגברות האתגרים הביטחוניים, ההסתכלות הסעודית על ישראל היא פונקציונאלית ופרגמטית. לא זו בלבד שישראל איננה עוד האויב האולטימטיבי, כפי שעולה מדבריו של יורש העצר הסעודי ומכתבות שונות בעיתונות הסעודית מעת לעת, אלא שעכשיו היא שחקנית מפתח בהצלחת הלחימה כנגד אויבי הממלכה. בניגוד למדינות אחרות, לרבות ארה"ב, ישראל היא המדינה היחידה שיש לה כוונות ויכולות צבאיות לפעול כנגד איראן ושלוחותיה, ומכאן חשיבותה הרבה.

הממד האסטרטגי הוא הדומיננטי והמשמעותי ביותר ביחסי שתי המדינות, בשל חשיבות הנושאים הנמצאים על הכף. האיום האיראני נתפס בשתי המדינות כקיומי ומידי, ועל כן ישנה נכונות גדולה מצדן להרחיב ולהעמיק את היחסים. משמעות הדברים היא שבמישור האסטרטגי, אולי יותר מאשר במישורים אחרים של שיתוף פעולה אפשרי, היעדרו של תהליך מדיני בין ישראל והפלסטינים משפיע בצורה מינורית בלבד על היחסים בין המדינות.

חרף זאת, עדיין קיימים חסמים בלתי עבירים המטילים מגבלות ממשיכות על היכולת הישראלית והסעודית לפעול בחופשיות. כך, למשל, סביר להניח שערב הסעודית תסרב לאימונים צבאיים משותפים עם ישראל, בשל הפגיעה הצפויה לתדמית ההנהגה הסעודית בעקבות זאת. יש הטוענים שהגבלת שיתוף הפעולה הביטחוני לתיאומים חשאיים בעיקרם, כתוצאה מהמשך הסכסוך, היא השפעה מהותית, כי בהינתן התקדמות בתהליך השלום, ניתן יהיה לפעול בצורה גלויה ליצירת ארכיטקטורה חדשה לביטחון אזורי, שתכלול מנגנונים וערוצי שיח רב-לאומיים באזור, בהשתתפות אירופה וארה"ב. בהתאם לכך יש המפחיתים בתרומתו של שיתוף הפעולה האסטרטגי. בטורו של העיתונאי הסעודי ג'מאל חאשוקג' מספטמבר 2016, שכותרתו "האם ערב הסעודית זקוקה ליחסים עם ישראל?" טוען הכותב כי:

"Israel cannot do much regarding security threats. It would be a burden while we establish Muslim and Arab alliances. The worst thing Riyadh could do in terms of its public relations in the Muslim world is be allied with Israel against Iran. That would be the long-awaited gift Tehran is waiting for".⁹⁹

בדומה לערב הסעודית, גם ישראל מטילה מגבלות על שיתוף הפעולה האסטרטגי. כך, למשל, ישראל לא תשתתף צבאית בזירות שאין לה עניין בהן, כמו תימן. בנוסף, ישראל עוקבת בדאגה רבה אחרי ההצהרות הסעודיות בדבר פיתוח נשק גרעיני בתגובה לגרעין האיראני, וחוששת מהתחמשות הצבא הסעודי במערכות שעלולות לפגום בעליונות האסטרטגית של צה"ל.

מנקודת המבט הישראלית, לערב הסעודית יש חשיבות אסטרטגית יוצאת דופן בשל סמיכותה הגיאוגרפית לאיראן, כמו גם בשל עוצמתה ומעמדה באזור. באם יתקיימו יחסים רשמיים בין המדינות, יתכן שבבוא העת הממלכה תיתן אור ירוק לישראל להשתמש במרחבה האווירי והימי כדי לייעל ולשפר את מערכי הלחימה כנגד איראן. בעניין זה, דווח בעבר על הסכמה סעודית לאפשר לישראל לתקוף את איראן דרך השטח האווירי שלה, אם כי לא ניתן לכך אישור רשמי מצד גורמים סעודים/ישראלים. בהינתן שיתוף פעולה רחב ועמוק בין שתי המדינות, ישראל תוכל להציב מטוסים וספינות ריגול שיתצפתו על הרפובליקה האסלאמית, הסבירות לכך היא נמוכה מאד, ולכן יש יסוד סביר להניח שערב הסעודית תסכים לכל היותר לחלוק עם ישראל את המידע המודיעיני שנאסף בשטחה.

מנקודת המבט הסעודית, חשיבותה של ישראל איננה נעוצה בהכרח במוצר הביטחוניים, משום שככל הנראה הממלכה מצוידת במיטב המערכות בתחום, אלא ביכולותיה בתחום המודיעיני הפרו-אקטיבי שיתרמו לגיוון והרחבה של מאגר הידע הקיים. בקרב גורמים שונים בישראל שוררת מחלוקת באשר לתרומת המידע המודיעיני הישראלי לערב הסעודית. יש הממעיטים מערכו וטוענים שהוא יכול להוות לכל היותר תוספת למידע ששירותי הביטחון

⁹⁹ Jamal Khashoggi, ["Does Saudi Arabia Need Relations with Israel?"](#), *Al-Arabiya*, 4 September 2016.

הסעודיים מקבלים מארגוני המודיעין המערביים. לטענתם, לערב הסעודית יש מידע איכותי ממקורות שונים, ולישראל אין יכולת ממשית לחדש, להעמיק ולהרחיב בתחום זה.

לעומת זאת יש הגורסים כי התרומה הישראלית לביטחון הממלכה יכולה להיות נרחבת ועמוקה בשל הסיבות הבאות: ראשית, אין אף מדינה אחרת בעולם (פרט לערב הסעודית) הרואה את איראן כאיום הגדול ביותר שלה. עובדה זו יכולה להצביע על היקף וסוג המודיעין הישראלי בעניין זה. בנוסף, לישראל יש ידע רב באשר לזירות בהן יש מעורבות איראנית בולטת, ובראשן סוריה ולבנון. שנית, הניסיון הנצבר בישראל בתחום הלוחמה בטרור והשימוש במערכות ביטחוניות שונות הוא ייחודי ורלבנטי מאוד עבור ערב הסעודית, במיוחד לנוכח הפיכתה ליעד לארגוני טרור אסלאמיסטיים. שלישית, בישראל ישנן חברות המתמחות בתחום לוחמת הסייבר, ועבודתן המשותפת עם הממשל הסעודי תוכל לסייע בבלימת המתקפות ההולכות וגוברות. רביעית, באם שתי המדינות תחלטנה לשתף פעולה מבחינה צבאית, זה ייצור אפקט הרתעתי חשוב.

סיכומו של דבר, דומה כי בממד האסטרטגי ישנה נכונות גדולה של המדינות לשתף פעולה חרף הקיפאון המדיני, כל עוד המגעים נותרים סמויים מהעין ולא עומדים בפני ביקורת ציבורית.

3. שיתופי פעולה כלכליים

היקף היחסים הכלכליים הישירים בין ישראל לערב הסעודית הוא ככל הנראה שולי או לא קיים, לנוכח שורה של איסורים שקבע השלטון הסעודי ביחס לתוצרת וכוח אדם ישראלי. חרף זאת, בכתבה שפורסמה במגזין *Bloomberg BusinessWeek* ב-2016 תוארו התקשרויות עסקיות בין חברות ואישים ישראליים לבין הממשל הסעודי, במיוחד בתחום הלוחמה בטרור ומתקפות הסייבר. כך למשל, שמואל בר, שהקים את חברת *אינטווי*, סיפר בכתבה כיצד בכירים מערב הסעודית פנו אליו לפני שנים ספורות וניהלו אתו מגעים על פרויקט דרך שיחת וידאו בסקייפ. לדבריו, הסעודים התנו את הקשר הכלכלי אתו בכך שהזהות הישראלית תוסווה. כיום הוא נפגש, לדבריו, עם סעודים וגורמים מפרציים אחרים ללא כל מגבלה. בנוסף, נטען בכתבה שחברות ישראליות לוקחות חלק באבטחה סעודית מפני מתקפת סייבר, במיוחד מאז שמחשבי חברת הנפט הממשלתית של ערב הסעודית נפרצו ב-2012. אחת הדרכים המרכזיות בהן מתבצע שיתוף הפעולה, הוא באמצעות הקמת חברות בנות בארה"ב ובאירופה.¹⁰⁰

מקור בריאד הכחיש את הדברים ואמר שערב הסעודית איננה עובדת עם חברות ישראליות. הכחשות אלו ואחרות מכיוונה של ערב הסעודית מעמידות בספק את אמיתות דבריהם של הישראלים המספרים על התקשרויות כלכליות, ולכן קשה לדעת האם אכן מתקיים שיתוף פעולה כלכלי בין ישראל לערב הסעודית, ואם כן מהו טיבו והיקפו. לאור זאת, הדיון בפעילות הכלכלית הנוכחית הוא פחות חשוב, ויש להפנות את הזרקור לפוטנציאל הכלכלי הטמון בשיתופי פעולה עתידיים בין ישראל לממלכה הסעודית.

באפריל 2018, במהלך ראיון למגזין *אטלנטיק*, הביע יורש העצר הסעודי את הערכתו הרבה לכלכלה הישראלית ולאופק הכלכלי האפשרי ביחסי שתי המדינות לכשיהיה הסכם שלום ביניהן.¹⁰¹ חודשים ספורים קודם לכן, ביוני 2017, פורסם ב-*The Times* שישראל וערב הסעודית מקיימות מגעים לכינון קשרים כלכליים ביניהן בדרך לנורמליזציה ביחסיהן. במסגרת זו נטען שנשקלת האפשרות בערב הסעודית לאשר ויזות עבודה לאזרחים ערבים מישראל וטיסות ישראליות במרחבה האווירי.¹⁰² באם אכן יש אמת בדברים הרי שמדובר היה בפריצת דרך היסטורית, משום שעד אז סירב בית המלוכה הסעודי לאפשר לעובדים ישראלים לעבוד בגבולות הממלכה, כמו גם למכור תוצרת וטכנולוגיה ישראלית בשווקים הסעודים. משמעות הדבר היא שעל אף העניין הרב בשיתופי פעולה כלכליים בין המדינות, בוודאי בצד הישראלי, לא היה ניתן לתת לו ביטוי בשל שורה של חסמים שהטילה המנהיגות הסעודית. במרץ 2018 ניתן לראשונה אישור לחברת *אייר אינדיה* לטוס בשמי ערב הסעודית בדרך לישראל. אישור זה התפרש

100 Jonathan Ferziger and Peter Waldman, "How Do Israel's Tech Firms Do Business in Saudi Arabia? Very Quietly," *Bloomberg Businessweek*, 2 February 2017.

101 "Israel is a big economy compared to their size and it's a growing economy, and of course there are a lot of interests we share with Israel and if there is peace, there would be a lot of interest between Israel and the Gulf Cooperation Council countries and countries like Egypt and Jordan." Jeffrey Goldberg, "Saudi Crown Prince: Iran's Supreme Leader 'Makes Hitler Look Good,'" *The Atlantic*, 2 April 2018.

102 Michael Binyon and Gregg Carlstrom, "Trade Talks between Israel and Saudi Arabia Mark a Historic First," *The Times*, 17 June 2017.

על ידי גורמים שונים כאיתות לתחילתה של נורמליזציה כלכלית בין ערב הסעודית לישראל, אם כי בשלב זה מוקדם מדי לדעת.

אין חולק על כך שקיים פוטנציאל ממשי להתקשרות כלכלית בין ישראל לערב הסעודית, אלא שהיקפו, טיבו והשפעתו תלוי במידה רבה במדיניות הסעודית ביחס לישראל בהיבט זה. נורמליזציה של היחסים בין ישראל וערב הסעודית תכין את הקרקע להוצאתם אל הפועל של פרויקטים אזוריים רחבי היקף בתחום המים, החקלאות, התחבורה, האנרגיה ועוד, שעד כה נדחו על הסף. באם ערב הסעודית תיתן לכך אור ירוק, אזי יהיה בכך להכשיר את הפרויקטים הללו ולהסיר את חששן של מדינות ערב בנושא, אפילו את חששן של ירדן ומצרים עמן לישראל כבר יש הסכמי שלום פורמליים. פרויקטים מסוג זה הם חשובים למינוף כלכלות האזור, אך יותר מכך הם חיוניים להישרדותם הפוליטית של השליטים הערביים.¹⁰³ מצרים, המהווה נכס אסטרטגי עבור ישראל וערב הסעודית, צפויה לעבור בשנים הקרובות משבר מים ממשי אשר השלכותיו עלולות להיות הרות אסון. אם מדינות האזור תפעלנה במשותף לקידום פתרון הבעיה, כל בנות בריתה של ערב הסעודית באזור תצאנה נשכרות.

באופן דומה, באפריל 2017 הציג שר התחבורה והמודיעין, ישראל כץ, את תכנית "מסילות לשלום אזורי" שבמסגרתה תחובר ישראל ברשת של מסילות רכבת לירדן, ערב הסעודית ומדינות המפרץ. מטרת התכנית היא לתרום לחיזוק ירדן ולהפיכתה למרכז תחבורתי. בנוסף, היא תחבר את הפלסטינים לא רק לנמלי חיפה, אלא גם למרחב הערבי ותאפשר למדינות ערב גישה יבשתית לים התיכון. השר טען כי יש הדברות משמעותית עם מדינות ערב והוא אופטימי לגבי היתכנותה.

יוזמה זו ואחרות, כדוגמת פרויקט הקמת עיר העתיד "ניום" (Neom) בהובלה סעודית, כמו גם העברת איי סנאפיר וטיראן ממצרים לסעודיה, נועדו למנוע משברים הומניטריים וכלכליים, והן נשענות על האינטרסים המשותפים של כלל מדינות האזור, לרבות ישראל שמגלה בכך עניין רב. אלא שחרף חשיבותן, ישנם כאמור קשיים ממשיים במימושם, בשל הכישלון המתמשך במשא ומתן הישראלי-פלסטיני.

כדי ליצור שינוי של ממש בדפוס היחסים הכלכליים בין המדינות לא נדרשת העדפה מתקנת של השלטון הסעודי כלפי תוצרת וכוח אדם ישראלי, אלא נכונות להגמיש חלק מהמגבלות הקיימות. כך למשל, אם השלטון הסעודי יסיר את החסם הקובע כי אסור לשלב אלמנטים ישראלים בפרויקטים בינלאומיים הנעשים עבור השוק הסעודי, זו תהיה התפתחות חשובה ומשמעותית למשק הישראלי. זאת משום שמדי שנה חברות זרות עובדות עבור הממשל הסעודי בפרויקטים מורכבים ורחבי היקף הנאמדים במיליארדי דולרים, כמו בניית תחנת כוח, רכבות תחתיות, מפעלי התפלת מים ועוד. כדי להוציא אל הפועל את הפרויקטים נדרשת עבודה משולבת עם קבלי משנה וספקים במגוון שירותים, החל מיועצים ומהנדסים וכלה במערכות חכמות לאבטחה ומערכות לחיסכון באנרגיה.

לישראל יש עדיפות ברורה על פני חברות אחרות בשל קרבתה הפיזית לערב הסעודית, ולעיתים גם משום הידע והציוד המתקדם שברשותה. הסמיכות הגיאוגרפית של שתי המדינות משמעה חיסכון משמעותי בכסף, משום שבמקום לשלוח ציוד, יועצים ונותני שירותים מאירופה וארה"ב למזרח התיכון אשר עלותם רבה, ניתן יהיה להשתמש בשירותיהם של ישראלים. אם אותן חברות לא תידרשנה עוד לטשטש את "העקבות" הישראליות בפרויקטים הנמצאים באחריותן, זו תהיה הזדמנות פז עבור ישראל שתתורגם למיליארדי שקלים מדי שנה.

בהמשך לכך, אם בית המלוכה יאשר מתן ויזות עבודה לאזרחי ישראל הערבים ובמקביל ישראל תותיר להם לעבוד במדינות ערב, יהיה בכך יתרון ברור לכל הצדדים בפן הכלכלי והמדיני כאחד. אזרחי ישראל הערבים יוכלו לשפר את מצבם הכלכלי באמצעות עבודתם במפרץ, ובה בעת לשמש חוליה מקשרת בין הציבור הישראלי לערבי. ערב הסעודית אומנם מאפשרת את כניסתם של אזרחי ישראל הערבים לגבולותיה כדי לקיים את מצוות החאג', אך היא עדיין אינה מאפשרת להם לעבוד בשטחה.

מתן האפשרות של השלטון הסעודי לחברות ישראליות להתחרות מול חברות זרות על השתלבותן בפרויקטים בינלאומיים עתידה לחולל שינוי ניכר, אלא שבכך לא תם הפוטנציאל. ערב הסעודית יכולה להסיר את האיסור על מכירת תוצרת ישראלית לשווקים הסעודיים. החלטה זו תהיה מהפכנית ובעלת השלכות דרמטיות על הכלכלה

103 ישנה טענה המצביעה על קשר בין הבצורת בסוריה להתקוממות נגד משטר אסד. ראו אצל: משה טרדימן, "הסיבות הסביבתיות לפרוץ האביב הערבי - המקרה של סוריה", *הפורום לחשיבה אזורית*, 18 באפריל 2012.

הישראלית. זאת משום שבשונה מהצעד שדובר בו עד כה, במסגרתו תינתן לישראל הזדמנות שווה להתחרות מול חברות זרות על שילוב רכיבים ישראלים בפרויקטים בינלאומיים עבור ערב הסעודית, הרי שכאן כבר יהיה מדובר על מכירה ישירה של מוצרים ישראלים למדפים הסעודיים.

משמעות הדבר היא שלא מדובר רק ברכיבים ישראלים שנארגים בתוך קומפלקס רחב יותר, אלא בתוצרת ישראלית שמוצבת לעיני כל. אם משלבים אפשרות זו עם מימושה של מסילת רכבת המחברת את ישראל לשווקים במפרץ, הכדאיות הכלכלית גדלה משמעותית. אולם כדי לתרגם את הפוטנציאל להצלחה כלכלית של ממש, נדרשת נכונות של תושבי ואזרחי ערב הסעודית לקנות מוצרים ישראלים. ללא הסרת החרם הציבורי על תוצרת ישראלית, ספק אם הציפיות הגבוהות ממהלך זה אכן יתממשו.

להערכתו של החוקר יצחק גל, מומחה לכלכלות המפרץ, אם השלטון הסעודי ייאזר להסיר את החסמים הכלכליים השונים (איסור על שילוב אלמנטים ישראלים בפרויקטים בינלאומיים, איסור על מכירת תוצרת ישראלית לשווקים הסעודיים וסירוב ציבורי לקנות תוצרת ישראלית), תהיה בכך תרומה עצומה למשק הישראלי. זאת כאמור מבלי שהממשל הסעודי נדרש לפעול באופן אקטיבי לקידום תוצרת ישראלית, אלא רק מעצם העובדה שהוא אינו מונע עוד את המכירה של מוצרים ישראלים ושילוב כוח אדם ישראלי.

מהכיוון ההפוך, גם לישראל יכולה להיות תרומה רבה ומשמעותית לערב הסעודית במגוון תחומים, במיוחד בעידן בו בית המלוכה שם את כובד משקלו על פיתוח מאגר של כישרונות צעירים שיצעידו את הכלכלה והתעשייה קדימה. בראש סדר היום הסעודי ניצב כיום אתגר הפחתת התלות בנפט וגיוון הכלכלה. לאחר שנים של התמכרות לזהב השחור, ערב הסעודית פועלת באינטנסיביות ובנחישות יוצאת דופן, תוך שהיא מובילה מהלכים מהפכניים, כדי להגדיל את הכנסותיה מתעשיות אחרות ולשלב בצורה רחבה ומקיפה את אזרחיה במגזר הפרטי.

"חזון 2030", שהושק ב-2016 על ידי בן סלמאן, הוא ביטוי מובהק לרוח המנשבת בממלכה. כדי להשיג את יעדיו השאפתניים – ובראשם הגדלה משמעותית של מקומות העבודה, פיתוח וחיזוק המשק המקומי והפחתת דרמטיות של כמות העובדים הזרים – נדרש שינוי של ממש במערכת הכלכלית של הממלכה. אחד מתנאי הסף להצלחת החזון השאפתני הוא הרחבה וטיפול של ההון האנושי המקומי. ישראל כמעצמה טכנולוגית ומדעית שמתבססת על מאגר כישורים מקומי, יכולה לסייע לממלכה בהטמעת חדשנות, יזמות וביקורתיות בשוק העבודה ובמערכות החינוך, ובכך להגדיל את סיכויי הצלחתו של החזון הסעודי.

מעבר לכך, דומה כי הפוטנציאל הגדול ביותר לשיתוף פעולה כלכלי בין שתי המדינות מצוי בטיהור והתפלת מים וכן בחקלאות מדברית. ערב הסעודית אומנם התברכה בנפט, אך היא מדינה שחונה ונטולת מקורות מים. מציאות זו הובילה את מנהיגיה לשים דגש רב על מפעלי התפלת מים וחיפוש מקורות מים נוספים, וכיום מצוי בשטחה מפעל התפלת המים הגדול בעולם. בישראל קיימות עשרות חברות המתמחות בהתפלת מים ובצמצום האידי שלהן, בטיהור מי שפכים, ובאבטחת צנרות המים. במובן זה, השוק הסעודי עתיד לשמש כנרחב לפעילות ישראלית מגוונת ומקיפה.

בנוסף, ישנן חברות ישראליות המתמחות במיכון חקלאי ושיטות השקיה שיכולות להיות רלבנטיות לשוק הסעודי. בצד כל אלו יש לזכור שערב הסעודית מקצה בשנים האחרונות סכומי עתק לפיתוח אנרגיות ירוקות, ובראשן אנרגיה סולארית וטורבינות רוח. ככל הנראה, לא קיימות חברות ישראליות שיכולות להוציא אל הפועל את הקמתם של שדה סולארי או טורבינת רוח בשל היקף ומורכבות הפרויקט, אך בהחלט יש חברות המוכרות ידע ומוצרים משלימים בתחומים אלו.

הגדלת הרווחים לכלכלה הישראלית יכולה להתרחש לא רק על ידי מכירת תוצרת ישראלית ושילוב כוח אדם ישראלי בשוק הסעודי, אלא גם על ידי הפיכת ישראל (ומסגד אל-אקצא בפרט) ליעד תיירותי עבור הסעודים מאמיני האסלאם. צעד זה יכול להכניס לקופת המדינה סכומי עתק, הן לנוכח כמות המבקרים הסעודים הצפויה מכך, והן משום שזה יפתח פתח להגעת תיירים שעד כה נמנעו מביקור בישראל בשל סיבות פוליטיות.

לצד הרווחים לשוק הישראלי, גם המשק הסעודי יוכל לצאת נשכר מהקשרים הכלכליים עם ישראל, בעיקר בהיבט של מכירת נפט ומוצרים פטרו-כימיים לתעשייה הישראלית. בשל השימוש הרב שנעשה בישראל במוצרים פטרו-כימיים, ד"ר גל מעריך כי היקף היבוא יעמוד על כשניים-שלושה מיליארד דולר בשנה.

סיכומו של דבר, שיתוף פעולה כלכלי בין ישראל לערב הסעודית המאפשר שילוב רכיבים וכוח אדם ישראלי בפריקטים סעודיים, כמו גם מכירת תוצרת ישראלית לשווקים הסעודיים, יכול לחולל מהפכה של ממש בכלכלה הישראלית בשל התגמול הכלכלי הצפוי מכך. אלא שכדי שיתממש יש צורך בהתקדמות בסוגיה הפלסטינית, גם אם לא פתרון מלא של סוגיות המחלוקת.

ג. השפעת יחסי ישראל והפלסטינים על מימוש הפוטנציאל ביחסי ישראל-ערב הסעודית

הצעדים המהפכניים שמוביל בעת האחרונה יורש העצר הסעודי הם עדות ברורה לכך שערב הסעודית שועטת לעבר עתיד המשנה את פניה מקצה לקצה: לא עוד מדינה הנשענת על הנפט כמקור הכנסה עיקרי ומובלת על ידי אסלאם קיצוני, כי אם מדינה יצרנית, ליברלית יותר, פתוחה יותר לעולם ומקור משיכה עבור משקיעים זרים. במציאות זו יש פוטנציאל רחב לשיתופי פעולה בין ישראל לערב הסעודית.

אלא שחרף העניין הגובר של ישראל וערב הסעודית להרחיב ולהעמיק את היחסים ביניהן, נורמליזציה כלכלית ומדינית איננה אפשרית בעתיד הנראה לעין, ללא פריצת דרך בסכסוך הישראלי-פלסטיני. אומנם המציאות הנוכחית הובילה להגמשה משמעותית של העמדה הסעודית ביחס לתביעותיה המסורתיות כלפי ישראל, אך כפי שניתן ללמוד מדבריו של שר החוץ הסעודי שהוזכרו קודם לכן, אין משמעותה שאפשר לדלג מעל המשוכה הפלסטינית.¹⁰⁴

מסקנה זו שומטת את הקרקע מתחת התפיסה ההולכת ומתרחבת בצד הישראלי המניחה שזהות האינטרסים בין ירושלים וריאד תאפשר התקרבות משמעותית ביניהן, תוך דחיקת הסוגיה הפלסטינית הצידה.¹⁰⁵ לשיטתם של התומכים בתפיסה זו, האינטרסים הלאומיים של ערב הסעודית גוברים על מחויבותה לפתרון הבעיה הפלסטינית, בוודאי בעת הנוכחית. לכן אם מחיר הטיפול בבעיה הפלסטינית יהיה יקר מדי, ערב הסעודית תמצא דרך לעקוף את הסוגיה הפלסטינית ולקדם את יחסיה עם ישראל. יעקב נגל, שהיה יועצו הביטחוני של ראש ממשלת ישראל נתניהו, התבטא ברוח זו במהלך ריאיון בנובמבר 2017:

*"They just have to say there is an agreement between Israel and the Palestinians, they don't care, they don't give a damn about what will be in the agreement [...]. They need to say there is an agreement in order to go for next steps".*¹⁰⁶

בין אם מדובר במשאלת לב ישראלית, ובין אם במציאות אותנטית בצד הסעודי, לא חל שינוי בשורה התחתונה: ישראל תאלץ להתגמש במדיניות הכיבוש כדי שתהליך הנורמליזציה יתמלא בתוכן, גם אם התביעות הסעודיות ביחס לישראל רוכזו וצומצמו. לדברי בכיר סעודי שצוטט במאמר:

*"Palestine is not an easy issue [...] Saudi Arabia is expecting to hold Islamic leadership, and will not let it go easily. And, if you need Israel in anything, you can do it anyway, without having a relationship".*¹⁰⁷

לנוכח זאת, יש לא מעט גורמים בישראל, וביניהם גורמי ביטחון ופוליטיקאים בכירים, שמניחים שמוטב לשתי המדינות להמשיך ולצעוד בנתיב הדיפלומטיה החשאית, משום שהוא מגלם בתוכו יתרונות רבים, מבלי לשלם את המחיר הנדרש במעבר ליחסים פומביים. לדבריהם, ההבנות המתגבשות בין ישראל לערב הסעודית בשורה ארוכה של נושאים מתקבלות גם ללא הכרה רשמית ביחסיהן, ולכן אין טעם לקלקל מנגנון שעובד מצוין. גם אם יפתח בעתיד משא ומתן אזורי, הוא צפוי להיות ארוך, מייגע ורגיש ולכלול בתוכו אין סוף מהמורות, בעוד התמורות הצפויות ממנו נתונות בספק כל עוד לא השיג את מטרותיו. לפיכך, ייטב לישראל ולערב הסעודית לנהל את קשריהם באופן מקיף ומעמיק ללא הכרה רשמית, גם אם תהליך זה לא מאפשר מיצוי מלא של פוטנציאל היחסים.

104 Lynfield, *ibid*.

105 על התפתחות תפיסה זו וכשליה אפשר ללמוד במאמרו של יובל בנזימן, "ניסיון ממשלת נתניהו לנתק את יחסי ישראל-ערב מתהליך השלום הישראלי-פלסטיני", *מכון מיתווים*, פברואר 2018.

106 Raf Sanchez, "Saudi Arabia 'Doesn't Care' about the Palestinians as Long as It Can Make a Deal with Israel against Iran, Says Former Netanyahu Advisor," *The Telegraph*, 25 November 2017.

107 Yaroslav Trofimov, "For Saudis and Israelis, Cost of Open Ties Outweighs the Benefits," *The Wall Street Journal*, 1 February 2018.

אלא שזהו מצג שווא המעוות את המציאות בהתאם לעיני המתבונן. היתרונות הטמונים בדיפלומטיה חשאית הם מוגבלים, ובנסיבות מסוימות דווקא הדיפלומטיה החשאית היא שעלולה לסכן ולחבל באינטרסים הלאומיים של כל אחת מהמדינות. ערב הסעודית איננה פועלת לפי רחשי הלב הישראליים, אלא בהתאם לאבני הזהות שלה, שנגזרים מהיותה מדינה מובילה בעולם המוסלמי והערבי. גם אם האינטרסים הלאומיים גוברים על מחויבותה לפלסטינים, אין משתמע מכך שתחת הנסיבות המתאימות ערב הסעודית תהדק את יחסיה עם ישראל ותנטוש את הפלסטינים. יוזמת השלום הערבית מ-2002 צריכה אמנם לעבור התאמות למציאות המזרח תיכונית בעת הנוכחית (למשל: ביטול הדרישה לנסיגה ישראלית מרמת הגולן), אבל התביעה ההיסטורית של ערב הסעודית מישראל לפעול לפתרון הבעיה הפלסטינית שרירה וקיימת. משמעות הדברים היא שמימוש פוטנציאל שיתופי הפעולה בין ישראל וערב הסעודית מצריך הסרה, ולו חלקית, של המשוכות הקיימות ביחסי ישראל והפלסטינים.

ד. סיכום

המציאות האזורית המטלטלת יצרה הזדמנות יוצאת דופן לצקת את היסודות ליחסים ארוכי טווח בין ירושלים לריאד. אלא שחרף השיח המתרחב בין אזרחי שתי המדינות, יחסים רשמיים לא עתידים להתרחש ללא התקדמות משמעותית בנתיב הפלסטיני-ישראלי. קיומם של אויבים משותפים אומנם תרם משמעותית להסרת מכשולים שבעבר נדמו כבלתי עבירים, אך אין להסיק מכך שמנהיגי הממלכה מוכנים לבטל את העיסוק בבעיה הפלסטינית בשם קידום האינטרסים הלאומיים, גם אם רף התביעות הסעודי כלפי ישראל הונמך. החיבור בין שתי מעצמות אזוריות החותרות במשותף ליציבות אזורית ומוכנות להגמיש את עקרונותיהם לשם מטרה זו הוא חשוב ומהותי, אבל בכדי שיוכל להתמלא בתוכן ממשי, נדרשת פריצת דרך מדינית.

הקשרים בין ישראל וערב הסעודית יניבו ככל הנראה רווחים לא מבוטלים עבור שתי המדינות, אבל מעבר לכך הם יקרינו על כלל האזור וישפיעו במידה לא מבוטלת על היציבות האזורית. יחד עם זאת, יש לנקוט בלשון זהירה ולהימנע מהפרזה יתרה בפוטנציאל הטמון בהסכם שלום בין המדינות. היקף היחסים ועומק שיתוף הפעולה לא יוכרעו ברגע חתימת ההסכם, כי אם בתהליך ארוך שנים ורצוף מהמורות. מבחנו הגדול של הסכם השלום לא יהיה בקיומן של נציגויות דיפלומטיות או בביקורים הדדיים, אלא בשאלה כיצד יתנהלו בכירי הממשל הסעודי והישראלי בעתות משבר מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות-דתיות, ואיזה חותם יותיר המשבר על יחסיהן.

בעת הנוכחית מוקדם לדעת האם ההתקרבות המדוברת בין ישראל לערב הסעודית מסמנת מגמה שעתידיה להוביל לשינוי דרמטי בדפוס היחסים ביניהן, או שמא מדובר בשיתוף פעולה שהוא תוצר של הנסיבות האסטרטגיות הנוכחיות. בין אם כך ובין אם אחרת, אולי יש בכך איתות לישראל בדבר הדחיפות בצורך להדק את קשריה עם ערב הסעודית, גם אם נדרשת הגמשה בעמדות הישראליות בסוגיות מורכבות בזירה הפלסטינית. לעת עתה נראה כי אין מנהיגות ישראלית שתיאות להתגמשות ביחס לתביעות הפלסטיניות, כשם שאין מנהיגות פלסטינית שתקבל, ולו גם באופן חלקי, את התביעות הישראליות. ללא נכונות אמיתית להתגמשות מדינית מצד ישראל והפלסטינים, מאמרים מסוג זה העוסקים בנורמליזציה בין ישראל וערב הסעודית, יישארו על מדפי ההיסטוריה.

ישראל ואיחוד האמירויות הערביות: הזדמנויות בהמתנה

ד"ר מורן זגה

א. מבוא

מדינת איחוד האמירויות הערביות (אא"ע) נחשבת לכוח פוליטי עולה בזירה האזורית. מעבר ליציבותה הכלכלית והפוליטית, היא הגבירה בשנים האחרונות את פעילותה בתחום מדיניות-החוץ, והובילה תהליכים ואירועים משמעותיים בעולם הערבי. באוגוסט 2020 הצהירה על כוונתה לקיים נורמליזציה מלאה עם ישראל ובכך שברה את תקרת הזכוכית המסורתית של מדינות בעולם הערבי שסירבו לקיים יחסים פומביים מלאים עם ישראל ללא התקדמות משמעותית במשא ומתן עם הפלסטינים.

אא"ע קמה בשנת 1971 כמדינה פדרטיבית עצמאית. יסודות אא"ע נשענים על מספר שבטים שהתקיימו באזור והיו בעלי מאפיינים הומוגניים, כגון שיוך אתני ערבי משותף והזדהות דתית עם האסלאם הסוני והאסכולה המשפטית המאליכית. מראשית המאה ה-19 ועד לשנת הקמתה של המדינה, האזור היה כפוף לשלטון חסות של האימפריה הבריטית באופן שהותיר חופש שליטה רב לשייח'ים המקומיים. אחד הביטויים החשובים של שליטה זו ניכר במערכת הפוליטית ובתוואי הגבולות (הפנימיים והחיצוניים) המשותפים על מערכת הנאמנויות השבטיות. עם הודעתה של בריטניה על כוונתה לסיים את שליטתה באזור, התכנסו השייח'ים החשובים והחליטו על הקמת מדינה משותפת, ובכך מהווה אא"ע את המדינה הערבית היחידה שקמה כפדרציה. הפדרציה מורכבת משבע אמירויות (נסיכויות), בהן מונהג משטר של מונרכיה שושלתית: אבו דאבי, דובאי, שאַרְג'ה, עַג'מָאן, אום אל קיוואן, ראס אל ח'יימה ופוג'ייירה.¹⁰⁸

בין שבע האמירויות קיימים פערים בתחום הפוליטי-כלכלי, בתפיסה הדתית ובפתיחות התרבותית למערב. אבו דאבי ודובאי נחשבות לאמירויות המובילות והמשפיעות ביותר בפוליטיקה ובכלכלה של המדינה. הן פועלות לעיצוב מעמדן כמרכזים גלובליים ובמסגרת כך מקימות מוסדות תרבות והשכלה בינלאומיים בשטחן ונוהגות לארח אירועים בינלאומיים רבים. גם האמירות השלישית בחשיבותה, שאַרְג'ה, מחזקת את השפעתה בשנים האחרונות בזירה המקומית והגלובלית, ופועלת להתבסס כמרכז תרבותי ופוליטי משמעותי במדינה. האמירויות הללו נחשבות למתירניות יחסית עבור האוכלוסייה הזרה בשטחן, לעומת יתר האמירויות המקפידות לשמור באופן אדוק יותר על הלכות הדת. האמירויות הקטנות יותר אינן נהנות מהשפעה פוליטית ומיכולות כלכליות המתקרבות לזו של אבו דאבי ודובאי. עם זאת, המדינה נחקרת כיחידה אינטגרלית אחת, כיוון שהאמירויות החזקות במדינה מייצגות את המדיניות ואת הגישה הכללית הרווחת בה.

אוכלוסיית אא"ע מונה כ-9.2 מיליון איש, על פי נתוני האו"ם והבנק העולמי,¹⁰⁹ מתוכם למעלה מ-80 אחוזים הם תושבים זרים השוהים במדינה למטרות עבודה. הזרים עוסקים כמעט בכל סוגי המשרות, למעט משרות בכירות בממשל ובגופי הביטחון, ומשפיעים על הצביון החברתי והתרבותי של המדינה.¹¹⁰ שיעור הילודה באא"ע נחשב נמוך ביחס למדינות ערב, ועומד על 1.77.¹¹¹

1. איחוד האמירויות הערביות והמערכת האזורית

בהשקפת העולם של אא"ע, המדינה מהווה חלק מיחידה פוליטית רחבה יותר (העולם הערבי), כפי שבא לידי ביטוי בסעיף 6 של החוקה שלה: "העם המרכיב את האיחוד הינו עם אחד, ובמקביל מהווה חלק מהאומה הערבית".¹¹²

108 שמות האמירויות בתעתיק מדויק: אַבּוּ-דַּבִּי, אַל-שַׁאֲרָקָה, עַג'מָאן, אום אל-קַוַּיִן, ראס אל-ח'יימה ופוג'ייירה.

109 UN Data, [United Arab Emirates](#); World Bank Data, [United Arab Emirates](#).

110 מורן זגה, "מי (לא) מפחד מהמאמן הדמוגרפי?", *הפורום לחשיבה אזורית*, 20 בפברואר 2017.

111 The World Bank, [World Development Indicators](#).

112 The Cabinet of the United Arab Emirates, [UAE's Constitution](#).

בהתאם לתפיסה זו, אא"ע חברה פעילה בליגה הערבית ובמועצה לשיתוף פעולה של מדינות המפרץ הערביות (GCC – Gulf Cooperation Council), ושותפה ליוזמות אזוריות רחבות, כגון הקואליציה בהובלת ערב הסעודית בתימן ומערך הסיוע ההומניטרי לאזורי משבר בעולם הערבי.¹¹³ מסגרות רב-לאומיות אלו מחייבות אותה להתאים את מדיניות-החוץ שלה לקווי היסוד של המדינות החברות במועצות אלו. יחד עם זאת, אא"ע נהנית מחופש יחסי בקבלת החלטות אופרטיביות עצמאיות בזכות חוסנה הפוליטי והכלכלי, דבר המסביר את מרחב הפעולה שלה בהסכם עם ישראל.

אחד המאפיינים הבולטים של אא"ע הוא גישת האסלאם המתון. על אף השוני בין האמירויות בתוך הפדרציה, הקו הכללי של מנהיגי המדינה ואזרחיה מתאפיין באימוץ הדת כמרכיב תרבותי שאינו-פוליטי, ובסובלנות דתית המתבטאת ברמה גבוהה של שוויון הזדמנויות לנשים ובגמישות רבה באירוח מערביים בשטחה. אא"ע נוקטת בגישה דומה גם במדיניות-החוץ שלה, המתאפיינת בהתנגדות לפונדמנטליזם אסלאמי ובמאבק בארגוני טרור (סונים ושיעים). תפיסת עולם זו עומדת במרכז המחלוקת הפוליטית של אא"ע עם שכנותיה, איראן וקטר.¹¹⁴

תמיכתה של קטר בחמאס, באחים המוסלמים ובגורמים קיצוניים בלחימה בסוריה גררה את שתי המדינות לעימות חריף. בתקופת גל מחאות האביב הערבי, אא"ע החרימה את ערוץ אל-ג'זירה הקטרי המייצג את הקו של הממשל. במאי 2017 פרץ משבר נוסף בין המדינות סביב התבטאויות קטר על המדיניות המתריסה של מדינות המפרץ כלפי איראן, ברקע ביקור נשיא ארה"ב דונלד טראמפ באזור. המשבר האחרון הוביל לניתוק מוחלט של היחסים בין אא"ע ומדינות נוספות לקטר, ולהתבטאויות תקיפות של אישי ציבור וממשל.¹¹⁵ מדיניות אא"ע מול איראן מתאפיינת גם היא במאבק אידאולוגי ופוליטי, אשר התחזק בשנים האחרונות עקב שינויים בצירי הכוחות באזור. אא"ע, המאוימת על ידי ההגמוניות של איראן ונמצאת בסכסוך טריטוריאלי עמה על שלושה איים במפרץ הפרסי, הביעה התנגדותה למדיניותה לפיתוח נשק להשמדה המונית באזור.¹¹⁶ כמו כן, מעורבותן של אא"ע ואיראן בלחימה בתימן הציב את שתי המדינות משני צדי המתרס. על אף ניסיונות אא"ע לא לפתוח בעימות חזיתי מול איראן, היא נוקטת צעדים שונים על מנת למחות על מדיניותה. דוגמא לכך היא גזר הדין שניתן בשנת 2017 בבית המשפט הפדרלי של אא"ע לאיש עסקים איראני שהיה מעורב בתכנית הגרעין, ונדון ל-10 שנות מאסר.¹¹⁷ מהלכים אלו מבטאים את המתח העולה בין מדינות המפרץ, ומעידים על אינטריגות פוליטיות הקיימות מתחת ומעל לפני השטח.¹¹⁸ בשנים האחרונות, גם תורכיה הפכה לכוח מאיים עבור אא"ע. הרחבת השפעתה במזרח התיכון בכלל ובמפרץ בפרט העלתה את רמת העוינות בין השתיים.

כלכלת אא"ע נחשבת לשנייה בגודלה בעולם הערבי, אחרי ערב הסעודית, והתוצר לנפש (במונחי PPP¹¹⁹) של המדינה נמצא בעשירייה הראשונה בדירוג הבינלאומי.¹²⁰ מקור העוצמה הכלכלית של אא"ע הוא ביצוא הנפט, אולם, האסטרטגיה הכלכלית של המדינה נוטה לפתח אפיקי צמיחה נוספים ובשנים האחרונות היא אף הצליחה לצמצם את התלות שלה בנפט לכשליש מהתל"ג. כפועל יוצא של מדיניות זו, המדינה מיצבה את עצמה כמרכז סחר וכמרכז עסקים בינלאומי מוביל ואף כמרכז תיירותי עולמי.¹²¹ העוצמה הכלכלית של אא"ע היוותה גורם חשוב בבסיס מעמדה הפוליטי האזורי והגלובלי. ברמה הבינלאומית, אא"ע משקיעה מאמצים ומשאבים רבים בהרחבת קשריה הדיפלומטיים, ואף משמשת לעיתים כמגשרת בסכסוכים כצד שלישי.¹²² פעולותיה של אא"ע בעשור האחרון

113 "Foreign Aid Strategy 2017-2021," *United Arab Emirates Government*, 26 April 2018.

114 William Rugh, "The Foreign Policy of the United Arab Emirates," *Middle East Journal* 50(1), 1996, pp. 57-70.

115 Gulf News Report, "Our Patience Has Limits, Says UAE Minister," *Gulf News*, 28 May 2017.

116 Taimur Khan, "UAE is Committed to Keeping Middle East Free of Nuclear Weapons," *The National*, 12 October 2013.

117 Rasha Moran, "Abu Dhabi Federal Appeal Court Convicts Iranian Businessman for Supporting Iran's Nuclear Programme," *Emirates News Agency*, 26 April 2017.

118 מורן זגה, "איחוד מפולג: מדינות המפרץ ושורשי המשבר סביב קטר," *המזרח הקרוב: מגזין המזרח התיכון של ישראל*, 11 ביוני 2017.

119 מדד PPP (Purchasing Power Parity) מתייחס לשווי כוח קנייה. המדד מאפשר השוואות בינלאומיות בין מטבעות ובין תוצר, תוצר לנפש, צמיחה וכד'.

120 יצחק גל, "שוק המפרץ: ענק כלכלי בצמיחה מהירה," 20 בדצמבר 2009.

121 דובאי מדורגת במקום השישי בעשרת הערים המתוירות בעולם, על פי הדירוג של חברת *Euromonitor* לשנת 2017.

122 למשל, אא"ע שימשה כמגשרת בתהליך השלום בין אריתריאה לאתיופיה שנחתם ביולי 2015, לאחר עשור של מלחמה בין הצדדים: "The UAE is Scrambling to Control Ports in Africa," *The Economist*, 19 July 2018.

מלמדים על רצונה להתבלט בזירה האזורית. דוגמאות לכך ניתן לראות בתכניות הסיוע שלה, במעורבותה בלחימה בתימן ובלוב, בחרם על קטר, במעורבותה הפוליטית במצרים,¹²³ בלוב¹²⁴ ובעזה,¹²⁵ בשליחת גשופית למאדים וכעת, ביוזמת הנורמליזציה עם ישראל, בעלת אפקט ההפתעה בעולם הערבי ובעולם בכלל.

2. איחוד האמירויות הערביות וישראל

הפדרציה של אא"ע קמה לאחר 23 שנות עצמאות של מדינת ישראל ולאחר השינויים המקומיים והאזוריים שנוצרו בעקבות מלחמת ששת הימים משנת 1967. אא"ע מעולם לא לקחה חלק במלחמות נגד ישראל, אך מדיניותה וגישתה כלפי ישראל הושפעו רבות ממצב יחסי הכוחות בעת הקמתה.

התנאים הגאו-פוליטיים בסביבת אא"ע וישראל חשובים להבנת מאפייני הקשר בין המדינות. אא"ע ממוקמת הרחק ממדינת ישראל, על חופו הדרומי של המפרץ הפרסי, ולכן הסיכוי לסכסוך מידי וישיר בין המדינות נמוך מאוד. בעוד שאא"ע מושתתת על צורת שלטון מונרכית וכל אזרחי הלאום הם ערבים סונים, ישראל מושתתת על צורת שלטון דמוקרטית והרכב אוכלוסייתה ההטרוגני כולל גם ערבים סונים.

יחסי ישראל ואא"ע מושפעים מצירי הכוחות הפוליטיים עליהן נמנות המדינות. בזירה הבינלאומית, אא"ע וישראל נחשבות למדינות פרו-אמריקאיות. אא"ע מקיימת קשרים הדוקים עם ארה"ב, שנשענים על ברית אסטרטגית הכוללת אינטרסים דיפלומטיים, ביטחוניים וכלכליים משותפים.¹²⁶ אולם, בזירה האזורית, ישראל ואא"ע נמצאות לעיתים קרובות משני עברי המתרס. מאז הקמתה, אא"ע יישרה קו עם החלטות הליגה הערבית וה-GCC בנוגע לישראל. במסגרת הליגה הערבית, סירבה אא"ע להכיר בלגיטימיות של מדינת ישראל,¹²⁷ ובאופן רשמי, אסרה על כניסת ישראלים לשטחה בהתאם להחלטת החרם הכללי של הליגה.¹²⁸ עם זאת, השתייכותה למסגרת ה-GCC מיתנה במידת מה גישה ניצית זו, שכן מדינות המפרץ מחשיבות את ישראל כשחקן אזורי שיש להתייחס אליו.

מאז הקמת ה-GCC בשנת 1981, אימצו המדינות החברות במועצה קו ברור כלפי ישראל, המתנגד למדיניותה בסוגיה הפלסטינית וחותר לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.¹²⁹ לצד הגיוניים הרבים שהשמיעה אא"ע כנגד מדיניות ישראל בסוגיה הפלסטינית, תמכה המדינה לאורך ההיסטוריה ביוזמות שלום שונות ומרבה להזכיר את תמיכתה ביוזמת השלום הערבית-סעודית משנת 2002. מדינות המפרץ, ואא"ע ביניהן, רואות בפתרון הסכסוך מקור ליציבות אזורית ולדחיקת גורמים קיצוניים משטחן. התפיסה הכללית של אא"ע ושאר חברות ה-GCC בנוגע לסכסוך דוגלת בפתרון שתי המדינות, אף עוד בטרם מדיניות זו אומצה רשמית על ידי הרשות הפלסטינית.¹³⁰ התנגדותה של אא"ע למדיניות ולפעולות ישראל בשטחים שמעבר לקו הירוק היא מוטיב מרכזי ביחסה כלפי ישראל, אשר דחה עד כה כל סיכוי לקיום קשרים דיפלומטיים רשמיים וישירים בין המדינות. ואמנם, בניגוד לקטר או עומאן השכנות, באא"ע מעולם לא נפתחה נציגות קונסולרית רשמית של משרד החוץ הישראלי.

על אף אימוץ הקו הרטורי הכללי של מדינות ערב, ברמה המעשית, אא"ע מציגה התנהלות גמישה ועצמאית כלפי ישראל באופן יחסי למדינות ערב, המתבטאת בנכונות לקיום קשרים בפרופיל נמוך.¹³¹ התנהלות זו כללה

¹²³ "Ahmed Shafiq: Egyptian ex-PM Withdraws from Election," BBC News, 7 January 2018.

¹²⁴ "UN report: UAE Violates Libya Arms Embargo," Al-Jazeera, 14 June 2017.

¹²⁵ Adnan Abu Amer, "Dahlan Muscles his Way into Gaza with UAE Money," Al-Monitor, 7 August 2017.

¹²⁶ לקריאה נוספת על יחסי אא"ע-ארה"ב:

Kenneth Katzman, "The United Arab Emirates (UAE): Issues for U.S. Policy," Congressional Research Service, 22 June 2018.

¹²⁷ ראו נספח: חוק פדרלי מס' 15/1972 של איחוד האמירויות הערביות בנוגע לחרם על ישראל, 3 בספטמבר 1972.

¹²⁸ Dubai Online, [Dubai Visas and Immigration](#).

¹²⁹ Rugh, *ibid*.

¹³⁰ Uzi Rabi and Chelsi Mueller, "The Gulf Arab States and Israel since 1967: From 'No Negotiation' to Tacit Cooperation," *British Journal of Middle East Studies* 44(4), 2017, pp. 576-592.

¹³¹ Adam Entous, "Donald Trump's New World Order," *The New Yorker*, 18 June 2018.

