

שיתוף פעולה בין ישראל למדינות ערב: כיצד זה עובד ברמה הממשלתית?

קסניה סבטלובה ומור יהלום

ספטמבר 2020



שיתוף פעולה בין ישראל למדינות ערב: כיצד זה עובד ברמה הממשלתית?

קסניה סבטלובה ומור יהלום*

ספטמבר 2020

מחקר זה נועד להעשיר את הידע התיאורטי והמעשי בנוגע לשיתופי הפעולה האזוריים בין ישראל ומדינות האזור ולספק רקע להבנה והערכה של מגוון הפרקטיקות הקיימות במנגנוני המדינה השונים בישראל לבנייה ויצירת שיתופי פעולה אזוריים. המחקר מצא כי ישנם מספר גורמים המאפשרים שיתופי פעולה אזוריים, ובראשם הצטלבות אינטרסים בין ישראל והמדינות הסוניות הרואות את איראן כאויב משותף, ההבנה של מדינות ערב כי "הדרך לוושינגטון עוברת בירושלים", והיכולת לפתח שיתופי פעולה חשאיים הנשענים על המערכת הביטחונית. אולם, ישנם מספר אתגרים מערכתיים המקשים על יצירת שיתופי פעולה אזוריים. ראשית, חלוקת התפקידים בין הגופים הממשלתיים אינה ברורה ואין גוף מתכלל; שנית, משרד החוץ מוחלש ומודר מקבלת ההחלטות; שלישית, הישענות גוברת על שליחים אישיים של ראש הממשלה אשר אינם חלק מהמערכת הממשלתית; ולבסוף, התועלות של שיתוף הפעולה הביטחוני אינן מתורגמות מספיק להישגים בתחומים נוספים. לצד האתגרים, יש לישראל הזדמנויות למנף שיתופי פעולה קיימים וליצור חדשים, בייחוד בהתחשב במשבר הכלכלי העולמי והאזורי שיצרה הקורונה. המסמך כולל המלצות לשיפור ההתנהלות הממשלתיות בתחום שיתוף הפעולה האזורי.

א. מבוא

במהלך עשורים רבים, מדינת ישראל התקיימה כמעט ללא שיתופי פעולה עם האזור בו היא נטועה. בתחילה, נכפה על ישראל בידוד מדיני על ידי שכנותיה הערביות שסירבו להשלים עם עצם קיומה. במהלך השנים, ישראל חתמה על הסכמי שלום עם שתי מדינות ערביות – מצרים וירדן, וקשרה קשרים בתחום הכלכלה, הביטחון והתרבות עם מדינות ערביות נוספות. לאחרונה, הצטרפה גם איחוד האמירויות הערביות לרשימת המדינות הערביות המקיימות קשר גלוי עם ישראל. עדיין, היחסים הללו עם מדינות המזרח התיכון הם ברובם מוגבלים, ואינם תחליף ליחסים מלאים שהיו יכולים להניב שיתופי פעולה נרחבים בכל התחומים.

לפיכך, ישראל מוגבלת באופן יחסי לחברותיה ב-OECD בהיקף שיתופי הפעולה הכלכליים, המדיניים והדיפלומטיים עם שכנותיה. ביכולתם של שיתופי פעולה שכאלה להביא ליציבות ולהמשך פיתוח וחיזוק קשרים בין מדינות. שיתוף פעולה רחב ופורה של ישראל עם מדינות האזור יפתח אפשרויות רבות בתחומי כלכלה, ביטחון, מודיעין, אנרגיה, תיירות, רפואה ועוד. רק רשת של קשרים בשלל תחומים עם מדינות האזור יכולה בסופו של דבר להבטיח לישראל ביטחון ויציבות בגבולותיה. לכן יש לשאוף למציאות כזו ולקדמה.