עד היום: מתן אשרת כניסה לישראלים בעלי דרכון זר (ולבעלי דרכון ישראלי באמצעות חסות אישית של אזרח מקומי), קבלת נציגי ממשלה ישראלים לביקורים בשטחה, קיום קשרים דיפלומטיים וביטחוניים ברמה הרב-צדדית (ובניסיון להצנעתם), מסחר הדדי "מתחת לפני השטח" ועוד. על אף שותפותה של אא"ע בהחלטת החרם של הליגה הערבית על ישראל, המדינה אינה אוכפת את הגבלת הסחר עם ישראל ואינה מונעת קיום קשרים נוספים בין המדינות.¹³²

ככלל, אא"ע מקבלת יהודים מלאומים שונים בשטחה ואינה רואה בפערים הדתיים כמקור לסכסוך בין המדינות, אלא בהתנהלות הפוליטית של מדינת ישראל. הפלסטינים בישראל וברשות הפלסטינית מקיימים קשרים ברמות שונות עם אא"ע, אך לפלסטינים מהרשות קל יותר להיכנס לשטחה של אא"ע ורבים מהם עובדים במדינה. כניסתם של אזרחי אא"ע לישראל אינה אסורה על פי חוק, אך מותנית באישור גורמי הביטחון.¹³³ בשנת 1994 הסירה אא"ע (ביחד עם יתר מדינות ה-GCC) מגבלות במסגרת החרם של הליגה הערבית על עשיית עסקים עם חברות ישראליות וחברות זרות הנקשרות לחברות ישראליות.¹³⁴

גישה של אא"ע כלפי מדינת ישראל ואזרחיה מתאפיינת בחוסר אחידות, שמתבטאת בכמות משתנה של שיתופי הפעולה על פני מגזרים ותקופות. דוגמא לשינוי מהותי בהתנהלותה היא התקופה שלאחר ההתנקשות בבכיר חמאס, מחמוד אל-מבחוח, במלון בדובאי.¹³⁵ בינואר 2010 הידרדרו היחסים בין המדינות כאשר מפקד משטרת דובאי הפנה אצבע מאשימה כלפי המוסד הישראלי בחיסול זה. ישראל לא אישרה ולא הכחישה את מעורבותה, אולם התבטאויות שונות של גורמים ישראלים שונים רמזו על כך.¹³⁶ בעקבות האירוע, החלה אא"ע לנקוט שורה של צעדים על מנת להצר את הקשרים הרשמיים והלא-רשמיים הקיימים בין המדינות. בנובמבר של אותה שנה נמנעה כניסת סגנית השר גילה גמליאל למדינה לצורך השתתפות בכנס הפורום הכלכלי הבינלאומי של דאבוס.¹³⁷ כמו כן, התקבלה החלטה לאסור כניסתם של ישראלים בעלי דרכון זר¹³⁸ ואף כניסתם של לא-ישראלים, הנושאים דרכונים עם חותמת ביקורת הגבולות של מדינת ישראל. עם הזמן, מדיניות זו החלה להתמוסס והאיסורים מסוג זה הוסרו כמעט לגמרי.¹³⁹ שינוי מהותי נוסף, בא לידי ביטוי בהחלטתה באוגוסט 2020 למסד קשרים מדיניים פורמליים וגלויים עם ישראל.

שאיפתה הבולטת של אא"ע להשתלב בפוליטיקה ובכלכלה העולמית¹⁴⁰ ולארח כנסים, ועידות, סוכנויות ואירועי תרבות וספורט בינלאומיים העמידה אותה בפני דילמות הקשורות ביחסה לישראל. מחד, אא"ע עומדת בפני ביקורת מבית ומהאזור על אירוח ישראלים במדינה. מאידך, הלחץ הבינלאומי נגד החרם על ישראל באירועים בינלאומיים והחשש מאובדן הלגיטימציה לאירוחם, אילץ את המדינה לקבל את נוכחותם של ישראלים, אך באופן שאינו גורף. מהתנהלותה עד כה, נראה כי אא"ע העדיפה להימנע מאירוח ישראלים באירועים בינלאומיים, בהם לא קיים חשש לביקורת על הדרתם.

מטרת מאמר זה היא לתאר ולנתח את אופי היחסים בין ישראל לאא"ע, תוך התמקדות בשיתופי הפעולה הקיימים והאפשריים, ולהעריך את השפעת הסכסוך הישראלי-פלסטיני על מימוש האפשרויות לשיתוף פעולה בין המדינות. המאמר שם דגש רב יותר על גישה של אא"ע כלפי ישראל מאשר על הגישה הישראלית כלפי אא"ע. זאת, עקב הרצון הישראלי הברור לקיים ולהרחיב את שיתופי הפעולה עם אא"ע, לעומת הקשיים המתקבלים מהצד השני. המאמר כולל סקירה של ערוצי שיתופי פעולה בין המדינות בתחומים המדיני, הצבאי-בטחוני, האזרחי והכלכלי-

132 "Arab League Boycott of Israel: CRS Report for Congress," Congressional Research Service, 3 July 2008.

133 טבלת אשרות ביקור, משרד החוץ, 14 בפברואר 2017.

134 "Arab League Boycott: Statement by Gulf States on Arab Boycott," Jewish Virtual Library, 1 October 1994.

135 אבי יששכרוף, "חיסול מחמוד אל-מבחוח | חיסול בעשרים ושתיים דקות", הארץ, 19 בפברואר 2010.

136 שמעון איפרגן, מישקה בן דוד: "חיסול מבחוח היה הצלחה", מאקו - דוקו קשת, 11 בנובמבר 2015.

137 רוני סופר, "אחרי החיסול: דובאי אסרה כניסת גמליאל לכנס", וואינט, 2 בנובמבר 2010.

138 "Dubai Police Chief Bars All Suspected Israelis Entering UAE," The Guardian, 1 March 2010.

139 Embassy of the United Arab Emirates Washington DC, FAQs: Passports and Visas; UK Government, Foreign travel advice: United Arab Emirates.

140 The Cabinet of the United Arab Emirates, National Agenda.

עסקי. הנתונים במאמר מתבססים על מקורות רשמיים ובלתי-רשמיים, כמו גם על כתבות רלוונטיות שהתפרסמו בתקשורת ועל ראיונות ושיחות עם גורמים שונים בישראל ובא"ע.

ב. הפוטנציאל לשיתוף פעולה בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות

ישראל וא"ע מבוססות על מבנה חברתי, כלכלי ופוליטי שונה מן היסוד. הן גם רחוקות גאוגרפית ועברו חוויות היסטוריות שונות. למרות זאת, שתי המדינות חולקות אינטרסים משותפים, בין אם כאלו הנובעים מאתגרים ואיומים זהים או כאלו הנובעים מהזדמנויות לצמיחה. האינטרסים הללו, בהינתן שיתוף פעולה ישיר ורשמי, יכולים לעודד שיתופי פעולה נרחבים ולייצר תרומה שבה השלם יהיה גדול מסכום חלקיו. התחומים המרכזיים בהם מתקיימים כבר היום אינטרסים משותפים בין המדינות כוללים יעדים מדיניים וביטחוניים בזירה האזורית והגלובלית, קשרי מסחר, שיתוף טכנולוגיות, משאבים וידע, התמודדות עם סוגיות סביבתיות, פיתוח תרבותי בין-דתי ועוד. נורמליזציה ביחסים תוביל להרחבת קשרים אלו ולפיתוח ערוצים חדשים של שיתופי פעולה. להלן סקירה של הערוצים המרכזיים.

1. יעדים מדיניים וביטחוניים

האינטרס הבולט של ישראל בהידוק הקשר עם א"ע נובע משאיפתה לחזק את הלגיטימציה שלה במזרח התיכון. הסביבה העוינת שבה מצויה ישראל מחדדת את חשיבותן של בנות ברית פוטנציאליות, וא"ע מסתמנת כמדינה שיכולה לקדם זאת, בתנאים מתאימים. עניינה של א"ע בקידום מהלך זה משתלב עם שאיפתה לחזק את מעמדה ואת תפקידה האזורי. א"ע נחשבת למדינה ערבית-מוסלמית מתונה ועל כן הקשרים שלה עם ישראל יכולים להתאפיין בגישה פרגמטית יותר מאשר אידיאולוגית. כמו כן, א"ע נהנית מציבות פוליטיות, כלכליות וחברתיות גבוהות,¹⁴¹ שהיא יוצאת דופן במזרח התיכון ומאפשרת לה להניע תהליכים ארוכי טווח.¹⁴² יציבות פוליטית מהווה שיקול חשוב בקידום תהליכי שלום ונורמליזציה ולכן יש לישראל אינטרס מובהק לחזק את קשריה עם מדינות מסוג זה. עד כה, א"ע לא הובילה יוזמות שלום, אלא הצטרפה ליוזמות קיימות ותמכה בהן.

ההחלטה של א"ע לקיים קשרים דו-צדדיים רשמיים עם ישראל, ללא יוזמת שלום אזורית וללא התקדמות במשא ומתן הפלסטיני, קבעה כללי משחק חדשים באזור. נורמליזציה מסוג זה יכולה להוביל לסחף של מדינות נוספות שישנו את הגישה המדינית בנוגע למשוואת נרמול היחסים תמורת מדינה פלסטינית ויסירו תקרת זכוכית זו. תוצאה נוספת של נרמול היחסים עם ישראל היא האפשרות העתידית לשמש כמגשרת בסכסוך הישראלי-פלסטיני, בהינתן חילופי ההנהגה בשני הצדדים. עלייתו של מנהיג חדש ברשות הפלסטינית במקומו של אבו מאזן (ובפרט אם יהיה זה מחמד דחלאן, בו תומכת א"ע) עשויה להוביל למעורבות פעילה יותר של א"ע בקידום הסוגיה. לכן, יש לישראל אינטרס מובהק לחזק את קשריה עם מדינות מסוג זה. הזדמנות נוספת בהיבט הדיפלומטי קשורה לברית האסטרטגית האזורית אליה משתייכת א"ע ביחד עם מצרים, ערב הסעודית, ירדן ובחריין. הידוק הקשרים של ישראל עם מדינות אלו יתרום לקידום תהליכים אזוריים רחבים. ברמה הבינלאומית, א"ע משקיעה מאמצים ומשאבים רבים בהרחבת קשריה הדיפלומטיים ובמיתוגה כמרכז עולמי חשוב. במסגרת זו פועלת המדינה לארח מוסדות, כנסים, תחרויות ואירועים בינלאומיים בשטחה. פתיחת השערים להשתתפות ישראל גורפת באירועים אלו תכניס אותה למעגל הזדמנויות חשוב בזירה הדיפלומטית והכלכלית.

האתגרים העיקריים המשותפים לשתי המדינות היום הם: ההתחמשות הגרעינית של איראן; התרחבות ההשפעה האיראנית הכוללת נוכחות במדינות שונות, אימון וחימוש ארגוני טרור, תקיפות בזירה הימית והפעלת כוח צבאי באמצעות שלוחות איראניות; הסרת האמברגו על מכירת נשק לאיראן; התחזקות תורכיה כמעצמה אזורית; התרופפות ההגנה הצבאית והעניין המדיני של ארה"ב במזרח התיכון; ואיום מתמשך מצד ארגוני טרור וגורמים רדיקליים.

עוד בשנת 2013 התייחס ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו להסכם הגרעין כאיום אזורי החל גם על מדינות ערב וכהזדמנות לשיתופי פעולה חדשים, באומרו ש"ישראל מקבלת בברכה מגעים עם העולם הערבי הרחב. תקוותנו היא כי אינטרסים ואתגרים משותפים יסייעו ליצור עתיד של שלום".¹⁴³ המאבק המדיני של ישראל משרת את

141 The Fund for Peace, [Fragile States index – Global Data](#).

142 The Cabinet of the United Arab Emirates, [UAE Vision](#).

143 The Embassy of Israel to the United States, [PM Netanyahu's Speech at the UN](#), 10 January 2013.

האינטרסים גם של מדינות המפרץ בכלל, ואא"ע בפרט. יחסים מדיניים ישירים יסייעו גם לבניית תכניות הגנה משותפת ואף פעולות צבאיות משותפות במקרה קיצון של מאבק אלים. כמו כן, ההסכם בין ישראל ואא"ע יאפשר לאחרונה להצטייד בטכנולוגיה ובכלי צבא מתקדמים, ולישראל בשיתוף פעולה עם בת ברית בעלת יכולות צבאיות גבוהות.

איום ארגוני הטרור מהווה גם הוא מצע למאבק אידאולוגי ולשיתוף פעולה מבצעי. גורמי אסלאם קיצוני ותנועת "האחים המוסלמים" נחשבים לאיום פוליטי על יציבות השלטון באא"ע ולאיום ביטחוני על אא"ע וישראל כאחד. אא"ע נחשבת למדינה הניצית ביותר ביחסה לתנועות האסלאם הפוליטי מבין מדינות המפרץ.¹⁴⁴ במאי 2017 הודיעה כאמור אא"ע, ביחד עם מדינות נוספות, על ניתוק הקשרים עם קטר בעקבות תמיכתה בגורמי טרור. הסכסוך עם קטר השכנה נסוב, בין היתר, סביב התנגדות אא"ע לקו שייצג ערוץ אל-ג'זירה הקטרי בעת סיקור האביב הערבי ומבצע "עופרת יצוקה".¹⁴⁵ הדבר מעיד על קיומם של אינטרסים משותפים עם ישראל ושל תפיסות עולם דומות.

2. יעדים כלכליים

אא"ע נחשבת למוקד כלכלי חשוב, בעיקר בהיותה צומת מרכזי להעברת סחורות לשאר חלקי העולם. היתרונות הכלכליים והמדיניים הברורים של אא"ע מהווים מוקד משיכה עבור מדינות וחברות מכל העולם ויוצרים עניין רב עבור ישראל, אך גם תחרות משמעותית בהשתלבותה במעגל הזדמנויות זה. כלכלת אא"ע נשענת בעיקר על יבוא, ובשטחה נמצא הנמל הימי, ג'בל עלי, הנחשב לגדול ולחשוב ביותר באזור.¹⁴⁶ על פי נתוני הבנק העולמי, בשנת 2016 עמד היקף היבוא הכולל לאא"ע על כ-270 מיליארד ש"ח.¹⁴⁷ חיזוק הקשרים בין אא"ע לישראל יתרום לפתיחת נתיבי הסחר של תוצרת ישראלית למזרח ושל תוצרת אא"ע למערב ולאגן הים התיכון. מעבר לפוטנציאל הגלום בפתיחת הנתיבים, המדינות יכולות להרוויח רבות מקשרי מסחר ישירים ביניהן. התמחותה של ישראל בתחום ההיי-טק ועושרה של אא"ע במשאבי אנרגיה יכולים לשמש מצע לפעילות משותפת שתשרת את האינטרסים המסחריים של שני הצדדים, אך גודל המשק שהמדינות מציעות בשאר ענפי הסחורות מצומצם למדי ביחס לתחרות בשוק מול מדינות אחרות בעולם. כמו כן, בעשור האחרון אא"ע החלה לפתח את תחום הייצור בשטחה, וייתכן כי הייבוא מהמדינה לישראל יתרחב בהדרגה. אא"ע נחשבת למדינה בעלת קצב התפתחות גבוה. היא עוסקת רבות בפיתוח תשתיות, בבנייה ופיתוח נדל"ן, בהקמת מרכזי פיתוח ובקידום פרויקטים מסוגים שונים. פרויקטים אלו מזמנים הזדמנויות רבות למשקיעים זרים ולחברות בינלאומיות. להשתתפותן של חברות ישראליות בקידום הפרויקטים הללו יכולה להיות תרומה כלכלית משמעותית עבור המשק הישראלי.

3. יעדים אזוריים

הפוטנציאל לשיתוף פעולה בין המדינות נשען גם על תחומי עניין אזוריים. בישראל נמצאים מקומות קדושים לאסלאם, אשר יכולים להפוך במצב של שלום אזורי למוקדי תיירות דת ממדינות המוסלמית, כולל מאא"ע. הדת מהווה גורם בלתי נפרד מחיי היום יום ומהפוליטיקה של ישראל ושל אא"ע, ותחת תנאים אלו, שתי המדינות חרטו על דגלן נורמות של סובלנות דתית. שיתוף פעולה בתחום תיירות הדת יחזק את התרבות הסובלנית ויפתח הזדמנויות נוספות לקשרים בין-דתיים, כגון קיום מפגשי דיאלוג בין יהודים למוסלמים.¹⁴⁸ עם זאת, ראוי לציין כי פיתוח שוק התיירות הנכנסת יצמיח תועלת סמלית רבה יותר מאשר תועלת כלכלית, עקב מספרם הנמוך של האזרחים בשתי המדינות.

144 יואל גוז'נסקי, "מדינות המפרץ, ישראל וחמאס", בתוך משבר רצועת עזה: מענה לאתגר, (תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2018).

145 Katzman, *ibid*.

146 נמל ג'בל עלי בדובאי נחשב לנמל הימי העמוס ביותר במזרח התיכון. בהפרש ניכר מהנמלים האחרים באזור על פי מדד מועצת הספנות העולמית: World Shipping Council, [Ports Container World 50 Top](#).

147 מתוך נתוני הסחר הבינלאומי לשנת 2016, [אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה](#), איחוד האמירויות הערביות. [המדינות העיקריות המייצאות לאא"ע](#): הן: סין (בהיקף של כ-22.5 מיליארד דולר), ארה"ב (20.5 מיליארד), הודו (18.7 מיליארד), גרמניה (12.5 מיליארד) ויפן (10.7 מיליארד).

148 בדצמבר 2017 ביקרה בישראל משלחת של אנשי דת מבחריין, שחיזקה את היתכנותו של קשר בעל אופי דתי גם עם מדינות מפרץ אחרות: ["המלך קרא לסוף החרם הערבי, ומשלחת מבחריין הגיעה לביקור נדיר בישראל"](#), [וואלה](#), 11 בדצמבר 2017.

זירת עניין נוספת היא ענף הרפואה, אשר נחשב לתחום בעל פוטנציאל גבוה לשיתוף פעולה. הרפואה המתקדמת בישראל מושכת את תשומת הלב של אא"ע, אשר פועלת בעצמה לקדם את שירותי הרפואה בה. חילופי ידע ומחקר, טכנולוגיה וכוח אדם הם אינטרס משותף לשני הצדדים - לישראל, בזכות משאביה העשירים של אא"ע, ולאא"ע, בזכות הניסיון והמומחיות שצברה ישראל בתחום.

השאפה לקדמה והעניין הטכנולוגי ששתי המדינות מגלות יכול לבוא לידי ביטוי גם בנושאים סביבתיים. התנאים הפיזיים הקשים השוררים באא"ע דחפו את המדינה למציאת פתרונות טכנולוגיים להתמודדות עם המחסור במים מתוקים, תופעת המדבור ועומסי החום - תופעות המוכרות גם בישראל. שתי המדינות הקימו כל אחת בשטחה מפעלי התפלה גדולים וממשיכות לשקוד על פתרונות יצירתיים לניצול אנרגיית השמש ובנייה סביבתית. המדינות עוברות בהדרגה לשימוש באנרגיות חלופיות ושתייהן שואפות לשמש מודל לקדמה טכנולוגית ברמה העולמית בתחום זה. הדוגמא הבולטת ביותר לכך היא העיר הסביבתית, אל-מסֶדֶר, שמקימה אבו דאבי בשטחה ועתידה להיות נטולת פסולת ופליטות פחמן לחלוטין.¹⁴⁹

יש פוטנציאל גם בפיתוח שיתוף פעולה אקדמי בין המדינות. דווקא בתחום האקדמי, בו פועלים האינטלקטואלים, יש נתק בין המדינות. חיזוק הקשר בין חוקרים ומדענים מישראל לבין השלוחות האקדמיות הבינלאומיות הרבות שקיימות באא"ע¹⁵⁰ וביתר מדינות המפרץ, יתרום לקידום הידע המשותף, בעיקר בתחומי הידע הייחודיים לאזור. אחת התרומות החשובות של שיתוף פעולה כזה תהיה במתן גישה לחוקרים ישראלים לארכיונים במפרץ ולבסיסי נתונים, שכיום חסומים לגמרי בפניהם.

לסיכום, למדינת ישראל ולאא"ע ישנם אינטרסים הדדיים בהרחבת שיתוף הפעולה ביניהן במגוון תחומים. מוקד שיתופי הפעולה נמצא בעיקר בתחום המדיני-ביטחוני, בתרומה לעוצמתן היחסית של המדינות במרחב ולהתמודדות מול איראן ותורכיה. האינטרס המרכזי של ישראל בהידוק ובהרחבת הקשר עם אא"ע מתבטא ברצון להשתלב במעגל הכלכלי והמדיני ההולך ומתעצם סביבה ובהכרה ממדינה ערבית פרגמטית ומתונה. אופייה הפרגמטי של אא"ע מהווה כר פעולה נוח וחיובי עבור ישראל ליצירת קשר טוב עמה, במרחב שרובו עוין לישראל. האינטרס האמירתי, לעומת זאת, מתרכז בפתרון של ישראל בטכנולוגיה, בתעשייה הצבאית ובמדע, ובשאיפתה לפעול בדירה אזורית יציבה.

ג. שיתוף הפעולה הקיים בין ישראל ואיחוד האמירויות הערביות

בין אא"ע וישראל מתקיימים קשרים ברמות שונות, בעיקר בתחומים הכלכלי והביטחוני ופחות בתחומים המדיני והאזרחי. שיתופי הפעולה המוגבלים שמתקיימים נעשים לרוב באמצעות מסגרות רב-צדדיות. בתחומים רבים, ובהם האקדמיה, התקשורת, התיירות, התעופה, והתרבות, לא ידוע כמעט על כל שיתופי פעולה. להלן פירוט שיתופי הפעולה בין המדינות בעבר ובהווה, במגזרים השונים:

1. שיתופי פעולה מדיניים

בין ישראל ואא"ע לא התקיימו יחסים דיפלומטיים גלויים ורשמיים. מעת לעת התקיימו מפגשים מדיניים בין גורמים משתי המדינות, אך לרוב הציבור לא נחשף אליהם. דוגמא לכך היא המפגש החשאי שהתקיים בספטמבר 2012 בין ראש הממשלה נתניהו לשר החוץ של אא"ע, בעת קיום העצרת הכללית של האו"ם בניו יורק, ושהתפרסם רק ביולי 2017 בעקבות הדלפה לעיתון הארץ.¹⁵¹ פגישה זו התקיימה על רקע האינטרס המשותף לשתי המדינות להתנגד להתחמשות הגרעינית של איראן. דוגמא נוספת למפגשים ישירים וחשאיים בין בכירים בשתי המדינות היא ביקורו בשנת 2015 של מנכ"ל משרד החוץ דורי גולד באא"ע, על מנת לדון בפתיחת נציגות ישראלית במדינה לסוכנות האו"ם לאנרגיות מתחדשות (IRENA).¹⁵² על אף שמדובר היה בנציגות לגוף רב-לאומי, מהלך פתיחתה אפשר לקיים

149 [Masdar Initiative website](#).

150 כמה דוגמאות לשלוחות בינלאומיות של מוסדות אקדמיים באא"ע הן: אוניברסיטת ניו יורק, אוניברסיטת מידלסקס, אוניברסיטת סורבון-פריז ובית הספר לרפואה של הרווארד.

151 Barak Ravid, "Exclusive: Netanyahu Secretly Met With UAE Foreign Minister in 2012 in New York," *Haaretz*, 25 July 2017.

152 ברק רביד, "הישג מדיני: ישראל תפתח לראשונה נציגות רשמית וגלויה באבו-דאבי," *הארץ*, 27 בנובמבר 2015.

מגעים ישירים, גם אם חשאיים, בין נציגי המדינות. מציאות זו השתנתה עם ההצהרה המשותפת באוגוסט 2020 על הכוונה לקדם יחסים פורמליים ולחתום על הסכמי שיתוף פעולה (ברית אברהם).

ברמה הרב-צדדית, ישראל וא"ע היו בקשר, אך הוא התאפיין בשמירה על פרופיל נמוך ככל שניתן מצדה של א"ע. המדינה שולטת בערוצי התקשורת שבה ודרכם ביטאה את מדיניות העמימות והחשאיות שלה בנוגע ליחסים עם ישראל. כך, למשל, סוכנויות הידיעות הרשמיות בא"ע נמנעו מלדווח על פתיחת הנציגות הישראלית ל-IRENA באבו דאבי בראשית 2016. עם זאת, הדיווחים הרבים שנפוצו על פתיחת הסוכנות בתקשורת הישראלית והעולמית, הובילו בסופו של דבר למאמרי תגובה שליליים בתקשורת האמיריתית. מרים אל-פלאסי, האחראית על התקשורת במשרד החוץ של א"ע, הוציאה הודעה רשמית המבהירה כי IRENA היא סוכנות בינלאומית ועצמאית, בעלת נורמות וחוקים משלה, וכי הקמת הנציגות הישראלית במסגרתה אינה מייצגת שינוי בעמדה של א"ע כלפי ישראל או ביחסים בין המדינות.¹⁵³ מיקומה של IRENA באבו דאבי שימשה פלטפורמה לביקורי סגל דיפלומטי מישראל בא"ע. הנציגים הישראלים הבכירים ביותר שביקרו בוועידות ובמפגשי הסוכנות במדינה היו שר התשתיות עוזי לנדאו (2010), שר התשתיות הלאומיות האנגריה והמים סילבן שלום (2014), ושר האנרגיה יובל שטייניץ (2016).¹⁵⁴

גורמים ישראלים מורשים להשתתף בכנסים וועידות בינלאומיות שמתקיימים בא"ע. כך, בשנת 2003, יצאה משלחת ישראלית גדולה של כ-80 איש בטיסה ישירה מישראל לא"ע (באופן רשמי, היתה זו הטיסה הישירה היחידה בין המדינות) כדי להשתתף בכנס בינלאומי של קרן המטבע העולמית שנערך בדובאי. הנציגים במשלחת זו היו השר דאז מאיר שטרית, נגיד בנק ישראל דוד קליין, ואנשי עסקים רבים.¹⁵⁵ דוגמא נוספת לכך היא ביקורו הרשמי של שגריר ישראל לאו"ם דני דנון בא"ע, בנובמבר 2016, במסגרת תפקידו כיו"ר ועדת המשפט של האו"ם.¹⁵⁶

2. שיתופי פעולה ביטחוניים

היעדר היחסים הגלויים בין המדינות נתן את אותותיו גם בתחום הביטחוני. על פי רוב, המידע אודות שיתופי הפעולה בין ישראל וא"ע בתחום זה אינו נגיש או מסווג. עם זאת, מפרסומים שונים בתקשורת הישראלית והזרה, ניתן להבין כי שיתופי פעולה בין הצדדים מתקיימים בעיקר סביב תרגולים צבאיים ומכירה ורכש של ציוד צבאי.¹⁵⁷ כך, למשל, הוזכרה במפורש התעניינותה של א"ע במל"טים,¹⁵⁸ ושמה נקשר, בין היתר, למוצרים ביטחוניים שפותחו בישראל. העניין הצבאי המשותף לישראל ולא"ע מתמקד בחיילות האוויר. מתוך הפרסומים בתקשורת עולה כי חיל האוויר הישראלי והאמירתי השתתפו לפחות בשלושה תרגילים צבאיים משותפים, במסגרת רב-לאומית ובחסות צד שלישי.¹⁵⁹ האינטרס האמירתי לפתח את חיל האוויר הוביל להתפתחות תקדימית בקשר בין המדינות, כאשר ביולי 2018 דווח על משלחת צבאית שהגיעה לישראל מא"ע על מנת לבחון את מטוסי ה-F-35 שישראל רכשה מארה"ב.¹⁶⁰

3. שיתופי פעולה כלכליים

שיתופי הפעולה בין ישראל וא"ע בתחום המסחרי-עסקי נחשבים למפותחים ביחס לתחומים אחרים. עם זאת, רבות מהעסקאות המתבצעות בין המדינות נותרות תחת מעטה חשאיות. התחום העסקי מזמן קשרים בין גורמים פרטיים, אשר בניגוד לגורמים מדינתיים יכולים לפעול בפרופיל נמוך ובשיתוף פעולה ישיר. כמו כן, למגזר העסקי ישנה יכולת רבה יותר לפעול במנותק מאופי היחסים הדיפלומטיים בין המדינות.

רוב המפגשים בין אנשי עסקים נערכים בא"ע, אליהם מגיעים השותפים הישראלים תחת חסות של

153 Maryam Al Falasi, "UAE: Any Agreement Between IRENA and Israel Does Not Represent any Change in UAE Position," UAE Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, 27 November 2015.

154 רביד, "הישג מדיני", שם.

155 אלונה קורן, "ביום ב' תצא הפמליה הישראלית לוועידת קרן המטבע הבינלאומית בדובאי," *News1*, 18 בספטמבר 2003.

156 אודי סגל, "הביקור המפתיע של שגריר ישראל באו"ם: דנון התארח בדובאי," *מאקו - חדשות*, 3 בנובמבר 2016.

157 Aluf Benn, "Israel Selling Military Wares to Mideast Countries, Britain Says," *Haaretz*, 11 June 2013.

158 Taimur Khan, "UAE a step closer to buying US Predator drones," *The National*, 28 January 2015; Linda Gradstein, "US Lawmakers Pushing for Drone Sales to Jordan and UAE," *The Media Line*, 18 April 2017.

159 גילי כהן, "חיל האוויר החל בתרגיל משותף ביוון עם איחוד הנסיכויות ארה"ב ואיטליה," *הארץ*, 27 במרץ 2017.

160 "Exclusive: Israel Hosted UAE Military Delegation to Review F-35s, Sources Say," *i24News*, 4 July 2018.

אמירותים מקומיים, לעיתים עם דרכון זר ולעיתים עם דרכון ישראלי. שיתופי הפעולה הכלכליים נחלקים לקשר מסחרי של חילופי מוצרים בין המדינות ולקשר עסקי של חברות המבצעות פרויקטים בתוך המדינות. לרוב, חברות ישראליות הקשורות בפרויקטים המתבצעים באא"ע פועלות באמצעות חברות הרשומות במדינה שלישית.

הקשר המסחרי מתמקד ביצוא מישראל, ולא ביבוא מאא"ע. סוגי הסחורות המיוצאות כיום מישראל לאא"ע כוללות ציוד רפואי, תקשורת, חומרי גלם, מוצרים ביטחוניים, מיכון והנדסה, יעוץ ומוצרים בתחום החקלאות והמזון.¹⁶¹ האמירותים הסוחרים מודעים למקור הסחורות הישראלי, אך שומרים על חשאיות. סחורות המיוצאות מישראל לאא"ע נשלחות לשם דרך מדינה שלישית והמוצרים אינם נושאים כתוביות בעברית וסימן למדינת הייצור. משיחות עם חברות ישראליות העוסקות בכך עולה כי אנשי העסקים באא"ע מעריכים ומעודדים את שיתוף הפעולה עם ישראלים ויהודים, אך באותה נשימה מביעים חשש מקשר זה. בחלק מהמכרזים באא"ע מצוין במפורש איסור לסחור עם ישראל, אך אין אכיפה של זה בפועל. הסחר שמתקיים מלווה בקשיים בכל שלב: ברישום, בשילוח, ובהעברת הכספים, אולם, היקף הסחר מלמד כי שני הצדדים למדו להתגבר על מכשולים אלו.

מעת לעת מתפרסמים בתקשורת דיווחים גם על שיתופי פעולה עסקיים בתחומי הספנות, האבטחה, היהלומים, האנרגיה והמלונאות. כמה דוגמאות לכך הן:

- חברת AGT בבעלות איש העסקים מתי כוכבי חתמה על חוזה עם הממשל באבו דאבי להקמת מערכות גידור אלקטרוניות, מערכות חיישנים ומצלמות לפיקוח על הגבולות ועל שדות הנפט והגז הטבעי (2008).¹⁶² על מנת ש-AGT תוכל לפעול בשטח המדינה כחברה חיצונית, היא התקשרה עם שתי חברות מקומיות ובכך העמיקה את שיתוף הפעולה עם המדינה.¹⁶³ מדובר בחוזה גדול המוערך בעלות של 3 מיליארד דולר על פי עיתון אל-אתחאד המקומי¹⁶⁴ וב-6 מיליארד דולר על פי בלומברג.¹⁶⁵
- הקמת חנויות יהלומים בדובאי על ידי איש העסקים לב לבייב (2008).¹⁶⁶
- עסקים משותפים של איש העסקים יצחק תשובה עם גורמי ממשל מאא"ע, כולל הקמת מלון מרשת פלאזה בבעלות תשובה באא"ע והשקעות משותפות במדינות אחרות (2008-2009).¹⁶⁷
- שיתוף פעולה עסקי בין האחים עופר לאא"ע בתחום הספנות (2009).¹⁶⁸
- מגעים בין איש העסקים בני שטיינמץ וגורמי ממשל מאא"ע בנושאי אנרגיה ומלונאות (2009).¹⁶⁹

בעקבות חיסול אל-מבחוח בינואר 2010 הצטמצמו הקשרים הכלכליים בין המדינות למספר שנים, ואלו שהתקיימו הקפידו על שמירה יתרה של חשאיות. מסיבה זו, לא ידוע על איכותם והיקפם של הקשרים הללו בתקופה שבין 2010 ל-2015. בשנת 2016, חברת AGT בבעלותו של כוכבי חזרה לפעול במדינה. החברה היתה אחראית על הקמת

161 על פי מידע שהתקבל מחברות העוסקות ביעוץ סחר עם מדינות ערב;

Hagar Shezaf, "Israel Eyes Improved Ties with Gulf States after 'Foothold' Gained in UAE," *Middle East Eye*, 18 January 2016.

162 סמי עבד אל-ראוף ועבד אל-רחים עסכר, "מוחמד בן זאיד: האסטרטגיה הביטחונית מגיבה לדרישות ההתפתחות המקיפות," אל-אתחאד, 5 במרץ 2008 [בערבית];

Giorgio Cafiero and Andrea Petrelli, "What's All This Talk about a Gulf-Israeli Alliance?," *Fair Observer*, 22 May 2017.

163 Nissar Hoath, "Security Expo Closes with Mega Contracts," *Emirates* 24/7, 5 March 2008.

164 אל-ראוף ואל-רחים, שם.

165 Jonathan Ferzinger and Peter Waldman, "How Do Israel's Tech Firms Do Business in Saudi Arabia? Very Quietly," *Bloomberg Businessweek*, 2 February 2017.

166 גולן חזני, שי פאוזנר ונעמה סיקולר, "מתשובה ועד לבייב: הישראלים שעשו עסקים עם נסיכות דובאי," כלכליסט, 28 בנובמבר 2009.

167 גולן חזני, "תשובה מחפש עסקים בדובאי," כלכליסט, 21 באפריל 2008.

168 חזני, פאוזנר וסיקולר, שם.

169 שם.

מערכת ניטור ופיקוח של מצלמות בהיקף לאומי (מערכת Falcon Eye), ונפוצו שמועות כי מטוסו הפרטי של בעל החברה כוכבי טס מספר פעמים במסלול ישיר בין תל אביב לאבו דאבי (2016).¹⁷⁰

4. שיתופי פעולה אזרחיים

שיתופי הפעולה האזרחיים בין המדינות מצומצמים מאוד בהיקפם. כמעט שאין נתונים על שיתופי פעולה בתחומי אקדמיה, מחקר, תיירות, תרבות, תקשורת, ותעופה. ישנם שיתופי פעולה בין אזרחי המדינות במסגרת ארגונים לא-ממשלתיים רב-לאומיים (כגון רופאים ללא-גבולות ורוטרי) ובמסגרת סוכנויות או"ם שונות, אולם קשה להעריך עד כמה ההיקף שלהם משמעותי.

יוצא הדופן הוא ענף הספורט. רצונה הגובר של א"ע לארח תחרויות ספורט בינלאומיות העמיד אותה בעשורים האחרונים בפני דילמות חדשות ביחס לישראל. עד שנת 2010 לערך, סירבה א"ע לאשר כניסת ספורטאים ישראלים, אולם בעקבות לחץ מצד הקהילה הבינלאומית והחשש מאובדן הלגיטימציה לאירוח תחרויות בינלאומיות, קיבלה המדינה לשטחה נציגים ישראלים בתנאים שונים – לעיתים עם הצגת סממני מדינה ולעיתים ללא, ותוך שמירה על פרופיל תקשורתי נמוך. כך, למשל, קיבלה בפברואר 2010 הטניסאית שחר פאר אישור להשתתף בטורניר הטניס הבינלאומי בדובאי, לאחר שבשנה שלפני כן סורבה להיכנס למדינה.¹⁷¹ ביקורה החריג של פאר בא"ע זכה לסיקור תקשורתי רחב, שחתר תחת הרצון האמיתי בעמימות. מסיבה זו, החליטה א"ע להסיר את החרם על השתתפות ספורטאים ישראלים בתחרויות בינלאומיות, אך להגביל את ההשתתפות במניעה של הצגת סממני הלאום. כך, השתתפות נבחרת הג'ודו הישראלית בתחרות ג'ודו בינלאומית שנערכה באבו דאבי באוקטובר 2015 הותנה בכך שהנבחרת לא תציג סממנים לאומיים ישראלים. יו"ר איגוד הג'ודו משה פונטי סיפר להארץ על ההתנהלות מול א"ע לקראת התחרות: "עשיתי את כל המאמצים על מנת להגיע לאפשרות ההיסטורית שנתחרה בפעם הראשונה בא"ע. עברנו מסכת של התכתבויות ושיחות רבות עם הגורמים הרלוונטיים על מנת להגיע ולהתחרות באבו דאבי. מתן הוויזות היה תנאי לאי פרסום ידיעות בנושא בתקשורת הישראלית והעולמית וזו משימה קשה מאוד בפני עצמה".¹⁷² מדיניותה הפרגמטית של א"ע כלפי השתתפות ספורטאים ישראלים בתחרויות בינלאומיות המתקיימות בשטחה אינה מעידה על שיתופי פעולה בין המדינות בענפי ספורט שונים, אלא על אופן התנהלותן בזירה הרב-לאומית בלבד.

במאי 2018 השתתפה קבוצת אופניים תחת חסות א"ע בתחרות האופניים הבינלאומית *ג'ירו ד'איטליה* שהתקיימה גם בישראל. היה זה צעד תקדימי בהשתתפות רשמית של נבחרת מא"ע בישראל תחת סמלי המדינה.¹⁷³ ארגוני הספורט הבינלאומיים משמשים תפקיד משמעותי בעיצוב היחסים הללו ובמגמה המלמדת על פתיחות בקבלת נבחרות משתי המדינות. ביולי 2018 אסר ארגון הג'ודו הבינלאומי על א"ע לארח טורניר ג'ודו בינלאומיים בעקבות המגבלות שהטילה על הספורטאים הישראלים,¹⁷⁴ וייתכן כי צעד זה יוביל לפתיחות רבה יותר מצד א"ע באירוח נבחרות ספורט מישראל בעתיד.

ד. הזיקה בין מצב הסכסוך הישראלי-פלסטיני ליחסי ישראל-איחוד האמירויות הערביות

א"ע נחשבת למדינה פרו-פלסטינית, שמגלה סולידריות עם שאיפותיהם הלאומיות של הפלסטינים. יחסי א"ע והרשות הפלסטינית מתאפיינים בהזדהות אידאולוגית ושותפות אופרטיבית. שתיהן חברות בליגה הערבית ובגופים אזוריים נוספים. לא"ע יש שגרירות ברשות הפלסטינית, וכ-100,000 פלסטינים חיים ועובדים בא"ע. הגישה הניצית של א"ע כלפי האסלאם הפוליטי, הובילה להבחנה בין יחסיה עם תנועת הפת"ח לבין יחסיה עם תנועת החמאס, המזוהה עם האחים המוסלמים. בעוד שא"ע מזדהה באופן מוצהר

170 Rori Donaghy, "Falcon Eye: The Israeli-installed Mass Civil Surveillance System of Abu Dhabi," *Middle East Eye*, 28 February 2015.

171 מיקי שדה, "מאמנה של פאר: שחר עשתה את ישראל גאה," *וואינט*, 15 בפברואר 2010.

172 אורי טלשיר, "נבחרת הג'ודו מתחרה באבו דאבי ללא דגל ישראל," *הארץ*, 29 באוקטובר 2015.

173 שלמה וייס, "לקראת זינוק: נשלמו כל ההכנות לג'ירו ד'איטליה בירושלים," *וואלה*, 4 במאי 2018.

174 Alexander Fulbright, "UAE, Tunisia Stripped of Judo Events for Discriminating against Israeli Athletes," *The Times of Israel*, 20 July 2018.

וחד-משמעי עם המאבק הפלסטיני להקמת מדינה עצמאית,¹⁷⁵ קשריה עם תנועת החמאס וגורמי הממשל בעזה מצומצמים יותר. בשנת 2009, תוך כדי מבצע "עופרת יצוקה", התירה אא"ע לערוך הפגנה של חמאס בשטחה, בתנאי שתעלה בקנה אחד עם גישתה העוינת של אא"ע כלפי תנועת האחים המוסלמים.¹⁷⁶ אירוע זה מסמל התנגשות בין שתי תפיסות עולם: זו הרואה בישראל אחראית למצבם של הפלסטינים וזו המתנגדת להעצמת כוחם של גורמים אסלאמיסטים. מאז 2015 לערך, הגבירה אא"ע את תמיכתה הכלכלית והפוליטית במחמד דח'לאן, ויש המפרשים זאת כניסיונה להשפיע על יישום פוליטיקה מתונה ופרגמטית ברצועת עזה, כנגד תמיכתה של קטר בגורמים קיצוניים יותר.¹⁷⁷ מעורבותה של אא"ע מתרחשת בתיאום עם מצרים, אשר לה אינטרס במיתון הגורמים ברצועת עזה. ניכר כי מעורבותה הגוברת של אא"ע בפוליטיקה הפנים-פלסטינית מעלה את התעניינותה בסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ערוצי התקשורת של אא"ע, אשר רבים מהם נשלטים על ידי המדינה, עוסקים רבות בסכסוך הישראלי-פלסטיני ורוב האזכורים בהם הקשורים לישראל נוגעים לבנייה בהתנחלויות, להגבלות על הפלסטינים בעזה ובגדה המערבית, ולריבונות הישראלית במזרח ירושלים ובמסגד אל-אקצא/הר הבית.¹⁷⁸ ערוצי התקשורת באא"ע משמשים כלי רב השפעה לעיצוב דעת הקהל בנוגע לקשר של אא"ע עם ישראל. הדימוי הכללי של ישראל שמשתקף מהם הוא שלילי, ומתמקד לרוב בפעולות "מתגרות", לטענתם, של ישראל כלפי הפלסטינים וכלפי העולם הערבי. דוגמא אחת לכך היא "שמלת ירושלים" שלבשה השרה מירי רגב בטקס הבינלאומי בקאן במאי 2017, אשר נתפסה באא"ע כפעולה מתגרה של נציג ממשלה רשמי כלפי רגשות המוסלמים בכלל וכלפי הפלסטינים בפרט.¹⁷⁹ דוגמא אחרת היא התייחסותה של התקשורת באא"ע לפעולות ישראל באל-אקצא ולהשלכות שלהן.¹⁸⁰

ואולם, הדוגמא הבולטת ביותר היא הכרזת טראמפ על ירושלים כבירת ישראל בשלהי 2017, אשר סוקרה באופן שלילי באא"ע, ואף הובילה לגינוי רשמי מצד שר החוץ האמירתי.¹⁸¹ ביקורת זו הושמעה, אמנם, כנגד המהלך של ארה"ב, אך היא כללה גם סיקור שלילי כלפי מדיניות ישראל בירושלים. עם זאת, בוועידה של מנהיגים ערביים שנערכה בעקבות הכרזה זו, בחן שר החוץ של אא"ע עבדאללה בן זאיד אל-נהיאן דרכים להחייאת המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים במסגרת תהליך השלום.¹⁸² למרות הביקורת הקשה שלה כלפי ישראל, ממשיכה אא"ע לקדם מדיניות פרגמטית ולחתור לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, כפי שמשתקף מהצהרותיה החוזרות ונשנות ומפעילותה הגוברת בנושא בשנים האחרונות.¹⁸³ וכפי שמשתקף בהחלטתה לקדם נורמליזציה עם ישראל בתמורה להורדת רעיון הסיפוח מסדר היום.

בנאום שנשא שגרירת אא"ע באו"ם לנה נסייבה בשנת 2014, היא הצהירה כי "התסיסה הגוברת וההידרדרות החמורה של הביטחון, התנאים ההומניטריים והחברתיים בשטחים הפלסטינים, הנוצרים כתוצאה מהמדיניות האגרסיבית של ישראל כנגד הפלסטינים, במיוחד במזרח ירושלים, ממשיכים להשפיע באופן שלילי על המצב בשטח".¹⁸⁴ לנה עצמה

175 Lana Zaki Nusseibeh, "The Question of Palestine," *Permanent Mission of the United Arab Emirates to the United Nations*, 24 November 2014.

176 Katzman, *ibid*.

177 מחאסן אסרף, "הכסף האמירתי בעזה על חשבון קטר", *אידאת*, 6 בספטמבר 2017 [בערבית].

178 דוגמאות להצהרות בסוגיה הפלסטינית באתר [סוכנות החדשות של האמירויות](#).

179 Nasouh Nazzal, "Israeli Minister Appear with a Dress Emblazoned with the Image of Al Aqsa Mosque," *Gulf News*, 23 May 2017.

180 "האמירויות יורדן מבקשות לפתוח את מסגד אל-אקצא לחלוטין ולאלתר", *אל-אתחאד*, 22 ביולי 2017 [בערבית]; "Israel Sends More Troops to West Bank Amid Escalating Tensions," *The National*, 22 July 2017.

181 "UAE Condemns US Decision to Recognise Jerusalem as Capital of Israel," *United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation*, 7 December 2017.

182 "H.H. Sheikh Abdullah bin Zayed attends Arab Meeting on Jerusalem," *United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation*, 26 February 2018.

183 "UAE Reaffirms its Support to Push the Middle East Peace Process Forward," *United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation*, 20 October 2017.

184 Lana Zaki Nusseibeh, "The Question of Palestine," *Permanent Mission of the United Arab Emirates to the United Nations*, 24 November 2014.

היא ממשפחת נוסייבה הפלסטינית, ואביה זאקי, שהיה במשך שנים רבות יועץ קרוב לנשיא אא"ע, משמש כיום שר בממשלת אא"ע, על אף מוצאו הפלסטיני.¹⁸⁵ התמחותה של לנה בלימודי ישראל ויהדות התפוצות באוניברסיטת SOAS שבלונדון חשובים להבנת הקשר האישי של נציגת אא"ע לאו"ם לסוגיה הישראלית-פלסטינית ולנרטיב אותו היא מייצגת.¹⁸⁶

באותו נאום, ביטאה נוסייבה את הרגישות כלפי המקומות הקדושים לאסלאם, כאשר ביקרה את התנהלות כוחות הביטחון הישראליים והמתנחלים על שטח מסגד אל-אקצא, אשר לטענתה מובילים להחרפת המתח והאלימות בשטחי הרשות הפלסטינית. כמו כן, ביקרה נוסייבה את מה שהגדירה כהתנהגות אלימה ולא-צודקת של ישראל כלפי הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה, שכוללת גם פשעי מלחמה. ואולם, משפט המפתח בנאום שנשאה טען כי "ביטחונה של ישראל יושג כאשר תעמוד במחויבותה ככוח כובש, תמחיש את רצונה הפוליטי להשיג שלום-אמת באזור ותשתף פעולה בהשגת פתרון שתי המדינות על בסיס הגבולות לפני 1967, בהתאם ליוזמת השלום הערבית".¹⁸⁷ נאום זה משקף את עמדתה הכללית של אא"ע כלפי ישראל וביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני, שבאה לידי ביטוי גם בהצהרות נשיא אא"ע ואמיר אבו דאבי השיח' ח'ליפה בן זאיד אל-נהיאן, בנובמבר 2013: "היום, אנו באיחוד האמירויות הערביות מחדשים את הסולידריות שלנו ואת תמיכתנו בעם הפלסטיני, במאבקם המוצדק והלגיטימי לסיום הכיבוש הישראלי במולדתם ולהכרה מלאה בזכויותיהם הלאומיות ביחד עם כלל אומות העולם".¹⁸⁸

משוואת "נרמול היחסים בתמורה למדינה פלסטינית" עלתה גם במפגש החשאי שהתקיים בין נתניהו לשר החוץ של אא"ע בניו יורק ב-2012. בשיחה הובהר לנתניהו שאא"ע לא תחמם את יחסיה עם ישראל, כל עוד אין התקדמות משמעותית במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים. גם התבטאויותיהם של אישים בכירים באא"ע כלפי ישראל משקפות גישה זו, וכוללות בדרך כלל אמירות שליליות, אם כי מתונות, נגד ישראל. מדי פעם נשמעות מצד בכירים באא"ע גם אמירות שונות, לחיוב ולשלילה. סולטאן סעוד אל-קאסימי, אחת הדמויות הבולטות באא"ע, התבטא לא אחת בנוגע לישראל. בשנת 2008 פרסם טור דעה בהארץ תחת הכותרת "מקבלים בברכה את שכנו הוותיקים" ובו תיאר את ההיסטוריה רבת-השנים בין היהודים לערבים באזור, כשהוא מקפיד להתייחס ל"יהודים" ולא להשתמש במונח "ישראלים".¹⁸⁹ אל-קאסימי כתב אודות העוול שעושות מדינות ערב כשהן מפנות גב ליהודים שנולדו וחיו בהן לפני הגירתם, וביטא את רצונו לראות את מדינות ערב פותחות להם את שעריהן ואף מעניקות להם את אזרחותם בחזרה. עם זאת, התבטאויותיו של אל-קאסימי במרוצת השנים התאפיינו לרוב בביקורת שלילית על מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים. במרץ 2017, למשל, הוא כתב בחשבון הטוויטר שלו שישראל "גונבת אדמות פלסטיניות מאז 1948".¹⁹⁰

לאור כל האמור לעיל, ניתן לקבוע כי הסכסוך הישראלי-פלסטיני פוגע באופן ישיר ועקבי בהיקף שיתוף הפעולה בין המדינות ואזרחיהן, ומשפיע רבות על אופיים וטיבם של הקשרים הקיימים. ראייה בולטת לכך, היא הצעתן של מדינות המפרץ, ואא"ע בכללן, ממאי 2017 לשיפור היחסים הדיפלומטיים שלהן עם ישראל בתמורה לקידום המשא ומתן עם הפלסטינים והקפאת הבנייה בהתנחלויות.¹⁹¹ ההצעה הצביעה על צעדים קונקרטיים שמדינות ערב יהיו מוכנות לנקוט, ובכלל זה בתחום הטלקומוניקציה בינן לבין ישראל, הקלות במתן אשרות לישראלים המעוניינים לבקר במדינות (ההתייחסות היתה בעיקר לספורטאים ואנשי עסקים) והרחבת אפשרויות הסחר. הודעה זו נחשבה לצעד חריג ואמיץ באקלים הפוליטי במזרח התיכון, ומעידה על הפוטנציאל לכינון יחסים

185 The Cabinet of the United Arab Emirates, [Cabinet Members](#).

186 ["SOAS Alumna First Female Representative of UAE to UN"](#), SOAS University of London, 29 October 2013.

187 Nusseibeh, *ibid*.

188 ["Khalifa Pledges Solidarity with Palestinians"](#), The National, 25 November 2013.

189 Sultan Al Qassemi, ["Welcoming Our Long-gone Neighbors"](#), Haaretz, 16 May 2008.

190 [Sultan Al-Qassemi](#), Twitter, March 2017.

191 ברק רביד, "מדינות המפרץ מציעות: צעדי נורמליזציה עם ישראל תמורת הקפאת בנייה חלקית בהתנחלויות", הארץ, 16 במאי 2017;

Jay Solomon, Gordon Lubold and Rory Jones, ["Gulf States Offer Better Relations If Israel Makes New Bid for Peace"](#), The Wall Street Journal, 15 May 2017.

רשמיים בין המדינות ולהרחבת שיתופי הפעולה. ואולם, מימוש פוטנציאל זה קשור גם להתפתחויות בסכסוך הישראלי-פלסטיני.

המעבר משיתוף פעולה בפרופיל נמוך ובחשאיות, הכרוך במכשולים רבים, לשיתוף פעולה פתוח וחוקי בין ישראל וא"ע נקבע בקונטקסט של הסוגיה הפלסטינית. תועלת מרכזית של המהלך, כפי שהוצגה על ידי א"ע, הייתה עצירת כוונות הסיפוח הישראליות ושימור אופציות פתרון שתי-המדינות. בשלב זה, אין לא"ע אפשרות להשיג הישגים משמעותיים יותר בזירה הפלסטינית, אך ההקשר הזה היה עבורה חשוב בהסברת המהלך. הקשרים הגלויים והרשמיים עם ישראל עשויים לעורר ביקורת מבית בא"ע, וגם ביקורת עליה מצד גורמים אחרים באזור. עם הסטת "חסם הסכסוך" יוכלו הקשרים הדיפלומטיים שהפכו לגלויים להתחזק ושיתופי הפעולה המסחריים יוכלו להפוך למשתלמים יותר, גם לאור הגידול הצפוי בהיקפם וגם הואיל ולא יהיה עוד צורך לספוג עלויות שכרונות במעבר סחורות דרך מדינה שלישית ובשינוי התווית הישראלית על המוצרים (לשם השוואה, ערך היצוא מירדן לא"ע עמד ב-2016 על כמיליארד ש"ח¹⁹² וגם ללא הסכמי הנורמליזציה הסכמי הסחר בין א"ע לישראל נאמדו בכ-5 מיליארד ש"ח על פי הערכות שונות). ביקורים של אנשי עסקים מישראל בא"ע יהפכו קלים יותר לביצוע, יוסרו חסמים ביורוקרטיים הכרוכים בביצוע עסקאות עם ישראל, וחברות שמקיימות מסחר בין המדינות יוכלו לפרסם את זה ברבים וכך להרחיב את פעילותן. גם שיתופי הפעולה האזרחיים יושפעו לטובה, וצפויים יהיו לזכות מלגיטימציה ציבורית בשתי המדינות. פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל וא"ע הוא גדול ומגוון. מימושו יכלול לא רק את שיפור והעמקת שיתוף הפעולה הקיים, אלא גם את התפתחותו והתרחבותו לתחומים חדשים.

ה. סיכום

הרחבת קשריה האזוריים של ישראל והשתלבותה במזרח התיכון חיוניים לקידום מעמדה המדיני, הביטחוני והכלכלי. כיום, ישראל נמצאת כמובלעת סגורה בתוך מרחב פתוח, ואם תשכיל לנצל את נתיבי הפעולה האפשריים והחדשים הנפתחים עבורה, הזדמנויות רבות צפויות לה.

יחסי ישראל וא"ע מתאפיינים בפער הניכר שהיה קיים עד לחתימת ההסכם עם ישראל בין הרמה ההצהרתית למעשית. מחד, א"ע נוקטת במדיניות פרו-פלסטינית, והיתה מחויבת להחלטות הליגה הערבית שמחרימות את ישראל ותומכות בכינון יחסים נורמליים על פי תנאי יוזמת השלום הערבית. מאידך, המדינה אפשרה לקיים בפועל שיתופי פעולה לא-רשמיים עם ישראל ברמות שונות ובתחומים שונים, ולאחרונה העבירה את היחסים למישור הגלוי והרשמי. מרבית שיתופי הפעולה הקיימים בין ישראל לא"ע מתרחשים ברמה הרב-צדדית, שמעניקה למדינות כר פעולה נרחב יותר. שיתופי הפעולה הדו-צדדיים היו מצומצמים בהיקפם והתאפשרו כמעט אך ורק בתחום הכלכלי. הם התאפיינו בעמימות, חשאיות והעלמת עקבות לאומיים מסחורות, בעיקר עקב הלגיטימציה הנמוכה ממנה סובלת ישראל בא"ע, והחשש של א"ע מביקורת, הן מצד אזרחיה והן מהעולם הערבי-מוסלמי הרחב, על קשריה עם ישראל. מצב זה הוביל את א"ע להעדיף שיתופי פעולה עם מדינות אחרות, גם בתחומים בהם לישראל יש מה להציע לה. עם זאת, א"ע מחזרת אחר הטכנולוגיות הביטחוניות וטכנולוגיות בתחומים אחרים המיוצרות בישראל ואינה מונעת סחר עקיף המתקיים מזה שנים בין המדינות, ושיש לו עוד פוטנציאל גידול משמעותי.

היחסים בין המדינות מושפעים מאינטרסים משותפים ומנוגדים. שתי המדינות רואות בהשפעתה האזורית המתרחבת של איראן איום אסטרטגי ומתנגדות לחימושה הגרעיני. כמו כן, א"ע וישראל שותפות למאבק בארגונים רדיקליים (דוגמת חזבאללה וחמאס) שפועלים ברחבי המזרח התיכון, ובתנועת האחים המוסלמים. הן מצאו מענה לצרכים המשותפים שלהן בהשתתפות בתרגילים צבאיים רב-לאומיים ובקשרים מדיניים חשאיים.¹⁹³ לעומת זאת, יש ביניהן פערים אידיאולוגיים, מדיניים ונרטיביים לגבי הסכסוך הישראלי-פלסטיני. א"ע מבקרת באופן שלילי ונחרץ את שליטתה של ישראל בשטחים שמעבר לקו הירוק ואת מדיניותה כלפי הפלסטינים, שנתפסות בעיניה כלא-צודקות. לאור זאת, היתה מסויגת מהרחבת שיתופי הפעולה הגלויים והרשמיים עם ישראל, וקשרה את הסכמתה לעבור ליחסים רשמיים בהסכמת ישראל להשהות את תכנית הסיפוח. שיתופי פעולה שכבר קיימים בין המדינות מעידים על הפוטנציאל ועל הרצון לקשר שקיים בקרב שני הצדדים, ויש לבחון האם ניתן להרחיבם במסגרת התנאים הפוליטיים הקיימים בזירות בהן כבר קיים שיתוף פעולה ובזירות חדשות.

192 מתוך נתוני הסחר הבינלאומי לשנת 2016, [אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה](#), איחוד האמירויות הערביות.

193 Adam Entous, "Donald Trump's New World Order," *The New Yorker*, 18 June 2018.

בשנים האחרונות מסתמנת התרחבות של האינטרסים המשותפים לישראל ומדינות במפרץ, והדבר מוביל ליותר הצהרות מצד מדינות ערב - ובהן אא"ע - לגבי שאיפתן לשפר יחסים עם ישראל. אא"ע הביעה לא אחת את רצונה להרחיב את קשריה עם ישראל ולפעול לנרמול היחסים בין המדינות, והדגישה כי הסוגיה הפלסטינית היא מכשול אמיתי בדרך ליעד זה. ישראל יכולה להרוויח רבות מהיענות בפומבי לקריאות אלה ולהסכים לפתוח משא ומתן משמעותי עם הפלסטינים, כחלק מעסקת חבילה אזורית.

לסיכום, נראה ששיתופי הפעולה בין ישראל ואא"ע, או בין אזרחי המדינות, נבעו עד היום בעיקר מאינטרסים אד-הוק ומהזדמנויות שמשרתות את שני הצדדים. ניתן להרחיב שיתופי פעולה מסוג זה. אם רצונה של ישראל הוא גם לחמם את היחסים הרשמיים בין המדינות, אז עליה לנקוט גישה מדינית אזורית רחבה, שכוללת התייחסות חיובית ליוזמות שלום והבעת מחויבות לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ישראל וקטר: יחסים בצל ובחסות הסוגיה הפלסטינית

ד"ר מיכל יערי

א. מבוא

באוקטובר 2018 נשאל בכיר בממשל הקטרי במשרדו בדוחה בירת קטר על קשריו המתהדקים עם ירושלים. לדבריו: "יש לנו יחסים מצוינים עם ישראל, בעיקר בגלל עזה. מצרים היא השכנה שלכם. זו מדינה גדולה וחשובה מאד לכם, אבל אתם סומכים עלינו יותר מאשר על המצרים"¹⁹⁴. כחודש לאחר מכן, בנובמבר 2018, ישראל ועזה היו על ספו של סבב לחימה, לאחר שחמאס ופלגים פלסטינים אחרים ירו כ-300 רקטות לעבר יישובי הדרום. תודות לתיווך הקטרי הושגה רגיעה, שאחד מביטוייה היה הנכונות הישראלית לאפשר לקטר לשלם את משכורות עובדי המגזר הציבורי בעזה. הייתה זו הפעם השלישית בתוך זמן קצר בו קטר העבירה סכומי עתק ששימשו לשיקום הרצועה, לסיוע הומניטארי ולמשכורות לפקידים.¹⁹⁵ נתונים שהוצגו לקבינט הביטחוני בממשלת ישראל הצביעו על כך שבין השנים 2012-2018 תרמה קטר לעזה יותר מ-1.1 מיליארד דולר, באישור ממשלת ישראל. במאי 2019, נורו 700 רקטות מעזה לעבר יישובי ישראל, וגבו את חייהם של ארבעה בני אדם. נדמה היה כי הסבלנות הישראלית הגיעה אל קיצה ואין מוצא מלבד עימות צבאי שאף צד לא רוצה בו. קטר ומצרים לקחו את מושכות התיווך בסיוע האו"ם, והשיגו הסכם הסדרה, בעיקר תודות להבטחה הקטרית להזרים 480 מיליון דולר לרשות הפלסטינית לצורך עזרה לעם הפלסטיני.

שיתוף הפעולה הנרחב בין דוחה לירושלים בנושא עזה אינו מובן מאליו. אומנם בעקבות הסכמי אוסלו קטר הפכה למדינה המפרצית היחידה שאפשרה פתיחת נציגות ישראלית למסחר בשטחה, אך לא היה בכך כדי להעיד על טיב היחסים בין המדינות. גורמי משרד החוץ ששהו באותה תקופה בדוחה סיפרו על שיח מצומצם מאד, אם בכלל, בינם לבין בכירים בממשל הקטרי. למעשה, מעבר להיבט הסמלי לא נוצק תוכן ממשי ביחסים. מנקודת המבט הישראלית היה מדובר בהישג חשוב, אם כי במבחן התוצאה, היקף היחסים לא השתנה מהותית. קטר נזהרה שלא לפרוץ את גבולות השיח שמתנהל בעולם הערבי כלפי ישראל והסוגיה הפלסטינית, והמשיכה לדבוק באידיאולוגיה שעמדה בניגוד מובהק לאינטרסים הישראליים.

מציאות זו השתנתה באחת בעקבות תוצאות מבצע "צוק איתן" ב-2014. בדוחה ובירושלים הבינו שיש לנקוט מהלכים דרמטיים לשיקום הרצועה, ככלי מרכזי לבלימת סבב לחימה נוסף בין ישראל לחמאס. התפנית ביחסים בין שתי המדינות נבעה בראש ובראשונה מאינטרס משותף לעצור את ההסלמה בין עזה וישראל. מאז תום המבצע, מתנהל שיח חסר תקדים בין דוחה לירושלים, חרף היעדרה של כל נציגות ישראלית רשמית שם. התבטאותו של הבכיר הקטרי ב-2018 בדבר קשרי האמון השוררים בינו ובין מקבלי ההחלטות בישראל משקפת נאמנה את הקרבה המתהדקת בין שתי המדינות, לפחות בכל הקשור לסוגיה הפלסטינית. בתקופה בה קטר נתונה בבידוד על ידי שכנותיה המפרציות, והשיח הערבי ברובו דוחה על הסף נורמליזציה עם ישראל עד לפתרון הבעיה הפלסטינית, הנכונות הקטרית להתבטא באופן פומבי בדבר הקשרים עם ישראל איננה עניין של מה בכך.

מאמר זה משרטט את המהפך שחל ביחסים בין קטר לישראל ודן במעבר מתפיסה הדדית של עוינות לשיתוף פעולה יוצא דופן. טענתו המרכזית היא כי האינטרס המשותף של שתי המדינות למנוע עימות צבאי בין ישראל לחמאס, הוא שעומד בבסיס השינוי הדרמטי. ישראל איננה מעוניינת בסבב לחימה נוסף, ואילו קטר משתמשת בסכסוך לקידום מטרותיה הלאומיות: חיזוק מעמדה האזורי כמתווכת, וקניית נקודות אצל הממשל האמריקאי בשל תרומתה להפחתת להבות העימות ולשיקום עזה. המאמר סוקר את תולדות הקשר, את התהפוכות שחלו בו במהלך השנים ובעקבות אירועים מעצבים (כמו מלחמות ומבצעים צבאיים) ואת המגבלות שבמסגרתן הוא מתנהל. בנוסף, הוא דן באופק היחסים העתידי בין המדינות ובפוטנציאל הטמון בהם. לצד מקורות עיתונאיים ואקדמיים, המאמר

194 ראיין שקיימה המחברת עם בכיר בממשל הקטרי בדוחה, קטר, באוקטובר 2018.

195 הכסף הקטרי הועבר בשלוש פעימות: נובמבר-דצמבר 2018 וינואר 2019. בחודשים שלאחר מכן המשיכה קטר להזרים כספים לרצועת עזה לטובת תשלום משכורות, סיוע הומניטארי למשפחות וקידום פיתוח תשתיות.

מבוסס על שיחות רבות עם ראשי מערכת הביטחון הישראלית ועם גורמי ממשל בכירים שהיו מעורבים באופן ישיר או עקיף ביחסי ישראל-קטר.

ב. מדיניות-החוץ הקטרית

קטר היא מדינה קטנה באוכלוסייה ובשטח, המצויה בין שתי מעצמות יריבות - איראן וערב הסעודית. מיקומה הגיאוגרפי הייחודי מציב אותה בסביבה מאתגרת וקשה המאלצת אותה לאזן בין הכוחות השונים ככלי להבטחת הישרדותה. יחד עם זאת, השלטון הקטרי נהנה מחופש פעולה רחב יחסית בתחום מדיניות-החוץ, תודות לאוכלוסייה הומוגנית למדיי מבחינה דתית ואתנית (רוב אזרחי המדינה הם מוסלמים סונים), שאיננה מאתגרת את יציבותו.

בתקופת שלטון האמיר שיח' חליפה בן חאמד אל-ת'אני (1955-1972), קטר הייתה מדינה שולית בפוליטיקה האזורית וחסרת תחת כנפיה של שכנתה ערב הסעודית כפיצוי על חולשתה הצבאית הברורה, בוודאי ביחס למעצמות האזוריות. מדיניות זו השתנתה באחת בעקבות הדחת האב ועליית בנו חמד בן ח'ליפה אל-ת'אני לשלטון. סכסוכי הגבול בין ערב הסעודית לקטר, שהחלו ב-1992 ושהגיעו לשיאם ב-1995, הובילו לקרע בתוך מועצת שיתוף הפעולה במפרץ (ה-GCC). בשונה מאביו, השליט החדש היה מונע מתפיסה לאומית שבמרכזה הרצון לבדל את קטר מערב הסעודית באמצעות העמקת והרחבת מעמדה והשפעתה של מדינתו בזירה האזורית. הוא שחרר את קטר מהצל הסעודי והחל לקדם מדיניות-חוץ המאופיינת בגמישות, פרגמטיות ועצמאות. במקום לחסות תחת מטריית הביטחון הסעודית, קטר זכתה להגנה מקיפה מארה"ב, תודות לנוכחות בסיס אמריקאי בשטחה. אל-ת'אני הכיר בחולשתה הצבאית של מדינתו ולכן שם את הדגש על פיתוח עוצמה רכה המתבססת על שני מרכיבים עיקריים: יכולות כלכליות (גז ונפט) ורשת הטלוויזיה אל-ג'זירה.

בשונה משכנותיה המזוהות עם קו אידיאולוגי מסוים המשפיע על התנהלותן בזירה המזרח תיכונית, מדיניות-החוץ הקטרית היא חריגה בנוף הערבי, בשל הימנעותה העקבית מהשתייכות לגוש מדינות זה או אחר. חרף היותה קטנה וחלשה מבחינה צבאית, בוודאי ביחס למעצמות האזור, היא מסרבת לקבל את תכתיביהן, משום שמבחינתה עצמאותה המדינית היא אינטרס עליון. במהלך השנים, יצרה הנסיכות הקטנה יחסים עם מדינות וארגונים שונים, שחלקם נמצאים בקונפליקט מתמשך זה עם זה. כך למשל, קטר מנהלת קשרים הדוקים עם איראן, האחים המוסלמים וחמאס, במקביל ליחסיה המתהדקים עם ארה"ב וישראל. תמיכתה האידיאולוגית והכלכלית במדינות וארגונים חתרניים עוררה מורת רוח בקרב שכנותיה המפרציות, שהגיעה לשיאה בהטלת החרם עליה ב-2017. למרות המחיר הכבד ששילמה, קטר עומדת בנחישות אל מול הלחץ שמופעל עליה ומסרבת להגמיש את עמדותיה. יתרה מכך, היא רואה במשבר הזדמנות להוכיח את עצמאותה וחוסנה אל מול כוחות גדולים וחזקים ממנה.

לצד הפרגמטיות הפוליטית, מדיניות-החוץ הקטרית מאופיינת בחתירה מתמדת להרחבת והעמקת תדמיתה כמתווכת אזורית, וזאת לשם שתי מטרות מרכזיות: האחת, התמודדות עם אתגרי הביטחון, בבחינת "לא הורגים את השליח", והשנייה, שיפור השפעתה בזירה הבינלאומית והאזורית בפרט. חרף נחיתותה הדמוגרפית, הגיאוגרפית והצבאית, קטר מנסה לייצר חלופה למתווכות המסורתיות של האזור (ובראשן ערב הסעודית ומצרים), תוך שהיא משתמשת במנופיה הכלכליים. מאז מחצית העשור הראשון של שנות האלפיים, קטר הגבירה את מעורבותה בסכסוכים מקומיים (למשל, לבנון 2008, דרפור 2010 ותימן 2011)¹⁹⁶ ואף העניקה תמיכה כלכלית לקבוצות ג'יהאדיסטיות שהובילו להפלת משטר קדאפי ולאיתגור שלטון אסד בסוריה. בנוסף, היא העבירה סכומי עתק לשלטון מורסי במצרים כדי להבטיח את הישרדותו הפוליטית, ובכך הייתה המדינה הערבית היחידה שעמדה לצדו.¹⁹⁷

מנקודת המבט הקטרית, הקשר עם ארה"ב הוא בעל חשיבות עליונה, במיוחד בעת בה מוטל עליה חרם מצד בנות הברית הערביות של וושינגטון. במסגרת זו, קטר פועלת ללא הרף לשמירת העניין האמריקאי בה, תוך שימוש בשני כלים מרכזיים: האחד, אירוח של המפקדה האזורית של פיקוד המרכז האמריקאי. עבור האמריקאים מדובר במיקום אסטרטגי ללחימה נגד ארגוני הטרור במפרץ. קטר לא רק מאפשרת את השהות האמריקאית בשטחה, אלא גם מממנת אותה. במסגרת זו דווח ב-2018 כי קטר צפויה להשקיע סכום של 1.8 מיליארד דולר בשדרוג המפקדה.

¹⁹⁶ Sultan Barakat, "Qatari Mediation: Between Ambition and Achievement," *Brookings Doha Center*, Analysis Paper Number 12, November 2014.

¹⁹⁷ Faisal Mukhyat Abu Sulaib, "Understanding Qatar's Foreign policy, 1995-2017," *Middle East Policy* 24(4), Winter 2017.

לצד זאת, קטר רוכשת נשק אמריקאי בהיקפים אדירים. כך למשל, ב-2017 קטר סיכמה על רכישת 36 מטוסי F-15 בסכום של 12 מיליארד דולר. זאת לצד עסקאות רכש צבאי נוספות.¹⁹⁸ בתמורה לכך, ארה"ב מעניקה מטריה אסטרטגית לנסיכות הקטנה, שחיונית להישרדותה וקיומה ושמאפשרת לה למקד את מאמציה בזירה הדיפלומטית ולהגדיל את מוטת כנפי השפעתה באזור.

הכלי השני לחיזוק הקשרים בין דוחה לווינגטון הוא התקרבות קטרית לישראל. זאת במטרה לשקם ולשפר את תדמיתה בעיני הציבור האמריקאי והעומדים בראשו. במסגרת זו קטר תרמה 250,000 דולר לארגונים אמריקאים ציונים ופרו-ישראלים, שכרה יועץ תקשורת המזוהה עם הימין היהודי בארה"ב והחלה בהפעלת לובי נרחב בקהילה היהודית. בנוסף, היא אירחה מנהיגים יהודים בולטים מארה"ב שיש להם קשרים הדוקים עם הבית הלבן.¹⁹⁹

הנחת העבודה היא כי הלובי היהודי יוכל להוות משקל נגד לחרם המפרצי ולחדד את חשיבותה של קטר לאינטרסים האמריקאים במזרח התיכון. במובן זה, הקשר עם ישראל הוא חשוב ומשמעותי, משום שהוא מסייע לקטר להתנער מתדמיתה כמדינת טרור ולהצטייר כשחקנית מרכזית בהורדת להבות העימות בין חמאס לישראל, בשל יכולותיה לרסן את חמאס. ארה"ב מצידה ממשיכה לנהל קשרים הדוקים עם בית המלוכה הסעודי, בה בעת שהיא מכירה בערכה של קטר כמתווכת.

ג. יחסי ישראל-קטר, 1991-2009

העמדה הקטרית הייתה ועודנה מבוססת על דרישה לנסיגה ישראלית מלאה מהשטחים הכבושים ותמיכה בזכותו של העם הפלסטיני למדינתו, שתושג באמצעות משא ומתן מדיני.²⁰⁰ במהלך ישיבת הפתיחה של המושב ה-48 של מועצת השורא (המועצה המייעצת) בראשית נובמבר 2019, הצהיר האמיר בין חאמד אל-ת'אני כי "נורמליזציה של היחסים עם ישראל ללא פתרון צודק לבעיה הפלסטינית היא לא יותר מאשר אשליה".²⁰¹ יחד עם זאת, במהלך השנים קטר אימצה הסתכלות פרגמטית ביחסה לישראל, המוכתבת לאור האינטרסים הלאומיים שלה. שורשיו של תהליך זה נעוצים בשנות התשעים, במהלכן חל כרסום משמעותי בעמדה השוללת מגעים עם ישראל כל עוד לא באה לפתורונה המלא הבעיה הפלסטינית. קטר השתתפה בוועידת מדריד ומאותה עת ואילך החל תהליך איטי לקראת הפשרת היחסים עם ישראל.

זמן קצר לאחר תום מלחמת המפרץ הראשונה ב-1991, עמדתה הייחודית של קטר ביחס לשכנותיה התבטאה בנכונותה לשקול מחדש את מדיניות החרם הערבי על ישראל, באם היא תקפיא את הבניה בשטחים הכבושים. בעקבות הסכם אוסלו ב-1993 חלה התקדמות נוספת בין המדינות, במסגרתה רוכך הטון העוין כלפי ישראל בתקשורת הקטרית, נדונו אפשרויות של שיתופי פעולה כלכליים והחלה סדרה של מפגשים בין גורמים מישראל ומקטר. בשלהי 1994, נפגש בווינגטון סגן שר החוץ הישראלי יוסי ביילין עם השגריר הקטרי לארה"ב עבד אל רחמן.²⁰² באותה תקופה הקטרים היו מעורבים בשיחות הרב צדדיות שהחלו בעקבות ועידת מדריד, והיה עניין רב מצדם להיפגש עם נציגים ישראלים. לדברי ביילין, אל-רחמן יצא מגדרו במהלך הפגישה והבהיר שמדינתו תהיה שמחה לשתף פעולה ולסייע בתהליך המדיני. המסר שעלה מפגישה זו ומאלו שבאו בעקבותיה היה שהקטרים מעוניינים בהתקדמות בנתיב הפלסטיני-ישראלי, כדי שיוכלו למנף את קשריהם עם ישראל.

ב-1995, השתתף האמיר הקטרי בחתימת הסכם "אוסלו 2", ואף נוצרו יחסי מסחר עם ישראל שמשמעותם הייתה הכרה דה פקטו בקיומה. יתרה מכך, נציג של ממשלת קטר נכח בהלווייתו של רבין. באותה שנה נפתחה נציגות ישראל למסחר בדוחה, ובכך הפכה קטר למדינה המפרצית היחידה שאפשרה נוכחות ישראלית רשמית קבועה בשטחה. לדברי אלי אבירד, שעמד בראש הנציגות בשנים 1999-2001, הנציגות תפקדה ונתנה שירותים של שגרירות, אך לא

198 Karen DeYoung and Dan Lamothe, "Qatar to upgrade air base used by U.S. to fight terrorism," *The Washington Post*, 24 July 2018.

199 "Qatar funding pro-Israel US organizations," *Middle East Monitor*, 12 July 2018.

200 "Israel's efforts can't change history, Palestinian rights," *Qatar Tribune*, 5 March 2019.

201 "HH The Amir Inaugurates the 48th Ordinary Session of Shura Council," 5 November 2019.

הורשתה להניף את דגל ישראל וגם לא לקבוע שלט בכניסה.²⁰³ ב-1996, שמעון פרס, בתפקידו כממלא מקום ראש הממשלה, הגיע לביקור רשמי בקטר ומאותה עת ואילך ביקרו את המדינה נציגים ישראלים בכירים (ביניהם ציפי לבני כשרת חוץ ב-2008). ב-1997, דוחה אירחה את הוועידה הכלכלית של המזרח התיכון וצפון אפריקה, במסגרתה הייתה גם נוכחות ישראלית. מטרת הוועידה הייתה לקדם פתרון לסוגיה הפלסטינית בהמשך לוועידת מדריד.

מציאות זו של פגישות בין נציגי ישראל וקטר, כמו גם פתיחת נציגות ישראל למסחר בדוחה, הייתה אמורה לסלול את הדרך להתקרבות דרמטית בין המדינות, אך לא כך היה. חשיבות הפגישות הייתה נעוצה בעיקר בעצם קיומן, בעוד שבפועל לא חל שינוי משמעותי בסטטוס היחסים בין שתי המדינות. נציגי משרד החוץ הישראלי שעמדו בראש נציגות ישראל למסחר בדוחה דיווחו על חוסר נכונות עקבית של אנשי מפתח בקטר להיענות לבקשותיהם, קטנות כגדולות, ותיארו לא פעם את היחסים כמתוחים וטעונים. מחוץ לנציגות לא נתלה דגל ישראל, והתחושה הייתה שהקטרים לא רוצים את הנוכחות הישראלית בשטחם. לדברי יעקב הדס, שהיה הקונסול הכלכלי בקטר: "זו הייתה תקופה שאל-ג'זירה שידרה ללא הפסקה תמונות של חדרי מתים בשטחים. היה לנו ברור מה הם רצו: להפטר מאתנו. היה דיאלוג במישור הכלכלי ומעט במישור המדיני, אבל מה שהיה חשוב זו הנראות. הייתי מסתובב בדוחה כדי שיראו אותי. המטרה הייתה הישרדות: שלא יזרקו אותנו משם".²⁰⁴

במבחן המעשה, קיומה של נציגות ישראל למסחר לא הובילה לפריצת הדרך המיוחלת. דווקא בתקופה בה הייתה נוכחות ישראלית רשמית, קטר הפנתה כתף קרה לישראל ודחתה על הסף ניסיונות להעמקת הקשר. קטר קידמה אומנם קו עצמאי מול ישראל, אך היא עשתה זאת בצעדים מדודים ומוקפדים, תוך שהיא נמנעת שלא לאתגר יתר על המידה את התפיסה המקובלת בעולם הערבי באותה עת. ככלל, המדיניות הקטרית כלפי ישראל בשנות התשעים וראשית שנות האלפיים הייתה מורכבת. מצד אחד, קטר התבלטה בנכונותה להתחיל תהליך נורמליזציה עם ישראל בניגוד מוחלט לעמדת שכנותיה הערביות, ואף הבהירה שלא תיכנע לתכתיבן באשר לסוגיה זו. במסגרת זו נפגש בספטמבר 2000 ראש ממשלת ישראל אהוד ברק עם מקבילו הקטרי בוועידת המילניום של האו"ם.²⁰⁵ מצד שני, דווקא בגלל עמדתה החריגה בנוף הערבי, קטר מתחה ביקורת קשה על שורה של החלטות שהתקבלו על ידי ממשלת ישראל, כדי להוכיח את נאמנותה לאחיה הערבים, ובמיוחד לפלסטינים. כך, למשל, התקשורת הקטרית תקפה בחריפות את החלטת ראש הממשלה נתניהו לפתוח את מנהרות הכותל ב-1996, ואף נתנה רוח גבית לאזרחיה בהפגנותיהם נגד ישראל במהלך האינתיפאדה השנייה, החל בשנת 2000.²⁰⁶

במצבים מסוימים, קטר לא יכלה עוד לברוח מצילן הכבד של מעצמות האזור וישרה קו עם עמדתן. בנובמבר 2000 קטר אירחה את ועידת ארגון המדינות האסלאמיות. חברות הארגון, ובראשן סעודיה ואיראן, הבהירו שיחרימו את הוועידה כל עוד גורמים ישראלים רשמיים ממשיכים לפעול בשטחה של קטר. בתגובה ללחץ ולפרוץ האינתיפאדה השנייה, קטר החליטה על סגירת הנציגות הישראלית למסחר בדוחה.²⁰⁷ אלא שסגירת הנציגות לא שינתה מהותית את הקשרים בין דוחה לירושלים. אירוע זה היה בבחינת מס שפתיים שקטר הסכימה לשלם, אך בה בעת היא המשיכה בדיאלוג עם ישראל. חודש לאחר גירוש הדיפלומטים הישראלים משטחה, התנהלה פגישה חשאית בין שר החוץ הישראלי שלמה בן עמי ובכיר קטרי בג'נבה.²⁰⁸ בהמשך לכך, ב-2003 נפגשו בפריז שר החוץ הקטרי חאמד בן-ג'אסם ומקבילו הישראלי סילבן שלום, כדי לדון במפת הדרכים.²⁰⁹ שנתיים לאחר מכן, לאחר שישראל נסוגה מעזה, שוב נפתחה נציגות ישראל למסחר בדוחה. מהלך זה יצר את התשתית למפגש בין בן-ג'אסם לשרת החוץ הישראלית ציפי לבני, בשולי כנס האו"ם בניו יורק, אשר בהמשך הבשיל לביקורה ההיסטורי בקטר ב-2008, חרף התנגדותו הנחרצת של הרחוב הערבי.

203 שיחה של המחברת עם ח"כ אלי אבידר, ספטמבר 2019.

204 שיחה של המחברת עם יעקב הדס, נובמבר 2018.

205 Gawdat Bahgat, "The New Middle East: The Gulf Monarchies and Israel," *The Journal of Social, Political, and Economic Studies* 28(2), Summer 2003, p. 123.

206 Uzi Rabi, "Qatar's Relations with Israel: Challenging Arab and Gulf Norms," *The Middle East Journal* 63(3), Summer 2009, pp. 443-459.

207 Rabi, *ibid*.

208 שיחה של המחברת עם פרופ' שלמה בן עמי, אוקטובר 2018.

209 Rabi, *ibid*.

במהלך מלחמת לבנון השנייה (2006), קטר עמדה לצד לבנון וקראה לנסיגה ישראלית לקו הגבול הבינלאומי (הקו הכחול). היא ביקרה את ישראל על מדיניות לא-פרופורציונאלית ותרמה לשיקום ההריסות בלבנון. במקביל, קטר הקפידה לשמר את קשריה הדיפלומטיים והמסחריים עם ישראל, וטענה שהחתימה לשלום במזרח התיכון צריכה להיעשות בדרכים דיפלומטיות ולא בהתנגדות צבאית. שלוש שנים לאחר מכן, בדצמבר 2008-ינואר 2009, אותגרו שוב יחסי דוחה-ירושלים בעקבות מבצע "עופרת יצוקה". קטר התנגדה נחרצות לפעילות הישראלית בעזה והודיעה על סגירת נציגות ישראל למסחר בדוחה ב-2009, אך הציעה במקביל לתווך בין ישראל לחמאס. להחלטה על ניתוק הקשרים עם ישראל לא הייתה השפעה ממשית על המציאות בשטח, משום שבאותה עת היחסים בין המדינות היו ממילא מצומצמים ומוגבלים. ב-2010, הציעה קטר לחדש את יחסיה עם ישראל בתנאי שהיא תאפשר שליחת חומרי בניה לשיקום עזה ותכיר בתיווך הקטרי בסכסוך הישראלי-ערבי. ישראל סירבה להצעה זו בשל התנגדותו של נשיא מצרים דאז מובארכ, כמו גם בשל החשש שחמאס יעשה שימוש בסיוע הקטרי לצורך פעולות טרור נגד ישראל.

מנקודת המבט הישראלית, הקשר עם קטר בשנים 1991-2009 היה חשוב בעיקר בשל היותו אבן דרך ביחסיה של ישראל עם מדינות ערביות מוסלמיות שאין איתן יחסים רשמיים. לדברי יעקב הדס, המטרה הייתה "לשחרר את טבעת העוינות והחרם, ובאופן הזה לקחת את הנשק הכי חשוב של הפלסטינים: מניעת נורמליזציה עם המדינות הערביות-מוסלמיות".²¹⁰ בה בעת, קטר לא נתפסה כשחקנית מפתח בזירה האזורית שיכולה להוביל מהלכים דרמטיים לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי, בוודאי לא בתקופה ההיא. תשומת הלב הישראלית התמקדה באותה עת באיומים ביטחוניים, כמו איראן וחיזבאללה, ולכן העיסוק בקטר היה משני. לקטר לא היה צבא חזק, ואף לא השפעה ממשית בעולם הערבי. מכאן שחשיבות הקשרים הייתה בעיקרה סמלית, מבלי שתלו בהם תקוות מוגזמות.

ד. יחסי ישראל-קטר 2010-2019

1. התחום המדיני-ביטחוני

לא בכדי יש שמכנים את קטר "הילד הרע של המזרח התיכון". מאז האינתיפאדה השנייה, וביתר שאת במהלך האביב הערבי, קטר הפכה להיות גורם מסית ומתסיס המאיים על יציבותם של המשטרים הערביים וחותר תחתם. היא הובילה קו לעומתי המעודד רדיקליזם ותומך בפעילותם של ארגונים ג'האדיסטים, תוך שהיא משתמשת במשאביה הכלכליים וברשת אל-ג'זירה לשם כך. מדיניות זו בלטה במיוחד כלפי מצרים, שם היא נתנה גיבוי כלכלי ודיפלומטי נרחב לתנועת האחים המוסלמים במסגרת מאבקה להפלת שלטון מובארכ. השימוש המגמתי ברשת אל-ג'זירה, כמו גם זהותה האידיאולוגית של קטר עם ארגונים ומדינות המוגדרים על ידי מדינות המפרץ וישראל כאויבות, הובילה להתקרבות דרמטית בינה ובין תורכיה, ודחקה אותה אל מחוץ למעגל המדינות המפרציות הסוניות. ב-2014, ערב הסעודית ייסרה קו עם העמדה המצרית והכריזה על תנועת האחים המוסלמים כארגון טרור. ביוני 2017, היא כבר הובילה חרם חסר תקדים בחריפותו נגד קטר, בשל קרבתה לתנועה זו ולאיראן. מהלך זה, בו לקחו חלק שכנותיה המפרציות ומצרים, בודד את קטר והסב לה נזקים כלכליים ודיפלומטיים לא מבוטלים.

לצד תמיכתה באחים המוסלמים, קטר סיפקה תשתית כלכלית ענפה לחמאס והציעה בית למנהיגות הבכירה של הארגון, לאחר שזו נאלצה לברוח מדמשק עם פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה ב-2011. בין אלו שנהנו מחסותה היו חאלד משעל, ראש הלשכה המדינית של הארגון, סאלח אל-עארורי, האיש שאחראי על הקמת התשתיות הצבאיות בגדה המערבית, וכמה ממשוחררי עסקת שליט.²¹¹ במהלך מבצע "צוק איתן" (2014), קטר ותורכיה ניסו לתווך בין ישראל לחמאס, משימה אשר נדונה לכישלון כבר בשלביה הראשונים. על אף שזכתה לברכת הדרך של וושינגטון, היוזמה נשללה על הסף על ידי ממשלת ישראל, בשל הקרבה ההדוקה בין קטר לאויבותיה של ישראל. בבחירה שבין התיווך המצרי לתיווך הקטרי, לא היה צל של ספק בדבר ההעדפות הישראליות. זהות האינטרסים בין קהיר לירושלים בסוגיית עזה הובילו להסרת היוזמה הקטרית מעל סדר היום, ובכך נכשלו מאמצי קטר לייצר מנופי השפעה על הצדדים היריבים.

210 שיחה של המחברת עם יעקב הדס, נובמבר 2018.

211 Jack Khoury, "Palestinians Confirm: Top Hamas Officials Have Left Qatar at Country's Request," *Haaretz*, 5 June 2017;

אבי יששכרוף ואמיר תיבון, "דיווח: קטאר גירשה את חאלד משעל; חמאס מכחישי", *וואלה*, 6 בינואר 2015.

העוינות ההדדית בין ישראל לקטר קיבלה תפנית דרמטית בעקבות תוצאות המבצע. ההרס והחורבן שהותירו ההפגזות הישראליות בעזה הצריכו מלאכת שיקום ענפה ומקיפה, דווקא בעת שבה מדינות ערב קיצצו דרמטית את סיוען הכלכלי לפלסטינים. צה"ל אומנם הצליח להשיג את מרבית מטרותיו, ובראשן פגיעה אנושה ביכולת הצבאית של החמאס, אבל בה בעת התחדדה ההכרה שהמציאות הכאוטית ששוררת בעזה היא בבחינת חומר בערה, ואם לא תטופל כראוי, היא עלולה להתפתח לפעילות טרור נוספת נגד ישראל. קטר הייתה שותפה לתובנה זו והציעה סכום של למעלה ממיליארד דולר לשם עבודות השיקום ברצועה. מבחינתה, ההשקעה בעזה הייתה חלק ממחויבותה המוסרית והאידיאולוגית כלפי אחיה הפלסטינים. מעבר לכך, זו הייתה הזדמנות עבודה להפוך לגורם מרכזי בתיווך בין ישראל לעזה, במיוחד בתקופה שסעודיה ומצרים, המתווכות המסורתיות, הורידו פרופיל והתמקדו בעיסוק בענייניהן הלאומיים. באופן זה, קטר הדגישה וחיזקה את מעמדה באזור. אין ספק שישראל הייתה מעדיפה סיוע סעודי או מצרי, אך משלא נמצאה אלטרנטיבה אחרת, נוצרה התשתית לשיתוף פעולה חריג ויוצא דופן בין שתי המדינות על בסיס אינטרס משותף.

משמעות הדברים היא שהגורם המרכזי לשינוי העמדות בדוחה וירושלים היה הצורך הדחוף לבנות מחדש את עזה ובאופן זה לשחרר, ולו במעט, את סיר הלחץ בתוכו חיה האוכלוסייה המקומית. הנחת העבודה המשותפת הייתה ועודנה שמהלך זה יתרום להפחתת המוטיבציה של החמאס לבחור באופציה הצבאית, כאמצעי להסטת תשומת הלב הציבורית מהבעיות הקיומיות. בשורה התחתונה, שתי המדינות רוצות באותה תוצאה, אלא שכל אחת מונעת ממוטיבציה שונה: ישראל חותרת ליצירת שקט ביטחוני ברצועה, בעוד קטר משתמשת בסכסוך כאמצעי לשיפור השפעתה בזירה. ישראל מודעת היטב לכך שקטר אינה יכולה להוביל לפריצת דרך מדינית בסכסוך הישראלי-פלסטיני בשל מגבלות כוחה והשפעתה, אך אין בכך לבטל את חשיבותה כמתווכת. העובדה שקטר היא המדינה היחידה שמקציבה סכומי עתק חסרי תקדים לשם מטרה זו, בזמן שמדינות ערביות אחרות מדירות רגליהן מהאזור, דחפה את שתי המדינות זו לזרועות זו. ההבנה ההדדית שאם הן לא תפעלנה במשותף, תהיה בכך פגיעה מהותית באינטרסים הלאומיים שלהן, היא התשתית ליחסים. בנוסף, ישראל מניחה כי בהיעדר האופציה הקטרית, חמאס יהדק את קשריו עם איראן במסגרת ניסיונותיו להגדיל את מקורות המימון שלו.

במציאות הנוכחית, וחרף קריאתם של שרים בקבינט הישראלי להפלת שלטון החמאס (וביניהם שר הביטחון לשעבר ליברמן ושר החינוך לשעבר בנט), ישראל מגבה את המהלך ומסייעת לכסף הקטרי לזרועות. בעשותה כן, היא למעשה תורמת להמשך הישרדותו הפוליטית של חמאס. אומנם ישראל חזרה והצהירה בהזדמנויות שונות שהיא איננה מנהלת שיח עם החמאס, אך בפועל כן מתקיים שיח בין הצדדים, אלא שהוא נעשה דרך צינור תיווך, שכולל את קטר, מצרים ושליח האו"ם. בתום מבצע "צוק איתן" הוקם "המנגנון לשיקום ופיקוח רצועת עזה" (GRM), במסגרתו מתקיים שיתוף פעולה יוצא דופן בין האו"ם, ישראל והרשות הפלסטינית.²¹² תכליתו היא לאפשר שיקום ופיתוח פרויקטים ציבוריים בעזה, באמצעות העברת חומרי בניה לרצועה. עד כה הוקמו במסגרת זו שכונות מגורים, בתי חולים, מרכזי קהילה ועוד. על אף שאינה חברה בארגון, קטר היא שחקנית מפתח בתהליך זה, תודות למשאבים הכלכליים שהיא משקיעה בו. לצד מימון עבודות השיקום, קטר העבירה מיליוני דולרים לתשלום המשכורות במגזר הציבורי בעזה, ומימנה אספקה סדירה של סולר המאפשרת אספקת חשמל של עד שמונה שעות לתושבי עזה. כל זאת נעשה באישור ישראל. בנוסף, מונחת על השולחן האפשרות שקטר וישראל יפעלו לקידום הקמת נמל ימי מול חופי עזה ושדה תעופה בשטחה. יתרה מכך, נטען כי קטר מתווכת בין חמאס לישראל במשא ומתן על החזרת גופות החיילים הדר גולדין ואורון שאול וכן אזרחים ישראלים נוספים שנמצאים בעזה.

למעשה, מאז 2014 השיחות בין ישראל לקטר מתקיימות בתדירות גבוהה, כאשר במוקד שלהן עומדת סוגיית עזה. במבחן המציאות, מלאכת התיווך של מוחמד אל-עמדי, שגריר קטר לעזה, הצליחה למנוע שוב ושוב סבבי לחימה בין ישראל לחמאס, גם בעתות שבהן נראה היה שישראל איננה מוכנה להבליג עוד. במאי 2019, לאחר מטח כבד של 700 רקטות שנווה לעבר ישראל וגרמו למותם של ארבעה בני אדם, רבים בישראל דרשו מבצע צבאי שיוביל לשיקום ההרתעה. התחושה הייתה שהמלחמה תהפוך בקרוב לעובדה מוגמרת, גם אם המחיר לשני הצדדים יהיה כבד. אלא שגם במקרה זה התיווך של קטר, מצרים ושליח האו"ם, לצד סכומי עתק שקטר התחייבה להעביר לרשות הפלסטינית ולרצועת עזה, הובילו להסכם הסדרה.

²¹² [The Gaza Reconstruction Mechanism](#), An Agreement between the Government of Palestine (GoP) and the Government of Israel (Gol).

באופן אירוני, האסון ההומניטארי בעזה יצר פלטפורמה נדירה וייחודית במסגרתה האינטרסים המשותפים לדוחה וירושלים גוברים על יריבויות העבר ומספקים הזדמנות נדירה לבחינה מחודשת של יחסיהן. תפקידה הכפול של קטר ברצועה, הן כמשענת כלכלית והן כשחקנית מפתח בתיווך בין ישראל והחמאס, הפכו אותה לשותפה אסטרטגית של ההנהגה הישראלית בסוגיה מורכבת זו. נתניהו אומנם ספג ביקורת קשה בישראל על תמיכתו בהעברת מזוודות הכסף הקטריות לעזה בשל מה שנתפס כסיוע לאויב, אך עד כה הביקורת הזו לא חיבלה משמעותית בתהליך. ככל הנראה, מקבלי ההחלטות בישראל מוכנים להתמודד עם הלחץ הציבורי כדי למנוע את המלחמה הבאה. לדברי השר לשעבר לשיתוף פעולה אזרחי צחי הנגבי, "אם זו עזרה הומניטארית מוגבלת שיכולה למנוע הסלמה, זה לא מעניין אותנו מי מסייע, גם אם זו מיקרונזיה".²¹³ גם בקטר מודעים לכך שללא האישור מישראל, כספם לא היה מגיע לרצועה.

על חשיבות הקשרים בין המדינות ניתן ללמוד מכך שהם מתקיימים חרף מורת הרוח של נסיכויות המפרץ ומצרים, במיוחד מאז הטלת החרם על קטר ב-2017. מציאות זו, במסגרתה בודדה קטר על ידי שכנותיה, דחקה את ישראל לפינה מאד לא נוחה עבורה, בה מצופה ממנה לבחור צד. זאת בשעה שנטייתה הטבעית היא לנקוט עמדה ניטרלית כדי למנוע התנגשות בין אינטרסים סותרים: מצד אחד, ישראל תומכת במהלך שהובילו נסיכויות המפרץ, ובראשן ערב הסעודית, הן בשל רצונה להדק את הקשרים איתן והן בשל המטרה המוצדקת לשמחם הוטל החרם - הפסקת הקשרים בין קטר לארגוני טרור ולאיראן. בנוסף, ישראל מעוניינת בחיזוק קשריה עם מצרים, במיוחד ברובד הביטחוני. מצד שני, הכסף הקטרי הוכח כאמצעי יעיל לבלימת ההסלמה בין ישראל לחמאס. עד כה ישראל הצליחה לנתב בין הלחצים הצולבים, בין השאר באמצעות הנמכת פרופיל הפגישות בין נציגי ישראל וקטר. במסגרת זו, השיחות בין השגריר הקטרי והשר הנגבי (פברואר 2018)²¹⁴ וכן שר הביטחון ליברמן בקפריסין (יוני 2018),²¹⁵ הורחקו מעיני התקשורת הציבורית ודבר קיומן פורסם רק לאחר מכן. אלא שלא ברור כמה זמן תוכל ישראל לזגזג באופן הזה, ולכן העדפתה הברורה היא לסיום מהיר של המשבר.

2. התחום האזרחי

לצד שיתוף הפעולה המדיני סביב עזה, מתקיים שיתוף פעולה מסוים גם בזירה התרבותית-אזרחית. זירה זו מתייחסת לשני ממדים עיקריים: הסיקור התקשורתי ואירועי ספורט. אומנם מתקיימת פעילות אזרחית גם במישורים נוספים, כמו נוכחות ישראלית בכנסים בינלאומיים המתקיימים בקטר, אך ספק אם ניתן לראות בכך עדות משמעותית לאופי היחסים המשתנה בין שתי המדינות.

בכל הקשור לתחום התקשורת, עומדת רשת אל-ג'זירה במרכז היחסים בין ישראל וקטר. לאורך השנים, ישראל מתחה ביקורת קשה על הרשת בשל אופן הסיקור והתכנים המתייחסים לישראל, ויחד עם זאת אפשרה לה להחזיק משרד ומרכז פעילות בישראל. לא אחת עלתה בישראל התחושה שהדיווח ברשת הוא מוטה ומוטעה, במיוחד בתקופות בהן הייתה הסלמה בעימות הישראלי-עזתי. כך למשל, במהלך מבצע "עופרת יצוקה", אל-ג'זירה התמקדה בפגיעות בנפש וברכוש בצד הפלסטיני, בעוד הסיקור לגבי הנזק בישראל צומצם ומוזער. אומנם ניתנה לרש"א אביחי אדראעי, ראש מדור תקשורת ערבית בצה"ל, האפשרות להתראיין ולהציג את הזווית הישראלית, אך בעודו מתראיין הוצגו קטעים קשים לצפייה המתעדים את הפצועים והחורבן בעזה.

בנוסף, אל-ג'זירה שידרה ופרסמה מעת לעת כתבות שמטרתן הייתה ככל הנראה להציג את ישראל באור שלילי,²¹⁶ אם כי היא נתנה גם במה לאזרחים ישראלים, דוגמת ד"ר מרדכי קידר וד"ר נמרוד גורן.²¹⁷ הקו הניצי כלפי ישראל אף הוביל לתגובה קשה מצד נתניהו ב-2017. לדבריו, אל-ג'זירה התסיסה לאירועים אלימים בהר הבית וכתוצאה מכך משרדה בישראל עתיד להיסגר.²¹⁸ לא הייתה זו הפעם הראשונה שאפשרות זו נשקלה בכובד ראש. במהלך מבצע

213 שיחה של המחברת עם השר צחי הנגבי, אוקטובר 2018.

214 שם.

215 טל שלו, "פרסום ראשון: הפגישה החשאית של ליברמן ושר החוץ הקטארי בקפריסין", וואלה, 22 באוגוסט 2018.