המציאות החדשה שנוצרה במזרח התיכון בעשור האחרון – הטלטלה הגדולה של האביב הערבי ועלייתה של איראן כמדינה ששואפת להגמוניה באזור ואינה עוצרת בדרך להשגת מטרותיה – יוצרת הזדמנויות רבות לקידום שיתופי פעולה, שלא היו קיימות כדוגמתן בעבר. דור חדש של מנהיגים, פרגמטיים יותר מקודמיהם, הגיע לשלטון במדינות ערב ומכתיב את קצב ההתפתחויות. ישראל ניצבת כיום בצומת היסטורית ועליה להחליט אם לקדם שותפויות חדשות ולהרחיב אותן, או להסתפק בהישגים הצנועים שהשיגה עד כה.

* ח"כ לשעבר קסניה סבטלובה היא מנהלת התכנית ליחסי ישראל-המזרח התיכון במכון מיתוים ועמיתת מחקר בכירה במרכז הבינתחומי הרצליה. היא כיהנה כחברה בוועדת החוץ והביטחון. מור יהלום היא חוקרת במכון מיתוים, ומנהלת קשרי ממשל ועוזרת מחקרית לרא"ל (מיל") גדי איזנקוט במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). יהלום בעלת תואר שני במדיניות ציבורית, עם התמחות ביחסים בינלאומיים ומזרח תיכון מאוניברסיטת פרינסטון.

בפרויקט מחקרי של מכון מתווים, התמקדו חוקרות וחוקרים שונים במיפוי סוגי שיתופי הפעולה שישראל מקיימת עם מדינות במזרח התיכון, בפוטנציאל הקיים להרחבת שיתופי פעולה, ובתקרה שמציב הסכסוך הישראלי-פלסטיני למימוש הפוטנציאל. המחקר הנוכחי מתבסס על ממצאי פרויקט זה, ובא להעשיר את הידע התיאורטי והמעשי בנוגע לאופן בו מתנהל שיתוף הפעולה האזורי ברמה הממשלתית בישראל.

לאחר תקופה ארוכה של חוסר יציבות פוליטית ומשבר הקורונה שהשלכותיו המלאות טרם ידועות, מסמך זה מבקש להוות רקע להבנה והערכה של מגוון הפרקטיקות הקיימות במנגנוני המדינה השונים לבניית ויצירת שיתופי פעולה אזוריים, ולשמש את גורמי הממשל בהתוויית מדיניות. במחקר נבקש לבחון מי הם הגורמים במערכת הישראלית שאמונים על קיום ופיתוח שיתופי פעולה, עם מי הם עובדים במדינות השכנות, ומהי חלוקת האחריות בין גורמים אלו. דו"ח מבקר המדינה על מערך החוץ הצביע על ריבוי גורמים ממשלתיים הפועלים בתחום החוץ, וישנה חשיבות להציג את מכלול התמונה.¹ מעבר לכך, ברצוננו לבחון את טיבן של הפרקטיקות על מנת לזהות את המוצלחות שבהן, לאתר הזדמנויות, ולאפיין אתגרים ובעיות שמעכבים שיתופי פעולה אזוריים.

לצורך מחקר זה, שיתוף פעולה אינו מתייחס לפעילות מוגדרת אלא למגוון מערכות יחסים הנמצאות על רצף. בצד אחד של הרצף ניתן למצוא שימוש במושג "שיתוף פעולה" כדי לתאר את הנכונות של צד אחד "לסבול" את נוכחותו של צד אחר באותה מדינה או באותו מפגש או מוסד, ובצד השני של הרצף מושג "שיתוף פעולה" מתאר מערכת יחסים מורכבת בה שני שחקנים או יותר פועלים יחד ובתיאום להשגת מטרה משותפת. על מנת לדון בנושא שיתוף הפעולה האזורי באופן רציני, יש להבחין בין השימושים השונים שנעשים במונח, ולהוסיף ממד זה לניתוח היחסים הקיימים והאפשריים. במחקר זה בדקנו שיתופי פעולה רבים, כגון מפגשים בילטרליים ומולטילטרליים, שיתופי פעולה כלכליים, ספורטיביים, תרבותיים, ביטחוניים ומדיניים, שגורמים רשמיים מטעם מדינת ישראל מקיימים עם מדינות באזור.