216 איתמר אייכנר, "אל ג'זירה שידרה עדות מפורקת: 'חיסולת' בירות ילדים בשיחות בצה"ל", וואינט, 29 באוגוסט 2017.

217 Jonathan Cook, "US embassy relocation to Jerusalem 'a war crime'", *Al Jazeera*, 1 February 2017.

218 ישי הולנדר, "נתניהו: אפעל לסגירת משרדי אל ג'זירה בירושלים", *NRG*, 26 ביולי 2017.

"עופרת יצוקה", קטר סגרה כאמור את הנציגות הישראלית למסחר בדוחה וגירשה את הדיפלומטים הישראלים. בעקבות זאת, החליטה ישראל להטיל סנקציות על עובדי אל-ג'זירה בארץ, ובהן אי-חידוש ויזות לאלה מבינם שאינם ישראלים, הימנעות מהענקת ויזות לעובדים חדשים או לנציגים של אל-ג'זירה מקטר שירצו להגיע לישראל, ושליטת האישור להיכנס לתדרוכים או למסיבות עיתונאים של גופים רשמיים בישראל.²¹⁹

באשר לספורט, לאורך השנים קטר אירחה ספורטאים ומשלחות ישראליות במסגרת תחרויות בינלאומיות,²²⁰ חרף הביקורת שספגה מבית ומחוץ. קטר תרמה כספים להקמת אצטדיון הכדורגל בסחין, אם כי סביר להניח שתרומה זו נעשתה כדי לסייע לאזרחי ישראל הערבים, ואין בה כדי להעיד על שינוי עמדתה כלפי מדינת ישראל. נוכחותם של ספורטאים ישראלים בקטר הייתה חריגה בנוף הערבי, במיוחד אל מול הסירוב הסעודי לאפשר לשחקמטאים הישראלים להשתתף בתחרות הבינלאומית בשטחה ב-2018. יתרה מכך, חסן אל תאוואדי, ראש הוועדה המארגנת למשחקי המונדיאל בקטר, נפגש בדצמבר 2018 עם הרב האמריקני מארק שנייר כדי להתיעץ עמו באשר לאירוחם של אוהדים ישראלים ויהודים במונדיאל.²²¹ מדיניות זו משקפת את הפער בין השלטון לבין חלק מהאזרחים הקטרים המתנגדים להידוק הקשרים עם ישראל דרך אירועי ספורט. כך למשל, השתתפותו של דודי סלע, שחקן טניס ישראלי, בטורניר בקטר ב-2017 עוררה תגובות זועמות ברשתות החברתיות, במיוחד לנוכח הסמיכות בין אירוע זה להכרזה האמריקאית על ירושלים כבירת ישראל. חלק מהכותבים התייחסו להפרדה המתבקשת בין ספורט לפוליטיקה, אך טענו שבכל הנוגע לישראל - אין לכך מקום בשל המדיניות הישראלית כלפי הפלסטינים.²²²

3. התחום הכלכלי

לצד שיתוף פעולה ניכר בתחום המדיני סביב עזה, ושיתופי פעולה אזרחיים מסוימים ומוגבלים, הקשרים הכלכליים בין ישראל לקטר מצומצמים בהיקפם, ומתקיימים באחת משתי הדרכים הבאות: תיווך של גורמים שלישיים (לעתים בדרג מדינתית) וקשרים בין גורמים קטרים לחברות שאינן רשומות כישראליות. בעבר, עלתה אפשרות שישראל תרכוש גז טבעי מקטר, אך היא נפסלה בשלבים מוקדמים מסיבות שונות, ובראשן אי כדאיות כלכלית. כיום, כבעבר, השוק הקטרי מצומצם בהיקפו, בוודאי בהשוואה לשוק הסעודי אליו נשואות העיניים הישראליות, ולכן גם אם שיתוף הפעולה הכלכלי בין ישראל לקטר יתרחב, השפעתו על המשק הישראלי צפויה עדיין להיות מוגבלת.

ה. הפוטנציאל הטמון ביחסי ישראל-קטר

1. התחום המדיני

גם אם יש רצון ישראלי לפתח שיתופי פעולה עם קטר במישור המדיני, לקטר אין את המנופים הנדרשים ליצירת השפעה ממשית על הכוחות האזוריים, במיוחד מאז הוטל עליה החרם על ידי חלק ממדינות ערב. מזוודות הכסף אומנם הוכיחו את יעילותן בדחיית סבבי אלימות בעזה, אך מצרים וערב הסעודית היו ונותרו שחקניות מפתח בכל הנוגע לפריצת דרך מדינית בסכסוך הישראלי-פלסטיני. משמעות הדברים היא שכוחה של קטר מוגבל, ולכן ספק אם ניתן יהיה להיעזר בשירותיה הדיפלומטיים להיבטים נוספים שאינם נוגעים ישירות לעזה.

2. התחום הכלכלי

לקטר וישראל יש עניין משותף לפתח את הקשרים הכלכליים ביניהן, גם תחת המגבלות הקיימות. זאת במיוחד לנוכח העובדה ששתי המדינות חולקות אתגרים משותפים בתחומי האקלים והמחסור במים. בישראל פותחו טכנולוגיות פורצות דרך שיכולות לתת מענה לאתגרים אלו, למשל בתחום החיסכון ויעול השימוש במים. חברות ישראליות מציעות פתרונות בתחום טיהור מי שפכים ושימוש במים המטוהרים לחקלאות ולשתיה, צמצום אידי המים לאחר התפלתם, השקיות יעילות וחסכוניות במים של אצטדיונים ושטחים גדולים, טיהור המים המלוכלכים שמוצאים במהלך קידוחי הנפט, גידול הידרופוני המבוסס על מים מותפלים ועוד. בנוסף, הפיתוחים הטכנולוגיים הישראלים בתחום החקלאות המדברית יכולים לסייע רבות למאמץ הקטרי לפתח תוצרת חקלאית מקומית,

219 ברק רביד, "קטר ניתקה יחסים, ישראל בתגובה מקשה על אל-ג'זירה", הארץ, 31 בדצמבר 2008.

220 למשל, השתתפותה של הטניסאית שחר פאר בטורניר ב-2008 ואירוח נבחרת הכדוריד של התיכונים ב-2018.

221 איתמר אייכנר, "קטאר נערכת לארח אלפי יהודים וישראלים במונדיאל", וואינט, 24 בדצמבר 2018.

222 "Israeli tennis player's presence in Qatar infuriates citizens," *The National*, 7 January 2018.

במיוחד לנוכח מאמציה הכבירים לצמצם את ייבוא המזון ממדינות אחרות. גם בתחום האנרגיה החלופית ישנן טכנולוגיות ישראליות שיכולות להיות רלוונטיות לשוק הקטרי, ובהן פיתוח ישראלי שהופך את הפסולת הביתית לחשמל. בנוסף, קטר נערכת לאירוח המונדיאל ב-2022 והיא מגלה עניין רב בפתרונות ההוליסטיים שמציעות חברות ישראליות המתמחות ב"ערים חכמות". יתרון הבולט של החברות הישראליות נעוץ לא רק בטכנולוגיה המתקדמת, אלא גם בניסיון המוכח והמצטבר של המערכות הללו, במיוחד בתחום הביטחון. זהו יתרון מהותי וחשוב של החברות הישראליות על פני חברות אחרות.

מעבר לתחומים ספציפיים בהם מתבלטים היתרונות הישראליים, קטר מגלה עניין רב באופי החדשני והיזמי של המערכת הכלכלית בישראל. לימוד והבנת האופן בו ישראל מייצרת חדשנות ומיישמת אותה יכול לסייע רבות לקטר, במיוחד בעידן בו היא פועלת באופן נמרץ לפיתוח יכולות יצור עצמאיות ולשילוב האזרחים במגזר הפרטי. ידע זה אף יכול לשמש את קטר בפעולותיה ההומניטאריות ברחבי העולם. מנקודת המבט הישראלית, שיתוף הפעולה הכלכלי עם קטר חיוני בשני מישורים עיקריים: ראשית, קטר היא מעצמת נפט, ולתעשיות השונות בישראל, ובראשן תעשיית הפלסטיק, יש עניין במוצרים הכימיקליים שהיא מייצרת. שנית, קטר משקיעה סכומי עתק בפיתוח תעשייה והייטק. במובן זה, משאביה הכלכליים יכולים לסייע להתפתחותן וצמיחתן של חברות ישראליות, במיוחד חברות סטארט-אפ.²²³

3. התחום האזרחי

בהתבסס על המציאות הקיימת, לא צפויים שיתופי פעולה נרחבים במישור האזרחי. חלקים בציבור הקטרי מתנגדים להתחממות הקשרים עם ישראל ורואים בתהליך זה בגידה באינטרס הפלסטיני. אומנם הלשון העוינת כלפי ישראל רוככה באל-ג'זירה בשנים האחרונות, אך אין בכך להעיד בהכרח על שינוי מגמה משמעותי בעמדה השלטת כלפי ישראל. ישראל נתפסת כאחראית לסבל הפלסטיני, וכל עוד זהו הנרטיב הבולט, ספק אם ניתן יהיה לבנות גשרים בין שתי החברות. גם בצד הישראלי, היעדר ידע באשר לפעילותה של קטר בעזה, כמו גם מיתוגה כמדינת טרור, מקשים על יצירת קשרים אזרחיים. קטר כמעט שאינה מזכרת בשיח הישראלי, למעט אזכורים באשר להעברת הכספים לחמאס. במציאות כזו, המוטיבציה של אזרחים ישראלים לפעול למען דיאלוג משותף היא נמוכה. לפיכך, ללא שינוי באופן שבו מוצגות המדינות בזירה התקשורתית והפוליטית, היכולת לשנות את הנרטיב השלילי היא נמוכה ביותר.

1. השפעת הסוגיה הפלסטינית על היחסים הבילטרליים

מאז תום מבצע "צוק איתן", הסוגיה העזתית היא שמגדירה ומעצבת את יחסי דוחה-ירושלים. במסגרת זו, מתנהל דיאלוג קבוע, ממוקד ומתוחם בין שתי המדינות, שתכליתו העיקרית היא שיקום הומניטארי של הרצועה ככלי לדחיית עימות צבאי בין ישראל לחמאס. עד כה, על אף שפתרון, ולו חלקי, לבעיה הפלסטינית לא נראה באופק, השיח הישראלי-קטרי פורץ את מחסומי העבר ומצליח לבלום את ההסלמה בין ישראל לחמאס. לא זו בלבד, השלטון הקטרי מסיר עוד ועוד חסמים בקשריו עם ישראל. במסגרת זו, במהלך ביקורו בירושלים התראיין השגריר הקטרי לעזה לסוכנות הידיעות רויטרס ופרש את עומק השינוי ביחסי המדינות, כמו גם את שותפות האינטרסים ביניהן. דומה כי ריאיון זה נועד לפנות אל הציבור הישראלי במטרה להכשיר את הקרקע לנורמליזציה. במהלך הריאיון, אמר השגריר כי זהו אחד מביקוריו הרבים בישראל (למעלה מ-20 מאז 2014). הוא הדגיש כי הכסף שמעבירה מדינתו לעזה מפוקח ומנוטר כך שישמש רק לצרכים הומניטאריים, אמירה אשר נועדה, ככל הנראה, להפחית את החשש בקרב הציבור הישראלי שהסיוע הקטרי משמש את חמאס לפעולות טרור ובניית מנהרות. בנוסף, השגריר ציין כי קטר הפסיקה לארח את סלאח אל-עארורי, סגן ראש הלשכה המדינית של חמאס, בעקבות לחץ ישראלי-אמריקאי.²²⁴

223 שיחה עם יצחק גל, מומחה לכלכלות המפרץ וחוקר במכון מיתווים, נובמבר 2018.

224 Dan Williams, "Qatar says Gaza aid spares Israel war, shows Doha does not back Hamas," *Reuters*, 22 February 2018.

אין ספק שריאיון כזה, שהתקיים בבירת המדינה הציונית, הוא חריג ונדיר. הוא מתווסף לנכונות הקטריית לארח ספורטאים ישראלים על אדמתה במסגרת תחרויות בינלאומיות, מבלי לגמגם או להתנצל על כך. אומנם הציבור הקטרי מביע בחלקו התנגדות למחנות אלו, אך דומה כי עדיין לא מדובר במסה קריטית שיכולה להעיב על התפתחות היחסים. ככלל, סביר להניח שהיחסים הכלכליים ימשיכו להיות מוגבלים בטיבם והיקפם כל עוד אין התקדמות בשיחות ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. בדומה למדינות ערב אחרות, נושא זה היה ונותר מכשלה ממשית בפני מימוש הפוטנציאל, בשל העוינות המקומית לתוצרת ישראלית. ואולם, סביר להניח שככל שיגבר הצורך הקטרי להשתמש בטכנולוגיה ובידע הישראלי, כך תגבר הנכונות למצוא מסלולים עוקפים לשיתופי פעולה, גם ללא שינוי ממשי בסטטוס הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

הסוגיה הפלסטינית ממשיכה להיות גורם המעכב משמעותית את היכולת למצות את הפוטנציאל הטמון בקשרים בין ישראל לקטר. קטר חוזרת ומדגישה שעד שהיא לא תבוא על פתרונה באמצעות מדינה לפלסטינים, לא יהיה שלום מלא בין המדינות. במהלך נאומו בוועידת הביטחון במינכן ב-2019, הדגיש שר החוץ הקטרי שמתן הזכויות לעם הפלסטיני זו סוגיה מרכזית במדיניות-החוץ הקטריית ושלא ניתן לעקוף אותה.²²⁵ משמעות הדברים היא כי הסכסוך הישראלי-פלסטיני מהווה תקרה להתפתחות היחסים בין ישראל לקטר. עם זאת, המציאות הנפיצה בעזה היא שהובילה מלכתחילה לשינוי בקשרי שתי המדינות. אלמלא הצורך הדחוף לשקם את עזה כדי למנוע מלחמה, כמו גם ההכרה במרכזיות ישראל וקטר להקלת המשבר ההומניטארי, שיתוף הפעולה בין ירושלים לדוחה לא היה מתקיים. הסוגיה הפלסטינית מכתובה את גבולות היחסים הביטורליים, אך בה בעת היא גם הפלטפורמה שעל בסיסה הם נוצרו.

ז. סיכום

בחינה כוללת של היחסים בין דוחה לירושלים מצביעה על כך ששיתוף הפעולה ביניהן מתקיים מרבית הזמן במקומות של "אין ברירה", קרי: בתחומים בהם צרכי השעה גוברים על אידיאולוגיה וריחוק תרבותי-דתי. אלו יחסים פונקציונאליים ונקודתיים שתכליתם העיקרית כיום היא השגת שקט בעזה באמצעות סיוע כלכלי והומניטארי. גם אם קיים פוטנציאל להרחבה והעמקה של הקשרים בין המדינות, יהיה קשה לממש אותו בטווח זמן הנראה לעין. אומנם קטר מנהלת מדיניות-חוץ עצמאית ומסרבת להיכנע לתכתיבי המעצמות האזוריות, אבל היא אינה חזקה דיה כדי לעמוד לבדה אל מול התפיסה השלטת המתנגדת לקשרים רשמיים עם ישראל כל עוד הכיבוש נמשך. יתרה מכך, לא בטוח שאילו מעמדה בזירה האזורית היה שונה, היא אכן הייתה נוהגת כך, לאור האנטגוניזם כלפי ישראל בקרב חלקים לא מבוטלים בציבור הקטרי.

מנקודת המבט הישראלית, לקטר יש חשיבות גדולה בכל הנוגע לחמאס ועזה, אבל אי אפשר להתעלם מעברה ומקשריה הנוכחיים עם אויבי ישראל. נקודה זו אינה רלוונטית למישור הכלכלי, משום של ישראל יש עניין לפתח את שיתופי הפעולה המסחריים חרף מגבלה זו, אך היא בוודאי משפיעה על הקשרים האזוריים בין שתי המדינות, כמו גם על שיתופי הפעולה הביטחוניים והמדיניים. לציבור הישראלי, כמו גם למערכת הביטחון, ישנה עדיין חשדנות ורתיעה מהרחבת היחסים, בוודאי כל עוד קטר לא נסוגה מקשריה עם איראן והאחים המוסלמים. הנטייה הישראלית הייתה ועודנה לבסס ולהדק קשרים עם מצרים וערב הסעודית, ולפנות לקטר רק במצבים בהם אין חלופה אחרת שיכולה לקדם את האינטרסים הישראליים. בסופו של דבר, היחסים עם דוחה הם חלק ממציאות לא נוחה ובעייתית עבור ישראל, אך זוהי המציאות אתה יש להתמודד.

במידה שהחרם המפרצי על קטר יימשך, ישראל תתקשה לשמר את מתכונת היחסים הנוכחית. אומנם עד כה היא הצליחה לתמרן בין הצדדים היריבים, אך לא מן הנמנע שתגיע השעה בה נסיכויות המפרץ ומצרים יהיו פחות סבלניות כלפי הקשר המתהדק בין ישראל לקטר. לנוכח חשיבותן האסטרטגית של ערב הסעודית ומצרים לאינטרסים הישראליים, מציאות זו עלולה להטיל צל כבד על המהפכה השקטה ביחסי ירושלים-דוחה. ישראל לא תוכל לקדם את יחסיה עם קטר בניגוד לעמדת מרבית העולם הערבי, ולכן שיתוף הפעולה בין שתי המדינות ימשיך להתמקד בסוגיית עזה.

225 Tova Lazaroff, "Qatar: Palestinian issue core stumbling block to ties with Israel," *The Jerusalem Post*, 17 February 2019.

בסיכומו של דבר, יש עוד כברת דרך ארוכה עד להכרה דיפלומטית רשמית בין המדינות, אך אין בכך בכדי לבטל את השינוי ביחסיהן. תוך שנים ספורות, הפכו ישראל וקטר ממדינות עוינות שנמצאות משני צדי המתרס, לשותפות אסטרטגיות בעיצוב הזירה העזתית. אין משמעות הדברים שקטר התנערה מקשריה ההיסטוריים עם אויבי ישראל, אלא שהסתכלותה על הסוגיה הפלסטינית איננה נשענת עוד על מושגים בינאריים של תוקפן וקורבן, אלא על הכרה באחריותם ההדדית של הגורמים השונים למשבר בעזה. באשר להנהגה הישראלית, סביר להניח שעמדתה החשדנית כלפי קטר תמשך גם בשנים הקרובות. יחד עם זאת, בניגוד לעבר, חשדנות זו איננה פוסלת על הסף את היחסים עם קטר, אלא קובעת את הגבולות שלהם.

ישראל ומרוקו: שיתופי פעולה עם שורשים

עינת לוי

א. מבוא

כמיליון יהודים מרוקאים חיים היום בישראל ועשרות אלפי ישראלים מבקרים במרוקו בכל שנה לצרכי תיירות, עסקים, או ביקור משפחתי. לאור מציאות ייחודית זו, יש ציפייה כי מערכת היחסים בין ישראל למרוקו תהייה חמימה ומיוחדת. והאמת, שהיא אכן כזו, ויש אינספור דוגמאות מפתיעות לשיתופי פעולה שאי אפשר למצוא כדוגמתם ביחסי ישראל עם מדינות ערב והאסלאם האחרות. ובכל זאת, שיתוף הפעולה בין ישראל למרוקו עדיין רחוק מלממש את הפוטנציאל הגלום בו. הוא מוגבל תחת תקרת הזכוכית של הסכסוך הישראלי-פלסטיני ומושפע מפעילותן של תנועות החרם במרוקו.

מערכת היחסים בין ישראל למרוקו לא נחקרה כראוי מאז אוקטובר 2000, עת נותקו היחסים הרשמיים בין המדינות, ומאמר זה בא לתרום ולו במעט לבירור תמונת היחסים הקיימת והאפשרית. במאמר זה אבקש להאיר מחדש את מערכת היחסים שבין ישראל למרוקו, היסודות המרכיבים אותה והאופן שבו המשיכה להתפתח על אף ניתוק היחסים. המאמר כולל ארבעה חלקים: החלק הראשון כולל רקע היסטורי, חברתי ופוליטי על מרוקו והידידות הישראלית-מרוקאית כפי שהתגבשה לאורך השנים; החלק השני עוסק באינטרסים ובמאפיינים של שיתוף הפעולה בין שתי המדינות וניתוח הפוטנציאל העתידי, תוך התייחסות לתחום המדיני, הביטחוני, הכלכלי-עסקי והאזרחי; החלק השלישי כולל מיפוי של שיתוף הפעולה הנוכחי בין ישראל למרוקו; והחלק האחרון עוסק בהשפעת הסכסוך הישראלי-פלסטיני על יחסי המדינות.

ממצאי המאמר מתבססים על מקורות תקשורתיים ישראלים, מרוקאים, ערביים ומערביים ועל נתונים סטטיסטיים גלויים. כמו כן, בוצעו ראיונות עומק עם מומחים מהאקדמיה, הדיפלומטיה והמגזר הפרטי שקיימו ועדיין מקיימים שיתופי פעולה בין שתי המדינות. האתגרים העיקריים מבחינת המקורות היו היעדר מחקרי מיפוי וניתוח, הקושי לאתר את שיתופי הפעולה הרבים המתקיימים באמצעות גורם שלישי, וחשש מצד גורמים מרוקאים וישראלים להתראיין לאור רגישות הנושא.²²⁶

ב. רקע היסטורי, חברתי ופוליטי על מרוקו ויחסיה עם ישראל

מרוקו, או בשמה הרשמי אל-ממלכה אל-מע'רביה, הוקמה ב-1956 בצפון אפריקה, באזור המכונה "המגרב". כיום, חיים בה כ-34 מיליון איש, 99 אחוזים מהם מוסלמים סונים. המערכת הפוליטית במרוקו ממשיכה להתפתח באיטיות ובזהירות ממונרכיה ריכוזית למונרכיה פרלמנטרית. המלך ממשיך לשמור על רוב סמכויותיו הביצועיות, אולם הפרלמנט וראש הממשלה נבחרים בבחירות דמוקרטיות.

מאז עלייתו ב-1999, מלך מרוקו מחמד השישי מוביל שינויים ניכרים בזירה הפנימית ובכלל זה פיתוח תשתיות בפרפריות, ליברליזציה של המגזר הפרטי, פיתוח החברה האזרחית, פיתוח התשתית הפיננסית, והוזלת עלויות המחיה. כתוצאה מכך, הכלכלה נמצאת במגמת צמיחה. מרוקו צלחה את אירועי האביב הערבי בקלות יחסית, בין היתר בזכות צעדי הליברליזציה שהמלך קידם במסגרת התיקון לחוקה מיולי 2011. צעדים אלה כללו את שינוי שיטת הבחירה של ראש הממשלה, ממינוי על ידי המלך למינוי מנהיג המפלגה שניצחה בבחירות הכלליות; הרחבת חופש הפעולה של ארגוני חברה אזרחית; וקידום חקיקה הנוגעת למעמד האישה במסגרת חוק משפחה חדש (2004).

226 רשימת המראיינים למחקר כוללת את: פרופ' ברוס מדי-וויצמן, מרכז משה דיין, אוניברסיטת ת"א; פרופ' מיכאל לסקר, החוג למזרח תיכון ואסלאם, אוניברסיטת בר-אילן; ליאור בן דור ויפית עזר, משרד החוץ; משה צרפתי, מומחה לתיירות ישראלית במרוקו; יוסי פיישר, מומחה לתיירות, בעלי חברת Vision Hospitality & Travel; רפאל בן-לולו, קולנוען; רוני סבאג, בעל חברה לשעבר לייצור דודים וייצואם למרוקו; שמעון וענונו, יזם בתחום החקלאות במרוקו; ויזם מרוקאי שבחר להישאר בעילום שם.

במקביל, לצד רפורמות ליברליזציה כלכליות וחברתיות, המלך ממשיך לפעול על מנת לחזק את מוקדי הכוח שלו באמצעות חיזוק הצבא ומינוי מקורבים לעמדות מפתח.²²⁷

מאז 2011, שולטת במרוקו מפלגת הצדק והפיתוח (PJD), מפלגה אסלאמיסטית מתונה, שמתנגדת לנורמליזציה עם ישראל. התנגדות זו באה לידי ביטוי באוגוסט 2013, כאשר המפלגה הגישה יחד עם מפלגות נוספות הצעת חוק לאיסור הקשר בין מרוקו וישראל. הצעה זו לא עברה בסופו של דבר אך ביטאה את רוח התקופה.²²⁸

בתחום יחסי החוץ, מרוקו פועלת במספר מעגלים מקבילים: האפריקאי, הערבי והבינלאומי. מבחינת המעגל האפריקאי, מרוקו חוזרת לאחרונה לאפריקה לאחר למעלה משלושים שנות היעדרות ממסגרותיה הפורמליות, ופועלת לחיזוק מעמדה בפורומים אפריקאים דוגמת איחוד מדינות אפריקה (AU) וארגון מדינות מערב אפריקה (ECOWAS). מרוקו פרשה מאיחוד מדינות אפריקה ב-1984, בעקבות ההכרה שהעניק הארגון לרפובליקת סהרה הערבית הדמוקרטית (SADR), מדינה שהוקמה באזור הסהרה המערבית, אשר לטענת מרוקו נמצא בריבונותה. מבחינת המעגל הבינלאומי, מרוקו ממשיכה לפעול לחיזוק קשריה עם הקהילה הבינלאומית בכלל ועם ארה"ב והאיחוד האירופי בפרט, על אף מתחים העולים מפעם לפעם בעיקר על רקע הסכסוך באזור הסהרה. לעומת זאת, בכל הקשור למערכת הבין-ערבית, מרוקו מצמצמת בשנים האחרונות את פעילותה. שינוי זה נובע, ככל הנראה, מכך שהזירה הבין-ערבית אינה מספקת למרוקו מענה לצרכיה המרכזיים – המשך הפיתוח הכלכלי והחברתי והבטחת האינטרסים המרוקאיים באזור הסהרה.²²⁹ למרות זאת, למרוקו בנות ברית משמעותיות במערכת הערבית ובראשן ערב הסעודית, ירדן ומדינות המפרץ (חברות המועצה לשיתוף פעולה במפרץ, ה-GCC). מדינות ה-GCC מכירות בריבונות המרוקאית על הסהרה ומעניקות סיוע כלכלי למרוקו. מרוקו מצדה מעניקה סיוע צבאי לערב הסעודית בתימן ופועלת לסייע כמתווכת בסכסוך בין מדינות המפרץ לקטר.²³⁰

מבט פנימה אל החברה המרוקאית חושף את המגוון החברתי המרכיב אותה ואף את השסעים המאפיינים אותה. שתי קבוצות אתניות עיקריות מרכיבות את החברה המרוקאית, ערבים ואמזיג'ים. האחרונים ידועים גם בשמות "ברברים" או "שלוחים", הם תושביה הראשונים של מרוקו וצפון אפריקה ומהווים על פי הערכות שונות בין 50 ל-60 אחוזים מהאוכלוסייה. עם קבלת עצמאותה ב-1956, אימצה מרוקו זהות ערבית לאומית ואילו המורשת האמזיג'ית נדחקה לשוליים. הדרה זו הובילה להתעוררות מחאה אמזיג'ית, הקוראת לשיפור הייצוג התרבותי האמזיג'י בנרטיב המרוקאי הלאומי וצמצום פערים בין מרכז לפריפריה, שרובה מיושב על ידי אוכלוסיה אמזיג'ית. מאז עלה מחמד השישי לשלטון, הוא פועל לשיפור המצב במטרה להשקיט את המחאה ולהבטיח את יציבות הממלכה.²³¹ יחד עם זאת, הדרך לצמצום הפערים והגברת הייצוג האמזיג'י בציבוריות המרוקאית עוד ארוכה. כך, לדוגמה, אסור במרוקו לקרוא לילד בשם אמזיג'י, מה שגורם לאזרחים האמזיג'ים של מרוקו להחזיק בשני שמות – האחד ערבי והשני אמזיג'י. כמו כן, מזה כשנתיים סוערת במרוקו מחאת תושבי הריף, שבמרכזה סוגיית הזנחת הפריפריה הצפונית.²³²

227 מאז החל מחמד השישי בתהליך הדמוקרטיזציה ב-2001, המושלים המקומיים זכו לסמכויות רבות יותר, אולם מכיוון שהמושלים המקומיים ממונים על ידי המלך עצמו, הדבר מביא בסופו של דבר לחיזוק כוחו. דוגמה נוספת לכוחו של המלך בדמוקרטיה המרוקנית, באה לידי ביטוי במעורבותו בגיבוש קואליציות ממשלתיות. כך, באפריל 2017 אישר המלך קואליציה חדשה, לאחר שבנקיראן, ראש הממשלה הנבחר ממפלגת ה-PJD, נכשל במשימתו לגבש קואליציה. המלך פיטר את בנקיראן ומינה תחתיו את מספר שתיים במפלגה, סעד אדין אל-עות'מאני, שמכהן היום כראש ממשלה ונחשב חלש יותר מקודמו.

228 Vish Sakthivel, "Morocco Plays with Anti-Normalization," *The Washington Institute*, 13 December 2013.

229 "The World Bank in Morocco," *World Bank*, April 2017.

230 ראיון עם יזם מרוקאי (שם חסוי), 15 בדצמבר 2017; איילת לוי, "מרוקו: החזרה לאיחוד האפריקני וההתרחקות המתמשכת מהליגה הערבית," *אפריקה - התכנית לחקר אפריקה, אוניברסיטת ת"א*, 23 במאי 2017.

231 בין הצעדים שננקטו ראוי לציין את הקמת מרכז IRCAM ברבאט, הפועל לשימור המורשת האמזיג'ית, תיקון תכניות החינוך, עידוד מחקר בתחום המורשת האמזיג'ית, והחייאת השפות האמזיג'יות. כמו כן, האיסור על שימוש בשפות האמזיג'יות בערוצי הטלוויזיה הממלכתיים בוטל, וכיום השפות האמזיג'יות נלמדות בכ-50% מבתי הספר היסודיים במדינה.

232 איילת לוי, "העם דורש את התערבותו של המלך," *הפורום לחשיבה אזורית*, 27 ביוני 2017.

השסע הערבי-אמזעי' בחברה המרוקאית רלוונטי ליחסי ישראל-מרוקו לאור הקשר ההיסטורי והתרבותי שבין היהודים לבין האמזע'ים במרוקו. במאות הראשונות לספירה, שבטים אמזע'ים רבים התגיירו ועד היום רואים ביהדות חלק מהמורשת האמזע'ית. על פי סיפור עם אמזעי' ידוע, מנהיגה אמזעי' ידועה, כאהינה שמה, הייתה יהודייה שנלחמה בפלישת צבאות ערב למרוקו. כמו כן, נכון להיום יש יהודים ממוצא אמזעי' החיים בישראל ואלה נתפסים על ידי האמזע'ים שבמרוקו והאמזע'ים בכלל כתפוצה אמזעי'ית לכל דבר. כיום יש מי שרואה בקשר היהודי-אמזעי' ברית כנגד אויב ערבי משותף. ישנם פעילים אמזע'ים שרואים בישראל כמודל לחיקוי, כמי שהצליחה להחיות את מורשתה הנכחדת כנגד כל הסיכויים ותוך כדי מאבק בערבים. הקשר הישראלי עם פעילים אמזע'ים עורר בעבר, וממשיך לעורר גם היום, ביקורת באמצעי התקשורת במרוקו ומחוצה לה. המבקרים רואים זאת כקשר בעל אופי חתרני, שמכוון נגד הזרם הערבי כמו גם האסלאמיסטי במרוקו.²³³

הידידות הישראלית-מרוקאית החלה כבר בסוף שנות ה-50, על רקע הצורך להסדיר את עליית היהודים ארצה, שהתחזק עוד יותר בעקבות טביעת אניית המעפילים אגוז בינואר 1961. בהמשך, היחסים בין מרוקו וישראל התחממו על רקע התחזקות גמאל עבד אל-נאצר והאידיאולוגיה הפאן-ערבית שקידם, אשר איימו על ישראל ומרוקו כאחת. באוקטובר 1963, חתמו מרוקו וישראל על עסקת נשק "סיבובית" (דרך איראן). מטוסי מיסטר וטנקים צרפתיים עשו את דרכם מישראל למרוקו כדי לסייע במלחמה נגד אלג'יריה, שזכתה לסיוע מצרי.²³⁴ האמון בין ישראל ומרוקו הלך והתחזק, עד שב-1976 המלך חסן אירח בפעם הראשונה ראש ממשלה ישראלי. היה זה יצחק רבין, שהגיע לבחון את האפשרות שמרוקו תסייע לקדם דיאלוג בין ישראל למצרים. שנה לאחר מכן, מרוקו אירחה פגישה חשאית בין שרי החוץ של ישראל ומצרים, אשר סללה את הדרך לביקור המפורסם של סאדאת בישראל. בראשית שנות ה-90, הסכמי אוסלו אפשרו ליחסים בין שתי המדינות להתפתח ולהתרחב, כאשר בספטמבר 1993 רבין ופרס ביקרו במרוקו בדרכם חזרה מטקס החתימה על הסכם הצהרת העקרונות עם אש"ף בווינגטון, על מנת לקדם כינון יחסים רשמיים בין ישראל למרוקו. עם שובם ממרוקו חלה התחממות והחלה תקופה של שלום כלכלי בין המדינות. הכוונות המרוקאיות באו לידי ביטוי במינויו של סרג' ברדוגו, מנהיג הקהילה היהודית, לשר התיירות, ובביקור משלחת מנהלי חברות כלכליות מרוקאיות גדולות בישראל.²³⁵

ב-1994 החל מעין ירח דבש ביחסי ישראל-מרוקו, שנמשך שש שנים. בסוף אוקטובר 1994, אירח חסן השני את ועידת קזבלנקה, שבה לקחו חלק מנהיגים ואנשי עסקים מישראל וממדינות ערב, כחלק מסדרת ועידות כלכליות אזוריות, שנועדו לקדם שותפות כלכלית בין מדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה. בסיום הועידה פורסמה הכרזת קזבלנקה, שבה הוכרז על סיום החרם הערבי על ישראל, ובעקבות כך פתחו ישראל ומרוקו משרדי אינטרסים ברבאט ובתל אביב.

מות המלך חסן השני ב-1999, כישלון ועידת השלום בקמפ דייוויד ב-2000, ופרוץ האינתיפאדה השנייה בעקבות זאת, הביאו להתקררות היחסים בין ישראל למרוקו. היחסים הדיפלומטיים הרשמיים נותקו והמלך החדש, מחמד השישי, העדיף להקדיש את עיקר מרצו לביסוס שלטונו ולמתן מענה על אתגריה המרכזיים של מרוקו: התחזקות האסלאמיזם, סוגיית הסהרה ואתגרי הפיתוח. כדי להתמודד עם אתגרים אלה, נקט המלך מספר צעדים, ביניהם: השקעה עצומה בפרויקטים לפיתוח תשתיות במרוקו (מבצע חשמל ומים לכל בית), צמצום האבטלה, חיזוק תשתיות חינוך ובריאות, שיפור מעמד האישה, צעדי ליברליזציה במבנה ותפקוד המערכת הפוליטית, והכרה במורשת האמזעי'ית. באקלים הפוליטי שנוצר במרוקו לנוכח התחזקות האידיאולוגיה האסלאמיסטית, כמו גם המבוי הסתום המאפיין את התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים בשנים האחרונות, שיפור ביחסים הרשמיים בין ישראל למרוקו נראה רחוק מאוד. עם זאת, כדאי לשמור על אופטימיות זהירה, כזו שתאפשר למנף את ההזדמנויות שקיימות כבר כעת ולזהות הזדמנויות חדשות ועתידיות, שעשויות להפוך רלבנטיות בהינתן שינויים במציאות האזורית.²³⁶

233 Bruce Maddy-Weitzman, "Morocco's Berbers and Israel," *The Middle East Quarterly*, 2011.

234 Yossi Alpher, "Periphery: Israel's Search for Middle East Allies (London: Rowman & Littlefield, 2015).

235 שמואל שגב, הקשר המרוקני (תל-אביב: שמואל שגב, 2008):

"Rabin and Peres Visit Morocco Amid Hope for Diplomatic Ties," *JTA*, 14 September 1993.

236 Vish Sakthvel, "Morocco Plays with Anti-Normalization," *The Washington Institute for Near East Policy*, 13 December 2013.

ג. הפוטנציאל לשיתוף הפעולה בין ישראל ומרוקו

פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל ומרוקו נותר לאורך השנים לא-ממומש, למעט ירח הדבש הקצר בשנים 1994–2000. שש השנים ההן היו טעימה משיתוף פעולה שיכול היה להיות. מאז, שיתוף הפעולה נותר מוגבל ותלוי בהתקדמות בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני ובהתפתחויות פוליטיות וחברתיות במרוקו, בישראל ובאזור. על מנת לאמוד את פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל למרוקו, יש לשים לב לשישה אינטרסים ומאפיינים העומדים בלב הקשר בין ישראל ומרוקו:

הקשר היהודי-מרוקאי - היהדות אינה זרה למרוקו ולמעשה נתפסת כחלק מהמורשת המרוקאית בזכות אלפיים שנות היסטוריה משותפת במרוקו. בסוף שנות ה-40 הייתה הקהילה היהודית במרוקו הגדולה ביותר בעולם הערבי וכללה כ-270,000 יהודים. ההגירה הגדולה של חלק מקהילה זו לישראל באמצע שנות ה-50 הביאה ליצירת קשר אישי בין גורמים רשמיים ישראלים ומרוקאים. הקהילה היהודית הקטנה שנותרה במרוקו מונה כיום כ-2,500 איש, ונציגיה ממשיכים למלא תפקידים משמעותיים ולהיות עורק מחבר בין מרוקו לבין יהדות מרוקו בתפוצות, ובכלל זה בישראל. ראוי לציין את אנדרה אזולאי, מרוקאי יהודי המשמש כיועץ למלך מרוקו, וסרג' ברדוגו, נשיא הקהילה היהודית ושר התיירות לשעבר, שזכה לתואר "שגריר נודד". עיקר תפקידו גיוס התמיכה הישראלית ותמיכת הלווי היהודי בארה"ב לטובת מרוקו.²³⁷

פריפריאליות מזרח תיכונית - מרוקו ממוקמת בקצה המערבי ביותר של המזרח התיכון, מה שיוצר ריחוק גיאוגרפי מהסכסוך הישראלי-פלסטיני. כמו כן, השייכות של מרוקו לאפריקה, כמו גם קשריה עם המערב, חשובים יותר למרוקו בהשוואה למעורבותה ומעמדה במערכת הבין-ערבית. למעשה, השאלה האם מרוקו היא בכלל חלק מהמזרח התיכון עולה לא פעם, כפי שבא לידי ביטוי אף בקיומה של קבוצת פייסבוק תחת השם "Morocco is not in the Middle East".²³⁸ הפריפריאליות של מרוקו ביחס לסכסוך הישראלי-ערבי נובעת גם מהמגוון התרבותי והרכב האוכלוסייה המרוקאית, אשר על פי הערכות כולל 50–60 אחוזים אמזיעים. יש אף הרואים בישראל חלק מהתפוצה האמזיעית העולמית, לאור קיומה של אוכלוסייה יהודית ממוצא אמזיעי בשטחה. על פי אחד המיתוסים הידועים בהקשר הזה, האמזיעים והציונים כרתו ברית ביניהם כנגד הערבים, הנתפסים כבויול כאויב המשותף. טענה זו שבה ועולה באמצעי התקשורת במרוקו ובעולם הערבי והאסלאמי בכל פעם שמשלחת אמזיעית מבקרת בישראל או נפגשת עם גורמים ישראלים במרוקו. אומרים שבכל מיתוס יש גרעין של אמת, וניתן למצוא אותו בעיקר בהשראה שהתחיה הלאומית של העם היהודי בישראל מהווה עבור אמזיעים בצפון אפריקה. אך יותר מכך, המיתוס בעיקר משמש ככלי ניגוח בידי גורמים פוליטיים במרוקו, ובהם מפלגות אסלאמיסטיות, שמעוניינים לפגוע בפעילות האמזיעית במדינה.²³⁹

מתינות ומאבק בקיצוניות אסלאמית ופאן-ערבית - מרוקו וישראל שותפות למחנה המתון ונלחמות באיומים מצד גורמים אסלאמיים קיצוניים, כמו גם גורמים פאן-ערביים רדיקליים. מגמה זו באה לידי ביטוי כבר ב-1963, כאשר ישראל העניקה סיוע צבאי למרוקו (עסקת נשק סיבובית דרך צרפת שכללה ציוד צבאי כמו מטוסי מיג וטנקים), לאור התערבות גמאל עבד אל-נאצר במלחמה שפרצה בין מרוקו לאלג'יריה. האינטרס המשותף נבע מהרצון לבלום את האידיאולוגיה הפאן-ערבית שהנחתה את נאצר ועל מנת לשמור על מדינות ערב כישויות ריבוניות נפרדות. בשנים האחרונות ישראל ומרוקו שותפות למחנה המתון הנאבק כנגד ארגוני טרור אסלאמי קיצוני כדוגמת אל-קאעדה ודאע"ש. שותפות זו באה לידי ביטוי מבחינה רעיונית-אידיאולוגית, ובהשתתפות בפורומים בינלאומיים העוסקים בנושא.²⁴⁰

237 שגב, שם.

238 "Morocco is not in the Middle East" Facebook group.

239 Maddy-Weitzman, *ibid*.

240 באפריל 2006 פורסם כי ישראל, מרוקו ואלג'יריה יחלו בקיום סיורים ימיים למניעת טרור כחלק מפעילותן בארגון נאט"ו, להרחבה ראו: Reuters, "Israel, Algeria, Morocco to Join NATO Counter-terrorism Patrols", *Haaretz*, 7 April 2006. לעומת זאת, ישראל לא נכללה במסגרת מאמצי מניעת הטרור מטעם ארגון "Global Counterterrorism Forum" (GCTF), לאור התנגדותה הנחרצת של תורכיה, ראו:

Ilan Ben-Zion, "Counterterrorism Forum Excludes Israel Despite State's History of Combatting Terror," *The Times of Israel*, 13 July 2012.

אוריינטציה פרו-מערבית - ישראל ומרוקו פונות מערבה מבחינת מדיניות-החוץ שלהן, והדבר מפגיש אותן לעיתים באותו צד, למשל במסגרת הקואליציה המשותפת במלחמה בטרור הקיצוני (לצד ארה"ב), ובתכנית השכנות (ENP) של האיחוד האירופי. שתיהן זוכות לסיוע והשקעות מהמערב, כאמצעי לשמירה על יציבותן ולהתמודדות עם אתגרים פנימיים ואזוריים.

מבחינת הקשר עם ארה"ב, ישראל ומרוקו שואפות להבטיח תמיכה אמריקאית באינטרסים שלהן במסגרת הסכסוכים שבשטחן. במקרה הישראלי, מדובר בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ואילו במקרה המרוקאי, מדובר בסכסוך באזור הסהרה. כהונת נשיא ארה"ב דונלד טראמפ בישרה על חיזוק הקשר בין ארה"ב לישראל, שבא לידי ביטוי מיוחד בהעברת השגרירות האמריקנית לירושלים במאי 2018 ובתמיכה האמריקאית הגוברת לישראל באו"ם. מבחינת מרוקו, התעוררו סימני שאלה לגבי טיב הקשר המתהווה בין ממשל טראמפ לבינה. אחת הסיבות לכך הייתה עיכוב של כמעט שנה במינוי שגריר ארה"ב למרוקו, עד למינויו של דייד פיישר בנובמבר 2017. למרות זאת, הקשר בין מרוקו וארה"ב חזק מאוד ומתבסס על היסטוריית יחסים חמה ואוהדת ארוכת-שנים, לצד אינטרסים משותפים ובהם שמירת היציבות בצפון אפריקה ובאזור הסאהל ומאמצים משותפים למניעת טרור.²⁴¹

מבחינת הקשר עם האיחוד האירופי, מרוקו וישראל נמצאות שתיהן בשכנות לאירופה ומקיימות עם האיחוד יחסים מורכבים, בין שיתוף פעולה מעמיק ונרחב לבין ביקורת אירופאית נוקבת, המושמעת כלפי התנהלות ישראלית בסכסוך הישראלי-פלסטיני והתנהלות מרוקו בסהרה.²⁴² הצורך להגדיר את מסגרת היחסים עם האיחוד האירופי הוא משותף לישראל ומרוקו, והן יכולות ללמוד זו מזו בהקשר זה.

תיווך הדדי - לאורך השנים, הסתייעה מרוקו בישראל ובתפוצה המרוקאית היהודית שבארה"ב ובקנדה כדי לחזק את הקשר עם המערב. כך, לדוגמה, בנובמבר 1979 יצאה לארה"ב משלחת מטעם הקהילה היהודית במרוקו בראשות איש העסקים דוד עמאר, שכיהן אז כראש הקהילה היהודית. מטרת המשלחת הייתה לגייס את תמיכת הקונגרס האמריקאי במתן סיוע למרוקו על מנת שתוכל לחדש את חיל האוויר שלה. ביטוי נוסף לתפקיד הקהילה היהודית כגשר ליהדות צפון אפריקה היה מינויו של ברדוגו ל"שגריר נודד" המטפח את הקשר עם הלובי היהודי בצפון אפריקה.

ישראל מצדה רואה במרוקו מתווכת ידידותית מול העולם הערבי והאסלאמי. הדבר בא לידי ביטוי בתהליך השלום בין ישראל למצרים, כאשר מרוקו שימשה כמקום מפגש ידידותי לשני הצדדים ואף אירחה שורת פגישות מפתח שסללו את הדרך להסכם השלום בין ישראל ומצרים.²⁴³ מאמצי מרוקו להשכין שלום ניכרו גם בזירה הישראלית-פלסטינית, כאשר במרץ 1982 אירחה מרוקו ועידת פסגה ערבית בפאס, ובה הוצגה תכנית שלום מרוקאית-סעודית, אשר קראה להכיר בזכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים ולהקים מדינה פלסטינית עצמאית.²⁴⁴ ב-1994 אירחה מרוקו את ועידת קזבלנקה, כדי לעודד שיתוף פעולה כלכלי בין ישראל, המזרח התיכון וצפון אפריקה במסגרת תהליך אוסלו. מאז עליית מחמד השישי לשלטון, מלבד השתתפות ותמיכה ביוזמות וועידות לקידום פתרון מדיני לסכסוך הישראלי-פלסטיני, מרוקו לא מילאה תפקיד מרכזי בתהליכי שלום ויישוב סכסוכים בין ישראל לשכנותיה והעדיפה לרוב להתמקד באתגריה הפנימיים.²⁴⁵

241 Hassan Masiky, "Washington: Morocco Missing an Opportunity in the Trump Administration," *Morocco World News*, 18 January 2018; Samir Bennis, "Why Trump Took Almost a Year to Choose an Ambassador to Morocco," *Morocco World News*, 22 November 2017.

242 אחת הביקורות של מרוקו וישראל באה לידי ביטוי בסוגיית סימון מוצרים שמקורם בהתנחלויות או מהסהרה, במטרה למנוע מישראל ומרוקו להנחות מרווחים כלכליים שנובעים מסחר במוצרים אלה. להרחבה ראו: אמיר תיבון, "מבוכה לאירופה: בית הדין של האיחוד מחזק הטענה הישראלית נגד סימון המוצרים," *וואלה/News*, 16 בדצמבר 2015.

243 המאמצים המרוקאים לקדם את תהליך השלום בין ישראל למצרים באו לידי ביטוי גם בסדרת פגישות בין גורמים ישראלים, מרוקאים ומצרים על אדמת מרוקו: פגישת משה דיין עם חסן השני, באוגוסט 1971 במראקש; פגישת משה דיין עם חסן השני וחסן תוהאמי, סגן ראש ממשלת מצרים, בספטמבר 1977; ופגישת דיין עם תוהאמי וחסן השני, דצמבר 1977.

244 ישראל, שלא הוזכרה בתכנית במפורש, דחתה אותה מכיוון שלא הייתה מוכנה להכיר במדינה פלסטינית לצדה. להרחבה ראו: שגב, שם.

245 מרוקו השתתפה בוועידת אנאפוליס שהתכנסה בנובמבר 2007. כמו כן, מרוקו תומכת לאורך השנים ביוזמת השלום הערבית.

הבטחת השקט בירושלים ובמקומות הקדושים לאסלאם - מרוקו מכהנת כיו"ר הוועדה לירושלים ולמקומות הקדושים לאסלאם מטעם ארגון הוועדה האסלאמית. זהו אינטרס מרוקאי חשוב ביותר, מכיוון שתפקיד זה מהווה עדות לסמכות הדתית של המלך, כנצר למשפחת הנביא. המתניות המרוקאית ושאיפתה ליציבות עולה בקנה אחד עם השאיפה הישראלית לשמירת היציבות והסטטוס קוו בעיר העתיקה בירושלים. לאורך השנים, חשיבות התפקיד הייתה סמלית בעיקרה, ומרוקו פעלה לכינוס הוועדה פעמים ספורות בלבד. יחד עם זאת, תפקיד זה עלול לעורר מתחים ומחלוקות בעיקר כאשר חלה החרפה ביחסים בין ישראל לפלסטינים, המחייבת את מרוקו להתבטא או לנקוט צעדים בעניין המקומות הקדושים בירושלים. לדוגמה, בדצמבר 2017 שלח המלך מסר מיוחד לטראמפ נוכח החלטתו להעביר את שגרירות ארה"ב מתל-אביב לירושלים. מחמד השישי הביע את דאגתו האישית מפני צעד כזה, העלול להרע את הסיכויים להשגת פתרון צודק וכולל לסכסוך הישראלי-פלסטיני ודחק בטרמפ להימנע מכל צעד שעלול לעורר רגשות תסכול ואכזבה, שמהווים לדבריו את שורש הקיצוניות והטרור.²⁴⁶

בהתבסס על אינטרסים ומאפיינים אלו, מובא להלן ניתוח של פוטנציאל שיתוף הפעולה בין מרוקו וישראל, חשוב לציין שמדובר בתחזית עתידית למציאות מורכבת ומפתיעה שלא תמיד ניתנת לחיזוי. הניתוח מתבסס על ניסיון העבר - בדגש על היחסים שקיימו המדינות ביניהן בשנות ה-90, אך גם על האופן שבו התנהו יחסי ישראל-מרוקו מאז - ועל האינטרסים המשותפים, המאפיינים המבניים, והצרכים של שתי המדינות. הוא מדגים כיצד יכולים היחסים להתפתח, אם וכאשר יבשילו התנאים הפוליטיים ותתרחש פריצת דרך משמעותית בין ישראל והפלסטינים.