חלקו הראשון של המחקר מתמקד בסקירת גופי הממשלה והמוסדות השונים המקדמים שיתופי פעולה אזוריים, ויציג באמצעות דוגמאות את אופן ההתנהלות של כל גוף, את מאפייניו, הכלים והאתגרים עמם הוא מתמודד, ודרכי העבודה השונות. החלק השני מציג את התובנות העולות מתוך הדוגמאות באשר לאתגרים, להצלחות ולהזדמנויות של המערכת הישראלית ביצירת שיתופי פעולה אזוריים וקידומם.

ב. פרקטיקה של שיתופי פעולה בהובלת מנגנוני המדינה

גופים ממשלתיים רבים בישראל מקיימים קשר כזה או אחר עם מדינות האזור. בחלוקה גסה ניתן להבחין בין גופים ביטחוניים ואזרחיים, כאשר חלקם גופים ממשלתיים של הרשות המבצעת וחלקם של הרשות המחוקקת. בעוד שהרשות המבצעת, קרי הממשלה, מתווה את המדיניות ומבצעת אותה, הכנסת אמורה לפקח על עבודתה ולבקר אותה. גם לרשות המחוקקת יש יכולת לקדם שיתופי פעולה אזוריים באמצעות מפגשים והשתתפות בכנסים בינלאומיים אליהם מגיעים חברי הכנסת במסגרת עבודתם, ובדיקה מעמיקה של הפעילות אותה מקיימים משרדי הממשלה השונים, בתקווה שיתפתח קשר דו-כיווני ודיאלוג פורה ומפרה בין שתי הרשויות.

הפרק הזה כולל סקירה וניתוח של הגופים בממשלה, בצבא ובכנסת העוסקים בקידום שיתוף פעולה ובדרכי העבודה שלהם. לשם כך, סקרנו את אתרי האינטרנט הרלוונטיים, את דו"חות מבקר המדינה, דיווחים בעיתונות ואת הפעילות ברשתות החברתיות. קשה להעריך את היקף שיתופי הפעולה בתחומים ביטחוניים, אשר מתבצעים בדרך כלל על ידי המל"ל, המוסד השב"כ והצבא. בהתייחסות לפעילותם של הגופים הביטחוניים נשענו על מידע גלוי בתקשורת וברשתות החברתיות. כמו כן, קיימו ראיונות עם בכירים רבים שמכהנים כיום או כיהנו בעבר במערכות אלה.

¹ "מערך החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ", משרד מבקר המדינה, 4 במאי 2020.

1. משרדי ממשלה

(א) משרד ראש הממשלה

תחת משרד ראש הממשלה פועלים עשרות גופים האמונים על תחומים שונים. מתוכם מספר גופים מרכזיים להם נגיעה ישירה בשיתופי פעולה אזוריים, החל מראש הממשלה עצמו ושליחים אישיים מטעמו, וכלה במטה לביטחון לאומי והמוסד.

ראש הממשלה

ראש ממשלת ישראל הוא נציגה הרשמי של המדינה. מדיניות-החוץ הישראלית נובעת מקווי היסוד של ממשלתו, ובעשור האחרון בעיקר מהמדיניות שלו עצמו. בעשור זה, במקביל להחלשה מתמשכת של משרד החוץ ועמדת שר החוץ, הפך ראש הממשלה להיות דה-פקטו גם שר החוץ של ישראל. ישנם המצביעים אף על הצטרפותה של ישראל למגמה שכונתה "דיפלומטיית מלכים", שבמסגרתה לראש המדינה מוקנה משקל רב בניהול והובלת יחסי החוץ של המדינה.²

בין השאר, המעמד הייחודי של ראש הממשלה מאפשר לו לקיים תכתובות רשמיות ולהיפגש באופן אישי עם ראשי מדינות אחרים ולקדם קשרים עמם. בדומה לקודמיו, גם ראש הממשלה בנימין נתניהו מייחס חשיבות גדולה למפגשים ושיחות עם מנהיגי מדינות ערביות, כמו נשיא מצרים עבד אל-פתאח א-סיסי³ וסולטאן עומאן המנוח קאבוס בן סיעד,⁴ כיוון שפגישות כאלה מעצימות את התדמית המדינית החזקה שהוא מטפח. נתניהו ידוע כמי שמנהל כמעט לבדו את יחסי החוץ הישראליים, בפרט מול מדינות ערב, גישה המאפשרת לו לקדם תהליכים אסטרטגיים באופן עצמאי, בלי עבודת מטה ובלו שיתוף גורמים ממשלתיים נוספים, דוגמת משרד החוץ ומשרד הביטחון. פרקטיקה זו באה לידי ביטוי גם בשיח עם איחוד האמירויות הערביות, כשראש הממשלה עצמו העיד כי שר החוץ ושר הביטחון לא יודעו במגעים ובדבר ההסכם המתגבש.⁵

בהינתן הקשרים המצוינים של ישראל עם ארה"ב, ובפרט אלו של נתניהו עם ממשל טראמפ, ישנן מדינות ערביות הרואות בישראל חוליה חשובה שיכולה לחבר אותן לווינגטון. מצב זה מאפשר שדה פעולה רחב להתחממות ביחסים עם מדינות ערביות ומאפשר לראש הממשלה לעמוד במוקד העניינים ולקדם את מדיניותו. ניסיון למנף את הקשרים הטובים עם האמריקאים צלח במקרה של סודאן. לאחר פגישה מוצלחת בין נתניהו ומנהיג סודאן אל-בורהאן, בה הודיעו על תחילת תהליך נורמליזציה בין שתי המדינות, מזכיר המדינה האמריקאי פומפאו הזמין את אל-בורהאן לביקור רשמי בווינגטון, ביקור ראשון של מנהיג סודאני מזה שלושה עשורים.⁶ האמריקאים גם הקימו פורום משותף עם ישראל ואיחוד האמירויות לדון במאבק באיראן, אשר זכה לכינוי "הברית המשולשת נגד איראן". בפורום, אשר לפי דיווחים נפגש לפחות שלוש פעמים במהלך 2020, נפגשים טראמפ, נתניהו, ושליט איחוד האמירויות מוחמד בן זיאד.⁷ מפגשים משולשים אלו היוו בסיס לרקמת הסכם הנורמליזציה עליו הוכרז באוגוסט אותה שנה.

אולם, חיזוק הקשרים עם אמריקה הוא לא חזות הכל עבור מנהיגים ערבים. בדצמבר 2019 הגיע פומפאו לביקור רשמי במרוקו. לקראת הביקור, ביקש פומפאו להביא עמו את נתניהו ולדון עם המלך בתנאים

² פרופ' פיקי איש-שלום, "דיפלומטיית מלכים בעידן המשברי - חלוקת העבודה המשתנה בין המנהיג לדיפלומט בניהול מדיניות-חוץ", מתווים, ספטמבר 2015.

³ "PM Netanyahu Meets with Egyptian Pres. Abdel Fattah el-Sisi," *Prime Minister's Office*, 27 September 2018.

⁴ Isabel Kershner, "Israeli Prime Minister Visits Oman, Offering a Possible Back Channel to Iran," *The New York Times*, 26 October 2018.

⁵ נעה לנדאו, "נתניהו: לא סיפרתי לגנץ ואשכנזי על ההסכם עם האמירויות מחשש שידליפו למקורבים", *הארץ*, 17 באוגוסט 2020.

⁶ Raphael Ahren, "Netanyahu meets leader of Sudan; former foes to move toward normalization," *Times of Israel*, 3 February 2020.

⁷ ברק רביד, "הפגישה החשאית של ארה"ב, ישראל ואיחוד האמירויות - נגד איראן", *חדשות 13*, 4 בפברואר 2020.

לנורמליזציה עם ישראל, אך המלך דחה את שתי ההצעות מכל וכל.⁸ בנוסף, מדיניותו של נתניהו במקרים רבים מזיקה לקשרים קיימים וקוטעת את הקשר הישיר שהיה קיים בין ראשי המדינות, כך במקרה של ירדן.