1. פוטנציאל לשיתופי פעולה מדיניים

הפוטנציאל לשיתופי פעולה מדיניים בין ישראל ומרוקו מתחיל בכינון יחסים דיפלומטיים רשמיים ומלאים, שבמסגרתם תיפתחנה שגרירויות ונספחויות כלכליות, ותיווצר התשתית הראשונית לשיתופי פעולה נוספים. נקודה זו חשובה, מכיוון שכיום מתקיימים שיתופי פעולה כלכליים ואזרחיים רבים בין המדינות, אולם ישנם חסמים שנובעים מהיעדר מוסדות מדיניים המסדירים את היחסים.²⁴⁷ כינון יחסים דיפלומטיים רשמיים יאפשרו לישראל ולמרוקו להעמיק את שיתוף הפעולה המתקיים ביניהן גם במסגרות אזרחיות ובינלאומיות שבהן שתיהן חברות, כמו מסגרות אירופאיות ואפריקאיות. הדבר עשוי להוביל לשינוי בדפוס ההצבעות של מרוקו בפורומים אסלאמיים, ערביים ובינלאומיים, כך שייטה יותר לטובת ישראל. יחסים דיפלומטיים רשמיים יאפשרו גם לקיים יותר חילופי משלחות בין שתי המדינות, שיפעלו לחיזוק והעמקת שיתופי הפעולה וליצירת שפה מדינית משותפת. בתחום המדיני-כלכלי, ישראל ומרוקו תרווחנה גם מהקמת לשכות מסחר ומחתימה על הסכמים שיקדמו שיתופי פעולה בתחומים כמו בריאות, חינוך, תרבות, חקלאות, תעשייה, תקשורת והייטק, איכות סביבה ופיתוח בר-קיימא, וערים תאומות.

2. פוטנציאל לשיתופי פעולה ביטחוניים

קשה לאמוד פוטנציאל של תחום שמתנהל ברובו מתחת לפני השטח, ובכל זאת, ברור שיש לישראל ולמרוקו אינטרסים משותפים גם בתחום הביטחוני. כשותפות לציר המתון באזור, המלחמה בארגוני הטרור היא צורך משותף, שיכול גם להיות בסיס להשתתפות של שתי המדינות במסגרות ביטחון ואזוריות שיקומו בעתיד. כמו כן, לישראל ולמרוקו יש אינטרס יכולת לתרום זו לזו להתמודד עם אתגרים ביטחוניים, פנימיים וחיצוניים, מתוך ניסיון בתחום. ישראל צברה ניסיון כזה אל מול אתגרי הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ואף סייעה בעבר למרוקו, על פי מקורות זרים, בבניית גדר בטחון באזור הסהרה. כמו כן, יש לישראל אינטרס בביצוע עסקאות נשק עם מרוקו, אשר בוצעו כבר בעבר.

246 Ben Ariel, "Moroccan King 'deeply concerned' over embassy move," *Arutz Sheva* 7, 6 December 2017.

247 בהקשר הזה, למרוקו היום יש הסכמי סחר חופשי בילטרליים עם 55 מדינות ואזורים, ואילו לישראל יש 39 הסכמים בלבד. מספר ההסכמים של ישראל צפוי לגדול אם ובמידה ותירשם התקדמות משמעותית בזירה הפלסטינית ויישוב הסכסוך. מקור:

"Interview with Nizar Baraka, chairman of the Economic, Social and Environmental Council (CESE)," *The Report Company*, 28 January 2016.

3. פוטנציאל לשיתופי פעולה כלכליים-עסקיים

סחר חוץ - הפוטנציאל בתחום זה מתבסס על האפשרות לקיים סחר גלוי ומוצהר בין שתי המדינות. מרוקו משקיעה בשנים האחרונות משאבים רבים כדי למתג את עצמה, ובייחוד את קזבלנקה, כצומת כלכלי-פיננסי, המעודד השקעות מבחוץ ומחבר את אפריקה עם אירופה, אמריקה ואסיה. מרוקו משקיעה בתשתיות נמלי הים והתעופה בקזבלנקה, טנג'יר ואגדיר כדי לאפשר את מימוש יעדיה.²⁴⁸ צעדים אלו עשויים לפתוח עבור ישראל ערוצי מסחר והזדמנויות כלכליות נוספות, כמו גם להגדיל את נפח הסחר בין מרוקו וישראל. סביר להניח שלא מדובר על היקפים משמעותיים בהשוואה להיקפי הסחר בין ישראל ומדינות אחרות, אבל ללא ספק יש בהם ערך מוסף משמעותי לשילוב ישראל במערכת הכלכלית האזורית. כמו כן, מרוקו תוכל לשמש כמרכז להפצת סחורות ישראליות וישראליות-מרוקאיות משותפות למדינות אירופה הסמוכות, אמריקה הצפונית והדרומית ולמדינות אפריקה שעמן גם מרוקו וגם ישראל מחזקות לאחרונה את היחסים.

חקלאות, דגה ומזון - הפוטנציאל בתחום זה נובע בעיקר מהחשיבות של תחום החקלאות במרוקו. החקלאות מספקת כ-44 אחוזים מהמשרות במשק המרוקאי ובכך מקלה על מצוקת האבטלה.²⁴⁹ ישראל צברה לאורך השנים ניסיון רב בתחום החקלאות, בעוד שמרוקו פועלת בימים אלה כדי לעבור מחקלאות מסורתית לחקלאות עסקית, שכוללת את מלוא שרשרת הייצור החקלאי. שיתוף הפעולה בין מרוקו וישראל בתחום זה עשוי להתרחב בעתיד בשני כיוונים מרכזיים: האחד, שיתוף ידע וייבוא פיתוחים חכמים בתחום החקלאות מישראל למרוקו, בדומה לחממות ולטפטפות שכבר יוצאו למרוקו;²⁵⁰ והשני, הרחבת פעילותם של חקלאים מישראל במרוקו על ידי הקמת חוות חקלאיות. חוות כאלו ייצרו מקומות תעסוקה חדשים לעובדים מרוקאים מקומיים, ויספקו מענה מסוים גם לחקלאים ישראלים שמתמודדים עם קשיי התחום בארץ. יחד עם זאת, ישראל ומרוקו ימשיכו ככל הנראה גם בעתיד להתחרות זו בזו על ייצוא סחורות כגון הדרים לאירופה וארה"ב.

תיירות - ענף התיירות הוא אחד הבולטים בכלכלה המרוקאית, ומרוקו שואפת להכפיל את מספר התיירים המבקרים בה בכל שנה מ-10.3 מיליון (נכון ל-2016) ל-20 מיליון בשנת 2020.²⁵¹ כיום, מספר התיירים הישראליים במרוקו נע בין 25,000 ל-45,000, בשנה, בעיקר במסגרת של טיולים מאורגנים. על פי הערכות, בהינתן שיפור ניכר ביחסי ישראל והאזור, צפוי מספר זה לגדול פי שלושה ולעמוד על כ-120,000 תיירים ישראלים שיבקרו במרוקו מדי שנה.²⁵² במצב של יחסים דיפלומטיים מלאים בין מרוקו וישראל, תהליך הנפקת הוויזה לישראלים ומרוקאים יהיה קל יותר וישראל תהווה אטרקציה תיירותית למרוקאים, שיגיעו לבקר במקומות הקדושים לאסלאם ומעבר לכך. התייר המרוקאי יוכל לשלב ביקור באתרי מדינות שכנות, כגון רמאללה, עקבה, פטרה, עמאן, וחצי האי סיני. במסגרת שיתופי פעולה בתחום התעופה, ניתן יהיה לקדם הסכמים המסדירים את הפעילות המשותפת לשתי המדינות בשלושה נושאים מרכזיים: העמקת הסכם ה"אינטרליין", שמסדיר הטסת נוסעים בין המדינות דרך מדינה שלישית; חתימה על הסכם מסחרי לשיתוף פעולה; והפעלת טיסות ישירות ללא חניית ביניים. הסכמים אלה יספקו מענה לביקוש העולה לטיסות ולקיצור זמן הטיסה הממוצע.²⁵³

4. פוטנציאל לשיתופי פעולה אזרחיים

תרבות, אמנות ומורשת - הפוטנציאל בתחום זה מתבסס בעיקר על הקשר היהודי-מרוקאי, שמאפשר יצירה סביב מכנה משותף של זהות. הפוטנציאל הוא רב, ומימוש עשוי להביא לתנועה רבה יותר של יוצרים ואמנים מרוקאים וישראלים המופיעים יחד או לחוד במרוקו וברחבי העולם. הביקוש העיקרי בהקשר זה יהיה ליצירות וחיבורים העוסקים

248 *Ministère Délégué auprès du Ministère de l'Industrie du Commerce de l'Investissement et de l'Economie Numérique Maroc*, 2015.

249 "[Morocco – Agricultural Sector](#)," *export.gov*, 25 October 2017.

250 רותי קריצ'מן, "[פרדסנים ישראלים בפרדסי מרוקו](#)", *עת הדר*, אפריל 2013.

251 Chaima Lahsini, "[10.3 Million Tourists Visited Morocco in 2016](#)," *Morocco World News*, 21 February 2017; [Foreign Trade Operator's Guide](#).

252 ראיין עם יוסי פישר, מומחה לתיירות, יוני 2017. קיים קושי רב לאמוד במדויק את נתוני התיירים הישראלים הנכנסים למרוקו, מכיוון שרבים מהם עושים זאת עם דרכון זר (אמריקאי או אירופאי), ואף מרוקאי.

253 דרור מרום, "[ריאל איירמרוק חידשה לאחר הבחירות המהלכים להפעלת טיסות ישירות לארץ](#)", *גלובס*, 30 במאי 1999.

במגוון סוגי המוזיקה והתרבות המרוקאים. כמו כן, במרוקו יש תעשיית קולנוע ענפה ומהטובות בעולם, אך שיתוף הפעולה עם ישראל בתחום זה אינו קיים עדיין, בין היתר בגלל היעדר הסכמים להפקות משותפות. חתימה על הסכמים כאלה תהיה תמריץ ותקל על יוצרים ישראלים ומרוקאים לשיתוף פעולה ולמצוא מקורות מימון במרוקו ובישראל.²⁵⁴

חינוך, מחקר ואקדמיה - בתחום החינוך קיים פוטנציאל לעלייה במספר המשלחות המרוקאיות והישראליות המבקרות אחת אצל השנייה, תוך הרחבת קהלי היעד, הנושאים והתחומים של שיתופי הפעולה. למשל, ביוני 2016 המליצה ועידת ביטון להוציא משלחות תלמידים מבתי הספר התיכוניים לטיולים לימודיים במרוקו.²⁵⁵ קיים גם פוטנציאל להרחבת שיתוף הפעולה בין מוסדות להשכלה גבוהה ומכוני מחקר ומדיניות, אוניברסיטאיים וחוף-אוניברסיטאיים, שעוסקים בתחומים כמו יחסי חוץ, ביטחון, רפואה, חקלאות, כלכלה, קליטת מהגרים, פיתוח קהילות, ומורשת יהדות מרוקו. ישנו גם פוטנציאל בהעמקת שיתופי פעולה בין סטודנטים, חוקרים ומרצים משתי המדינות, דרך השתתפות בתכניות החילופים של האיחוד האירופי, כגון "ארסמוס מונדוס"²⁵⁶ ו"טמפוס".²⁵⁷

ד. שיתוף הפעולה הקיים בין ישראל ומרוקו

חלק זה כולל מיפוי של שיתוף הפעולה שמתקיים בשנים האחרונות הלכה למעשה בין ישראל ומרוקו, בחלוקה לארבעה תחומים עיקריים: מדיני, ביטחוני, כלכלי-עסקי ואזרחי. שיתופי פעולה רבים, מגוונים ומפתיעים, עולים ממיפוי זה, זאת על אף שמאז שנת 2000 ישראל ומרוקו אינן מקיימות ביניהן יחסים דיפלומטיים רשמיים. שיתופי הפעולה מתנהלים באופן דו-צדדי וישיר או באופן רב-צדדי דרך גורמים שלישיים (מדינות מתווכות או ארגונים ופורומים בינלאומיים). חלק ניכר משיתופי הפעולה מתקיים מאחורי הקלעים, ורוב המעורבים והעוסקים במלאכה מעדיפים לשמור עליהם בשקט, כדי לאפשר את המשך קיומם. על כן, סביר להניח שהמיפוי שמוצג בחלק זה אינו מייצג את היחסים העכשוויים במלואם. הניסיון להשלים את החסר באמצעות ראיונות עם מומחים התגלה כמאתגר במיוחד. מרוקאים וישראלים שמעורבים בשיתופי פעולה בין המדינות לא היו מוכנים להתראיין בנושא באופן גלוי. מרוקו מעדיפה להצניע את היקפי שיתוף הפעולה עם ישראל ועל כך איננה מפרסמת גם נתונים סטטיסטיים רשמיים בנושא. ישראל מפרסמת נתונים סטטיסטיים מעטים בלבד לגבי הקשר עם מרוקו, והם אף עשויים להטעות, מכיוון שרוב שיתופי הפעולה בין המדינות מתקיימים בחסות חברות פרטיות שאינן ישראליות, או אף באופן חשאי, ועל כן אינם מתועדים. ייתכן שאתגרים אלה באיסוף הנתונים מסבירים מדוע כמעט שלא פורסמו מחקרים מעמיקים על יחסי ישראל-מרוקו מאז האינתיפאדה השנייה. ובכל זאת, המיפוי המוצג כאן מתבסס על שילוב של מקורות תקשורתיים ישראלים, מרוקאים, ערביים ובינלאומיים, כמו גם על דו"חות שונים וראיונות עם מומחים (ישראלים בעיקר).²⁵⁸

1. שיתופי פעולה מדיניים

בהיעדר יחסים מדיניים רשמיים בין המדינות, שיתופי פעולה מדיניים גלויים מסתכמים במפגשי בכירים משתי המדינות, בהשתתפות בארגונים רב-צדדיים, ובאימוץ משותף של הסכמים בינלאומיים. ישראל ומרוקו מקיימות קשרים מדיניים דרך האו"ם ומוסדותיו, ברית נאט"ו, כינוס הפרלמנט למען מדינות הים התיכון (PAM),²⁵⁹ ארגון

254 שיחה עם רפאל בלול, במאי ויוצר עצמאי, 8 ביולי 2017.

255 שחר חי "המלצות ועדת ביטון: עלייה לקברי צדיקים ונסיעת תלמידים למרוקו", *וואינט*, 7 ביולי 2016.

256 זוהי תכנית חילופי הסטודנטים מטעם האיחוד האירופי (European Region Action Theme for the Mobility of University Students).

257 מטרת התוכנית (Trans-European Mobility Program for University Studies) היא לעודד שיתופי פעולה בתחום ההשכלה גבוהה בין מוסדות ההשכלה הגבוהה באיחוד האירופי לבין מוסדות ההשכלה הגבוהה בקרב המדינות השותפות בתוכנית ובכלל זה ישראל ומרוקו.

258 דוגמה נוספת לקושי בהשגת נתונים קשורה לתנועת אנשים בין המדינות - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל אינה מספקת נתונים על ישראלים המבקרים במרוקו. למעשה גם הנתון הזה קשה במיוחד להשגה, מכיוון שלא ניתן לדעת מי מהישראלים נכנסים למרוקו עם דרכון זר ומי באמצעות ויזה שהוכנה מראש. כמו כן, היעדר טיסות ישירות בין מרוקו לישראל, מקשה על עבודת הניטור של אותם ישראלים שטסו עד מרוקו ולא אל יעד טיסת ההמשך.

259 לאתר ארגון "כינוס הפרלמנט למען מדינות הים התיכון" ראו: <https://www.pam.int>.

יורוקונטרול²⁶⁰; תהליך ברצלונה (החל ב-1995) ומדיניות השכנות האירופית (החל ב-2004).²⁶¹ יחסי ישראל ומרוקו בפורומים בינלאומיים נעים בין הימנעות מקשר מצד גורמים רשמיים במרוקו לבין צעדי התקרבות זהירים. מרוקו מהלכת בין הטיפות בין רצונה לתפוס מקום בקהילה הבינלאומית ולחזק את יציבותה הפנימית, לבין מגע רשמי וגלוי עם ישראל, העלול לעורר ביקורת מצד גורמים במרוקו ומחוצה לה. בנובמבר 2016, אירחה מרוקו את ועידת האקלים ה-22 מטעם האו"ם (COP22) ונדרשה להניף את דגל ישראל יחד עם יתר דגלי המדינות החברות באו"ם. הפגנות פרצו ברחבי הממלכה, בטענה שהנפת הדגל הישראלי משמעה מתן הכרה רשמית בישראל. שר החוץ המרוקאי צלאח א-דין מזוואר הגיב באומרו ש"כל העמים מתקבלים בברכה במפגשי האו"ם" וכי המאבק בשינויי האקלים "מחייב את כל הממשלות". דגל ישראל המשיך להתנוסס עד תום הועידה.²⁶²

מקרה מעניין ארע באוקטובר 2017, במסגרת כינוס הפרלמנט למען מדינות הים התיכון שהתקיים בפרלמנט המרוקאי ברבאט. בפגישה נכח ח"כ עמיר פרץ, המכהן כסגן נשיא הארגון, והדבר עורר תגובות מחאה מאחד מחברי הפרלמנט המרוקאי, שזעק לעברו "היית שר הביטחון הישראלי ואתה אורח לא רצוי כאן". מגלי והבה, חבר כנסת לשעבר וחבר המשלחת הישראלית, יצא להגנתו ואמר לאותו חבר פרלמנט מרוקאי ש"עמיר פרץ מרוקאי, אביו ואמו מרוקאים, הוא נולד כאן אין לך זכות לתקוף אותו". זאת ועוד, נציגי המשלחת הפלסטינית התנגדו להתנהגות המפגינים ואף הביעו מחאה על כך. ולבסוף, הנציג המרוקאי, שכיהן יו"ר הישיבה, סיכם את האירוע במסר מרכזי ואמר "המיעוט הזה לא יכול לייצג את הפרלמנט ולא את העם המרוקאי". גם כאן, בסופו של דבר, בחרה מרוקו הרשמית לארח פורום בינלאומי ולשלם את מחיר הקשר המתבקש עם ישראל. התגובות שהמפגש הזה הוליד בלב הפרלמנט המרוקאי, מבטאות את הסיפור המורכב של הקשר בין ישראל למרוקו, במיוחד כאשר הנציגים הישראליים הם גם מרוקאים.²⁶³

למרות שהפורומים הבינלאומיים מאפשרים קשר בין ישראל ומרוקו, פעילותן של שתי המדינות במסגרת הפורומים הבינלאומיים הביאה אותן לא פעם להתנגשות דיפלומטית. כך קרה סביב הועידה הכלכלית של מדינות מערב אפריקה (ECOWAS), שהתכנסה ביוני 2017 בליבריה. בעקבות הודעה על השתתפות ישראל בוועידה, התעוררה ביקורת בחלק ממדינות הארגון. מרוקו שהייתה אמורה להשתתף בוועידה בפעם הראשונה, ביטלה את השתתפותה ברגע האחרון בטענה ש"המלך לא רוצה שהפעם הראשונה שבה מרוקו נוכחת בוועידה תתקיים תחת מתיחות ומחלוקות, ועל כן רוצה להימנע מכך". רק לאחר כמה חודשים הסתבר כי ההצטרפות המרוקאית לארגון היא סיפור מורכב ממילא, וייתכן שמרוקו השתמשה בישראל כדי להרוויח זמן נוסף, שסייע לה לשפר את תנאי ההצטרפות הרצויים לה.²⁶⁴

התנגשות נוספת התרחשה בזירה האירופית, כאשר בדצמבר 2015 טענה ישראל כי על אף שאזור הסהרה המערבית הוגדר על פי האיחוד האירופי כאזור כבוש, האיחוד אינו מחייב סימון מוצרים שמקורם באזור זה, כפי שהוא מחייב סימון מוצרים שמקורם בהתנחלויות. מרוקו לא שמחה לגלות שישראל מכוונת את הזרקור אל סוגיית הסהרה הרגילה והחשובה כל כך בעיניה, תוך השוואה בין המקרים.²⁶⁵

260 בפברואר 2017 הצטרפה ישראל לארגון "יורוקונטרול" ויחד עם מרוקו שתיהן המדינות החברות היחידות שאינן אירופאיות. ההסכם מאפשר לראשונה לישראל ליהנות ממגוון שירותי תעופה חדשים שמציע ארגון היורוקונטרול כגון תכנון מתקדם של מערכת התעבורה האווירית וניהול הבטוח והיעיל, ניהול ופרסום מידע תעופתי, וקשר ישיר למוקד המנהל את המרחב האווירי בשמי אירופה.

261 שיתוף הפעולה הרשמי במסגרת "מדיניות השכנות האירופית" החל במסגרת "תהליך ברצלונה", שנחתם בנובמבר 1995. בתהליך זה חברות כל מדינות האיחוד האירופי ובנוסף גם 12 מדינות הים התיכון וביניהן גם מרוקו, ישראל והרשות הפלסטינית. התהליך הינו ניסיון להעתיק את מודל השלום האירופי לאגן הים התיכון תוך חיזוק היציבות ועידוד הפיתוח הכלכלי האזורי, באמצעות טיפוח דמוקרטיזציה ושמירה על זכויות אדם, כינון אזור סחר חופשי ופיתוח החברות האזרחיות ושיתוף הפעולה ביניהן. התקציב הכולל המתוכנן להשקעה בפרויקטים ב"שכנות הדרומית" בין השנים 2014-2020 הנו 9.2-7.5 מיליארד אירו. מקור התקציב מגיע מה-European Neighborhood Instrument.

262 להרחבה ראו: ["פעילות בינלאומית בכנסת ה-20", הכנסת, Ynetnews, "Hundreds Protest against Israeli Flag in Morocco"](#), AFP, 10 November 2016. דוגמה נוספת התרחשה בראשית 2016 כאשר מרוקו הצביעה לטובת ישראל, שהתמודדה על ראשות ועדת החקיקה באו"ם. ההתנגדות לא איחרה להגיע מצד "קבוצת הפעולה למען פלסטין", שדרשה מהממשלה המרוקאית הסברים לצעד זה, להרחבה ראו: [عرفة البنداري, "العلاقات الإسرائيلية المغربية: أعداء في العلن، أصدقاء في السر", رصيف ٢٢, 6 בנובמבר 2016.](#)

263 אוהד חמו, "תיעוד: עמיר פרץ אתה פושע מלחמה", מאקו, 8 באוקטובר 2017.

264 ["His Majesty the King Wants His First Presence at ECOWAS Summit not to Take Place in a Context of Controversy," Kingdom of Morocco – Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, 6 January 2017.](#)

265 מבוכה לאירופה: בית הדין של האיחוד מחזק הטענה הישראלית נגד סימון המוצרים, ["וואלה: News", 16 בדצמבר 2015.](#)

מפגשים גלויים וחשאיים בין בכירים מרוקאים וישראלים מתקיימים מחוץ למרוקו ואף במרוקו עצמה. כך, למשל, בספטמבר 2009 שר החוץ דאז, אביגדור ליברמן, נפגש בחשאי עם מקבלו המרוקאי, טייב פאסי-פיחרי, לאחר האסיפה הכללית של האו"ם בניו-יורק. בדצמבר 2008, ביקר מנכ"ל משרד החוץ אהרון אברמוביץ' ברבאט כדי לבחון אפשרות של ביקור רשמי של שרת החוץ דאז, ציפי לבני במרוקו. ביקור רשמי של שר חוץ ישראלי במרוקו לא התרחש מאז ביקור סילבן שלום ב-2003.²⁶⁶ לבני ביקרה בסופו של דבר במרוקו, בנובמבר 2009, כאשר עמדה בראש האופוזיציה. היא הוזמנה על ידי מכון המחקר אמדאוס, כשברקע מחאה שבאה לידי ביטוי בהפגנות ובתקשורת במרוקו ובעולם הערבי.

במקרים מסוימים הובילה המחאה נגד ביקורי בכירים ישראלים במרוקו לביטולם של ביקורים מתוכננים. כך היה באוקטובר 2010 ובמאי 2015, כאשר שמעון פרס הביע כוונה לבקר במרוקו במסגרת השתתפות ישראל בפורומים כלכליים בינלאומיים, אך בשני המקרים מחמד השישי לא הביע נכונות להיפגש עמו במסגרת ביקורו ועל כן ביטל פרס את תכניתו. דעת הקהל המרוקאית, מדינות ערב וגורמים פלסטינים, מתחו קו אדום ברור נגד ביקורו. ייתכן שאילו היה יהודי-מרוקאי, היה לדעת הקהל המרוקאית קשה יותר לגייס קונצנזוס נגד הביקור, כפי שבא לידי ביטוי בביקור ח"כ פרץ בפרלמנט המרוקאי באוקטובר 2017.²⁶⁷

2. שיתופי פעולה ביטחוניים

שיתופי פעולה ביטחוניים המשיכו להתקיים גם לאחר ניתוק היחסים הדיפלומטיים הרשמיים עם פרוץ האינתיפאדה השנייה. הם מתקיימים ברובם באופן חשאי ועל כן לא ניתן להציג תמונה מלאה שלהם, למעט פרסומים מפי מקורות זרים וגלויים. כיום, על פי מקורות אלו, שיתוף הפעולה הביטחוני בא לידי ביטוי בהחלפת מידע מודיעיני ומכירת אמצעי לחימה. כך, למשל, הוקמה נציגות של המוסד במרוקו כבר ב-1963 ומאז נמשכים הקשרים החשאיים בין שירותי המודיעין. כמו כן, בדו"ח שיצא ב-2014 מטעם המשרד הממשלתי הבריטי לעסקים, חדשנות וכישורים, המפקח על הייצוא הביטחוני הבריטי, נטען כי ישראל מכרה למרוקו מערכות לוחמה אלקטרונית, קשר ואמצעי שליטה. עסקאות הנשק נעשות לרוב דרך גורם שלישי, וכך, למשל, במרץ 2013, לפי מקורות זרים, רכש חיל האוויר המרוקאי שלושה מל"טים מסוג "הרון", שהועברו מישראל לצרפת, נצבעו בצבעי הממלכה ונשלחו למרוקו. המל"טים צוידו במערכות ישראליות מתקדמות וצוידו לטיסיים המרוקאים.²⁶⁸

3. שיתופי פעולה כלכליים-עסקיים

סחר חוץ - היקפי הסחר בין ישראל למרוקו דלים מאוד. בשנים האחרונות, הייצוא למרוקו לא עלה על 0.04 אחוזים מכלל הייצוא הישראלי, וכלל בעיקר ציוד לחקלאות, תקשורת ורפואה. היבוא ממרוקו נמוך עוד יותר, הוא לא עלה על 0.03 אחוזים מכלל הייבוא לישראל, וכלל בעיקר זיתים, סרדינים ומוצרים לתעשיית הרכב.²⁶⁹ הסיבה העיקרית להיקפי הסחר הנמוכים היא השפעת העמדה הרווחת בעולם הערבי המתנגדת לשיתוף פעולה

תקריות דיפלומטיות נוספות התרחשו במהלך 2017 וביטאו חוסר רגישות והבנה כלפי הזירה הפנים מרוקאית. ח"כ זוהיר בהלול קרא לממשלת ישראל לקחת אחריות על המקומות הקדושים ליהודים במרוקו והוביל לתקרית דיפלומטית: Marissa Newman, "When a Muslim MK Beseeched Israel to Fund a Moroccan Synagogue," *The Times of Israel*, 30 November 2016. במאי 2017, איוב קרא פרסם ברשתות החברתיות תמונה שלו במפגש עם ראש ממשלת הרפובליקה הסהראוית, עבד אל-קדר עומר: Raoul Wootliff, "Morocco Complains to Israel about Minister's Photo with Rival Leader," *The Times of Israel*, 22 June 2017.

266 Ali Amar, "Maroc, le partenaire discret d'Israël," *Slate Afrique*, 11 September 2011.

ברק רביד, "לבני במגע עם לקיים ביקור רשמי במרוקו בשבועות הקרובים," *הארץ*, 8 בדצמבר 2008.

267 ניר יהב, "דיווח: מדינות ערב סיכלו ביקור פרס במרוקו," *וואלה! News*, 20 באוקטובר 2010; ניר חסון, "מלך מרוקו מוחמד השישי לפרס: לא אפגש איתך," *הארץ*, 17 באוקטובר 2010; מקרה נוסף התרחש במאי 2015, כאשר מרוקו ביטלה את הזמנת שמעון פרס לוועידה בינלאומית במרקש: דלית הלוי, "תנועת חמאס מברכת על ביטול ביקור פרס במרוקו," *ערוץ 7*, 4 במאי 2015.

268 משרד זה מפוצל כיום למספר מחלקות שונות, ראו אתר [יחידת הפיקוח על הייצוא](#) במשרד זה. המשרד אחראי על פיקוח על הייצוא הביטחוני בממלכה ועוקב אחרי ייצוא בעולם. שי לוי, "השת"פים המפתיעים של צה"ל," *מאקו*, 30 בינואר 2014; שי לוי, "מסוריה ועד תימן: כך מגיע נשק ישראלי למדינות ערב," *מאקו*, 10 בספטמבר 2015.

269 [לוח 16.5](#), *הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה*, 2016.

עם ישראל.²⁷⁰ סחר החוץ שכן מתקיים בין ישראל ומרוקו מתאפשר הודות לסיוע של מדינות שלישיות ולמחיקת סממנים ישראלים מהסחורות.²⁷¹ מספר חברות ספנות בינלאומיות כמו צים, גרין-ספנות, ומרסק מפעילות קווים המחברים את נמלי ישראל (חיפה ואשדוד) עם נמלי הים המרוקאים (קזבלנקה וטנג'יר). כמו כן, מכולות של צים עושות את דרכן בנתיב שיט רציף בין ספרד, פורטוגל ומרוקו.²⁷² לסחר החוץ בנסיבות הפוליטיות הקיימות יש תקרת זכוכית נמוכה ומדי פעם היא באה לידי ביטוי ממשי, כפי שאירע ביוני 2016, כאשר הפרלמנט המרוקאי דרש הסבר לכך שהשווקים המרוקאיים התמלאו בתמרים ישראלים מסוג מג'הול במהלך הרמדאן. מחמד עבו, השר המחזיק בתיק סחר החוץ במרוקו, הכחיש בתגובה את קיומו של סחר ישיר עם ישראל.²⁷³ דוגמה נוספת קשורה לפעילות חברת צים במרוקו, אשר נהגה להחזיק סוכן קבוע בקזבלנקה. פעילות הסוכן הופסקה לאחרונה על ידי החברה, לדברי נציג חברת צים, בעקבות התנגדות תנועות אנטי-נורמליזציה במרוקו.²⁷⁴

תיירות - מרוקו פתחה שעריה לתיירות ישראלית בשנות ה-80 המוקדמות כחלק מההתקרבות הכללית שהתרחשה באותן שנים בינה לבין הישראלים ממוצא מרוקאי. בתחילה, היו רשאים לבקר במרוקו רק ישראלים ממוצא מרוקאי, אשר החזיקו דרכונים מרוקאים. בשנות ה-90 התירה מרוקו כניסה לכלל הישראלים שביקשו לבקר בה. ואין זה פלא, שכן בתקופה זו מונה ברדוגו, שהיה אז נשיא הקהילה היהודית בקזבלנקה, לשר התיירות של מרוקו. מינויו היה מסר ברור לחשיבות שייחס המלך חסן השני לקשר היהודי-מרוקאי.²⁷⁵ מאז, כל תייר ישראלי שמעוניין לבקר במרוקו נדרש להגיש בקשה לאשרת ויזה, לשהייה של עד 15 יום. נכון להיום, מבקרים במרוקו בין 25,000 ל-45,000 ישראלים בכל שנה. בכיוון ההפוך, תיירים ממרוקו וממדינות ערב והאסלאם מגיעים לישראל באוויר דרך נתב"ג וביבשה דרך מעברי הגבול עם ירדן. היקפי התיירות ממרוקו לישראל נמוכים, אם כי עולים בהדרגה. בשנת 2015 מספר התיירים ממרוקו שביקרו בישראל עמד על 3,200 תיירים בלבד. למספר התיירים הנמוך ממרוקו יש כמה סיבות עיקריות והן: התנגדות מטעם תנועות אנטי-נורמליזציה, חשש כללי, קשיים כלכליים, תהליך מורכב של בקשת ויזה ישראלית וחשש מחותמת ישראלית בדרכון. בראשית 2013 החלה ישראל לאפשר כניסה ויציאה ללא החתמת דרכון, ושינוי זה הקל על הגעת תיירים ממרוקו.²⁷⁶

חקלאות - שיתוף הפעולה החקלאי בין ישראל ומרוקו מצומצם אך חשיבותו רבה. מבחינת הסחורות החקלאיות, ישראל מייצאת למרוקו בעיקר זרעי עגבניות שרי, זרעי פלפלים, תמרים וציוד חקלאי.²⁷⁷ מרוקו, מצידה, מייצאת לישראל בעיקר זיתים וסרדינים. נראה כי אפילו היקפי סחר מצומצמים אלה מצליחים לעורר התנגדות במרוקו ומחייבים את גורמי הממשל המרוקאים לתת הסברים.²⁷⁸ מעבר לתוצרת חקלאית ולהכנסותיה, ענף החקלאות הוא אחד מענפי הכלכלה החשובים ביותר במרוקו, מכיוון שהוא מספק 44 אחוזים ממקומות התעסוקה לעובדים המקומיים ומסייע בצמצום האבטלה (אחד מיעדיה המרכזיים של מרוקו). הממשלה המרוקאית זיהתה את הפוטנציאל הכלכלי הקיים בליברליזציה של תחום החקלאות וב-2008 פרסמה אסטרטגיה חדשה לפיתוח חקלאי. מטרת התכנית היא לעודד השקעה בינלאומית ומקומית כאמצעי לייצור מקומות תעסוקה נוספים, הטמעת

270 החרם הערבי על ישראל החל באופן רשמי בהחלטה שהתקבלה על ידי מועצת הליגה הערבית ב-2 בדצמבר 1945 בקהיר. מאז חלו עליות ומורדות בהיקף החרם והמדינות המקיימות אותו. כיום, מדובר בחרם סימבולי בעיקרו, שיש לו משמעות תודעתית רבה. יוצאות דופן הן מצרים וירדן, אשר חתמו על הסכם שלום עם ישראל והכריזו כי אינן מחויבות לחרם זה. להרחבה ראו:

Martin A. Weiss, "Arab League Boycott of Israel," *Congressional Research Service*, 25 August 2017.

271 ברק רביד, "המלך ניתק, המלך יחדש?", הארץ, 24 ביולי 2009.

272 מספר אניות צים אף פועלות באופן תדיר בנתיב השיט, המחבר בין קזבלנקה לבין נמלי ים בספרד ובפורטוגל. אניות אלה מפליגות תחת דגל מלטה, ליבריה, גרמניה, תורכיה, הונג קונג ועוד. להרחבה ראו באתר חברת [צים שרותי ספנות משולבים בע"מ](#).

273 וקאלט, "المغرب ينفى وجود علاقات تجارية مع إسرائيل", RT, 28 ביוני 2016.

274 שיחה טלפונית עם נציג חברת צים, ינואר 2018.

275 סרג' ברדוגו היה השר היהודי הראשון שכיהן בממשלה מרוקאית מאז כהונתו של לאון בנזקן כשר התיירות, בממשלה הראשונה שקמה לאחר קבלת עצמאות מרוקו. ראו:

Bruce Maddy-Weitzman, "Israel and Morocco: A Special Relationship," *The Maghreb Review* 21, 1996.

276 "תיירות 2015", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015.

277 החברות העסקיות עצמן אינן ששות לתת מידע על פעילותן - להרחבה ראו: נועם ניר, "https://drive.google.com/file/d/0B7K6aDO", המלך ואני, 28 באוקטובר 2008.

278 לדוגמה: התנגדות במרוקו בעקבות ייבוא תמרים מישראל בחודש הרמדאן; Hassan Al-Ashraf, "Morocco Activists Outraged over Israeli Dates Imported for Ramadan," *Al Arabiya News*, 26 July 2012.

טכנולוגיות חדשות והשתלבות טובה יותר בכלכלה העולמית.²⁷⁹ תהליכים אלה שהחלו עוד לפני 2008, היו גורם משיכה לחקלאים ישראלים שפנו מגוש קטיף וחיפשו תנאים טובים יותר לפיתוח חקלאי. הם הקימו חוות חקלאיות במרוקו ואף שימשו שם כיועצים, בזכות הידע המקצועי הרב שצברו בתחום הגידול האורגני, ובפיתוח ויישום טכנולוגיה חקלאית כמו חממות, טפטפות, והדברת מזיקים.²⁸⁰ תחום החקלאות מזמן למרוקו וישראל לרק הזדמנויות לשיתוף פעולה, אלא גם תחרות משותפת על הייצוא החקלאי לשווקים האטרקטיביים של אירופה, אמריקה ואסיה, בזכות מיקומן הגאוגרפי-יבשתי הייחודי. בתחרות זו מרוקו נהנית מיתרון על פני ישראל בנוגע לעלויות ייצור ושכר עובדים ושינוע, והדבר מאפשר לה לייצא במחירים זולים יותר.²⁸¹

4. שיתופי פעולה אזרחיים

שיתופי הפעולה האזרחיים בין ישראל ומרוקו רבים, עמוקים ומפתיעים ואלה מתאפשרים הודות לשלושה גורמים עיקריים: ראשית, עצמאות החברות האזרחיות בשתי המדינות וחופש הפעולה היחסי שלהן בתוך המסגרת המדינית ומחוצה לה. תהליכים גלובליים הביאו לעלייה בכוח החברה האזרחית בעולם כולו, כמו גם במרוקו ובישראל.²⁸² מחמד השישי מקדם מאז עלייתו תהליכי ליברליזציה של החברה האזרחית במרוקו והיום פועלים בה כ-120,000 ארגוני חברה אזרחית בנושאים כמו קידום הדמוקרטיה, זכויות נשים, רפואה מתקדמת, זכויות אדם, קידום הייצוג האמזעי' במרוקו, ואיגודי מסחר;²⁸³ שנית, הקשר והתנועה האנושית יוצאת הדופן שמתקיימת על ציר ישראל-מרוקו ועצם היכולת לקיימה, מעודדות ומשמרות שיתופי פעולה אלה. התיקון לחוקה המרוקאית מיולי 2011, לפיו הזהות העברית היא חלק מהמורשת המרוקאית הלאומית, הקל על פעילות ארגוני חברה אזרחית בתחומי היהדות במרוקו, וזו תופעה שלא רואים כמותה במקומות אחרים בעולם הערבי והמוסלמי; ושלישית, קשרי התפוצות בין המדינות ובמסגרת התפוצות המרוקאיות בעולם, המבוססים על זהות וערכים מרוקאים משותפים. מרוקו וגם ישראל מטפחות קשר חזק ביניהן לבין התפוצות שלהן ברחבי העולם ובעצם מקיימות ביניהן "קשרי תפוצות". במרוקו, תפיסת הלאומיות כזהות-על, מכילה, העומדת מעל לכל יתר הזהויות, מאפשרת לעם המרוקאי ליהנות מתחושת שותפות ושייכות חזקות במיוחד. כלומר, במרוקו האזרח הוא קודם כל מרוקאי, רק אחר כך באות הזהויות האתניות, הדתיות והאחרות. בנוסף, הזהות המרוקאית עוברת מדור לדור, מה שהופך את הישראלים ממוצא מרוקאי מדור שני, שלישי ורביעי למרוקאים לכל דבר ועניין, והם אף זכאים לבקש אזרחות מרוקאית.

שיתופי פעולה אזרחיים בין מרוקו וישראל בולטים במיוחד בתחומי הפעילות הבאים:

שימור המורשת היהודית-מרוקאית - במהלך השנים האחרונות שופצו וחודשו אתרי מורשת יהודיים רבים ובכלל זה בתי כנסת, בתי קברות, בתי ספר יהודיים, ורחובות המלאח (הרובעים היהודיים). גורמים רבים שותפים למפעלי השיקום של אתרי המורשת היהודיים ובהם גם מלך מרוקו,²⁸⁴ מנהיגים מהקהילה היהודית במרוקו

279 "Morocco – Agricultural Sector," *export.gov*, 25 October 2017.

280 רותי קריצ'מן, "פרדסנים ישראלים בפרדסי מרוקו," עת הדר, אפריל 2013; עמירם ברקת, "מפוני גוש קטיף מקימים חממות באפריקה," *וואלה! News*, 4 ביוני 2006.

281 בישראל מציינים את העלייה בייצוא החקלאי המרוקאי לאירופה כאחד הגורמים הישירים לירידה בייצוא ישראלי לשוק זה. ראו: משה גלנץ, "מדוע צנח הייצוא החקלאי מישראל לעולם?," *וואינט*, 5 בינואר 2016; רענן כהן, "נאום יושב ראש חברת השוק הסיטוני דאז רענן כהן," שוק סיטוני לישראל בע"מ, 2013.

282 "The Future Role of Civil Society," *World Economic Forum*, January 2013.

283 Vish Sakthivel, "Beyond Islamists and Autocrats: Morocco - Prospects for Civil Society," *The Washington Institute for Near East Policy*, 2015; Essaadi Mostafa, "Civic Freedom Monitor: Morocco," *ICNL*, 1 June 2017.

284 מלך מרוקו, מחמד השישי, נוכח בטקס חגיגי עם סיום השיפוץ בבית הכנסת אטדגי בקזבלנקה: "יש הרבה כבוד," *דבר ראשון*, 21 בדצמבר 2016; מחמד השישי מבקר ברחובות המלאח של מראקש, לאחר החזרת שמות הרחובות לשמותיהם המקוריים בתקופה שבה חיו בהם יהודים: *Haaretz*, "Historic Jewish Neighborhood in Marrakech to Have Original Name Restored," JTA, Complete Restoration of the Slat El Fassiyne, 5 January 2017; שיפוץ ושחזור בית הכנסת צלאת אל-פאסיין בפאס: *Synagogue*, *Aladdin Project*.

ובתפוצות,²⁸⁵ מוסדות וארגוני חברה אזרחית,²⁸⁶ וישראלים ממוצא מרוקאי. המורשת היהודית-מרוקאית עומדת בלב שיתוף הפעולה האזרחי בין ישראל ומרוקו, ומאפשרת העמקה של היחסים בהשוואה ליחסי ישראל עם מדינות ערב אחרות. יש שני הסברים משלימים לרצון ולמאמץ המרוקאי לשמר את המורשת היהודית: לפי ההסבר הראשון, במרוקו קיים עד עצם היום הזה רגש עמוק וגעגועים ליהודים שכמעט נעלמו מרחובותיה. זוהי תחושת שותפות של ממש, וחלק מהמרוקאים אף סבורים שהיהודים עוד ישובו למרוקו וכי עזיבתם הייתה טעות. על פי ההסבר השני, שימור המורשת היהודית מרוקאית נובע משיקולים פרגמטיים, מתוך רצון לשפר את דימוי מרוקו בקהילה הבינלאומית ובמערב. זאת, כדי לשפר את היחסים עם האיחוד האירופי ולגייס את הלובי היהודי בארה"ב לטובת שמירת האינטרסים המרוקאיים באזור הסהרה.²⁸⁷

חילופי משלחות - בשנים האחרונות אנו עדים לחילופי משלחות רבים בין מרוקו וישראל במגוון תחומים. משלחות ישראליות ביקרו במרוקו במסגרת סיורים לימודיים, חלקן אף בעלי אופי חברתי ופוליטי וכללו מפגשים עם פוליטיקאים ובעלי תפקידים רשמיים במרוקו. משלחות ממרוקו פוקדות את ישראל מספר פעמים בשנה. כך, למשל, במהלך נובמבר-דצמבר 2016 הגיעו לישראל שלוש משלחות ממרוקו בתחום החינוך והתקשורת.²⁸⁸ גם בחודש יוני 2018 הגיעו לישראל שלוש משלחות של נציגי חברה אזרחית ממרוקו. דוגמה נוספת ניתן למצוא בתחום הספורט, בדגש על ענף הג'ודו. במרץ 2018, בעקבות הניצחון של תמנע נלסון לוי בתחרות הגראנד פרי באגדיר, התנוסס דגל ישראל בפומבי ואף הושמע ההמנון הישראלי.²⁸⁹ תנועת המשלחות מעוררת דיון נוקב בתקשורת המרוקאית והערבית ותגובות ביקורתיות מצד תנועות אנטי-נורמליזציה כדוגמת "המשקיף המרוקאי נגד נורמליזציה". נכון להיום, תנועת המשלחות הרציפה הפכה את הביקורים ההדדיים לעניין שבשגרה, כלומר קיים מעין "אפקט הרגלה". התקשורת המרוקאית ממשיכה לסקר, אולם התופעה איננה חדשה והביקורת פחות נחרצת.

מוזיקה, קולנוע, ואמנות - שיתופי פעולה רבים בתחומי המוזיקה, הקולנוע והאמנות מתקיימים בין ישראל ומרוקו ברמה האזרחית. אמנים ויוצרים ישראלים ומרוקאים נפגשים על אותן הבמות במסגרת הופעות ופסטיבלים במרוקו וברחבי העולם, כמו קונצרט "סימפוניאת" במראקש.²⁹⁰ מדי פעם, כפי שקורה כאשר חלה החמרה בסכסוך הישראלי-פלסטיני, מחאתן של תנועות האנטי-נורמליזציה במרוקו גוברת ומעלה את שיתופי הפעולה בתחומים אלה לכותרות. כך התרחש סביב הסרט, "טינער ירושלים - קולות מהמלאח", שיצא ב-2013. הסרט, שצולם במרוקו ובישראל, הוקרן עשרות פעמים במרוקו, בישראל וברחבי העולם. הסרט עורר התנגדויות רבות במרוקו בטענה שמדובר בנורמליזציה, אך למרות זאת, לא חדל לגרוף פרסים ואף הוקרן בערוץ המרוקאי הממלכתי M2.²⁹¹

285 ראו לציון את מר אנדרה אזולאי יועץ בכיר למלך, סרד' ברדוגו - נשיא הקהילה היהודית במרוקו, ג'קי קדוש - רב הקהילה היהודית באזור מראקש ואסווירה, סימון לוי ז"ל אשר פעל רבות בתחום ועוד.

286 ארגון "מימונה", פועל ברחבי מרוקו בקרב בני הדור הצעיר במרוקו, שאינם מכירים את המורשת היהודית, ראו: עינת לוי, "[קובלנקה: דברים שרואים מכאן](#)", *הפורום לחשיבה אזרחית*, 18 ביוני 2017. "[מוזיאון יהדות מרוקו](#)", שבקובלנקה, הראשון שהוקם במדינה ערבית, המהווה גשר ואבן שואבת למבקרים מרחבי מרוקו, העולם הערבי וישראל.

287 "[Moroccan Jews Reportedly Protest UN View on 'Occupied' Sahara](#)", JTA, 9 May 2016.

288 המשלחת הראשונה הגיעה בהזמנת "מוזיאון יד ושם", וכללה אנשי חינוך, שהגיעו להשתלם בתחום לימודי השואה במטרה ללמד את הנושא במרוקו. המשלחת השנייה הגיעה בהזמנת משרד החוץ וכללה עיתונאים, במטרה לשפר את תדמית ישראל בתקשורת המרוקאית והשלישית בהזמנת "תנועת תיקון" וכללה פעילים חברתיים, במטרה לעודד התקרבות בין ישראל למרוקו. ראו: Herb, 2016 *The Jerusalem Post*, 30 November, "[Is a Growing Interest in Israel on the Rise in Morocco?](#)", Keinon, הכנסת, "[פעילות בינלאומית בכנסת ה-20](#)", אתר כנסת ישראל, 30 בנובמבר 2016.

289 עינת לוי, "[אפקט ההרגלה: למה החרם על ישראל נכשל במרוקו](#)", *מעריב*, 22 במרץ 2018.

290 בדצמבר 2016 התקיים במראקש קונצרט "סימפוניאת", שלקחו בו חלק זמרים ויוצרים מישראל, פרוייקט שזכה לסיקור תקשורתי בערוץ מרוקו הממלכתי M2: "[Symphoniat Project - Morocco - 2M Mag Report](#)", YouTube, 21 April 2016.

291 כולל התנגדות מצד שר התקשורת המרוקאי שהחרים לגמרי את פסטיבל הסרטים הלאומי בטנג'יר שהתקיים ב-2014 לאור השתתפות הסרט. להרחבה ראו: עינת לוי, "[טינער-ירושלים: סיפורה של זהות מורכבת](#)", *הפורום לחשיבה אזרחית*, 5 בספטמבר 2013; וגם: Karima Rhanem, "[Kamal Hachkar: 'Muslim-Jewish Coexistence Should Be Taught in Moroccan Schools'](#)", *Morocco World News*, 26 June 2013.

חינוך ומחקר - שיתופי הפעולה בתחום זה מתקיימים בין מוסדות חינוך, חוקרים (עצמאיים או מטעם מכוני מחקר ומדיניות), מסגרות התמחות ועוד.²⁹² לדוגמה, באפריל 2015 החלה להירקם תכנית לימודים משותפת בנושא איכות סביבה באגן הים התיכון, בין מכללת הגליל שבאזור נהלל, אוניברסיטת אל-אחוויין שבאיפראן ואוניברסיטה האירו-ים תיכונית שבפאס. התכנית כללה שני סמסטרים, האחד בישראל והשני במרוקו. שני גורמים עיקריים אפשרו שיתוף פעולה זה: האחד, העובדה שמכללת הגליל היא מוסד חינוכי פרטי; והשני, שהמימון העיקרי לשיתוף הפעולה הזה מגיע ממוסדות ופורומים בינלאומיים דוגמת הבנק העולמי, האיחוד האירופי, ארגון הבריאות העולמי, והתכנית לאיכות הסביבה מטעם האו"ם.²⁹³ שיתופי פעולה בין חוקרים מתאפשרים לרוב הודות לחסות מצד מוסדות אקדמיים במדינות שלישיות, דוגמת ארה"ב, קנדה ומדינות אירופה. נושאי המחקר המשותפים עוסקים במורשת היהודית-מרוקאית, יחסי יהודים-מוסלמים במרוקו, זהות האמזיע'ית, פיתוח קהילתי, איכות סביבה ועוד.²⁹⁴

בשנים האחרונות אנו עדים גם לתנועת סטודנטים ישראלים ומרוקאים בין המדינות. מספר סטודנטים ממרוקו למדו ועדיין לומדים במוסדות אקדמיים בישראל, כגון אוניברסיטת בן גוריון ומכון הערבה. למרות שאין כיום סטודנטים ישראלים הלומדים במוסדות אקדמיים במרוקו, החלו בשנים האחרונות להגיע סטודנטים ישראלים למרוקו כדי להתמחות בארגוני חברה אזרחית בתחום הפיתוח הקהילתי.²⁹⁵ על אף ששיתופי הפעולה בתחום החינוך אינם רבים, הם מגוונים ועצם קיומם מבטא את הפוטנציאל הרב שקיים לשיתוף פעולה בין החברות האזרחיות של שתי המדינות.

קידום מהלכים מדיניים ויצירת ערוצי דיאלוג בין ישראל, מדינות ערב והפלסטינים - ארגוני חברה אזרחית במרוקו, בישראל ובתפוצות המרוקאיות, מעורבים לעיתים בקידום מהלכים מדיניים ויצירת ערוצי דיאלוג בין ישראל, מדינות ערב והפלסטינים. כך, למשל, בפברואר 2016, נתן מחמד השישי את ברכתו ליו"ר הפדרציה העולמית של יהדות מרוקו, סם בן שטרית, לקדם פגישה בין בנימין נתניהו לבין אבו מאזן. באותו חודש נפגשה משלחת מטעם הפדרציה עם אבו מאזן ומשלחת מטעמו ברמאללה.²⁹⁶ לא מדובר בתקדים, אלא בהמשך של מגמה, שהחלה בשנות ה-70, במסגרת הקמת תנועת "זהות ודיאלוג", אחת הקבוצות הראשונות במרוקו שקראו למשא ומתן ישיר בין ישראל לפלסטינים.²⁹⁷

ה. ישראל, מרוקו והסכסוך הישראלי-פלסטיני

לאורך השנים, מהווה הסכסוך הישראלי-פלסטיני מעין תקרת זכוכית שמגבילה את מימוש פוטנציאל היחסים שבין ישראל ומרוקו. למשך תקופת זמן קצרה בלבד, כאשר התרחש תהליך שלום ישראלי-פלסטיני משמעותי בשנות ה-90, התחממו היחסים בין המדינות.

על אף הידידות הישראלית-מרוקאית, מרוקו תומכת במאבק הפלסטיני להקמת מדינה פלסטינית לצדה של מדינת ישראל. מחויבות זו נובעת מהיותה של מרוקו חברה בליגה הערבית ובארגון המדינות האסלאמיות. למעשה,

292 תכנית "GLOCAL" מטעם האוניברסיטה העברית, שלחה את מארווה טאהר נאטשה להתמחות בת 4 חודשים באזור מראקש, בארגון [Foundation Atlas High](#). בהמשך, יצאה סטודנטית נוספת מהתכנית להתמחות באותו ארגון. לקריאת הבלוג שנכתב על ידי סטודנטית המתמחה בארגון ראו:

Marwa Natsheh, "Visiting Akrich and Aboghlo Women's Cooperative: Shared Stories and New Perceptions," *High Atlas Foundation*.

293 "Galilee College Puts Peace into Practice," *The World University Rankings*, 16 January 1998.

294 מצד החוקרים הישראלים, ניתן לציין את פרופ' משה גרשוביץ (ז"ל), פרופ' ברוס מדי-וייצמן, ד"ר אורית ועקנין יקותיאל, מיכאל לסקר, ירון צור ועוד. מצד החוקרים המרוקאים ניתן לציין את פרופ' מחמד קנבי, ד"ר סמיר בן-לאיישי, פרופ' עומר באום, שזכה ביולי 2017 בפרס על מחקריו מטעם אוניברסיטת בן גוריון ועוד.

295 המתמחים שוהים במרוקו מספר חודשים וזוכים לליווי מצד הגורם השולח בישראל והארגון שבו הם מתמחים במרוקו. לאור רגישות הנושא, ומחשש שהסטודנטים הישראלים והמרוקאים עלולים להוות יעד לתקיפות מצד תנועות אנטי-נורמליזציה, נמנעתי מלחשוף פרטים מלאים בנושא.

296 הפגישה בין סם בן שטרית ונציגיו לבין אבו מאזן ונציגיו התקיימה בפברואר 2016 והשתתפו בה 20 שרים מהרשות הפלסטינית. להרחבה ראו:

Raoul Wootliff, "Morocco's King Dispatches Jewish Aide to Push Israeli-Palestinian Talks," *The Times of Israel*, 15 February 2016.

297 גדעון לוי, "התובנות שגילה גדעון לוי מהביקור במרוקו", הארץ, 30 באפריל 2010.

המלך חסן השני, הוא שקידם את החלטת פסגת הליגה הערבית מאוקטובר 1974, שהכירה באש"ף כנציגו הבלעדי של הפלסטינים. כמו כן, מאז 1975 מכהנת כאמור מרוקו כיו"ר ועדת ירושלים בארגון המדינות האסלאמיות. מכיוון שסוגיית ירושלים עומדת בלב כל משא ומתן ישראלי-פלסטיני, תפקיד זה מטיל על מרוקו אחריות ויכול להפוך אותה לרלבנטית.²⁹⁸

הקשר בין מרוקו לסכסוך הישראלי-פלסטיני נובע גם מיכולתה לשמש מתווכת, הודות לניטרליות היחסית שלה, להיותה נקודת מפגש בין מזרח ומערב, ולאמון שמביעים בה הצדדים לסכסוך. בזכות כל אלה, זכתה מרוקו להיות שחקנית מעורבת בתהליכי השלום. עניין זה היה חשוב במיוחד לחסן השני, שפעל לחזק את מעמד מרוקו כמתווכת בסכסוך הישראלי-ערבי והישראלי-פלסטיני. במהלך המשא ומתן בין ישראל למצרים הייתה זו מרוקו שסייעה ואירחה את הפגישה ההיסטורית בין שר החוץ הישראלי דאז, משה דיין, לבין סגן ראש ממשלת מצרים, מוחמד חסן אל-תוהאמי. מרוקו אף אירחה את ועידת הפסגה שהתקיימה בפאס בספטמבר 1982, ובה הוצגה "תכנית פאס" להסדר מדיני במזרח התיכון.²⁹⁹ המעורבות המרוקאית באה לידי ביטוי גם במסגרת תהליך אוסלו. מרוקו נכנסה לתמונה לאחר שהתהליך היה כבר בעיצומו והפכה משמעותית יותר לאחר ביקור רבין ופרס ברבאט בספטמבר 1993. באוקטובר 1994 אף אירחה ועידה כלכלית ("ועידת קזבלנקה"), בה הוכרז על סיום החרם הערבי על ישראל.³⁰⁰

ניכר כי מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה באוקטובר 2000 והתבססות מחמד השישי בשלטון, מעורבותה של מרוקו בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני הצטמצמה משמעותית. המלך החדש העדיף להתמקד תחילה באתגרי הזירה הפנים-מרוקאית ולבסס את שלטונו מבית. התחזקות הזרם האסלאמיסטי בממלכה, שבאה לידי ביטוי בניצחון מפלגת הצדק והפיתוח בשתי מערכות הבחירות האחרונות שהתקיימו ב-2011 וב-2016, צמצמה את מרחב השיח בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. המלך הבין שמבחינה פוליטית, כל דיון ציבורי בנושא עלול לחזק את המחנה האסלאמיסטי ולכרסם בסמכותו. לכך ניתן להוסיף את הקיפאון שמאפיין את הסכסוך הישראלי-פלסטיני בשנים האחרונות וירידת הנושא הישראלי-פלסטיני מקדמת הבמה. חוסר-היציבות במזרח התיכון מאז פרוץ האביב הערבי, לצד שיקולים נוספים, הביאו את המלך להבנה שהביצה המזרח תיכונית והמערכת הבין-ערבית אינן יכולות לספק מענה הולם לצרכים המרוקאים המרכזיים - המשך הפיתוח הכלכלי וחזיקת הריבונות המרוקאית באזור הסהרה. לכן, מרוקו מצמצמת את הפעילות במערכת הבין-ערבית וממשיכה לחזק את הקשר עם אפריקה והמערב. מגמה זו, מרחיקה אותה עוד יותר מענייני הסכסוך הישראלי-פלסטיני.³⁰¹ ניתוח תוכן של נאומי מחמד השישי מחזק מגמה זו. בתקופה שבין אפריל 2012 לינואר 2018, נזכרה ישראל ב-12 מתוך 111 נאומים רשמיים שנשא (כ-11 אחוזים). ב-11 מתוך 12 הנאומים שבהם הופיעה, ישראל הוזכרה כ-4 פעמים במוצק בכל נאום, לרוב בהקשר שלילי או ניטרלי וללא התייחסות חיובית כלשהי.

הנאום שנשא מחמד השישי ב-29 בנובמבר 2017 בלט בכך שישראל הוזכרה בו 22 פעמים. תשומת הלב המיוחדת התחייבה לאור הכרזת טראמפ על ההכרה האמריקאית בירושלים כבירת ישראל, אירועי כ"ט בנובמבר והיום הבינלאומי לסולידריות עם העם הפלסטיני. מחמד השישי הביע דאגה נוכח הפרת הסטטוס קוו בירושלים ומצב הפלסטינים. הוא הפציר בישראל להפסיק את הבנייה בהתנחלויות ולחדול מהפרת האמנות הבינלאומיות ואף קרא להתערבות בינלאומית. יחד עם זאת, הוא הזמין את ישראל לחזור לשולחן המשא ומתן, תוך הבעת תמיכה ביוזמת

298 עדות לתפקיד זה באה לידי ביטוי במסגרת החלטות גופיים אסלאמיים שונים, כדוגמת ועידת שרי החוץ ה-37 של "ארגון המדינות האסלאמיות", שהתכנסה במאי 2010. [פרוטוקול הישיבה](#) כלל את סעיף 17 (עמ' 10) ובו הודגש תפקידה של מרוקו: "Affirms its support for the efforts of His Majesty King Mohammed VI, Chairman of Al Quds Committee, in supporting the City of Al Quds Al Shareef, in preserving its Arab and Islamic identity and in supporting the steadfastness of its in confronting the Judaization attempt they are faced with".

299 מחבר לא ידוע, "תכנית פאס", אתר הכנסת.

300 Marvine Howe, "Morocco: The Islamist Awakening and Other Challenges," Oxford University Press, 2005;

שגב, שם.

301 ההתמקדות במדינות אפריקה ובמערב נובעת מתוך תפיסה שאלה הן הזירות שיש ביכולתן לספק מענה טוב יותר לצרכים הפוליטיים והכלכליים העיקריים של מרוקו ולאינטרסים שלה באזור הסהרה. להרחבה ראו: איילת לוי, ["מרוקו: התזרה לאיחוד האפריקני וההתרחקות המתמשכת מהליגה הערבית"](#), שם;

Aziz El Yaakoubi, "Morocco, Citing Arab Disunity, Says Won't Host Summit," Reuters, 19 February 2016.

שלום קודמות שמבוססות על פתרון שתי המדינות, כגון מפת הדרכים של הקוורטט ויוזמת השלום הערבית.³⁰² מקרה אחר שבו מחמד השישי גינה את ישראל באופן רשמי התרחש באוגוסט 2017, מתוקף תפקידו כיו"ר ועדת ירושלים. באותם ימים התרבו התקריות האלימות בין ישראל לפלסטינים בירושלים, ומחמד השישי שלח מכתב נחרץ למזכ"ל האו"ם ובו יצא כנגד הפעילות הישראלית בירושלים בכלל ובמסגד אל-אקצא בפרט. הוא תאר את הפעילות הישראלית כבלתי מקובלת וככזו שמנסה לשנות את המצב ולקבוע עובדות בשטח. המלך קרא לקהילה הבינלאומית לנקוט צעדים נחוצים כדי להכריח את ישראל לשים סוף לכרובוקציות מצדה, שעלולות לדבריו להצית קיצוניות, מתח ואלימות באזור כולו.³⁰³

אנטי-נורמליזציה: תקרת הזכוכית של יחסי ישראל-מרוקו - המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני מצמצם את מרחב שיתוף הפעולה בין ישראל ומרוקו, ואינו מאפשר לשתי המדינות לממש את מלוא פוטנציאל היחסים ביניהן. אחת הסיבות לכך היא פעילות תנועות וארגונים שמתנגדים לנורמליזציה ביחסי ישראל ומדינות ערב. הפעילות של ארגונים ותנועות אלה במרוקו החלה ב-1968, עם הקמת "העמותה המרוקאית לתמיכה במאבק הפלסטיני" הפועלת עד עצם היום הזה. לאורך השנים הוקמו תנועות נוספות, כגון "ארגון הפעולה הלאומי למען פלסטין במרוקו", שהוקם ב-1998, על רקע תהליך אוסלו; ארגון "בי.די.אס מארוק", שהוקם ב-2005 ובראשו עומד ציון אסידון, פעיל פוליטי יהודי-מרוקאי שמתגורר בטנג'יר; וארגון "המשקיף המרוקאי להתנגדות לנורמליזציה", שהוקם בינואר 2013 ומתאם בין מספר ארגונים ותנועות הפועלות בתחום. "המשקיף המרוקאי להתנגדות לנורמליזציה" הוא הארגון המרכזי כיום בהובלת ההתנגדות לנורמליזציה בין מרוקו וישראל, ובראשו עומד ח'אלד סופיאני, פעיל ממוצא אמזיגי. ארגון זה ואחרים עוסקים בגיוס תרומות, ארגון כנסים וימי עיון להעלאת המודעות למאבק הפלסטיני, מאמצי לובי בפרלמנט המרוקאי ומחוץ למרוקו, הפגנות תמיכה רחבות היקף במאבק הפלסטיני, והפגנות וחרמות כנגד שיתופי פעולה עם ישראל. כל אלה מצמצמים את מרחב שיתוף הפעולה בין ישראל למרוקו.

לא תמיד ניתן להוכיח קשר סיבתי בין פעולות תנועות האנטי-נורמליזציה לבין היכולת להוציא לפועל שיתופי פעולה עם ישראל. מקבלי ההחלטות במרוקו מנעו מלהודות כי הם מושפעים מתנועות אלו, אשר במקרים רבים השפעתן היא הרתעתית בעיקרה. יכולת ההשפעה הממשית של התנועות משתנה בהתאם לתחומי שיתוף הפעולה. נראה שפעילותן יעילה יותר כנגד שיתופי פעולה דו-צדדיים, גלויים ורשמיים, בעיקר בתחומים המדיניים והכלכליים. דוגמה מדינית לכך היא ביטול ביקוריו של פרס במרוקו ב-2010 וב-2015, ככל הנראה לאור מחאת אנטי-נורמליזציה שהתעוררה בעקבות פרסום הביקורים המתוכננים. השפעת ההתנגדות לנורמליזציה יורדת כאשר היא מכוונת לשיתופי פעולה רב-צדדיים שמתקיימים במסגרת פורומים בינלאומיים. כך, למשל, התנוסס כאמור דגל ישראל בוועידת האקלים COP22, שהתכנסה במראקש בנובמבר 2016, על אף מחאת תנועות האנטי-נורמליזציה. אי-הצלחת המחאה נבעה ככל הנראה מהשאירה של מרוקו לחזק את מעמדה בקהילה הבינלאומית ומהמוכנות שלה לשם מחיר עבור הדבר.

בתחום האזרחי, השפעת תנועות האנטי-נורמליזציה אינה קבועה ומשתנה בהתאם להתרחשויות בזירה הישראלית-פלסטינית, במערכת הבין-ערבית ובזירה הפנים-מרוקאית. כך, למשל, קורה לא פעם שהשתתפותם של אמנים ישראלים בפסטיבלים במרוקו מתבטלת בתקופות בהן חלה הסלמה ביחסי ישראל והפלסטינים. מארגני הפסטיבלים חוששים שמא יהוו מטרה למחאת תנועות האנטי-נורמליזציה. לעומת זאת, בתקופות רגועות יחסית, כפי שארע בספטמבר 2017, המחאה כנגד הופעת הזמרת נועם וזאנה בטנג'יר, לא מנעה ממנה להופיע.³⁰⁴

השפעת תנועות החרם במרוקו אינה מוחלטת אך בהחלט באה לידי ביטוי בהגבלת שיתופי פעולה שהיו יכולים להתפתח או להתרחב. כוחן המרכזי של תנועות אלו טמון ביכולת שלהן לעצב דעת קהל לאור ההשפעה הנרחבת שיש להן באמצעי התקשורת. מעבר לכך, לתנועות הללו יש לובי חזק מאוד באיגודים המקצועיים (בעיקר של משפטים), והן מצליחות לגייס את הציבור המרוקאי למחאה אד-הוק כנגד שיתופי פעולה חדשים שנחשפים.

302 HM King Mohammed VI, "HM the King Sends Message to Chairman of UN Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People," Kingdom of Morocco, Ministry of Culture & Communication - Royal Speeches, 29 November 2017.

303 "OIC Commends Moroccan King's Efforts as Chairman of Al Quds Committee," The North Africa Post, 2 August 2017.

304 Benjamin Weinthal, "BDS Morocco Attacks World-Renowned Israeli Singer In Tngier," The Jerusalem Post, 10 October 2017.

בסופו של דבר, הן אמנם לא מונעות את שיתוף הפעולה לגמרי, אך מגבילות אותו ומונעות מישראל ומרוקו לממש את פוטנציאל היחסים ביניהן.

לסיכום, נראה כי מאז עליית מחמד השישי, מרוקו מתמקדת באתגרים הפנימיים המעסיקים אותה ופחות בעניינים הקשורים למערכת הבין-ערבית והמזרח-תיכונית. יחסה לסכסוך הישראלי-פלסטיני מאופיין בהימנעות וזהירות מתמדת. מקבלי ההחלטות במרוקו אינם מרבים להתבטא בכל הקשור לסכסוך, אלא אם כן אין ברירה. מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני מהווה תקרת זכוכית שאינה מאפשרת את מימוש פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל ומרוקו, והסיבות המרכזיות לכך הן דעת הקהל במרוקו בפרט ובעולם הערבי בכלל, התומכת במאבק הפלסטיני ובפעילות תנועות האנטי-נורמליזציה. מידת ההשפעה של תנועות אלה רבה יותר כשמדובר על שיתופי פעולה גלויים, דו-צדדיים ורשמיים (שנפוצים יותר עם מרוקו מאשר עם מדינות ערב אחרות). לעומת זאת, שיתופי פעולה חשאיים, רב-צדדיים ובלתי-רשמיים ממשיכים להתקיים ללא הפרעה משמעותית, בהיקף משתנה ובהתאם להתפתחויות פנימיות ואזוריות.

1. סיכום

שיתוף הפעולה הנוכחי בין ישראל ומרוקו הוא רחב היקף באופן יחסי והאינטרסים העומדים בבסיסו חזקים ועמידים. עמודי התווך של שיתוף הפעולה הם בראש ובראשונה הקשר היהודי-מרוקאי שנמשך יותר מאלפיים שנה ושיתוף הפעולה הביטחוני, שהתגבש בראשית שנות ה-60 ונמשך עד עצם היום הזה. שני אלה יוצרים תחושת שותפות אמתית ומטפחים אמון הדדי עמוק בין הצדדים.

מאז כישלון פסגת קמפ דייוויד ופרוץ האינתיפאדה השנייה באוקטובר 2000, ישראל ומרוקו אינן מקיימות ביניהן יחסים דיפלומטיים רשמיים. ואולם, שיתוף הפעולה ביניהן ממשיך, למרות הקיפאון בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני בשנים האחרונות, אם כי באופן מוגבל. שיתופי הפעולה הבולטים מתקיימים בתחומים חשאיים כמו ביטחון ומודיעין, ובתחומים גלויים ולא-רשמיים כמו תיירות וחברה אזרחית. שיתופי פעולה מוגבלים יותר מתקיימים בתחומים רשמיים גלויים, כגון המדיני והכלכלי, בין היתר, הודות לפעילות משותפת במסגרות אזוריות ופורומים בינלאומיים. חזרתן של מרוקו וישראל לאחרונה לפעילות ענפה באפריקה עשויה להצביע על זירה אפשרית נוספת לשיתוף פעולה, אך הדבר מצריך מחקר מעמיק נוסף. התנועה האנושית הגדולה בין ישראל למרוקו והסיקור לו היא זוכה באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות בשתי המדינות מייצרים אפקט הרגלה והופכים את היחסים ביניהן לעניין שבשגרה. הסיקור, גם אם אינו תמיד חיובי, מעודד שיח פתוח ואמיץ במרוקו בנושאים הקשורים ליחסים עם ישראל וליחסי ישראל עם המרחב הערבי והמוסלמי. התוצאה היא שהציבור המרוקאי לא מתרגש כבעבר מכל שיתוף פעולה בין מרוקו לישראל. אפקט ההרגלה מצליח בהדרגה להרחיב את גבולות שיתוף הפעולה.

ואולם, מימוש פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל ומרוקו תלוי בארבעה גורמים מסייעים עיקריים: (1) התקדמות משמעותית וחיובית בתהליך המדיני עם הפלסטינים, שתאפשר הקלה בדעת הקהל המרוקאית וקיום יחסים דיפלומטיים רשמיים בין ישראל ומרוקו; (2) בחירה שקולה של השותפים "הנכונים" למטרה הנכונה, בהתחשב במאפייני הפוליטיקה והחברה המרוקאית. גורמים רשמיים בישראל בוחרים לעיתים, בלית ברירה, בשותפים שאינם מייצגים את הזרם המרכזי במרוקו. אם ישראל מעוניינת לקדם שיתוף פעולה משמעותי עם מרוקו, השותפים הנבחרים צריכים להיות ממלכתיים וכאלה שיכולים "לספק את הסחורה"; (3) מינוף אוכלוסיות ייעודיות בחברה הישראלית ושילובן במאמצי חיזוק שיתוף הפעולה, ובכלל זה יהודים יוצאי מרוקו ומדינות ערב ואזרחי ישראל הערבים. תרומת היהודים ממוצא מרוקאי מתבססת על תפיסת הלאומיות המרוקאית, לפיה הזהות המרוקאית היא נצחית ועל כן יהודים ממוצא מרוקאי החיים בישראל, נתפסים במרוקו כמרוקאים. כמו כן, ישראל נחשבת לתפוצה המרוקאית השנייה בגודלה בעולם אחרי צרפת; (4) שילוב ראוי בין ערוצי דיפלומטיה רשמית ודיפלומטיה אזרחית-תרבותית, שמבוססים על פעילות משותפת של גורמים רשמיים וגורמי חברה אזרחית במרוקו ובישראל. זאת ניתן לקדם גם באמצעות דיפלומטיה דיגיטלית, שתכלול הקמה וביסוס קהילות משותפות ברשתות החברתיות, סיקור חיובי בערוצי התקשורת, וכמובן בעזרת קיומם של מפגשי פנים-אל-פנים. אם תצלחנה ישראל ומרוקו לממש את פוטנציאל שיתוף הפעולה ביניהן, הדבר צפוי להניב קשרים נרחבים ועמוקים כעומק השורשים ביניהן, ובכך להראות עד כמה רחוק יכול להגיע הקשר בין ישראל למדינות האזור.

טבלה 1: מספר התיירים ממרוקו שביקרו בישראל בין השנים 2008-2015³⁰⁵

השנה	מספר התיירים ממרוקו שביקרו בישראל	סך כול התיירים שביקרו בישראל	אחוז התיירים המרוקאים מכלל התיירים שביקרו בישראל
2015	3,200	2,799,400	0.14
2014	3,100	2,926,400	0.11
2013	2,500	2,961,700	0.08
2012	2,300	2,885,800	0.08
2011	2,400	2,820,200	0.09
2010	2,500	2,803,100	0.09
2009	2,300	2,321,400	0.10
2008	2,500	2,559,600	0.10

טבלה 2: היקפי הסחר בין ישראל למרוקו בשנים 1980-2015 (במיליוני דולרים)³⁰⁶

השנה	סך כול היבוא ממרוקו לישראל	סך כול היבוא לישראל	אחוז היבוא ממרוקו לישראל מכלל היבוא לישראל	סך כול היצוא מישראל למרוקו	סך כול היצוא מישראל	אחוז היצוא ממרוקו לישראל מכלל הייצוא מישראל	מאזן יבוא-יצוא שנתי בין ישראל למרוקו ³⁰⁷
2015	15.6	62,071	0.03	23.0	64,062	0.04	+7.4
2014	6.6	72,341	0.01	10.6	68,967	0.02	+4.0
2010	5.2	59,199	0.01	13.2	58,415	0.02	+8.0
2000	1.6	35,749	0.00	8.4	31,403	0.03	+6.8
1990	0.0	15,325	0.00	0.0	11,926	0.0	0
1980	0.0	7,994	0.00	0.0	5,537	0.0	0

305 "תיירות 2015", ש.מ.

306 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.

307 לשם הבהרת הנתונים, מאזן חיובי יותר משמעו שישראל מייבאת ממרוקו מאשר מייצאת אליה.

ישראל ועיראק: נתיב אזורי לשיפור היחסים

ד"ר רונן זיידל

א. מבוא

מאמר זה בוחן את פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל ועיראק - המדינה הערבית הגדולה ביותר הנמצאת ממזרח לישראל - את שיתופי הפעולה הקיימים בין שתי המדינות, ואת השפעת הסכסוך הישראלי-פלסטיני על יחסי ישראל-עיראק.

עיראק היא מדינה מורכבת, בלשון המעטה, שמצויה בעיצומם של שינויים מרחיקי לכת: הישות הכורדית המאכלסת את שלוש המחוזות בצפון עיראק ערכה משאל עם בספטמבר 2017, שביטא תמיכה נרחבת ברעיון של עצמאות החבל הכורדי; עיראק מתאוששת מסדרת המלחמות והמשברים ששטפו את שטחה ובונה מחדש את מנגנון השלטון המרכזי; וב-12 במאי 2018 נערכו בעיראק בחירות כלליות, שתוצאותיהן והממשלה שתקום בעקבותן תשפיענה במידה רבה על האוריינטציה האזורית של עיראק - האם עיראק תבחר להתקרב אל המדינות הסוניות באזור, או שמא תנסה לחזק את הקשרים דווקא עם איראן.

בשל ההתפתחויות אחרי מלחמת המפרץ ב-1991 והמתקפה האמריקאית על עיראק ב-2003, עיראק איבדה את משקלה האזורי. עקב כך, מקבלי ההחלטות בישראל נוטים להתעלם מקיומה. כאשר הם עוסקים בעיראק, זה בדרך כלל כדי להראות את "המלאכותיות" של מדינות האזור ואת היותן "מדינות כושלות". לחילופין, עיראק נתפסת כ"מדינת חסות" איראנית שדריסת הרגל הישראלית איננה אפשרית בה. במקרים אחרים, העיסוק הישראלי בעיראק הוא בהקשר של מלחמת האזרחים בסוריה ותוך התמקדות בסוריה. נוטים בישראל לשכוח שתופעת דאע"ש נוצרה דווקא בעיראק, כתוצאה מתנאים מקומיים ששררו בה, ולהתעלם מהמשמעות של הישרדות המדינה "המלאכותית" בעיראק ומההזדמנויות שהדבר מייצר עבור ישראל בטווח הרחוק יותר.

הדיון בשיתופי פעולה אפשריים וקיימים בין ישראל ועיראק צריך לקחת בחשבון את אותה מורכבות ודינמיות המאפיינת את עיראק. לכן, ראשית כל, יוצג בתחילתו של מאמר זה רקע היסטורי ופוליטי של עיראק. על בסיס הרקע הזה, יתוארו המקומות בהם ניתן לזהות פוטנציאל לשיתוף פעולה בין שתי המדינות. המאמר יתייחס גם לשיתופי הפעולה הקיימים, וידון בהשפעת הסכסוך הישראלי-פלסטיני על מימוש הפוטנציאל, על אף שסכסוך זה מעניין מעט מאוד את בגדאד, הגוזרת את יחסה לישראל מתוך מאבקי הכוחות בין מדינות האזור ומתוך חתירה למיצוב מעמדה במזרח התיכון. חלקו האחרון של המאמר יתייחס למדיניות ישראל כלפי עיראק ויספק קריאת כיוון לנתיבים בהם כדאי לישראל ללכת.

כינון יחסים בין ישראל ועיראק אינו עומד על הפרק בעתיד הקרוב והמגעים הפוליטיים בין שתי המדינות שוליים ביותר. עם זאת, הפוטנציאל להתקרבות ביניהן, ובעיקר בין העמים, קיים. בניגוד ליחסים בין ישראל למדינות ערב אחרות, שמעוצבים על ידי פוליטיקאים "מלמעלה", עם עיראק אפשר ורצוי ליישם מודל של קירוב לבבות "מלמטה", שאולי יוביל, ביום מן הימים, ליחסים חמים ועמידים יותר.

ב. עיראק: רקע היסטורי ופוליטי

לפני שניתן לשרטט את יחסי ישראל עיראק ואת הפוטנציאל לשיתוף פעולה ביניהן, יש צורך לספק רקע על המפה הפוליטית בעיראק ולהציג את המורכבות הרבה המאפיינת מדינה זו. חלק זה יציג את הכוחות המרכזיים הפועלים בעיראק, האוריינטציה האזורית שלהם, והיחסים בינם ובין גופים שונים באזור.

ככלל, החלוקה הבסיסית של המפה היא לפי גושים, הנבדלים זה מזה בעמדותיהם ובאוריינטציה שלהם, ולא לפי המפתח העדתי-אתני (שיעים, סונים, כורדים). הגוש החזק יותר, בראשות איש הדת מוקתדא אל-סדר וראש הממשלה המכהן חידר אל-עבאדי, אליו צפויות להצטרף המפלגות הסוניות ואולי הכורדים, דוגל בלאומיות עיראקית, התרכזות בענייניה הפנימיים של עיראק ובראשם שיקום המדינה, במלחמה בשחיתות, ובפוליטיקה אנטי

עדתית. מהבחינה האזורית והבינ"ל, גוש זה חסיד ההשתייכות למחנה הערבי הסוני בראשות סעודיה, בעד המשך ההסתייעות בארה"ב ומתנגד בכל תוקף לאיראן והשפעתה בעיראק. הגוש השני, בראשות מנהיג המיליציות האדי אל-עאמרי וראש הממשלה לשעבר נורי אל-מאלכי, נתמך באופן בולט על ידי איראן ומתנגד לארה"ב ולמחנה הערבי הסוני. גוש זה מבליט את ההשתייכות העדתית השיעית וקורא לשיתוף פעולה עדתי חוצה גבולות עם איראן השיעית. מרכיב בסיסי בגוש זה הן המיליציות השיעיות שלחמו נגד דאע"ש וכמה מהן נשלחו לסוריה, בשליחות איראן לסייע לבשאר אל-אסד.

1. חיידר אל-עבאדי: מנהיג השיעים המתונים

ראש ממשלת עיראק חיידר אל-עבאדי הוא שיעי דתי מתון. הישגיה של עיראק במאבק בדאע"ש נרשמו, במידה רבה, לזכותו. אל-עבאדי הוא פרו-מערבי מובהק: הוא מוביל קו ברור ונחוש של שיתוף פעולה צבאי עם האמריקאים בלבד, ויריביו אף מאשימים אותו בכניעה לתכתיבים אמריקאים. ביקורו בארה"ב במרץ 2017 ופגישתו עם טראמפ הוכתרו בהצלחה רבה. בעקבותיו הוצאה עיראק מרשימת המדינות שנתיניהן לא יורשו לבקר בארה"ב. בזכותו, הוגבלה מאד נוכחותם והשפעתם של האיראנים בעיראק, כולל הרחקת הגנרל האיראני קאסם סולימאני, שאל-עבאדי השפילו אישית. אל-עבאדי מקדם גם שיתוף פעולה עם הגוש הפוליטי הסוני המתון בעיראק, בראשות יו"ר הפרלמנט סלים אל-ג'בורי, מתוך ראייה כי שיתוף פעולה שכזה חיוני לשלב שאחרי דאע"ש. בשל כך, מדיניות-החוץ של ממשלת אל-עבאדי חותרת להתקרבות אל גוש המדינות הערביות הסוניות ובעיקר מדינות המפרץ. אלה נחשבות חיוניות במאמץ הכספי שיידרש לשקם את עיראק ובעיקר את האזורים הסונים שבה. ביוני 2017, ערך אל-עבאדי ביקור רשמי ראשון מסוגו בערב הסעודית ודן עם מארחיו בשורה ארוכה של הסכמים רבי משמעות ליחסי שתי המדינות. בין היתר גודר הגבול בין שתי המדינות, סוכם על שורה של פרויקטים של פיתוח במימון סעודי (למשל שיפוץ אצטדיון הכדורגל בבגדאד), ונפתח מחדש צינור הנפט העיראקי לנמל יבוע בים-סוף שנסגר על ידי סעודיה בשנת 1991. העיראקים מצפים מהסעודים לממן חלק משיקום האזורים הסונים שנפגעו במלחמה בדאע"ש.

אל-עבאדי ממעט להתבטא בנושא הישראלי. כאשר הוא נשאל על כך, תשובתו היא שעיראק מחויבת ליוזמת השלום הערבית. עיראק גם תומכת בזכויות הפלסטינים וברשות הפלסטינית, ובינואר 2017 הושבעה שגרירת עיראק בירדן גם לנציגת ארצה ברמאללה. באוגוסט 2017 ביקר בעיראק שר החוץ הפלסטיני ריאד אל-מאלכי ודן בהרחבת היחסים בין הצדדים. מארחיו העיראקים דברו באופן כללי על עמדתה העקרונית של עיראק בסוגיה הפלסטינית, מבלי להתחייב לדבר, והביקור לא סוקר בהרחבה בתקשורת העיראקית.

2. מוקתדא אל-סדר: מנהיג מפלגת "סאירון"

איש הדת הצעיר שמרכזו בעיר כופה שליד נג'ף ובסיס הכוח שלו בכרברי בגדאד, פרק את מפלגתו הקודמת, "אלאחראר", שהייתה מפלגה דתית מובהקת ועדתית שיעית והקים מפלגה חדשה "סאירון", חבירה של פוליטיקאים דתיים וחילוניים בראשות המפלגה הקומוניסטית העיראקית. מפלגה זאת ממתגת עצמה כמפלגה על עדתית, לוחמת נגד השחיתות הפוליטית ולאומית עיראקית, לפי העיקרון של "עיראק תחילה". בעוד שבעבר הביעו אנשיה ואל-סדר עצמו עמדות אנטי-אמריקניות ואנטי-ישראליות קיצוניות, בשנים האחרונות מותנו עמדותיה והיא הפכה למפלגה אנטי-איראנית מובהקת. בהפגנות השמחה של אוהדיו, בני המעמד הנמוך השיעי, צעקו המזונים "אירן החוצה!"

אל-סדר ידוע בהפכפכותו. מבקריו טוענים שאישיותו ילדותית. עם זאת יש לציין שאל-סדר עקבי בעמדותיו הלאומיות-לאומניות. מערכת יחסיו עם הגורם הפרו-איראני עוינת ביותר. זה זמן רב שלא ביקר באיראן שאת תפיסותיה הדתיות הוא דוחה. הוא מנהל מסע צלב נגד הפוליטיקאים המושחתים, ובראשם נורי אל-מאלכי ונגד המיליציות הפרו-איראניות, בראשות יריבו הגדול האדי אל-עאמרי. לאחר עזיבת האמריקנים, נגדם לחם, החליט למגר את הנוכחות האיראנית בעיראק שלתפיסתו פוגעת בריבונות המדינה. גם אל-סדר מחזיק במיליציה, "סראיא אלסלאם" (גדודי השלום), שפורקה חלקית. מיליציה זאת איננה משתתפת, לצד מיליציות אחרות, בפעולות הביטחוניות נגד כיסי דאע"ש. חשוב מזה, אל-סדר מתנגד להשתתפותה בלחימה בסוריה, שם משתמשים האיראנים במיליציות עיראקיות אחרות. מערכת היחסים של אל-סדר עם חזבאללה הלבנונית עכורה ביותר וביקורו האחרון בלבנון הוא נמנע מפגישה עם חסן נסראללה. אל-סדר איננו לאומן פאן-ערבי או אסלאמיסט כדוגמת ה"אחים המוסלמים" או חזבאללה. הוא מייצג זהות שיעית-עיראקית חדשה, שהיא עיראקוצנטרית, חותרת לשילוב כל קבוצות האוכלוסייה ורואה באיראן את המקור לבעיותיה של עיראק לאחר 2003.

אל-סדר הוא גם המנהיג הפוליטי העיראקי היחיד עד כה שנוהג להזכיר את יהודי עיראק בתור קהילה שהייתה חלק מהמרקם העיראקי בעבר. רוב הפוליטיקאים הבכירים נמנעים עדיין מלעסוק בנושא. לא רק שאל-סדר מזכיר את יהודי עיראק, הוא גם מתייחס אליהם באופן חיובי כמי שהיו שותפים ללאומיות העיראקית ולאהבת עיראק.

3. האדי אל-עאמרי: ראש מפלגת "אלפתח"

אל-עאמרי מצטייר כאיש החזק מאחורי הקלעים של מערך המיליציות השיעיות בעיראק. הוא גם נציגה הבכיר של איראן בפוליטיקה העיראקית. במהלך הלחימה נגד דאע"ש הוקמו בעיראק מיליציות מתנדבים שיעים שזכו לשם "אלחשד אלשעבי" (הגיוס העממי). ברובן היו אלה מסגרות חדשות אשר חברו למיליציות שיעיות קיימות. למרות שלא מלאו תפקיד מרכזי בכיבוש השטחים מידי דאע"ש, הן זכו ליוקרה רבה וברובן טרם התפנו מהערים הסוניות ששחררו.

על פי החוק העיראקי, מיליציות אינן יכולות להשתתף בבחירות. לפיכך, הקימו עאמרי, ושותפיו מפקדי מיליציות פרו-איראניות אחרות, קייס אלח'זעלי מפקד "עצאב אהל אלח'ק" ואבו-מהדי אל-מהנדס מפקד "חזבאללה אלעראק" (חזבאללה של עיראק), מפלגה בשם "אלפתח" (הכיבוש). הבחירות במאי 2018 הבליטו את היותה המפלגה הגדולה בגוש הפרו-איראני.

אל-עאמרי, שעומד בראש המיליציה הוותיקה ביותר "בדר", שרת בשורותיה לצד הצבא האיראני, ונגד הצבא העיראקי, במלחמת עיראק-איראן בשנות ה-80. הוא דובר פרסית שוטפת, אך נעדר כריזמה או אהדה אמיתית בציבור. לצדו במחנה הפרו-איראני נמצאות מפלגות של ראש הממשלה לשעבר נורי אל-מאלכי, "דוולת אלקאנון" (מדינת החוק) ומפלגה שיעית דתית נוספת, "אלמג'לס אלעלא" (המועצה העליונה).

כוחה של מפלגת המיליציות נובע מיכולתה לתגמל את תומכיה ובחירה כספית ותעסוקתית, אך בעיקר מהפחד הרב שאנשיה מטילים. אלו שולחים איומי רצח, עוצרים, פוגעים, פורצים למשרדי פעילים. היום, הם המקור העיקרי לפחד בציבור העיראקי.

4. הסונים

הסונים אבדו הרבה מכוחם כתוצאה מתופעת דאע"ש. עד ל-2017 חיו ארבעה מתוך כשמונה מיליון אזרחי עיראק הסונים במחנות עקורים. נכון ל-2018, על אף מאמצים להשיב האנשים למקומם הקודם, 2.9 מיליון עקורים, טרם חזרו לביתם. הפוליטיקאי הסוני הבולט בבחירות 2014, מושל מוצול את'יל אל-נג'ייפי, איבד מכוחו וחי היום בארבייל, בירת החבל הכורדי, ואילו הפוליטיקאי הסוני הבולט כיום, סלים אל-ג'בורי, משתף פעולה בהצלחה עם אל-עבאדי. הייצוג הסוני מפוצל לשלושה מחנות לפחות שאינם מצליחים אפילו לחבר מסמך הבנות משותף. באזורים הסונים נפתחים סניפים של מפלגות שיעיות שפעיליהן סונים, והדבר משקף את הפיכתה של עיראק למדינת הרוב השיעי. הפוליטיקה העיראקית מתנהלת ומוכרעת במגרש השיעי ולכן אין חשיבות רבה לעמדות המפלגות הסוניות, כולל בנושא הישראלי.

מסורתית, הסונים ייצגו את העמדות הלאומניות יותר בנושא הישראלי והפלסטיני. האגף הסוני הקיצוני, שהיה מיוצג על ידי אנשי מפלגת הבעת' והג'האדיסטים, כמעט נעלם, ונציגיו, שאינם פועלים כיום מעיראק, משמיעים מדי פעם עמדות אנכרוניסטיות (למשל עידוד הדה-לגיטימציה כלפי המשטר הנוכחי בעיראק וקריאה למרד אלים נגדו) באמצעי התקשורת הערבים. רוב הסונים בעיראק תולים תקוות בכסף המפרצי שיביא לשיקום עריהם החרבות ושיוכל אולי לסייע לחזרת העקורים לבתיהם. לפיכך, מגמת ההתקרבות של ממשלת אל-עבאדי למדינות המפרץ, כולל קבלת עמדותיהן המתונות בנושא ישראל, מקובלת על אוכלוסייה זאת ונציגיה בפוליטיקה. הסונים חוששים מאד מהגדלת ההשפעה האיראנית בעיראק, וזהו מבחינתם איום קיומי מפחיד יותר מ"האיום הישראלי".

הבחירות האחרונות (מאי 2018) ותוצאותיהן רק הדגישו את חולשת הסונים ורבים מהם חוששים בוודאי מעליית כוחן של מפלגות שיעיות פרו-איראניות בעלות מיליציות המוצבות באזורים סונים. הסונים הצביעו בעיקר למפלגת "אלווטניה" בראשות איאד עלווי (השיעי) או למפלגות מחוזיות. ראוי לציין כי מפלגתו של עבאדי זכתה לניצחון משכנע במחוז הסוני המאוכלס ביותר, מחוז נינווא (מוסול) ולהישגים מרשימים במחוזות סונים אחרים. החשש הגדול מאיראן, לצד הערכה לעבאדי, יובילו את הסונים, קרוב לוודאי, לתמוך בקואליציית אל-סדר-אל-עבאדי האנטי איראנית, הנתמכת על ידי סעודיה.

5. כורדיסטאן והכורדים

החבל הכורדי בעיראק מתנהל כיום במידה רבה כיחידה מדינית נפרדת. בספטמבר 2017 נערך משאל עם רשמי בשאלת העצמאות הכורדית, ורוב גדול הצביע בעד. המשאל הגביר את המתיחות בין בגדאד הערבית לחבל הכורדי, והוביל את בגדאד להגיב בשורת צעדים ובראשם כיבוש מחדש של מחוז כרכוך השנוי במחלוקת והעשיר בנפט. עתידו של החבל הכורדי בעיראק הוא "הערת האזהרה" הבולטת לגבי עתידה של עיראק כמדינה מאוחדת.

יחסי ישראל והכורדים החלו בשנות ה-50 והגיעו לשיאם בשנות ה-60 וה-70 המוקדמות. למרות הסיום הטראגי עם הסתלקות איראן של השאה בשנת 1975 מהתמיכה בכורדים שהביאה לקיצה את הנוכחות הישראלית, הם השאירו קורטוב של נוסטלגיה רומנטית בשני הצדדים. רבים בישראל מזדהים עם שאיפות הכורדים. עוד לפני משאל העם האחרון, וביתר שאת סביבו, הביעו פוליטיקאים ישראלים תמיכה נלהבת בשאיפות הכורדים לעצמאות. הגדילה לעשות שרת המשפטים איילת שקד אשר קראה להכרה במדינה כורדית על שטח כורדיסטאן העיראקית. גורמים במשרד החוץ טענו כי הכרה במדינה כורדית בשטח עיראק היא מעתה מדיניות רשמית ישראלית.³⁰⁸

יתכן שהדרך לעצמאות כורדית עודנה ארוכה ושגם אחרי משאל העם ימשיך החבל להיות חלק מעיראק על כל המשתמע מכך. בשיחות פרטיות מסבירים גורמים כורדים שכאשר יהיו עצמאים יוכלו לפעול במנותק ממדינת-האם עיראק גם בנושא הישראלי, ומשמעות הדבר יהיה כינון יחסים עם ישראל. ואולם, סביר יותר שהדבר נאמר לסבר אוזניים ישראליות ולזכות בתמיכה מעשית בשאיפות הכורדים לעצמאות. הכורדים מאמינים שלישאל יכולת השפעה של ממש על הממשל האמריקני ולכן פונים אליה, בייחוד לאור חוסר הצלחתם עד כה לשכנע את העולם לתמוך בדרישתם לעצמאות. הפוליטיקאי השיעי העיראקי עמאר אל-חכים לגלג לפני המשאל על כוונותיהם ואמר ש"רק ישראל הכירה במדינה הכורדית".³⁰⁹

בשנת 2017 התמודדה עיראק בהצלחה לא מבוטלת עם המשבר החריף ביותר בתולדותיה: כיבוש שליש משטחה על ידי ארגון דאע"ש. חרף נבואות המומחים למיניהם, המדינה שרדה ואף גבוהים הסיכויים כי תצא מנצחת מהעימות הקשה. בשנה האחרונה מתנהלים דיונים בעיראק, בין קבוצות הכוח העיקריות, על דמותה של המדינה בשלב שאחרי דאע"ש. אלו הם דיונים מרתקים שאולי יובילו למיסודה של מערכת ההבנות באמצעות נשלטת עיראק מאז שנת 2005. בפני עיראק עוד ניצבים אתגרים פנימיים סבוכים ורבים עמם עליה להתמודד בשנים הקרובות: שמירה על אחדותה וציבנותה, שיקומה הפיזי, המאבק בטרור ובשחיתות, ושיפור רמת החיים של תושביה. בתנאים אלה, קשה לדמין את עיראק מפנה משאבים ותשומת לב לנושא הישראלי-פלסטיני, ואין לצפות שהיא תנקוט מהלכים עצמאיים או תמלא תפקיד מוביל במהלכי העולם הערבי.

ג. שיתוף הפעולה בין ישראל ועיראק

האפשרויות למהפך "מלמעלה" בגישתה של ההנהגה הפוליטית בעיראק ביחס לישראל תלושות מן המציאות בשלב זה. עמדתה הרשמית של עיראק נעה בין העמדה הקיצונית של איראן לעמדה הערבית המתונה ברוח יוזמת השלום הערבית. גם מדינה כורדית עצמאית ונפרדת מעיראק, אם תקום, לא תהיה משוחררת מאילוצים במדיניותה כלפי ישראל.

השלטון בעיראק חלש מאוד, בעיקר בכל הנוגע למשילות, ולכן כל ניסיון להכתיב עמדה מלמעלה לגבי נושא - כמו היחס לישראל - שאינו מהותי לעיראק נידון מראש לכישלון. אלא שהמצב שנוצר בעיראק לאחר המתקפה האמריקאית של 2003 מאפשר לנסות לקדם את היחסים עם ישראל בדרך אחרת, שטרם נוסתה במגעים עם מדינה ערבית. דרך זו כוללת עבודה "מלמטה" להכשרת שתי החברות לקשר ולהיכרות הדדית, וזאת דרך עריכת מפגשים, קידום קשרי תרבות ועוד.³¹⁰ בדרך זאת, השינוי הפוליטי, לכשיבוא, יתבסס על יסודות איתנים יותר מהסכמי

308 חדשות, "שקד: לקראת באופן גלוי להקמת מדינה כורדית", *NRG*, 19 בינואר 2016.

309 עטף טאליק, "كر دستان العراق تتوسط عمار الحكيم لنقل امتنانها لإسرائيل..!", [כורדיסטאן העיראקית מתגרה בעמאר אלחכים שיעביר את תודתה לישראל], *OneIraqlNews*, 6 ביולי 2017.

310 Ronen Zeidel, "An Alternative Model of Arab-Israeli Encounters," in Nimrod Goren and Jenia Yudkevich (eds), *Israel and the Arab Spring: Opportunities in Change*, (Tel Aviv: Mitvim - The Israel Institute for Regional Foreign Policy and Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013), pp. 90-99.

השלום של ישראל עם מצרים וירדן ומהסכמי אוסלו, שנחתמו כולם ברמת ההנהגה. רבים בצד העיראקי מגלים נכונות ללכת בדרך זו, למרות הפחד המשתק.

1. האפיק היהודי

העובדה שבישראל יש קהילה יהודית גדולה ממוצא עיראקי היא יתרון חשוב בהצלחת המגעים בין אזרחים משתי המדינות. עיראקים רבים מגיעים לנושא הישראלי דרך עיסוק, נוסטלגי משהו, בעבר היהודי בעיראק ובסופה המר של הקהילה היהודית שם. לעתים, הנושא היהודי משמש גם הצדקה למגעים אסורים עם ישראלים ממוצא עיראקי. גם בקרב הדור השני והשלישי של הקהילה העיראקית בישראל מתעורר לאחרונה עניין בעיראק ובמפגשים עם עיראקים. יהודים שעלו מעיראק בעליית שנות ה-60 וה-70 שומרים עדיין על קשר רצוף עם עיראקים באמצעות הרשתות החברתיות. בעיראק יש מי שפועלים לשימור אתרים יהודיים ומגלים עניין רב בעברה היהודי של ארצם, תוך שהם חולקים את המידע עם חברים ישראלים. עיראקים גולים, בעלי דרכון זר, מגיעים יותר ויותר לביקורים בישראל. על כן, מומלץ מאוד שבמגעים רשמיים ולא רשמיים עם עיראק ישולבו ישראלים ממוצא עיראקי. האפיק היהודי פותח לבבות במגעים עם העיראקים ויוצר עניין רחב ולגיטימיות שלא תמיד מתקיימת במגעים מסוג אחר עם ישראלים.