נתניהו שמר בעבר על איפול ביחס למפגשים ושיחות שקיים עם ראשי מדינות ערביות, אולם נראה כי שינה לעתים את האסטרטגיה הזו בשנים האחרונות, אולי משום שביקש להבליט את פעילותו בזירה המזרח תיכונית על רקע ריבוי מערכות הבחירות שבהן התמודד. לדוגמה, בפברואר 2019 הגיע נתניהו לוורשה לוועידה בינלאומית בנושא שלום וביטחון במזרח התיכון, תחת חסותו של סגן נשיא ארה"ב מייק פנס. הוועידה נועדה לחזק את בנות הברית המזרח תיכוניות של הנשיא טראמפ. במהלכה, פגש נתניהו את שרי החוץ של ערב הסעודית איחוד האמירויות ומדינות מפרץ נוספות. לשכתו הדליפה סרטון של מושב סגור בו נראו שרי החוץ המדוברים מצדיקים את תקיפת המטרות האיראניות על ידי ישראל בסוריה, מאשימים את איראן בקיפאון המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, וממעיטים בחשיבות הסכסוך הישראלי-פלסטיני לעומת האיום האיראני. הסרטון הביך את מדינות המפרץ. קשה לומר אם מעבר למבוכה ההדלפה המכוונת הסבה נזק משמעותי ליחסים עם המדינות הללו, אך סביר להניח שהיא לא הוסיפה לאמון שאותם מנהיגים רוכשים לנתניהו וממשלתו. התנהלות דומה מצד נתניהו, הפוגעת באמון שרוחשות לו מדינות ערב, ניתן לראות גם בהתבטאויותיו הפומביות נגד מכירת מטוסי ה-F-35 לאיחוד האמירויות לאחר ההצהרה המשותפת על קידום נורמליזציה.⁹

שליחו האישיים של ראש הממשלה

ראשי ממשלה רבים בישראל נהגו לשגר שליחים מטעמם על מנת שיטפלו באופן אישי בסוגיות אסטרטגיות ויקדמו מדיניות בשמם. נתניהו בחר לפעול בעיקר באמצעות עורך דינו יצחק מולכו. מולכו נכח במשא ומתן עם הפלסטינים, קידם את חימום היחסים עם מצרים, והיה גורם משמעותי בבניית הקשר עם מדינות המפרץ.

בדיוקן שכתב על מולכו, ציין העיתונאי הרב קינון ב-2016 כי "מולכו היה שם עבור ראש הממשלה, לצדו, בלב הפעילות הדיפלומטית, במפגשים עם נציגיהם של הפלסטינים ושל מדינות ערב" כבר מעלייתו לשלטון ב-1996.¹⁰ נראה שהמפתח לחשיבותם של שליחים אישיים, והגורם להצלחתו של מולכו, הוא לא רק האמון שנותן בו ראש הממשלה לקדם את האינטרסים שלו ולפעול בחשאי, אלא גם האמון שנותנים בו שותפיו למשא ומתן כנציג בלעדי של ראש הממשלה וכמי שמוסמך להבטיח הבטחות.

עם זאת, בכך גם טמון אחד האתגרים המרכזיים שניצבים בפני שליח אישי של ראש הממשלה, במיוחד כשלא מדובר בפקיד ממשלתי. אין כל שקיפות ביחס לבחירתו, תפקודו וסמכותו בקידום היחסים של ישראל עם מדינות אחרות. שליח שאינו פקיד ממשלתי אינו חייב לתת דין וחשבון לכנסת או לגוף אחר, כיוון שהוא ממלא לכאורה שליחות אישית מטעמו של ראש הממשלה. אף על פי שאינו בעל תפקיד רשמי, הוא מעורב במערכת ומקבל אחריות, אולם קובעי המדיניות האחרים בממשלה אינם מודעים עם מי ובאיזה אופן השליח יוצר קשרים ואילו סוגיות הוא בוחר לקדם. כיוון שלא מדובר בשליחויות מזדמנות אלא בהעברת סמכויות רחבות לידי מגורמים אחרים, לרבות משרד החוץ, נשאלת השאלה מדוע תפקיד משמעותי כל כך בקידום יחסיה של ישראל עם האזור וקידום של שיתופי פעולה עם מדינות ערב מרוכז בידיים של איש אחד וללא ביקורת ציבורית.