ישנם כמובן נושאים מעוררי מחלוקת בשיח בין יהודים עיראקים לעיראקים. דרישות להתנצלות על גירוש היהודים, לפיצויים על רכוש שנשאר מאחור, ולהשבת רכוש עלולים לעורר מחלוקת, כפי שעוררו ביחסים עם כמה מדינות אירופה. מניסיון, נושאים אלה אינם עולים בדרך כלל במפגשים הלא רשמיים בין ישראלים ועיראקים. גם סוגיית ה"ארכיון היהודי" שעיראק דרשה מארה"ב שיוחזר לה ואילו נציגי יהדות עיראק דרשו שיושאר בארה"ב, נפתרה בסוף לשביעות רצון הצדדים. זאת, בעקבות מעורבות ישירה של שגריר עיראק בארה"ב, לוקמאן אל-פאילי,³¹¹ שבשנת 2014 אף פתח בדבריו את כינוס האגודה ללימודי המזרח התיכון ואפריקה (ASMEA) שידועה בעמדותיה הפרו-ישראליות.³¹² עד לאחרונה, כיהן בממשלת כורדיסטאן ממונה על נכסים יהודיים, שבהעדר קהילה יהודית בחבל, היה כורדי לא יהודי. בסוף 2017 הוא התפטר על רקע בעיות תקציביות, וגורמים בעיראק הציעו למנות לתפקיד הפנוי יהודי עיראקי שאיננו אזרח ישראל ושינצל את תפקידו לדאוג לרכוש היהודי הרב שנותר מוזנח בעיראק.

2. אפשרויות כלכליות ומסחריות

על פי הגדרות משרד הכלכלה הישראלי,³¹³ עיראק אינה מוגדרת מדינת אויב. אפשרויות הסחר בין ישראל ועיראק רבות מאד. החבל הכורדי, האזור הבטוח ביותר לישראלים, זקוק להשקעות ולפיתוח כמעט בכל תחום. המערך הכספי והבנקאי בחבל בסיסי ביותר ורחוק מתנאי המאה ה-21: השימוש באשראי מוגבל לערים הגדולות וגם בהן אינו אפשרי בכל מקום, כספומטים הם מצרך נדיר, והכלכלה היא כלכלת מזומן הסובלת ממחסור קבוע במזומנים המגיעים מבגדאד. חברה ישראלית שתפתח מערך כספי ובנקאי יעיל תתקבל בזרועות פתוחות. החבל סובל גם ממצוקת דיור קשה שהעלתה מאד את מחירי הנדל"ן בערים. ואולם, שוק הבנייה בחבל נשלט בלעדית על ידי חברות תורכיות ולא סביר שיזם ישראלי יצליח להתחרות בהן.

שני תחומי סחר עם החבל הכורדי זוכים לתשומת לב מיוחדת: היצוא הביטחוני ויצוא הנפט. בתחום הביטחוני, ישראל סייעה בעבר באימון כוחות הפשמרגה, בעיקר אלה הכפופים למסעוד ברזאני. היום, כוחות אלה שהיו מוצבים בקו חזית מול דאע"ש, אינם זקוקים לאימון אלא לנשק. נשק זה מסופק, במידת מה, על ידי המערב. לכוחות הכורדים אין שריון וחיל אוויר. בהקשר הנוכחי, סיוע צבאי מורחב לכורדים יסבך את ישראל בסכסוך הפנימי הערבי-כורדי ולכן איננו מומלץ. התחום השני הוא יצוא הנפט. שדות הנפט של החבל נשלטים, כמעט בלעדית, על ידי תורכיה וממנה מיוצאת כמות צנועה ביותר של נפט כורדי. בעיקרון, הכורדים אינם יכולים לייצא נפט בעצמם. כל ניסיון לעשות זאת ייתקל בסנקציות כלכליות מבגדאד ובחוסר שיתוף פעולה מצד המדינות הקונות, שאינן חפצות לסכן את

311 לאחר שטופל והוצג בארה"ב, ה"ארכיון" אמור להיות מוחזר ב-2018 לעיראק. גווילי התורה הפסולים שהיו בו, נקברו בווינגטון בטקס בו נכחו נציגי הקהילה היהודית העיראקית ודיפלומטים משגרירות עיראק. להרחבה ראו: סעד סלום, "سعد سلوم، ما الذي يعتزم عوده إلى العراق", [מי מתנגד להחזרת הארכיון לעיראק], *ankawa*, 30 בספטמבר 2017.

312 ASMEA, "Special remarks by ambassador Lukman al-Fayli," 7th Annual Conference, 30 October-1 November 2014.

313 לעומת זאת, משרד החוץ הישראלי עדיין רואה בעיראק מדינת אויב, מצב המקשה מאד על ביקורי עיראקים (ערבים וכורדים) בישראל. קיומה של הגדרה כפולה זאת מקשה על קידום הקשרים.

קשריהם עם בגדאד. בעיקרון, ישראל איננה זקוקה לנפט כורדי וכאשר הסכימה בעבר לאחסן נפט כורדי באשקלון היה זה "חסד" לכורדים ולא יותר. עם זאת, מידע לא מאומת מדבר על עסקאות נפט גדולות יחסית עם החבל שמוכר לישראל נפט במחיר נמוך ממחיר השוק.³¹⁴ בסוף 2017 נכבשו מחדש רוב שדות הנפט הכורדים, שהיו באזורי מחלוקת, על ידי ממשלת בגדאד. אם ימשך המצב הנוכחי, הפוטנציאל העתידי בתחומי הביטחון והנפט אינו רב.

ככל המדינות המתפתחות, החבל הכורדי זקוק להשקעות בתשתיות שונות ובעיקר בתחומי הבנקאות והתקשורת. בדומה למדינות אלה, החבל הכורדי יתקשה לשלם עבור זאת, בשל המחסור במזומנים ותרבות העסקים השונה. לכאורה, נפתחות בכך כבר עכשיו הזדמנויות עבור ישראל. הצהרות התמיכה מצד פוליטיקאים ישראלים בעצמאות כורדית זכו להערכה רבה ברחוב הכורדי. בנוסף, הכורדים משוחררים מהעכבות האידיאולוגיות הלאומניות והדתיות שמשפיעות על יחס הערבים בעיראק כלפי ישראל, ובמישור האישי מגלים ידידות רבה כלפי ישראלים וישראל. ואולם, חשוב לציין שהחבל, בהובלת נשיאו לשעבר מסעוד ברזאני, מקיים יחסי תלות מלאים עם תורכיה של רג'י טאיפ ארדואן. מפלגות כורדיות אחרות מקורבות מאד דווקא לאיראן, שהשפעתה גדולה במזרח החבל. ישראל אינה נוכחת באזור: לא במישור הפוליטי, לא במישור הכלכלי ולא במישור התרבותי. אם תנסה להיכנס, למשל במישור הכלכלי, תגלה שעליה להתמודד מול מדינות אחרות ושהרווחים הכלכליים, בכל מקרה, אינם גדולים.

באשר לשאר האזורים בעיראק, נכון להיום הסחר עם ישראל הוא כמעט אפסי. זאת למרות הפוטנציאל הרב בתחומים שונים, כפי שיפורט בהמשך. בעיראק הערבית יש הרבה בעיות והרבה כסף. היא איננה זקוקה לסיוע ביטחוני מסיבי, הואיל וכוחות הביטחון שלה הגיעו לרמת לחימה גבוהה מול האויבים שעל הפרק ואינם זקוקים לאימונים. כוחות ההנדסה הצבאית שסבלו בעבר ממחסור בצידוד לפירוק מטענים השלימו את החוסרים. עם זאת הבירה בגדאד חשופה עדיין מאד לפיגועים כואבים ובעבר נמתחה ביקורת על איכות הצידוד של הכוחות המבצעים בדיקות ביטחוניות בה. חברות ישראליות שמספקות ציוד יעיל ומתוחכם לבידוק בטחוני יכולות למצוא עניין בכך. בהתייחסות למצב שאחרי הבסת דאע"ש לאחרונה, אמר ראש הממשלה אל-עבאדי כי עיראק שוקלת מה לעשות בגבול עם סוריה. במילים אחרות, כיצד לחסום אותו. הנושא עדיין לא פותח ולא ברור כיצד יראה הגבול. גדר ההפרדה בין ישראל לשטחים יכולה לשמש כמודל וחברות ישראליות יוכלו אולי להשתתף בפרויקט כמבצעות או מייעצות.³¹⁵

3. אפשרויות בתחום החקלאות

תחום החקלאות הוא תחום שבו ניתן להגיע לשיתוף פעולה דו-כיווני של יצוא ויבוא. כמו הישראלים, העיראקים הפכו לצרכנים גדולים של בשר עוף. אלא שחוות הגידול הגדולות סובלות ממחסור במים שגורם לתמותת עופות. ידע ישראלי יכול לסייע. שתי המדינות יכולות לספק בשר עוף האחת לשנייה וכך למנוע מחסור והתייקרות. עיראק ידועה בגידול התמרים שבה. עד לא מזמן, עיראק הייתה יצואנית התמרים הגדולה בעולם. זהו גידול עיראקי בעל מסורת וענף בסיסי בדרום עיראק. אלא שענף זה סובל מזה כמה עשורים מבעיות קשות: מלחמת עיראק-איראן גרמה לכריתת מטעי התמרים באזור הגידול המרכזי ולזיהום קרקע חמור; מאוחר יותר, נחשפה עיראק לחדקונית הדקל שהשמדה מטעים באזורים רחבים אחרים. בישראל, לעומת זאת, גידול התמרים וצריכתם עולה בהתמדה. השילוב בין ידע ישראלי (בעיקר בתחום הלחימה בחדקונית או צידוד חקלאי לגידול) לזנים משובחים ייחודיים לעיראק (תמר "ברחי", למשל, שהחלו לגדל אותו בהיקף מצומצם בארץ ומחירו גבוה מאד או תמר "ח'סתאווי" שאינו מוכר בישראל) יכול להועיל לשני הצדדים. בנוסף, בשנים האחרונות החלו לגדל בעיראק דגים בבריכות, והאוכלוסייה העיראקית מרבה לאכול דגי מים מתוקים (בבצרה מרבים לאכול גם דגי ים). הניסיון הישראלי בתחום זה מקיף יותר מזה העיראקי ויכול לסייע למגדלים שם בהקמת חוות גידול ימיות במפרץ. עיראק יכולה גם לספק לישראל מיני דגי מאכל שהיו מוכרים עד כה רק ליהודי עיראק המבוגרים.

החקלאות הכורדית סובלת מבעיות רבות והחבל נאלץ לייבא את מזונו מתורכיה ואיראן. ההרס הרב של האזורים החקלאיים, בעיקר במבצעי "אנפאל"³¹⁶ בסוף שנות ה-80 ובהתקפות דאע"ש החל ב-2014, הביא לנטישת כפרים

³¹⁴ "רוב עצום של נפט לישראל מגיע מעיראק", *וואינט*, 24 באוגוסט 2015;

Dov Friedman and Gabriel Mitchell, "Israel Is Challenging America to Support Kurdish Independence," *The New Republic*, 3 July 2014.

³¹⁵ על התקרבות עיראק וסעודיה, ראה: רועי קייס, "יחד מול איראן: הרומן של סעודיה ועיראק", *וואינט*, 21 באוגוסט 2017.

³¹⁶ פעולות הצבא העיראקי נגד אוכלוסיה כורדית בשלהי 1988 שגרמו להשמדת 182,000 בני אדם ולהרס למעלה מ-4,000 כפרים וישובים.

והאיץ את תופעת המדבור. במקביל, בחבל יש מיליוני אנשים שהגיעו אליו מאזורים אחרים בעיראק, שזקוקים למזון ויוצרים צורך להתמודד עם הגידול באוכלוסייה. ידע ישראלי בגידולים חקלאיים, בעיקר גידולי מטע ומלחמה במדבור, נחוץ ביותר.

4. תיירות

אם וכאשר יחול שיפור משמעותי במצב ביטחון הפנים בעיראק – לא רק חיסול הטרור הפוליטי, אלא גם האלימות הפלילית הגואה שכוללת מעשי רצח וחטיפה לתשלום כופר של אנשי עסקים זרים – אפשר יהיה לחלום גם על הפוטנציאל הייחודי של עיראק עבור ישראל בתחום התיירות. הכוונה לא רק לאתרי התיירות הרגילים בעיראק, ולביקורי שורשים של יוצאי עיראק וצאצאיהם, אלא לתיירות יהודית מסורתית ודתית. עיראק היא מקום קבורתם של חמישה מנביאי ישראל: יחזקאל, עזרא, יונה, דניאל ונחום (הקבור בשטח בשליטה כורדית). אתרי הקבר שלהם עדיין משמשים אתרי דת פעילים, ורבנים ישראלים הביעו בעבר עניין בחידוש הביקורים באתרים אלה. אם העיירה אומן באוקראינה יכולה למשוך תיירות המונים מישראל, מדוע לא העיירה השיעית צ'יפל (Chiff) מדרום לבגדאד, בה קבור הנביא יחזקאל?

5. תחומים נוספים

בשיחות עם עיראקים עולה כי עיראק מצפה לשיתוף פעולה וסיוע ישראלי לא ישיר בתחומי התשתיות. העיראקים מצפים כי ישראל תשכנע מדינות מערביות לשפר את דירוג האשראי הגרוע של עיראק ולהשקיע בה במימון פרויקטים של תשתית כגון מסילת ברזל מבצרה לאירופה ולנמל עקבה. עיראק גם זקוקה לסיוע במחשוב מערכות המדינה השונות. שוק הסלולארי בעיראק צמח במהירות רבה בשנים האחרונות ודורש תשתית תומכת. מערכת הבנקאות זקוקה לשדרוג. גם משק הנפט, שהינה מערכת ריכוזית ועתירת מחשוב, עשויה להרוויח משילוב ידע ישראלי.

חשוב להדגיש כי עיראק איננה מדינה ענייה. היא מפיקת הנפט השנייה בעולם אחרי סעודיה ובעלת עתודות נפט בלתי מתכלות. המשק העיראקי רווי כסף. יזמים שישקיעו בעיראק, ויצליחו להתמודד עם השחיתות ובעיות הביטחון, עשויים להפיק רווח גדול.

מעניין שעיראקים מציינים גם את תחום המודיעין כתחום אפשרי לשיתוף פעולה עם ישראל. המודיעין הצבאי העיראקי (אל-אסתח'באר את אל-עסקריה) הפך לגורם החשוב בעולם בתחום הלחימה נגד דאע"ש. זהו גוף של המדינה העובד בשיתוף פעולה עם גורמי מודיעין מערביים. העיראקים מעוניינים במידע על התארגנויות טרור אזוריות אך גם בנושא איראן, מתוך שותפות אינטרסים עם ישראל בעניין זה. עם זאת, יתכן שעדיין מוקדם, בשל רגישות המקורות המודיעיניים, להתחיל שיתוף פעולה בעניין האיראני ואפשר להתחיל בנושא ארגוני הטרור ומניעת פיגועים.

6. ומה קיים? כמעט כלום

על אף כל הפוטנציאל המתואר לעיל, נכון לעכשיו, ולפי הידוע לי, אין כל שיתוף פעולה ראוי לציון בין עיראק הערבית לישראל. לא באופן ישיר ולא דרך צד שלישי. מעניין שגם עבור גורמי מסחר ערבים בישראל, אשר מייבאים מוצרים ממדינות ערביות רבות, כולל סוריה ולבנון שעדיין נחשבות לארצות אויב, עיראק היא ארץ לא נודעת. כפי הנראה, גם סוחרים אלו לא יצרו עדיין קשרי עסקים ומסחר עם גורמים רלבנטיים בעיראק.

בחודשים האחרונים בולטת תופעה מעניינת ברשתות החברתיות: עיראקים רבים, וכן אתרים עיראקיים פופולאריים, מביעים עמדות פרו-ישראליות מובהקות ובין היתר קוראים לכינון יחסים דיפלומטיים מלאים בין שתי המדינות.³¹⁷ אלו שמביעים עמדות אלה מזדהים על פי רוב בשמם האמיתי. העמדות האלו מוסברות לעיתים בשנאה לפלסטינים, למדינות ערב (במיוחד מצרים וערב הסעודית) או לאיראן, אך לא מעט מתייחסים גם באופן חיובי לישראל ולתועלת שתצמח לעיראק מכינון יחסים עמה. לפי נתונים רשמיים של משרד החוץ, שנמסרו בכנס על הסברה בערבית בספטמבר 2017, כשליש ממשתמשי אתר הפייסבוק של משרד החוץ, הם עיראקים וכמעט כולם מביעים, בניגוד למשתמשים ערבים אחרים, עמדות חיוביות לישראל. בפילוח הנתונים עולה כי רובם הגדול

317 בין הדוגמאות הרבות לכך ראו: Adnan Abu Zeed, "Iraqi citizens' sentiment may be softening toward Israel," *Al-Monitor*, 27 September 2017; למאמר ישראלי בנושא הקורא לבחון מחדש את שאלת יחסי המדינות ראו: ג'קי חוגי, "ישראל ועיראק: בואו לדבר על זה", מעריב, 23 בספטמבר 2017.

משכילים, כשליש מהם תושבי בגדאד וחשוב מכל הם בדרך כלל בגילאי 18 עד 35, כלומר צעירים. עמדות אלה מחלחלות גם לשורות האינטלקטואלים העיראקים בעיראק ומחוצה לה, אך טרם השפיעו על הצמרת הפוליטית במדינה. מוקדם עדיין להעריך את משמעות התופעה. ייתכן שהיא מוגבלת לערוצי התקשורת החברתית אשר משמשים במקרה זה מפלט לדעות שאסור להשמיע בפומבי. ייתכן גם שזהו ביטוי נוסף לדעת קהל עיראקית ייחודית, המושפעת מתנאיה המיוחדים של מדינה זאת, המנסה, באופן חריג בעולם הערבי, לשנות את העמדה כלפי ישראל מלמטה.

ד. השפעת הסכסוכים של ישראל עם הפלסטינים ובאזור על יחסי ישראל-עיראק[ים]

עיראק היא אחת המדינות הערביות שעמדתה אינה מושפעת כמעט מהימשכות הסכסוך. הנושא איננו רלוונטי כלל בחבל הכורדי ובעל רלוונטיות מעטה בעיראק הערבית. העמדה העיראקית נעה בין הקוטב הערבי של אל-עבאדי (ועמו הסונים והשיעים המתונים) התומך ביוזמת השלום הערבית לקוטב האיראני הקיצוני יותר. בדרך כלל, הנושא איננו מעסיק כלל את קובעי המדיניות בעיראק.

מנקודת המבט העיראקית, ניתן לחלק את "הסכסוך" לשלושה נושאי משנה: הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הסכסוך הישראלי-ערבי, והסכסוך הישראלי-איראני.

עיראק מגלה עניין מועט ומעורבות נמוכה בסכסוך הישראלי-פלסטיני. הציבור העיראקי השיעי אינו מפגין סולידריות עם העם הפלסטיני ועדיין מתייחס לפלסטינים כתומכי סדאם חוסיין והבעת. פלסטינים היו מעורבים בכמה פיגועי התאבדות בעיראק והשיעים מרבים להזכיר זאת, תוך שימוש במספרים מוגזמים של מספר המתאבדים. הפגנות סולידריות עם הפלסטינים התקיימו אחרי 2003 בעיר הסונית מוצול, אולם אין לצפות שתושבי העיר החבולה הזאת ימשיכו בכך לאחר השחרור מדאע"ש, אלא יתמקדו בשיקום חייהם. עיראק הרשמית תומכת, באופן פסיבי, ברשות הפלסטינית ואין לה יחסים עם החמאס. התמיכה ברשות הפלסטינית מתבצעת בהסתייגות, כיוון שהעיראקים זוכרים היטב את עמדות אש"ף בתקופת סדאם חוסיין ואת העובדה שיו"ר הרשות, אבו-מאזן, שהה בעיראק שנים רבות כאורחו של סדאם חוסיין. עיראקים רבים רואים בכל הפלסטינים, תומכי סדאם ונוטרים טינה על כך. לפיכך, לא צפוי שהחרפה בסכסוך הישראלי-פלסטיני תוביל לשינוי בעמדת עיראק או שזו תנסה למנוע התקדמות במגעים לפתרון הסכסוך, כשאלו יתקיימו. גם התקדמות במשא ומתן הישראלי-פלסטיני לא תביא כשלעצמה שיפור ביחסים עם עיראק, אלא אם כן תוביל לשיפור עם כל מדינות ערב ברוח יוזמת השלום הערבית. מנגד, שיפור ביחסי ישראל-עיראק במנותק מהתקדמות בערוץ הפלסטיני, שאינו סביר במצב הנוכחי, לא ישפיע כלל על הסכסוך הישראלי-פלסטיני. הפלסטינים אינם תלויים בעיראק מבחינה כלכלית או פוליטית.

עמדת עיראק בהנהגת אל-עבאדי בסוגיית הסכסוך הישראלי-ערבי השתקפה בתמיכתה ביוזמת השלום הערבית ובניסיונה לחזר אחר מדינות המפרץ וירדן. כפי שכבר הוזכר, עיראק לא תניע מהלך ערבי בנושא הישראלי ולא בהכרח תחבור למהלך כזה אם יירקם. המועדון הסגור של המדינות הסוניות ובראשן מדינות המפרץ עדיין מגלה הסתייגות מסוימת מעיראק, ואינו משתף אותה בכוונותיו. רק הנושא הלבנוני עלול לעורר את עיראק מאדישותה. סכסוך מחודש בין ישראל לחזבאללה, לאחר תקופה של רגיעה יחסית, עלול להביא לביטוי עמדות אנטי-ישראליות בעיקר בקרב השיעים ומקורבי איראן, אך אין לצפות שהמחאה תלווה במעשים.

בחירות 2018 הכניסו לתמונה נעלם חדש: מוקתדא אל-סדר. עמדותיו בנושא ישראל קיצוניות בהרבה מאלה של אל-עבאדי. גם אם כמה מנבחרי מפלגתו חילוניים ומתונים, סביר שאלו לא יובילו את מפלגת "סאירון" ובוודאי לא בנושא ישראל. אל-סדר והגרעין הקשה של תומכיו ימשיכו להתנגד לצדדים חד-צדדיים ישראלים דוגמת העברת השגרירות האמריקנית לירושלים או במקרה של פגיעה במעמדו של הר הבית. השאלה היא אם במסגרת קואליציה עם עבאדי ואחרים, כאשר העדיפות תינתן במפורש לשיקום עיראק ולהתקרבות לגוש המדינות הסוניות, תוגבל המחאה האנטי-ישראלית להפגנות בלבד. רבים הסיכויים שכך יהיה. ברור כי ממשלה בראשות המחנה הפרו-איראני תשנה לחלוטין את המצב. איראן עלולה לבצל אז את השפעתה בעיראק כדי להעביר כוחות דרך עיראק לסוריה ולהשלים את הרצף הטריטוריאלי לו היא שואפת. במצב זה ישראל לא תוכל לפקח על העברת חיילים וציוד צבאי איראני ועיראקי לסוריה.

הגורם החשוב באמת בקביעת העמדה העיראקית ביחס לישראל הוא הסכסוך הישראלי-איראני. איראן קונה לעצמה בעלי ברית בעיראק ודרכם רוכשת השפעה. אלא שהשפעה זאת מוגבלת גם בתוככי הפוליטיקה השיעית ואפילו בעולם השיעי העיראקי אשר דוחה את התיאולוגיה הפוליטית שביסודה של הרפובליקה האסלאמית האיראנית. בניגוד לעמדה המקובלת, עיראק איננה ולא צפויה להיות מדינת חסות איראנית. ההגמוניה השיעית בעיראק מייצרת קרבה לאיראן ועמה חששות כבדים ממנה. אל-עבאדי ובעלי בריתו במערכת הפוליטית (אל-צדר, הסונים, השיעים המתונים, ובמידה מסוימת גם הכורדים) רחוקים מאיראן, פוליטית, אידיאולוגית ודתית. יריביו, אל-מאלכי, האדי אל-עאמרי וכמה ממיליציות אל-חשד אל-שעבי (הגיוס העממי)³¹⁸ נתמכים על ידי איראן. אלה גם אלה, לא יתריסו נגד איראן בנושא ישראל. מידת הקיצוניות ביחס לישראל תלויה, במידה רבה, בשאלה מי מהמחנות הוא זה שמרכיב את הממשלה.

ה. המלצות לכיווני מדיניות ישראלים ביחס לעיראק

מה צריכה ישראל לצפות מעיראק מה עליה לעשות ביחס אליה? קודם כל, ישראל צריכה לגבש מדיניות בכל הנוגע למדינה חשובה זאת. עיראק היא המדינה הערבית הגדולה ביותר ממזרח לישראל, וחיים בה 39 מיליון אזרחים. ימי כוחות המשלוח העיראקים ואיום הטיילים של סדאם חסין חלפו לעד. ההתייחסות הרשמית הישראלית לעיראק היא כאל "מדינה כושלת", מדינה "מלאכותית" שעתידיה להעלם, או שטח חסות איראני. חוסר האכפתיות הישראלית כלפי הנעשה בעיראק, איננו תחליף למדיניות: במקרה כזה עיראק נשארת מוקד אלימות אזורית אשר משליך לרעה על כל מדינות האזור, ובהן ישראל. התחזקות הגורם השיעי הפרו-איראני בעיראק, עלולה להחיות את סיוט "הסהר השיעי" במזרח התיכון. ללא עיראק, השליטה האיראנית במרחב היא על מובלעות שיעיות קטנות. שליטה איראנית גורפת בפוליטיקה העיראקית עלולה, בטווח הבינוני, לכרסם במערכת הפוליטית הדמוקרטית והפרלמנטארית העיראקית הצעירה ולהכניס אליה אלמנטים הלקוחים מהרפובליקה האסלאמית האיראנית. כך תגבר גם השפעתה האידיאולוגית של איראן במזרח התיכון.

ישראל הרשמית מכירה בחבל הכורדי בעיראק ומתעלמת מרוב רובה של אותה מדינה. מדוע מתעלמת ישראל מעיראק הערבית? האם המקרה העיראקי-כורדי מזכיר את המדיניות הישראלית בסוגיית ארמניה-אזרבייג'אן? ישראל רואה באזרבייג'אן שותפה אסטרטגית, בין היתר משום שמדינה זאת מספקת את עיקר צריכת הנפט של ישראל. לכן נוטה המדיניות הישראלית לצד האזרי בסכסוך עם ארמניה, למרות שהאחרונה מקיימת יחסים דיפלומטיים עם ישראל. גם אם יאומת סופית המידע לגבי עסקאות הנפט הגדולות בין ישראל לחבל הכורדי, אין בכך כדי להצדיק את ההתעלמות הישראלית מעיראק הערבית. ישראל אינה זקוקה לנפט הכורדי, למרות מחיריו המפתים לכאורה. זאת ועוד, אספקת הנפט הכורדי מותנית לחלוטין בהסכמה תורכית, ותורכיה עלולה לקטוע את הזרימה. עדיף אפוא להמשיך ברכישת הנפט ממדינה מוכרת וחשובה אסטרטגית כאזרבייג'אן.

בהקשר הסכסוך הישראלי-ערבי, ישראל הרשמית מתעקשת לראות בעיראק החדשה את המשכה של המדינה העוינת תחת שלטון הבעת' ועוד לפניו. יתכן שזו הסיבה המרכזית לתמיכה הגורפת בעצמאות החבל הכורדי בעיראק. במצב הנוכחי, זהו היפוך גמור למדיניות הפריפריית שנועדה בזמנה בעיקר לפגוע במדינות ערביות כגון עיראק וסוריה. תמיכה זו נועדה גם להחליש יריבות אזוריות בולטות יותר: איראן ותורכיה. אולם פרדוקסאלית, בתמיכתה בזכויות המיעוט הכורדי,³¹⁹ ישראל "מעניקה" לאיראן את ההשפעה במרכז המדינה הגדולה והחשובה הזאת. התמיכה הישראלית בשאיפות הכורדיות לעצמאות מעוררת חשש רב בקרב עיראקים ערבים החרדים לשלמות ארצם. איראן ותומכיה כבר מנצלים זאת לעורר רגשות אנטי-ישראלים ולהוקיע את אלה שמביעים עמדות שונות כ"בוגדים".

ההתפתחויות בעיראק בשנים האחרונות סותרות את הנחות העבודה המקובלות בקרב מקבלי ההחלטות בארץ לפיהן המזרח התיכון מחולק לגוש שיעי וגוש סוני. בעיראק יש דומיננטיות שיעית, אך תחת ראש הממשלה אל-עבאדי היא עשתה כל מאמץ להשתייך למחנה הערבי הסוני. מחנה זה, מסיבותיו, לא תמיד מוכן לקבל אותה. לכן,

318 הכוונה בעיקר למיליציות "חזבאללה עיראק", ובמידה מסוימת "עצאב אהל אלחק". לוחמים ממיליציות אלה וממיליציה קטנה יותר, "אלנג'באא", נמצאים על אדמת סוריה. שאר כוחות ה"חשד" הם תוצאה של גיוס עממי ממניעים פטריוטיים, ביוני 2014 עקב קריאתו של איש הדת הבכיר עלי סיסתאני, המתנגד לאירן, להלחם בדאע"ש. כוחות אלה עדיין לא מוסדו.

319 הכורדים מהווים 5 מיליון מתוך 39 מיליון תושבי עיראק.

לעיתים קרובות מצאה עיראק את עצמה בבידוד אזורי. מצב זה דוחף את העיראקים לחפש את זהותם הייחודית במרחב, במקום להיטמע במרחב הערבי או השיעי. האינטרס הישראלי המובהק הוא שעיראק תהיה חלק מ"המחנה הסוני" או שתהיה בבידוד אזורי, שכן כך היא לא תהיה מקורבת לאיראן.

האינטרס הישראלי הוא שעיראק תתפקד כמדינה נורמלית, שמשקמת את עצמה, מבטיחה רמת חיים נאותה לכל אזרחיה, מקדישה את המרץ הלאומי לשיקום ולא למיליטריזם לאומני ודיכוי, והופכת למדינה שבה ימוגר הפחד ותיעלם האלימות. עיראק כזאת היא בהכרח עיראק שיעית. ישראל צריכה לקוות לדומיננטיות של הזרם השיעי המתון האנטי-איראני והפרו-מערבי. בשלב זה מוקדם להעריך אם ראש ממשלה עיראקי ממחנה זה יסכים לקבל מסר חשאי שיברך אותו על הצלחות הצבא העיראקי במלחמה בדאע"ש או מסרי תנחומים לאחר פיגועים רבי נפגעים. יתכן שניתן להסתפק במסרים לעם העיראקי בערוצי התקשורת החברתית. בפברואר 2018, פרסם משרד החוץ לראשונה מסר השתתפות בצער, שהופנה "לעיראק", בעקבות פיגוע גדול בכיכר טיראן בבגדאד. המסר התקבל באהדה רבה על ידי עיראקים ברשתות החברתיות. גם פרסום גלוי של מסר רשמי של הבעת ידידות לעם העיראקי, למשל באתרים ישראלים בערבית, יתקבל באהדה.

בשל חולשת המדינה העיראקית, במיוחד לאחר 2003, עיראק מספקת אפשרות לנסות מודל אחר בקירוב היחסים עם ישראל. במקום לקיים קודם מגעים עם האליטה הפוליטית כפי שנעשה עם כל המדינות הערביות האחרות (ולהיתקל אחר כך בדעת קהל עוינת ביותר כמו במצרים וירדן), בעיראק אפשר להתחיל בהכשרת הלבבות מלמטה: באמצעות קשרים ברשתות החברתיות, שיחות סקייפ פומביות עם עיראקים, מפגשים ישירים ועוד. קיומה בעבר של קהילה יהודית גדולה בעיראק מאפשר העמקת הקשר בין צאצאי אותם יהודים ועיראקים רבים הכמהים להכיר את העבר היהודי של ארצם. עיראק יכולה להיות כמו מרוקו ותוניסיה, מדינה ערבית שתמשוך תיירות דתית יהודית (לקברי הנביאים יחזקאל, עזרא, יונה, נחום ודניאל) ותיירות שורשים. ישראל מצידה יכולה למשוך תיירות דתית מוסלמית לאתרי האסלאם, צליינים נוצריים מעיראק ואפילו תיירות שיעית, למשל לאתר שבו על פי אחת המסורות נטמן ראשו של האמאם חוסיין (מייסד השיעה) בבית החולים ברזילי באשקלון. אפיק נוסף שטרם נוסה הוא אפיק התיירות הרפואית מעיראק לישראל דרך מדינה שלישית כגון ירדן.

עיראק שונה מהמדינות הערביות האחרות בהיבט נוסף: תמיד היה בה רוב שיעי. אחרי 2003 הרוב השיעי זכה להגמוניה פוליטית. עיראק היא המדינה הערבית היחידה הנשלטת על ידי השיעים. כמדינה שונה עדתית מיתר המדינות הערביות, עיראק נוטה להתבדל ולהעדיף את לאומיותה הטריטוריאלית (ווטנייה) על פני עניינים פאן ערביים, כגון הסכסוך הישראלי-ערבי והסוגיה הפלסטינית. רגשות אלה משותפים לכלל האוכלוסייה העיראקית, אולם בולטים במיוחד אצל השיעים. הרצון ליצור קשר עם ישראל וישראלים מגיע מעיראקים בני כל העדות והלאומים: כ-500,000 ממשתמשי אתר משרד החוץ בערבית "ישראל מדברת ערבית" הם עיראקים המהווים שליש מהמספר הכולל של המשתמשים וכמעט כולם מביעים מסרים ידידותיים לישראל.

באשר לאפשרות של הכרזת עצמאות כורדית, שנראית היום רחוקה מאד, לישראל יש זכות להחזיק בעמדה משלה בנושא. אולם, ישראל צריכה לדרוש, כתנאי להכרה, שמדינה כורדית - אם וכאשר תקום - תקיים יחסים דיפלומטיים מלאים עם ישראל, כולל פתיחת שגרירויות ותיירות חופשית. היא צריכה לעקוב בזירות אחר צעדי הכורדים ולהכיר במדינה רק במידה שיתברר כי הדרך להקמתה סלולה ומוסכמת על כל הצדדים בעיראק. על ישראל להימנע מהצהרות חד-צדדיות בנושאים שנויים במחלוקת, כגון מעמד העיר כרכוך ואזורי החיץ בין עיראק לחבל הכורדי. אסור לישראל לעודד את הכורדים לבצע צעדים פיזיים, למשל על ידי מתן הבטחות תמיכה או שתדלנות אצל האמריקנים. ישראל צריכה לעקוב אחר השפעת מהלכים בנושא הכורדי על גורמים נוספים באזור ועל המערכת האזורית. לובי פרו-כורדי שהצליח להוציא מראש ממשלת ישראל הצהרה בעד העצמאות הכורדית יצר, מחד גיסא, מראית עין של עמדה ישראלית לא מאוזנת בעיראק ואף התערבות בענייניה הפנימיים, ומאידך גיסא, יצר אצל הכורדים תקוות שווא לתמיכה ישראלית מעשית בהם. מומחים ופרשנים שניבאו, ועדיין מנבאים, את פירוק עיראק, גרמו גם הם נזק.

על ישראל להבהיר כי תמיכתה במדינה כורדית, אם תוכרז, אין פרושה תמיכה בפירוקה של עיראק הערבית. ישראל יכולה וצריכה לקבל החלטות בעלות משמעות סמלית לכורדים: למשל הכרה מצד הכנסת ויד ושם בטבח הנורא (הידוע בכינוי "אנפאל") שביצע סדאם חסין בכורדים בשנת 1988 כרצח עם, ומתן סיוע לכורדים בקבלת הכרה אוניברסאלית בכך. שיתופי פעולה בתחום התרבות, השפה והאקדמיה גם הם יתרמו לידידות בין העמים. ואולם, גם

אם תכריז כורדיסטאן העיראקית על עצמאותה, אפשרות רחוקה היום, עדיין תישאר עיראק שבירתה בגדאד וחיים בה עיראקים דוברי ערבית. את החלק הזה, בו חיים ויחיו רוב העיראקים, צריכה ישראל לגלות.

כפי שהוסבר במאמר, הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו מהווה ציר מרכזי ביחס העיראקי לישראל. לכן, גם אם תחול התקדמות לעבר פתרון הסכסוך, לא תהיה בכך ערובה לשיפור היחסים עם עיראק. הן ישראל והן הפלסטינים מתעלמים מעיראק, ועיראק תתאם את מדיניותה בנושא עם מדינות ערב האחרות ותמלא תפקיד משני. ההתעלמות הישראלית המוחלטת במישור המדיני, הכלכלי והמסחרי מעיראק (והתעלמות עיראק הרשמית מישראל) נובעת מהשתמרות אורחות מחשבה מיושנות בשני הצדדים. בצד הישראלי רואים בעיראק מדינה עוינת, שבה אין לישראלים מה לחפש. עיראק מצדה מתקשה להתנתק מהחיבוק הערבי והאיראני. בנוסף, כלכלתה והאוריינטציה האזורית שלה ממשיכות לפנות לעבר המפרץ ולא מזרחה לעבר הים התיכון וישראל.

סוף דבר:

יחסי ישראל-מדינות ערב - הסוגיה הפלסטינית היא השער למזרח התיכון

ד"ר מורן זגה וד"ר רועי קיבריק

א. מבוא

היחסים בין ישראל למדינות ערב מהווים סוגיה מדינית אזורית מרכזית, הנוכחת גם בזירה הפוליטית הפנימית בישראל. שחקנים פוליטיים שונים בישראל עושים שימוש בנושא זה לקידום האינטרסים והעוצמה שלהם, לעיתים ללא קשר לטיב היחסים ושיתופי הפעולה בפועל, ותוך שימוש במעטה חשאיות על מנת להקשות על היכולת של הציבור לבקר ולהעריך את התמונה האמיתית. כמו כן, ניכר כי השיח הישראלי בנושא מושפע רבות מהשיח שהוביל ראש הממשלה בנימין נתניהו לפיו ניתן לייצר שיתוף פעולה עם מדינות ערב גם ללא משא ומתן עם הפלסטינים. יחד עם זאת, נראה כי קיים פער משמעותי בין הידע והתפיסות לגבי היחסים עם מדינות ערב לבין המתרחש בפועל. מכון מיתווים לקח על עצמו את המשימה להתמודד עם הפערים הקיימים בידע בנוגע לשיתוף הפעולה האזורי, ולבחון את הטענות השונות בדבר הקשר בין שיתוף הפעולה האזורי והסוגיה הפלסטינית. לשם כך, במסגרת פרויקט מחקר מתמשך בוצע מיפוי נרחב של הקשרים וניתוח התמונה הכללית והעכשווית של שיתופי הפעולה הקיימים והאפשריים בין ישראל לבין מדינות מרכזיות בעולם הערבי. אל מול תמונה מתגבשת זו נבחנה השפעת הסכסוך הישראלי-פלסטיני על היחסים הללו ונשאלה השאלה האם וכיצד הסכסוך משמש חסם להתקדמות משמעותית בשיתופי הפעולה באזור.

לשם הצגת התמונה ובחינת הטענות, התמקד הפרויקט ביחסי ישראל עם שבע מדינות מרכזיות כמקרי בוחן וכדוגמאות מייצגות: ערב הסעודית, אא"ע, עיראק, ירדן, מצרים, קטר ומרוקו. כל מקרה נבחן על ידי חוקרת/ המתמחה במדינה, תוך התמקדות בשלוש סוגיות מרכזיות: (1) הפוטנציאל לשיתוף פעולה בין ישראל למדינה הנחקרת; (2) שיתוף הפעולה הקיים בין ישראל לאותה מדינה; (3) והזיקה בין הסכסוך הישראלי-פלסטיני ליחסי ישראל עם המדינה הנחקרת.

בבחינת שיתופי הפעולה הקיימים והפוטנציאלים בין המדינות, התבקשו החוקרים להתייחס לארבע זירות שונות: הזירה הדיפלומטית-מדינית, הזירה הביטחונית-אסטרטגית, הזירה הכלכלית והזירה החברתית-אזרחית. על אף שחלוקה זו מלאכותית במידה מה, שהרי שיתופי פעולה רבים מערבים יחסים מדיניים, כלכליים, ביטחוניים ואזרחיים כאחת, ביכולתה לסייע לאיתור ואפיון מגמות שונות, תוך הימנעות מההתמקדות הנפוצה בהיבט המדיני-ביטחוני בלבד.

מקרי הבוחן שנבחנו מציגים תמונה מורכבת. שינויים גיאופוליטיים וחברתיים נרחבים שעברו על אזור המזרח התיכון בעשור האחרון הציגו הזדמנויות חדשות לשיתופי פעולה בין ישראל למדינות ערב השונות, בתחומים שונים. בתחום הביטחוני-אסטרטגי התחזקו שיתופי פעולה קיימים או נוצרו חדשים, על רקע התעצבות בריתות אזוריות חדשות ואינטרסים משותפים. אולם, החוקרים הדגישו את ארעיותם של שיתופי פעולה אלו, את התנהלותם תחת מעטה חשאיות, ואת תלותם בנסיבות חיצוניות המשתנות תדיר. בתחומים המדיניים, הכלכליים והאזרחיים, הצביעו המחקרים על פוטנציאל גדול לשיתופי פעולה, אשר טרם התממש. תחומים אלו נוטים להיות מושפעים יותר מהתמשכותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והתקדמות משמעותית בתהליך השלום מהווה תנאי הכרחי (גם אם לא מספק) למימוש רב יותר של הפוטנציאל הקיים.

פרק זה מזקק ומחבר את פסיפס התובנות העולות מתוך המחקרים שמוצגים בקובץ זה, ומצביע על המאפיינים המרכזיים שמרכיבים את תמונת היחסים בין ישראל למדינות מרכזיות בעולם הערבי. בחלק הראשון שלו יסקרו שיתופי הפעולה הקיימים והאפשריים בארבע זירות היחסים שנבחנו. בחלק השני, יידונו השלכות הסכסוך הישראלי-פלסטיני על היחסים בין ישראל לאותן מדינות ערב.

ב. תמונת שיתופי הפעולה הקיימים והאפשריים

1. שיתופי פעולה מדיניים

הפוטנציאל בהרחבת והעמקת שיתופי הפעולה המדיניים בין ישראל למדינות ערב טומן בחובו יתרונות עצומים עבור ישראל. ראשית, חיזוק הלגיטימציה שלה במרחב והרחבת תהליכי נורמליזציה; שנית, צמצום הבידוד המדיני שלה במזרח התיכון; ושלישית, יצירת תהליכים אזוריים רחבים, המחייבים שיתופי פעולה עם מדינות האזור. בזמן כתיבת המחקרים שבחברת זו, מבין המדינות שנחקרו בפרויקט, שתי מדינות מכוננות יחסי שלום פורמאליים עם ישראל (ירדן ומצרים), מדינה אחת מוגדרת על ידי ישראל כמדינת אויב (עיראק) וארבע מדינות אינן מקיימות קשרים רשמיים עם ישראל (מרוקו, ערב הסעודית, קטר וא"ע). יחד עם זאת, רמת היחסים הדיפלומטים הרשמיים של כל אחת מהמדינות עם ישראל אינם מעידים בהכרח על אופי ועל טיב הקשרים ביניהן.

האויב של אויבי: שותפות אידאולוגית ופרגמטית נגד גורמים קיצוניים

השינויים הגאו-פוליטיים שחוזה המזרח התיכון מאז אירועי האביב הערבי, לצד התגברות האיום האיראני, הובילו לתמורות דרמטיות ביחסים בין ישראל למדינות ערב. בעקבות הטלטלה שפקדה את האזור כולו, מפת יחסי הכוחות השתנתה למכביר. המדינות שנחשבו לחזקות ומשפיעות יותר באזור, כמו מצרים, עיראק ולוב, איבדו מיוקרתן ומיכולתן להתרכז במדיניות-חוץ. במקומן, מדינות אחרות נהנות היום מהובלת תהליכים אזוריים ומהשפעה רחבה ומשמעותית יותר מבעבר, ובראשן, מדינות המפרץ, בדגש על ערב הסעודית וא"ע. חשיבותן העולה של מדינות אלו מגדירה מחדש את האינטרסים האסטרטגיים של ישראל במרחב. החשש מחוסר היציבות שהביא האביב הערבי, האיום שנשקף בתקופת הזמן הנחקרת מהישגיו של ארגון דאע"ש (המדינה האסלאמית), והחשש ממדיניות איראן באזור, הובילו מדינות רבות לאמץ מדיניות תקיפה יותר נגד גורמים קיצוניים מקומיים ואזוריים. בעקבות כך, נוצרה תמונה של ציר המדינות הנחשבות למתונות יותר, ואשר יכולות לשמש בעלות ברית פוטנציאליות לישראל. כמו כן, השינויים במאזן הכוחות הובילו להתגברותם של איומים על ישראל, ביניהם הנוכחות הפיזית האיראנית והרוסית בסוריה. התחדדות צירי הכוח במזרח התיכון הולידה בריתות לא-מסורתיות, הכוללות גם את ישראל, סביב תפיסת האויב המשותף. המאבק בהתחמשותה של איראן בנשק גרעיני הביא להתקרבות ניכרת, אך הססנית, בין ישראל לבין חלק ממדינות ערב. מעבר לקשרים הדיפלומטיים המתהדקים סביב אינטרסים משותפים מעין אלו, ניתן להבחין במגמה מסוימת של התמתנות בביטויים מילוליים ומעשיים נגד ישראל. כך, למשל, השותפות האסטרטגית של ישראל וערב הסעודית לבלימת השפעתה של איראן ושלוחותיה הובילה להתגמשות במדיניות הסעודית כלפי ישראל. בנוסף, ניתן למנות יותר מפגשים שנערכו בין בכירים אמיתיים וסעודים ליהודים וראיונות של בכירים ישראלים לעיתונות הסעודית, אשר מצטרפים למגמת ההתקרבות בין המדינות.

איומים ביטחוניים כזרז לחיזוק הקשר המדיני עם ירדן ומצרים

שיתופי הפעולה של ישראל עם המדינות הסמוכות לה, ירדן ומצרים, אמנם מושתתים על יסודות הסכמי השלום, אך בשני העשורים האחרונים יחסים אלו מתאפיינים בשלום קר ובמתוחות מדינית. הקשרים הקיימים התחזקו בתקופה הזמן הנחקרת לאור אינטרסים משותפים הנובעים במידה רבה מאיומים ישירים בעלי השלכות מיידיות או פוטנציאליות. לישראל יש אינטרס ניכר בהבטחת יציבותה של ירדן, גם בשל סמיכותה הגאוגרפית וגם בשל מגוון היתרונות והתועלות הנובעים מיחסי השלום וההסכמים בין המדינות. האתגרים והסיכונים שניצבו בפני ירדן מכיוון עיראק, סוריה ואיראן, בעיקר בתקופת התפשטות דאע"ש והתגברות הלחימה בסוריה נוגעים גם לחששותיה של ישראל מהשפעות ישירות או עקיפות של חוסר היציבות באזור. זרם הפליטים הסורים והעיראקים שנקלטו בירדן והתבססות ההשפעה והנוכחות האיראנית בגבולותיה הצפוניים משפיעים על יכולת עמידותה של ירדן בהתמודדות ובטיפול באתגרים אלו. לכן יש להוסיף את האתגרים הפנימיים המאיימים גם הם על יציבות המשטר בירדן.

בדומה ליחסים עם ירדן, גם הסכם השלום עם מצרים העניק תשתית לגיטימית לשיתופי פעולה בין המדינות סביב סוגיות מדיניות ואסטרטגיות. האתגרים הביטחוניים העומדים בפני מצרים וישראל נסובים בעיקר סביב הרחבת השפעתם של גורמים חתרניים וקיצוניים, ביניהם האחים המוסלמים, החמאס, שלוחות שהעניקו נאמנותם לדאע"ש וארגונים סלפים נוספים שהצליחו להתבסס בסיני. לצד התפיסה המצרית הרואה בחמאס חלק מהעם הפלסטיני ושחקן לגיטימי בפוליטיקה האזורית, מצרים מתנגדת לפעילות הטרור של התנועה ולהרחבת האידאולוגיה שלה

באזור. ישראל ומצרים גיבשו שותפות פרגמטית סביב החתירה לייצוב האזור, וניתן להבחין בה בשיתוף הפעולה ההדוק לייצוב חצי האי סיני ורצועת עזה.

מכשול הנורמליזציה

ההתנגדות הרחבה של מדינות ערב לנורמליזציה עם ישראל משמשת גורם מרכזי בעיצוב היחסים בין לבין ישראל. מושג הנורמליזציה מתייחס לתהליך מיסודם של קשרים ושיתופי פעולה שונים בין מדינות, המתקיימים במסגרת של הסכמה רחבה. נורמליזציה מתממשת כאשר הקשרים נתפסים כמובנים מאליהם, ומבלי שמתנוסס כל סימן שאלה לגביהם. היעדר קונצנזוס לגבי זכות קיומה של ישראל והתנגדות וביקורת רחבה במסד ובציבור הערבי למדיניותה באזור, ובייחוד אל מול הפלסטינים, מציבים קו פוליטי וחברתי הצובע שיתופי פעולה ויחסים עם ישראל כפעילות אשר הלגיטימיות שלה מוטלת בספק. ההתנגדות לנורמליזציה עם ישראל נעה בקשת רחבה של ביטויים בעולם הערבי, בין אי-הכרה במדינת ישראל וסירוב מוחלט לכונן קשרים עמה לבין צמצום שיתופי הפעולה תחת הסכם שלום לאינטרסים ההכרחיים של אותה מדינה. לעיתים קיים פער בין מידת ההתנגדות בדעת הקהל, לבין מידת שיתוף הפעולה עם ישראל בארגונים ממוסדים והחלטות ממשלתיות. כך למשל, מצרים וירדן אמנם מקיימות קשרים דיפלומטיים רשמיים עם ישראל במסגרת הסכם השלום, אך הרחבת הקשרים ושיפור היחסים בין המדינות נתקלים בביקורת ציבורית רחבה ובהתנגדות לנורמליזציה. בשתי המדינות, קיימת התנגדות ציבורית ופוליטית לחיזוק הקשר עם ישראל. עם זאת, יוזמת השלום הערבית משנת 2002 הצהירה במפורש שלאחר שתחתום ישראל על הסכמי שלום עם הפלסטינים ועם סוריה, יכונן העולם הערבי כולו יחסים נורמליים עמה.

חשאיית כמרכיב יסוד ביחסים

מאז הסכמי השלום עם מצרים וירדן, ישראל לא כוננה קשרים דיפלומטיים מלאים עם מדינה ערבית נוספת. נוכח ההצהרה המשותפת של ישראל ואיחוד האמירויות באוגוסט 2020, ייתכן והיא תהיה הבאה בתור לכינון יחסים דיפלומטיים. הקשרים עם מדינות נוספות הולכים ומתרחבים בשיתופי פעולה חשאיים, אשר הפכו, כפי שטוען פרופ' אלי פודה בקובץ זה, למאפיין קבוע במדיניות-החוץ הישראלית. שיתופי פעולה מהסוג הזה מאפשרים כר נרחב לשיתוף פעולה שכן הם אינם חשופים לביקורת ציבורית מטבעם. יחד עם זאת, הם מתאפיינים בארעיות, כיוון שאינם מושתתים על ערכים פוליטיים או תרבותיים עמוקים, אלא על אינטרסים משותפים משתנים ובני-חלוף.