המטה לביטחון לאומי

ב-2008, עוגן המטה לביטחון לאומי (המל"ל) בחוק כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בענייני חוץ וביטחון של מדינת ישראל, והוא פועל על פי הנחיות ראש הממשלה. בתוך המל"ל הוסדר כי אגף המזרח התיכון עומד בקשר עם גורמים במדינות הרלוונטיות. אולם, ישנן סתירות, כפילויות וחפיפות רבות בין פעילותו של האגף לבין פעילותם של גורמים ממשלתיים וביטחוניים אחרים. אין הבחנה ברורה לגבי מי עובד מול מי ומה הם סמכויותיו המדויקות. מראיונות שערכנו עולה כי בתקופה האחרונה, המל"ל עובד בעיקר מול המערך

⁸ "TV: Netanyahu wanted to join Pompeo on Morocco visit, but king refused," *Times of Israel*, 6 December 2019.

⁹ ברק רביד, "איחוד האמירויות ביטלה פגישה עם ישראל וארה"ב בגלל התבטאות נתניהו נגד עסקת ה-F-35", *וואלה*, 24 באוגוסט 2020.

¹⁰ הרב קינון, "מי אתה, יצחק מולכו? דיוקן מיוחד של איש סודו של רה"מ נתניהו", *מעריב*, 21 באוגוסט 2016.

הביטחוני המצרי בהקשר של המצב ברצועת עזה. בכל הקשור לירדן, המל"ל מקיים קשר עם משרד החוץ, לרבות עם שר החוץ. בזירת מדינות המפרץ ומדינות צפון אפריקה, המידע הגלוי והאמין על קשרים שהמל"ל מתחזק הוא מועט ביותר. אולם, באחרונה עולים דיווחים על שליח מיוחד בשם קוד "מעוז" אשר הגיע מכוחות הביטחון ומקדם תחת המל"ל את הקשרים באפריקה ובמפרץ.

במקרים רבים, שימשו ראשי המל"ל שליחים של ראש הממשלה בקידום קשרים עם מדינות מוסלמיות מתונות. כך למשל, בשיחות שהתקיימו עם איחוד האמירויות בתיווך ארה"ב, ראש המל"ל מאיר בן-שבת ייצג את ישראל בשיחות עם היועץ לביטחון לאומי האמריקאי רוברט אובריאן, והשגריר האמירתי בווינגטון יוסוף אל-עוטייבה.¹¹

מראיונות שקיימנו ומדיווחי התקשורת עולה כי לעיתים קיימת מתיחות עד כדי תחרות בין המל"ל לגופים אחרים, כגון משרד החוץ או המוסד, בשאלה של סמכות וקידום מדיניות בעבודה מול מדינות מוסלמיות.¹² בהמשך לחקיקת חוק המל"ל בשנת 2008, המטה לביטחון לאומי אמר היה להפוך לגוף המרכזי לענייני חוץ וביטחון. אולם, עדיין אין הוא ממלא את ייעודו – כך על פי דו"חות מבקר המדינה משנת 2012 ו-2016 שטענו כי "בנושאים רבים לא נעשית עבודת מטה מתכללת על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, המביאה בחשבון את כל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת, ולכן תהליך קבלת ההחלטות בדרג העליון של מדינת ישראל, בחלק מהנושאים החיוניים, אינו מיטבי".¹³