הקשרים הדיפלומטיים המתקיימים בחשאי בין ישראל לא"ע, למשל, נחשפו לעיתים בהדלפות לתקשורת. כך, נודע על פגישה שהתקיימה ב-2012 בין ראש הממשלה נתניהו לשר החוץ האמירתי, עבדאללה בן זאיד אל נהיאן, בעת העצרת הכללית של האו"ם בניו יורק. ההתקרבות הדיפלומטית בין ישראל לא"ע ולמדינות נוספות במפרץ נסובה בעיקר סביב תפיסה משותפת לגבי האיום האיראני המתגבר. היחסים בין מרוקו לישראל, לעומת זאת, מתאפיינים ביותר שיתופי פעולה גלויים, ובאים לידי ביטוי במפגשי בכירים ובקבלת משלחות רשמיות בשתי המדינות. פתיחותה היחסית של מרוקו, בהקשר זה, מאפשרת תיירות ישראלית למרוקו, השתתפות ספורטאים ישראלים בתחרויות בינלאומיות תחת סמלי הלאום (לאחרונה זה התאפשר גם במדינות המפרץ), והשתתפות של גורמים דיפלומטיים רשמיים מישראל במפגשים בינלאומיים הנערכים במרוקו, הכוללים גם את הנפתו של הדגל הישראלי. גישה זו נובעת במידה רבה מרצונה של מרוקו לתפוס מקום בקהילה הבינלאומית, ומההבחנה שהיא מקפידה לעשות בין מדינת ישראל, עמה אין לה קשרים, לבין העבר היהודי והאזרחים היהודיים ממרוקו שרבים מהם חיים בישראל.

שיתופי פעולה במסגרות רב-לאומיות

בנוסף לשימוש בערוצי פעולה חשאיים בהתמודדות עם מכשול הנורמליזציה, מדינות ערב המעוניינות בשיתופי פעולה עם ישראל נטות לתמוך בקיום קשרים דיפלומטיים דרך מסגרות רב-לאומיות. מסגרות אלו יוצרות ערוץ לגיטימי לקיום קשרים בין ישראל למדינות ערב, באופן שאינו מחייב את האחרונות לקבוע שינוי בסטטוס הרשמי של היחסים. דוגמה לכך היא הנציגות הישראלית של סוכנות האו"ם לאנרגיות מתחדשות שנפתחה בא"ע ב-2016. לפי פרסומים שונים, קשרים דיפלומטיים חשאיים מתקיימים גם עם קטר וערב הסעודית. לצד זאת, קשרים גלויים מתקיימים בין גורמים סעודיים אזרחיים, המייצגים במידה רבה את הממשל הרשמי, לבין קהילות יהודיות ובכירים ישראלים בחו"ל.

ניצול הפוטנציאל של הסכמי השלום הקיימים

הפוטנציאל הבולט ביותר העולה מהמחקר הוא מינוף שיתופי פעולה עם ירדן ומצרים, עמן קיימת תשתית דיפלומטית להרחבת הקשרים הקיימים, מתוקף הסכמי השלום. בניגוד למדינות בהן שיתוף פעולה או הכרה פורמלית בישראל אינם נתפסים כלגיטימיים כלל, מצרים וירדן יכולות להציע מרחב פעולה לגיטימי ורחב יותר בקשריהן עם ישראל. לשתי המדינות היה בעבר תפקיד מרכזי בקידום תהליך השלום עם הפלסטינים. אם ישראל והפלסטינים יהיו מעוניינים לשוב למשא ומתן ולקדם תהליך שלום אזורי, מצרים וירדן יוכלו לשמש כמדינות מגשרות חשובות בתהליך, בשל יכולתן לייצג את האינטרסים של כלל הצדדים.

תפקיד המגשר: יתרונות מעורבותן של מדינות ערב בסכסוך הישראלי-פלסטיני

בריתות אסטרטגיות בין ישראל למדינות ערב אינן נרקמות רק לנוכח איומים משותפים, אלא גם סביב הזדמנויות. היחסים המיוחדים בין ישראל לערב הסעודית, למשל, מושפעים מהתעניינותה וממעורבותה של האחרונה בסכסוך הישראלי-פלסטיני. יוזמות השלום הסעודיות מ-1981 ומ-2002 הציגו פתרון אזורי לסכסוך, ובכך פתחו ערוץ אפשרי לביסוס קשרים דיפלומטיים מלאים עם ישראל, לא רק עמה, אלא עם כלל מדינות ערב. עד כה, מדינת ישראל לא נענתה ליוזמת השלום הערבית. במידה שישאל תחל בקידום שיחות שלום עם הפלסטינים, סביר שתיפתחנה בפניה הזדמנויות רבות להרחבת שיתופי פעולה עם מדינות ערב בתחומים שונים, מעבר לסוגיה הפלסטינית, ואף בטרם הגעה להסכם מלא וכולל עם הפלסטינים. מודל כזה התרחש גם בשנות ה-90, כשתהליך השלום שהתנהל במהלך הוביל לכינון קשרים דיפלומטיים רשמיים ברמה מוגבלת עם מרוקו, קטר, תוניסיה ועומאן. הקשרים המתפתחים לאחרונה בין ישראל וקטר סביב ניהול המשבר בעזה, מדגימים בצורה יפה כיצד הפוטנציאל לחיזוק הקשרים בין ישראל ומדינות ערב השונות יכול להתממש ולהתרחב דרך פעילות משותפת סביב הסוגיה הפלסטינית.

מדינות נוספות הביעו את נכונותן לשמש מגשרות בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ביניהן ירדן, מצרים ומרוקו. גם הן יכולות להציע התחממות משמעותית ביחסים המדיניים עם ישראל בהינתן שימשו בתפקיד זה. על אף קיומם של הסכמי שלום נפרדים עם ירדן ומצרים, יחסן כלפי ישראל מושפע עדיין רבות מהסוגיה הפלסטינית. על כן, הנעה משותפת של תהליך מדיני עשויה לתרום לבניית אמון, חיזוק הקשרים הקיימים והרחבתם. חשיבותה של מצרים לקידום משא ומתן בין ישראל לפלסטינים נובעת ממעמדה המיוחד כמדינה ערבית מרכזית, שמקיימת יחסים רשמיים עם החמאס, ישראל והרשות הפלסטינית כאחד. גם ירדן יכולה להציע ערוץ תקשורת פתוח וקרוב לפלסטינים ולישראל גם יחד.

חיבור מתבקש לברית המדינות הפרו-מערביות

ירדן ומצרים הן מדינות עוגן חשובות גם להתרחבות קשריה הרחבים יותר של ישראל באזור. הברית האסטרטגית שלהן עם ערב הסעודית, אא"ע, בחריין ואף מרוקו, מייצרת אפשרות לשיתופי פעולה סביב אינטרסים משותפים. בניגוד לקואליציה שנוצרת סביב פעילות מסוימת או למשך זמן מצומצם יחסית, ברית בין מדינות יציבה יותר, ומושתתת על הזדהות ערכית ומחויבות של החברות בה לשותפות במגוון של תחומים לאורך זמן. המדינות השותפות לברית זו נחשבות לפרו-מערביות. הן מקיימות קשרים הדוקים עם ארה"ב ומדינות מערב אירופה, וזכות למטריית הגנה ביטחונית מהן. כך גם קטר, על אף שהיא נתונה בסכסוך מתמשך עם שאר המדינות בקבוצה זו. מאחר שישראל היא גם חלק מציר המדינות הפרו-מערביות, הדבר מהווה בסיס לצמיחה עתידית של שותפות בין המדינות הללו וישראל.

2. שיתופי פעולה ביטחוניים

הקשרים הביטחוניים, הצבאיים והאסטרטגיים בין ישראל למדינות ערב מתמזגים לרוב עם הקשרים המדיניים, והם המשגשים ביותר. המידע אודות שיתופי פעולה אלו סמוי בדרך כלל, ועובדה זו אתגרה את הכותבים בקובץ זה בבואם לבחון תחום זה ולשרטט תמונת מצב מדויקת. מהפרקים השונים עולה כי קיימים קשרים בתחום הביטחוני עם מרבית מדינות ערב. האופי החשאי של הקשרים הביטחוניים והאינטרסים החיוניים המשותפים לצורך התמודדות עם אתגרים אזוריים מאפשרים שיתופי פעולה פוריים ומוצלחים בתחום הזה, בהשוואה לתחומים אחרים.

מוקד העניין הביטחוני: חילופי מודיעין, טכנולוגיה וציוד צבאי

על פי מקורות זרים וגלויים, חילופי מידע מודיעיני מתקיימים עם מרבית המדינות הנחקרות בקובץ זה. יחד עם זאת, שיתופי הפעולה הבולטים בתחום הביטחוני והמודיעיני מתקיימים עם מצרים, ירדן וא"ע, והם מניבים יתרונות גדולים לכל הצדדים. עם א"ע, קשר זה מתמקד בהתעניינות בטכנולוגיה ובציוד צבאיים מישראל ובתרגולים צבאיים משותפים במסגרת רב-לאומית. עסקאות של מכירת אמצעי לחימה מישראל מתרחשות גם עם מרוקו וערב הסעודית. הרחבת שיתופי הפעולה הביטחוניים של ישראל עם מדינות ערב יוסיף ליכולותיה האסטרטגיות להגן על עצמה ולשמור על האינטרסים שלה אל מול איומים אזוריים. כמו כן, שיתופי הפעולה הביטחוניים טומנים בתוכם מרכיב משמעותי של סיכון לאומי בחשיפת מודיעין ובהעברת טכנולוגיות צבאיות, אשר בעתיד עשויים לפעול נגד המדינה המשתפת. על אף הצלחתם של שיתופי הפעולה הקיימים, אלו עדיין לא תורגמו לפעולות צבאיות משותפות, למעט בתרגולים רב-לאומיים. באם מדינות כגון ערב הסעודית, א"ע ומרוקו תחלטנה לשתף פעולה עם ישראל גם במישור הצבאי, מהלך שכזה ייצור אפקט הרתעתי חשוב במאבק המשותף נגד איראן ובהתמודדות עם אתגרים אסטרטגיים נוספים.

בלימה של איומים ביטחוניים פוטנציאליים

ירדן ומצרים נחשבות למדינות-חיץ ידידותיות לישראל מפני איומים ממזרח ומדרום. האיומים בדרום כוללים ארגוני טרור הפועלים בסיני, תנועות של מהגרים מאפריקה לישראל, ופעולות אלימות של גורמים קיצוניים ברצועת עזה. הרחבת שיתופי הפעולה הביטחוניים והצבאיים עם מצרים יכולה לסייע לישראל בניהול הסכסוכים התדירים בחזית זו. ההנהגה המצרית מסוגלת להשפיע במידה רבה על הפעילות של גורמים קיצוניים בסיני והיא משמשת כוח מגשר וממתן בין ישראל להנהגת החמאס. קטר שותפה אף היא לניהול הסיכונים ברצועת עזה. האיומים ממזרח כוללים את זליגת הלחימה ואי-היציבות הכללית מסוריה ועיראק, את התרחבות השפעתה הפיזית של איראן ושלוחותיה בדרום סוריה ואף איומים קרובים יותר מהגדה המערבית. בדומה למצרים, גם ירדן משמשת כוח מגשר וממתן בין ישראל לרשות הפלסטינית. הרחבת שיתופי הפעולה הביטחוניים והצבאיים עם ירדן יכולים לסייע לישראל בבלימת התפשטות העימותים האלימים בחזית זו, כפי שקרה במאמצים משותפים של שתי המדינות לבלימת התקדמות דאע"ש לכיוון ירדן.

3. שיתופי פעולה כלכליים

אינטרסים כלכליים מהווים מניע חשוב לשיתופי פעולה בין ישראל למדינות ערב, הכוללים קשרים בין המדינות ובין גורמים פרטיים. לקשרים הכלכליים המתקיימים עם מדינות ערב יש מספר יתרונות בולטים: האחד, שיתופי פעולה כלכליים יכולים להישמר מטבעם בחשאיות גבוהה, בהשוואה לשיתופי פעולה מדיניים הנמצאים תחת זרקור תקשורתי או לשיתופי פעולה אזרחיים המחייבים לרוב קשר גלוי. סחר המתקיים עם מדינות שישאל אינה מקיימת עמן יחסים דיפלומטיים רשמיים מתרחש לרוב תוך העלמת עקבות של מקור הסחורה, בין אם באמצעות משלוח דרך מדינה שלישית ובין אם בהעלמת סממנים לאומיים על גבי הסחורה. שנית, התחום העסקי מזמן קשרים בין גורמים פרטיים, אשר בניגוד לגורמים מדינתיים יכולים לפעול "בפרופיל נמוך" ובשיתוף פעולה ישיר. כמו כן, למגזר העסקי יש יכולת רבה יותר לפעול במנותק מצו השעה הפוליטי ומאופי היחסים הדיפלומטיים בין המדינות. היתרון השלישי מצוי בפוטנציאל העקיף של קשרים כלכליים, אשר יכולים לשמש כתשתית לפיתוח קשרים בתחומים נוספים. אנשי עסקים ישראלים מעידים על מגעים עם ערב הסעודית וא"ע דרך שיחות סקייפ ומפגשים במדינות שלישיות. לעיתים, המפגשים נערכים במדינות ערב עצמן, תוך הצנעת הזהות הישראלית של המשתתפים. הקשרים הכלכליים משולבים במידה רבה עם קשרים בעלי אופי אזרחי סביב סוגיות סביבתיות, תיירותיות וחברתיות. כמו כן, שיתופי הפעולה הכלכליים כרוכים בקשר אישי בין אנשי עסקים ואישי ממשל משתי המדינות.

היקפי הסחר בין ישראל למדינות ערב מצומצמים מאוד. חלק ממדינות אלו היו שותפות לחרם הכללי של הליגה הערבית על ישראל, שכלל הגבלת סחר ואיסור על כניסת ישראלים לשטחן. עם זאת, מדינות שונות בתקופות שונות קבעו הסכמים המתירים היקף מסוים של סחר (למשל, תקופת היחסים הרשמיים עם מרוקו לאחר הסכמי אוסלו שנמשכה כשש שנים, או לשכת הסחר הישראלית בקטר שנפתחה ב-1995 ונסגרה ב-2009 לאחר מבצע "עופרת יצוקה"), ומדינות רבות מעלימות עין מקשרים אלו. האיסור על כניסה של ישראלים לחלק ממדינות ערב,

מגביל מאוד את היכולת לפתח קשרים עסקיים ולבצע עסקאות, למרות החרגת האיסור במקרים פרטניים. מכיוון שמרבית הסחר מתקיים דרך מדינות שלישיות, ישנו קושי להעריך במספרים מדויקים את היקפו.

הזדמנויות כלכליות בסביבה הקרובה

הקשרים הכלכליים בין ישראל למדינות עמן היא מקיימת יחסי שלום, ירדן ומצרים, נהנים מהצלחה יחסית גבוהה, אם כי עדיין יש בהם פוטנציאל בלתי-ממומש רב. בניגוד לשיתופי פעולה כלכליים עם מדינות ערב האחרות, הקשרים עם ירדן ומצרים אינם מחייבים שמירה על חשאיות מוחלטת. הקרבה הגיאוגרפית בין ישראל למדינות אלו מזמנת הזדמנויות רבות לשיתופי פעולה בתחומים כלכליים מגוונים. בתוך כך, ניתן למנות את המרחב הימי של ישראל ומצרים, שמעניק תשתית לעסקאות בתחום הגז הטבעי ולסחר ימי בין ישראל למצרים; הסוגיות הסביבתיות המשותפות לישראל וירדן כגון ניהול וניצול מקורות המים (למשל, תכנית תעלת הימים); ונתיבי הסחר היבשתיים המתפתחים בין ישראל לירדן, ומשמשים תשתית לדרך סחר רחבה יותר עם העולם הערבי והמזרח הרחוק. מצרים וירדן אמנם נחשבות לכלכלות קטנות יותר מאלו של מדינות המפרץ, אך חשיבותן נובעת מקרבתן הגאוגרפית לישראל וממימוש פירות הסכמי השלום.

צמיחת הכלכלה הירדנית מתחילת שנות ה-2000 הובילה לשדרוג תשתיות התחבורה וחיבור נתיבי ההובלה מהים התיכון וישראל למזרח. אלו יכולים לסייע לישראל להתחבר בקשרי מסחר לעולם הערבי ולמזרח הרחוק בדרך המשי החלופית שסין עומלת על בנייתה. באפריל 2017 הציג שר התחבורה והמודיעין ישראל כץ את תכנית "מסילות לשלום" שבמסגרתה תחובר ישראל ברשת של מסילות רכבת לירדן, ערב הסעודית ומדינות המפרץ. על פי ד"ר מיכל יערי, אשר חקרה את קשרי ישראל עם ערב הסעודית וקטר בפרויקט זה, מטרת התכנית היא גם לתרום לחיזוק ירדן ולהפיכתה למרכז תחבורתי. בנוסף, היא תחבר את הפלסטינים לא רק לנמלי חיפה, אלא גם למרחב הערבי ותאפשר למדינות ערב גישה יבשתית לים התיכון. הסכמי ה-QIZ שנחתמו בהסכמים משולשים בין ישראל, ירדן וארה"ב ובין ישראל, מצרים וארה"ב שידרגו את שיתופי הפעולה הכלכליים ויצרו בתחילה זינוק משמעותי ביצוא של מצרים וירדן. עם זאת, חסם הנורמליזציה, גם במדינות אלו, מגביל במידה רבה את התרחבותם של קשרים אלו.

כלכלה מסורתית לעומת כלכלה מודרנית

הפעילות הכלכלית המשותפת עם כל המדינות הנחקרות בקובץ זה היא הסחר, בהיקפים שונים, למעט עיראק (שם מתנהל סחר עם החבל הכורדי בהיקף מצומצם למדי). הסחר והפעילויות הכלכליות משתנים ממדינה למדינה. ניתן לזהות כי שיתופי הפעולה הכלכליים עם מצרים, ירדן ומרוקו מתמקדים בכלכלה מסורתית הכוללת ייעוץ בתחום החקלאות (כיום, בעיקר במרוקו) וסחר בציד חקלאי, חומרי גלם, תעשייה, ציוד ומכונות. שיתופי הפעולה עם מרוקו ומצרים בענף החקלאות הם בעלי תועלת כלכלית מצומצמת, אך חשיבותם גבוהה, בהיותה של החקלאות ענף משק מרכזי בשתי המדינות הללו. לעומתן, שיתופי הפעולה הכלכליים עם א"ע, קטר וערב הסעודית מתמקדים ביצוא ישראלי של טכנולוגיות ושל ציוד צבאי מתקדם. פרסומים שונים בתקשורת מלמדים על עסקאות בתחום הסייבר והלוחמה בטרור עם ערב הסעודית ועל עסקאות בתחום הפיקוח והאבטחה האלקטרוניים עם המדינות הללו, המחזרות אחר הטכנולוגיה הישראלית.

ההתמקדות בהיבטי כלכלה מודרניים עם מדינות אלו מתאפשרת בזכות יכולתן הכלכלית ותהליכי המודרניזציה שהן מובילות. אחד היתרונות הבולטים של סוג סחר זה הוא מידת התאמתו למגבלות הקשר בין המדינות, הואיל ועסקאות אלו הן לרוב בעלות אופי מידי ("אד-הוק") ולרוב אינן כרוכות בסחר רציף. המסחר בין ישראל לערב הסעודית, קטר וא"ע, ככלל, מתקיים בהיקף שולי בהשוואה למצרים וירדן, לנוכח האיסורים על הכנסת תוצרת ישראלית אליהן. המסחר שמתקיים באופן עקיף ובצורך להעלמת סממנים ישראליים מהסחורה כרוך במאמץ שחברות רבות מתקשות לעמוד בו. מאפיין נוסף של קשרי הכלכלה המודרנית מצוי באתגר לעמוד בדרישות התחרות של מדינות המפרץ אל מול השוק העולמי בתחום הסייבר והטכנולוגיה המתקדמת, אשר תורם רבות להתייעלות תעשיית ההיי-טק הישראלית הנחשבת לאחד מענפי הכלכלה החשובים במדינה.

החשיבות של פתיחת שווקי מדינות ערב לכלכלה הישראלית

מדינות רבות בעולם הערבי נחשבות למרכזים כלכליים חשובים ברמה האזורית והעולמית. ביניהן, ניתן למנות את ערב הסעודית כמעצמה כלכלית ברמה הגלובלית, קטר וא"ע הנחשבות למעצמות אזוריות בצמיחה

ולצומת כלכלי-מסחרי חשוב בין מערב למזרח, ומרוקו הנחשבת לצומת מסחרי בין המזרח התיכון וצפון אפריקה לאמריקה.

על פי יצחק גל, יועץ כלכלי במזרח התיכון ומי שחקר את יחסי ישראל-ירדן בפרויקט זה, פתיחת השווקים הערביים בפני ישראל, כחלק מתהליך של הסדרה מדינית עם העולם הערבי, תיצור מנוע צמיחה חדש ורב-עוצמה עבור הכלכלה הישראלית. מנוע צמיחה שיאפשר גידול של התוצר הישראלי לנפש בכרבע עד לשליש יותר מהצפוי על פי תוואי הצמיחה החזוי כיום. תוספת צמיחה זאת תביא את ישראל, תוך עשור, לקבוצת 15 המדינות העשירות בעולם, ותיצור תוספת של קרוב ל-75 אחוזים במספר מקומות העבודה, בהשוואה למספר מקומות העבודה שהמשק הישראלי מייצר מידי שנה. בכך, השוק הערבי יהפוך לשוק החשוב ביותר של ישראל, לצד השוק האירופי.

הרחבת שיתופי פעולה כלכליים עם מעצמות כלכליות אזוריות כערב הסעודית, קטר ואא"ע יכולה להניב תועלת רבה עבור ישראל. שוק הנפט הוא דוגמא בולטת להזדמנות עבור ישראל ליהנות ממשאב זמין שהובלתו לישראל זולה מהחלופות הקיימות היום. ערב הסעודית, קטר ואא"ע עוסקות בהקמת פרויקטים טכנולוגיים-מתקדמים אדירי-ממדים, המניבים רווחי-עתק לחברות המעורבות בהם. אם תפתח בפני חברות ישראליות אפשרות להשתלב בהם, ישראל תהנה מזינוק כלכלי משמעותי, וכן משדרוג המיומנות והמומחיות בתחומי התעשייה וההיי-טק, שכן פרויקטים אלו כרוכים בפיתוחים חדשניים. דוגמא לכך היא עיר העתיד "ניום" הנבנית בימים אלו בערב הסעודית בהשקעה התחלתית של כ-500 מיליארד דולר, תחת חזון הקדמה הטכנולוגית, הכלכלית והסביבתית.

גם עם עיראק, הנחשבת המדינה המנותקת ביותר מישראל מבחינה מדינית, ביטחונית וכלכלית בהשוואה ליתר המדינות הנחקרות, יש אפשרויות סחר רבות. החבל הכורדי בעיראק נחשב לאזור עמו ניתן להרחיב שיתופי פעולה בתנאים הקיימים, בהיותו יחידה מדינית נפרדת המעוניינת בקשר עם ישראל ובטוחה יותר עבור ישראלים. בחבל זה קיים פוטנציאל למעורבותה של ישראל בפיתוח תשתיות. עם זאת, השפעתה של תורכיה על החבל מהווה מכשול בכניסה של חברות ישראליות אליו. השקעה עתידית של ישראל ביתר האזורים בעיראק היא בעלת פוטנציאל כלכלי גבוה לישראל, שכן שיקום המדינה מההריסות שהותיר דאע"ש דורש פרויקטים רחבי-ממדים, הכרוכים בעסקאות גדולות עם חברות בתחום הבנייה והתעשייה.

הקשר הכלכלי כמענה לצרכים מדיניים

חשיבות שיתופי הפעולה הכלכליים עם מדינות ערב אינה מתבטאת רק ברווחים הכספיים והתועלות העסקיות הנובעות מהם, אלא גם מהפוטנציאל הגלום בפיתוח אפיקים אזוריים ומדיניים שניתן לייצר דרך פעילות זו. כך לדוגמא, שיתופי פעולה כלכליים בין ישראל לירדן חיוניים להתמודדות משותפת עם בעיות כגון: משבר הפליטים, המחסור במשאבי מים ואנרגיה, היחלשות מנועי הצמיחה בעשור הנוכחי, גידול שיעורי האבטלה וסכנות ביטחוניות-אסטרטגיות הנובעות מאי-יציבות בירדן ובמדינות השכנות לה. שיתוף הפעולה המדיני והכלכלי עם ישראל יוכל לספק מנועי צמיחה לירדן ותועלת כלכלית-פוליטית גם עבור ישראל. דוגמא נוספת היא הסכם ה-QIZ עם מצרים ששדרג את שיתוף הפעולה הכלכלי שלה עם ישראל, אך הניסיונות להרחבתו לא צלחו עד כה. בדומה לפרויקטים דומים עם ירדן, הרחבת קשרי מסחר במסגרת זו תועיל לא רק לשדרוג כלכלת המדינות, אלא גם לשיפור היחסים המדיניים ביניהן. ענף נוסף בו ניתן לשלב תרומה כלכלית עם מדינית ואזרחית הוא הידע הישראלי שנצבר בתחומי החקלאות המתקדמת. ידע זה יכול לסייע בפיתוח החקלאות במרוקו, במצרים, בעיראק ובירדן, המתמודדות עם משברים כגון מחסור במים, מחלות צמחים, זיהום קרקע ומערכת השקיה פרימיטיבית. יתרונה של ישראל בפיתוח מומחיות וטכנולוגיה בנושאים אלו יכול לענות גם על אינטרסים כלכליים של כל הצדדים, ובעיקר לסייע בקידום קשרים אזוריים ומדיניים.

4. שיתופי פעולה אזרחיים

שיתופי פעולה אזרחיים מתייחסים לקשרים בתחומים רבים שאינם ממוקדי מדיניות, ביטחון או כלכלה, ומכאן גם הגיוון הרב המאפיין תחום זה. תחום זה אינו מובל בהכרח על ידי הממשלות והגורמים הרשמיים, ופעמים רבות אלו הם דווקא הגורמים האזרחיים, אנשים פרטיים, ארגונים, עמותות, מכוני מחקר וארגוני תפוצות, אשר אמונים על הקשר ושיתופי הפעולה. בהשוואה לשיתופי הפעולה בתחומים אחרים, שיתופי הפעולה האזרחיים בין ישראל למדינות ערב מצומצמים מאוד בהיקפם. עם זאת, בתחומים מסוימים ניכר כי בשנים האחרונות נפרצו חסמים מסורתיים בפתיחות של מדינות ערב לישראל, הן בזכות הרשתות החברתיות והן בזכות רצון של חלק ממדינות

האזור להשתלב בקהילה הבינלאומית ולארח אירועים בינלאומיים, הכרוכים גם בהשתתפות נציגים ישראלים. הפוטנציאל לשיתוף פעולה אזרחי נשען על תחומי העניין השונים של כל אחת ממדינות ערב. התרומה המרכזית בשיתופי פעולה מסוג זה היא בראש ובראשונה ביצירת קשר חם יותר בין אזרחי המדינות כמו גם בשיתוף ידע ובקידום יוזמות אזרחיות. החברה האזרחית משמשת גורם חשוב בתהליכי נורמליזציה ובתרגום יחסים דיפלומטיים בין ממשלות לפעולות ממשיות בשטח.

קשרי נוסטלגיה ותרבות: המורשת היהודית בעיראק ובמרוקו

בעוד שבתחומים הקודמים שנסקרו עיראק הסתמנה כמדינה המרוחקת והמנותקת ביותר מישראל, דווקא בתחום האזרחי ניתן למצוא קשרים משגשגים ומפתיעים בהיקפם. עיראק מתבלטת בקשר מיוחד המתקיים ברשתות החברתיות בין אזרחים עיראקיים לבין ישראלים יוצאי עיראק, בעיקר סביב המורשת היהודית במדינה. לעתים, הנושא היהודי משמש גם הצדקה למפגשים בין עיראקים לישראלים ממוצא עיראקי. מעבר לכך ניתן להבחין במגמה בולטת לפיה עיראקים רבים, וכן אתרי אינטרנט עיראקיים פופולאריים, מביעים עמדות פרו-ישראליות מובהקות ובין היתר קוראים לכינון יחסים דיפלומטיים מלאים בין שתי המדינות. עניין מיוחד זה הוביל גם לתרגום ספרות ישראלית והפצתה בשווקי הספרים העיראקיים.

בדומה לקשר החם בין ישראלים לעיראקים, גם הקשר עם מרוקו נסוב סביב המורשת היהודית במדינה ורגש נוסטלגי לשכנות ולנוכחות של היהודים במרוקו. ניתן לראות זאת במפעלי השיקום הרבים לאתרי מורשת יהודית, ובכלל זה, בתי כנסת, בתי קברות, בתי ספר יהודיים, ורחובות המלאח (הרובעים היהודיים). כתוצאה מכך, התחום שזוכה לפריחה משמעותית בקשר בין המדינות הוא ענף התיירות. מדי שנה מבקרים בין 25,000 ל-45,000 ישראלים במרוקו, ובמספרים נמוכים בהרבה (כ-3,200 בשנת 2015) מבקרים מרוקאים בישראל. הצלחתו של ענף זה מעידה על העניין המשותף לשני הצדדים, שכן הישראלים המבקרים במרוקו זוכים להתקבל בברכה על ידי גורמים ממשלתיים ופרטיים. כמו כן, הקשר בין ישראלים יוצאי מרוקו לבין מרוקאים הוביל לשיתופי פעולה רחבים יותר, הכוללים חילופי משלחות ופעילויות תרבותיות משותפות בענפי המוזיקה והקולנוע.

גם ביתר מדינות ערב ניתן לראות התעניינות בשפה העברית, בספרות ובשירה ישראלית, בכתיבה אינטלקטואלית בישראל ובדת היהודית. התעניינות זו יכולה להתפתח לכדי יוזמות פרטיות ולא-מדינתיות של גורמים אזרחיים לייצוג משמעותי יותר של התרבות היהודית והישראלית במדינות ערב. בקשר עם ערב הסעודית, למשל, ניתן לזהות שיח אזרחי מתרחב, הכולל החלפת דעות בעיתונות ומפגשים לא-רשמיים בין אזרחי המדינות. בא"ע, מוזיאונים מציגים לראווה פרטי מורשת יהודית. גם בזירה הרב-לאומית ניתן להרחיב ולגוון את שיתופי הפעולה, כאשר יוזמות אזרחיות וגלובליות יכולות לשמש תשתית לכך. בהשוואה לתחומי היחסים והעניין שנחקרו, לקשרי תרבות יש יכולת משמעותית לייצר הבנה וקירוב לבבות.

פתיחות גוברת של מדינות ערב לקהילה הבינלאומית כאפיק להשתלבות ישראל

קשרים אזרחיים עם מדינות ערב שאינן מקיימות יחסים דיפלומטיים רשמיים עם ישראל מתאפשרים לרוב הודות לפלטפורמות רב-לאומיות סביב תחומי עניין משותפים, הסכמים ואמנות, תחרויות ואירועים. קבלת נציגים ישראלים באירועים בינלאומיים המתקיימים במדינות אלו או השתתפות נציגים ממדינות אלו באירועים דומים המתקיימים בישראל מדגישה את שאלת הנורמליזציה. סוגיה זו אף בולטת יותר בשנים האחרונות עקב חתירתן של מדינות ערביות, בראשן מרוקו, קטר וא"ע (ומדינות נוספות שלא נסקרו בפרויקט, כגון בחריין ותוניסיה), להשתלב בתהליכים גלובליים ואף לשמש מוקד משיכה עבור הקהילה הבינלאומית. כתוצאה מכך, הן נוטות לארח אירועים בינלאומיים רבים, ובכללם אירועים בתחומים אזרחיים כגון פסטיבלי תרבות, ירידי ספרים, תחרויות ספורט, כנסים אקדמיים ומפגשים מקצועיים.

בעשור האחרון, ניכרת השתתפות גוברת של ישראל באירועי ספורט, תרבות, מדע וסביבה שמתקיימים במדינות ערב. לאחרונה, אף התרחבה השתתפותן של מדינות אלו בפעילויות המתקיימות בישראל. עם זאת, יש שונות בין מידת הנכונות של מדינות ערב השונות לשתף את ישראל ולהשתתף עמה באירועים רב-לאומיים. מרוקו בולטת לחיוב בהקשר זה, בעוד א"ע וקטר מאפשרות זאת במשורה, תחת מגבלות שונות. פתיחותה היחסית של מרוקו מאפשרת השתתפותם של ספורטאים ישראלים בתחרויות בינלאומיות תחת סמלי הלאום, דבר שהתאפשר לאחרונה גם במדינות המפרץ. ערב הסעודית ועיראק נמנעות כמעט באופן גורף מקיום שיתופי פעולה מן הסוג הזה.

זיהוי זירות רלוונטיות לכל מדינה וקביעת מדיניות ממשלתית

המחקרים בקובץ זה זיהו תחומי עניין משותפים לישראל ומדינות ערב השונות, אשר סביבם ניתן לפתח שיתופי פעולה בתנאים הקיימים או בהינתן התקרבות מדינית. יחד עם זאת, שיתופי פעולה אזוריים דורשים לגיטימציה ציבורית רחבה יותר מאשר שיתופי פעולה מדיניים, ביטחוניים או כלכליים. לכן, הנעה של תהליכי שיתוף פעולה בתחומים אזוריים בתנאים הקיימים נזקקת ליד מכוונת, כולל ברמה הממשלתית.

כך, למשל, תחום עניין רלוונטי לקשר עם מצרים וירדן הוא פיתוח סביבתי והגנה על משאבי טבע סמוכים ומשותפים. תחום זה נכלל הן תחת שיתופי פעולה אזוריים והן תחת שיתופי פעולה מדיניים. קשרים סביב סוגיות סביבתיות מתקיימים כבר היום, אך יש צורך בהרחבתם, שכן תיאום גובר בין המדינות יאפשר תכנון בר-קיימא של הסביבה האקולוגית המשותפת להן. מבין הפרויקטים האפשריים שניתן לפתח ולהרחיב ניתן למנות את ההתמודדות עם המחסור במים, ההתמודדות עם מחלות חוצות-גבולות של צמחים ובעלי חיים, ניהול משאבי אנרגיה ופיתוח אנרגיות מתחדשות. התחום הסביבתי רלוונטי גם ליתר המדינות הנחקרות, המתמודדות עם תנאים אקלימיים קשים והיעדר משאבי מים, בדומה לישראל. שיתופי פעולה בתחום טכנולוגיות סביבתיות יכול לסייע להתמודדות הלאומית של המדינות ולהתמודדות אזורית משותפת.

ג. השפעות הסכסוך הישראלי-פלסטיני על היחסים בין ישראל למדינות ערב

מסקנה עיקרית העולה מקובץ מחקרים זה היא כי אחת הסיבות המרכזיות לפער בין שיתופי הפעולה הקיימים לבין אלו הפוטנציאליים היא היעדר התקדמות משמעותית בתהליך השלום עם הפלסטינים. סוגיה זו משמשת חסם מרכזי, ולעיתים בלעדי, לנורמליזציה בין ישראל למדינות ערב, ומכתיבה את כמות הקשרים, אופיים וטיבם, אף עם מדינות המקיימות יחסי שלום עם ישראל.

המאבק הלאומי הפלסטיני זוכה לתמיכה מצד כל מדינות ערב, אולם מידת הסולידריות, העניין והתמיכה האקטיבית שונה ממדינה אחת לאחרת. מבין המדינות הנחקרות, מצרים וירדן נחשבות למעורבות ביותר בסכסוך הישראלי-פלסטיני ובקידום האינטרסים הפלסטינים, בעוד שעיראק מתעניינת ומעורבת במידה הפחותה ביותר. מצרים וירדן מילאו תפקיד חשוב בניהול הסכסוך ובקידום תהליכי שלום בין ישראל לרשות הפלסטינית, בין אם כיוזמות ובין אם כמגשרות וממתנות בין הצדדים. כמדינות המקיימות בעצמן יחסי שלום עם ישראל, יכולתן להידבר עם ישראל ועם הרשות הפלסטינית ולשמור על האינטרסים של שני הצדדים היא גבוהה. למצרים יש יתרון נוסף בזכות קשריה עם הנהגת החמאס ברצועת עזה. לאחרונה, קטר הפכה אף היא למעורבת יותר, ולגשר בין ישראל והחמאס. ערב הסעודית מרכזית בחשיבותה בתמיכה במאבק הלאומי הפלסטיני, וחשיבות תפקידה מתבטאת ביוזמות השלום שהובילה בתמיכה מלאה של הליגה הערבית, כמו גם במעמדה כמעצמה בעלת השפעה אזורית רבה.

פליטים פלסטינים רבים שהגיעו למדינות המפרץ ככוח עבודה בשנות ה-70 השפיעו על מידת התמיכה והעניין של המדינות הללו בסוגיה הפלסטינית. באא"ע מתגוררת קהילה גדולה של פלסטינים וחלקם משולבים בתפקידים בכירים בממשל. אא"ע נחשבת למדינה שמידת העניין שלה בסכסוך גבוהה אך מידת מעורבותה מצומצמת. עם זאת, בשנים האחרונות היא החלה להיות מעורבת בתהליכים פנימיים המתרחשים ברשות הפלסטינית וברצועת עזה. אחת ההשלכות של מעורבות זו היא התפקיד הפעיל יותר שנטלה בסכסוך הישראלי-פלסטיני, אם כי רק מאחורי הקלעים ובאופן פחות בהשוואה לקטר. המעבר הצפוי ליחסים פורמליים גלויים בין ישראל ואיחוד האמירויות, עשוי להביא אותה לגילוי מעורבות גדולה יותר בסוגיה. מידת מעורבותה של מרוקו בסכסוך והתייחסותה הכללית לסוגיה הפלסטינית היתה נמוכה בשני העשורים האחרונים, לאחר ששימשה בעבר בתפקיד מתווכת בתהליכי משא ומתן, ואף אירחה שיחות בין הצדדים. לרוב, מעורבותה הפכה למשמעותית רק לאחר שהבשילו התנאים המוקדמים לקיום תהליכי השלום. למרוקו יש תפקיד סמלי במשא ומתן עתידי כעומדת בראש ועדת ירושלים בארגון המדינות האסלאמיות.

הסכסוך הישראלי-פלסטיני מצמצם באופן מובהק את מרחב שיתוף הפעולה בין ישראל לבין מדינות ערב. המדינות המקיימות עם ישראל יחסי שלום אינן מממשות את מלוא הפוטנציאל בקשריהן עם ישראל, כל עוד הסכסוך נמשך והפלסטינים אינם יכולים לממש את שאיפתם להקים מדינה לאומית ריבונית. כל עוד הסוגיה הפלסטינית אינה פתורה, קיים לחץ ציבורי במצרים ובירדן המונע מהמנהיגים לקדם נורמליזציה עם ישראל. יתר המדינות מתנות

באופן מובהק יותר את שיתופי הפעולה עם ישראל בפתרון הסוגיה הפלסטינית. גם אלו המקיימות שיתופי פעולה עם ישראל בתחומים מוגדרים על אף המשכיות הסכסוך, חוששות מהחצנת הקשרים ומהרחבתם. בזמן כתיבת המחקרים שבחברת זו, כל המדינות שנחקרו הצהירו באופן גלוי על התנחלות נורמליזציה עם ישראל בפתרון הסכסוך, בהקמת מדינה פלסטינית או בהתקדמות משמעותית במשא ומתן לשלום. כל המדינות אף תומכות ביוזמת השלום הערבית.

לדעת הקהל במדינות ערב יש השפעה רבה על ההחלטות המדיניות של ממשלותיהן ביחס לישראל. עקב כך, שיתופי הפעולה עם ישראל נתונים לתנודתיות רבה במידת הפתיחות אליהם ובאופן יישומם. רבים משיתופי הפעולה מתקיימים באופן חשאי, על מנת להפחית את מידת המודעות הציבורית להם. מגבלה זו מצמצמת באופן משמעותי את יכולתה של ישראל להשתלב במרחב האזורי ולקדם אינטרסים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים ואזרחיים כפי שהייתה מעוניינת.

הממצאים לגבי המדינות הנחקרות מראים כי על אף שקשרים מתקיימים עם כל המדינות בערוצים ובמינונים שונים, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא חסם משמעותי בפני נורמליזציה עם ישראל. ניסיון העבר מלמד כי כאשר חלה התקדמות בתהליך המדיני עם הפלסטינים, כפי שאירע בשנות ה-90 בעקבות הסכמי אוסלו, מדינות ערביות פתחו את שעריהן לישראל. קטר, עומאן, מרוקו ותוניסיה פתחו נציגויות דיפלומטיות רשמיות של ישראל במדינתן, שנסגרו ברובן עם פרוץ האינתיפאדה בשנת 2000 (הנציגות הישראלית בקטר נסגרה בשנת 2009 בעקבות מבצע "עופרת יצוקה"); מרוקו החלה לקדם כינון יחסים רשמיים עם ישראל ושתי המדינות נהנו מתקופה של שלום כלכלי במשך שש שנים מאז החתימה על הסכמי אוסלו; וא"ע החלה לשתף פעולה עם ישראל באופן חשאי בתחומי המודיעין והביטחון והגבירה את התעניינותה העסקית בה.

ד. סיכום

קובץ מחקרים זה הצביע על מגמה כללית של התרחבות מוגבלת בשיתופי הפעולה בין ישראל למרוקו, א"ע, קטר וערב הסעודית, ועל התפתחות בקשרים האזרחיים עם עיראקים (להבדיל מנתק מתמשך בקשר עם המשטר העיראקי). לעומת זאת, שיתופי הפעולה עם ירדן ומצרים לא גדלו באופן משמעותי. המגמה החיובית הניכרת דווקא עם מדינות עמן ישראל אינה מקיימת יחסי שלום מלמדת על עלייה בחשיבותם של אינטרסים אזוריים ודו-צדדיים ועל שינוי כללי בגישה של מדינות אלו כלפי ישראל. גישה זו מבטאת נכונות להתקרבות מדודה וזהירה, אשר מעידה, מצד אחד, על התעניינותן של מדינות ערב מהמעגל הרחוק יותר בקיום קשרים עם ישראל, ומצד שני, משקפת את הסתייגותן מפני התקרבות משמעותית יותר. המחויבות למאבק הלאומי הפלסטיני עומדת בראש השיקולים להסתייגות זו, ומציבה מעצור למימוש מלא של הקשרים הקיימים ולמימוש פוטנציאל היחסים עם כלל המדינות שנחקרו.

התקדמות משמעותית לעבר פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני עתידה להוביל למגמה חיובית יותר בדעת הקהל במדינות ערב כלפי ישראל ותקדם כינון יחסים דיפלומטיים רשמיים. בחירה שקולה של שותפים ובריתות יתרמו גם הם לחיזוק היחסים בין ישראל למדינות ערב, תוך שמירה על דיפלומטיה זהירה וחשאית בשלבי ההתקרבות. החסמים המדיניים משפיעים על ניתוקה של ישראל ממגוון רחב של הזדמנויות כלכליות. התחום הביטחוני נחשב לתחום שיתוף הפעולה המוצלח ביותר בין ישראל למדינות ערב. אופיו החשאי והיתרונות של שיתוף פעולה זה לאינטרסים הלאומיים של המדינות, מאפשרים את המשך קיומו. מינוף אוכלוסיות ייעודיות בחברה הישראלית לחיזוק שיתופי הפעולה (יהודים ממוצא ערבי וערבים אזרחי ישראל) עשוי לפתוח צוהר להרחבתם של קשרים נוספים. שילוב ראוי בין דיפלומטיה מדינית לבין דיפלומטיה תרבותית יוביל לפיתוח שלום חם יותר. כמו כן, הרשתות החברתיות בעידן הגלובאלי מציעות תשתית לחיבור ישיר בין אוכלוסיות, אשר התנאים המדיניים אינם מאפשרים את מפגשן הפיזי. פיתוח ממסדי או פרטי של ערוצי תקשורת אלו יכול ליצור ולעודד מפגשים וירטואליים ושיח חברתי חיובי בין ישראלים לבין אזרחים ממדינות ערב במעגל הקרוב והרחוק לישראל.

לסיכום, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא החסם המשמעותי ביותר להרחבת שיתופי הפעולה בין ישראל למדינות ערב שנבחנו בקובץ זה. התקדמות משמעותית בתהליך השלום תוכל לפתוח הזדמנויות רבות עבור ישראל, בתחומים בהם הלגיטימציה לשיתופי פעולה גלויים עם מדינות ערב היא כיום נמוכה. במובן זה, הסוגיה הפלסטינית היא השער של ישראל למזרח התיכון.

על אודות המחברים

ד"ר יובל בנדימן הוא מרצה בתוכנית לחקר סכסוכים, ניהולם ויישובם באוניברסיטה העברית בירושלים.

יצחק גל הוא חוקר במכון מיתווים ועוסק שנים רבות במחקר של כלכלת המזרח התיכון ועולם העסקים הערבי. יצחק משמש יועץ כלכלי ועסקי בתחום זה לגופים ממשלתיים וציבוריים, ישראלים ובינלאומיים. חברת הייעוץ שיצחק מנהל מייעצת ומלווה חברות עסקיות בפעילותן בשוקי המזרח התיכון.

ד"ר נמרוד גורן הוא מייסד מכון מיתווים והעומד בראשו, וכן מרצה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים.

ד"ר מורן זגה היא חוקרת במכון מיתווים, וכן עמיתת מחקר בקתדרת חייקין לגאואסטרטגיה באוניברסיטת חיפה.

ד"ר רונן זיידל הוא חוקר עיראק במרכז דיין שבאוניברסיטת תל אביב וחבר צוות חשיבה במכון מיתווים.

ד"ר מיכל יערי היא מומחית למדינות המפרץ מאוניברסיטת בן גוריון והאוניברסיטה הפתוחה, וחברת צוות חשיבה במכון מיתווים.

מירב כהנא-דגן היא סגנית ראש מכון מיתווים.

עינת לוי היא חוקרת במכון מיתווים ועמיתת מחקר בפורום לחשיבה אזורית. עינת היא יזמית, שנמצאת על הקו בין ישראל ומרוקו והקימה את "קונקשן למרוקו", במטרה להוות שגרירות אזורית ובית לקשרים אזוריים בין העמים. היא עמיתה בתוכנית למנהיגות בתרבות יהודית במכון מנדל.

פרופ' אלי פודה הוא חבר ועד מנהל במכון מיתווים, מלמד בחוג ללימודי האסלאם והמזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים, ומכהן כנשיא האגודה הישראלית ללימודי המזרח התיכון והאסלאם.

השגריר בדימוס ד"ר חיים קורן הוא מרצה במרכז הבינתחומי בהרצליה, לשעבר שגריר ישראל בדרום סודאן ושגריר ישראל למצרים, וחבר צוות חשיבה במכון מיתווים.

ד"ר רועי קיבריק הוא מנהל המחקרים במכון מיתווים, ומרצה בחוג למדע המדינה במכללת עמק יזרעאל.

מיתווים

המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית



יחסי ישראל עם מדינות ערב: הפוטנציאל הלא-ממומש בוחן את הקשרים בין ישראל לשבע מדינות ערב מרכזיות: מצרים, ירדן, ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, קטר, מרוקו ועיראק. זאת, על רקע השינויים שעובר המזרח התיכון בעשור האחרון. עבור כל מדינה, שרטטו החוקרים את הפוטנציאל לשיתוף פעולה בהתבסס על אינטרסים, אתגרים והזדמנויות משותפים, ועל היכולות, החזקות והצרכים של ישראל ואותן מדינות. החוקרים תיארו את שיתוף הפעולה הקיים - בתחומים המדיניים, ביטחוניים, כלכליים ואזרחיים - בהתבסס על מקורות גלויים, ההיכרות שלהם עם הזירה וראיונות.

המחקרים בקובץ זה מצביעים על כך שלמרות תיאורי הפריחה בשיתוף הפעולה בין ישראל ומדינות ערב במזרח התיכון, ועל אף קיומו של שיתוף פעולה מסוים שנמצא במגמת עלייה (בחלקו הגדול ביטחוני וסמוי מהעין הציבורית), ההזדמנויות האסטרטגיות-מדיניות, כלכליות, חברתיות, אזרחיות ותרבותיות הן משמעותיות מאוד וגדולות באופן ניכר משיתוף הפעולה שמתקיים בפועל. יש פוטנציאל לא-ממומש נרחב ביחסי ישראל עם מדינות ערב, והוא בולט היום לעין יותר מאשר בעבר. המשכו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והיעדר התקדמות משמעותית לכיוון של פתרון, מהווים את החסם המרכזי, נכון לעכשיו, לניצול ההזדמנויות הטמונות בשיתוף הפעולה בין ישראל ומדינות ערב, ומייצרים תקרת זכוכית ליחסים.

בבואה של מדינת ישראל לעצב את מדיניותה ופעילותה באזורים סביב לה, נכון לה ללמוד מהעבר ומהשיעורים שהוא מספק. עליה להתחשב במציאות העכשווית ולהכיר במגבלות, באינטרסים ובתהליכים הקיימים. אולם, לא פחות חשוב, עליה לגזור את פעילותה, להעריך ולבחור בין חלופות שונות, גם אל מול תמונת עתיד אפשרית והרווחים העצומים הטמונים בה. אנו מקווים שקובץ זה יסייע למתעניינים לשרטט את התמונה המורכבת הקיימת והאפשרית של יחסי ישראל עם מדינות מרכזיות בעולם הערבי, ויתווה את הדרך להרחבת שיתוף הפעולה והיחסים הנורמליים של ישראל עם סביבתה במזרח התיכון. כפי שעולה מהמחקרים שבקובץ זה, הפוטנציאל הטמון ביחסים שכאלו הוא רב, והמיצוי שלו עובר דרך תהליך שלום עם הפלסטינים.

למידע נוסף:

מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית

רח' תובל 11, רמת גן 5252226 | www.mitvim.org.il | info@mitvim.org.il

ISBN 978-965-7617-06-9



9 789657 617069