כך למשל, פעלו ראש המל"ל בן-שבת ועוזרו המכונה "מעוז" ליצירת ערוץ חשאי אל שר החוץ המרוקני בוריטה, ללא ידיעתו של ראש המוסד יוסי כהן. כאשר התגלה הקשר, בכירים במוסד טענו כי המל"ל עוקף אותם ומנהל קשרים לא מתואמים עם מדינות ערביות. על פי דיווחים, כאשר הגיע הוויכוח בין המוסד למל"ל לנתיחה, הכריע ראש הממשלה לטובת בן-שבת ומעוז.¹⁴

המוסד

המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים הוא ארגון הביון הישראלי. המוסד מופקד על איסוף מידע, מחקר מודיעיני וביצוע פעולות חשאיות מיוחדות מחוץ לגבולות המדינה. הוא עושה זאת על ידי הפעלת סוכנים, איסוף מידע בדרכים שונות, פיתוח קשרי מודיעין, ודיפלומטיה. בין תפקידי איסוף המודיעין ופעולות הסיכול החשאיות, הוא אחראי גם על "פיתוח ותחזוקה של קשרים חשאיים מיוחדים, מדיניים ואחרים עם מדינות זרות",¹⁵ בפרט מדינות עימן לא קיים קשר גלוי. המוסד הוא אחד הגופים המרכזיים שעוסקים בפיתוח וקיום קשרים עם מדינות המזרח התיכון, ומאוד מעורב בפעילות בזירה המפרצית ו"מרחבים נוספים", לרבות צפון אפריקה.

המידע הציבורי הגלוי בכל הקשור לעבודתו מוגבל ביותר. מאחר שהמוסד מוביל את רוב שיתופי הפעולה של ישראל עם מדינות עימן לא קיימים קשרים דיפלומטיים, גם הידע שניתן לאסוף אודות דרכי העבודה שלו והנושאים בהם הוא עוסק מוגבל. עם זאת, בכירים לשעבר וגורמים אחרים ששירתו במערכת הממשלתית ושהתראינו למחקר העידו כי בין המוסד למדינות מוסלמיות רבות שאין עימן יחסים דיפלומטיים מתקיים שיתוף פעולה מודיעיני ברמה מסוימת. מכל יחידות המוסד, נראה כי "תבל", היחידה העוסקת בקשרים בינלאומיים ודיפלומטיים, אמונה על יצירת תשתית הקשרים הרחבה בעולם הערבי והמוסלמי.

המוסד הוא לרוב הגורם היחידי שניצב בקדמת הבמה בעולם הערבי, ולכן נמצא בקשר לא רק עם המקבילים בשירותי המודיעין, אלא גם עם דרגים בכירים מאוד במדינות ערב. ראש המוסד והצוותים הרלוונטיים נמצאים בקשר עם מנהיגי המדינות, עם השר האחראי על ארגוני המודיעין, ומקורבים נוספים של המנהיג הרלוונטי. בכל מקרה, הקשר הוא מול דרג רשמי בכל זרועות הממשל, כולל שרי החוץ. המוסד בונה על הצורך של הצד השני בקשר עם ישראל ומאפשר קשר חשאי עם כל מדינה שתסכים לכך, עד שיבשיל המעבר לקשר פורמלי.

¹¹ ברק רביד, "הפגישה החשאית של ארה"ב, ישראל ואיחוד האמירויות - נגד איראן", *חדשות* 13, 4 בפברואר 2020.

¹² "מתיחות בין המוסד למל"ל בנוגע לניהול הקשרים עם מדינות ערב", *מעריב אונליין*, 7 באפריל 2019.

¹³ "דוח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי", *מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור*, 13 ביוני 2012.

¹⁴ ברק רביד, "כך ניסה רה"מ לקדם עסקה משולשת בין ישראל, ארה"ב – ומרוקו", *חדשות* 13, 3 בפברואר 2020.

¹⁵ מתוך עמוד "יעוד, תפקידים וערכי המוסד" באתר המוסד.

מראיונות שקיימנו עולה כי עיקר התיאומים, השיח ושיתופי הפעולה ברמה האסטרטגית מתקיימים כיום דרך המוסד. התפיסה היא שבתנאים הנוכחיים ארגונים ממשלתיים ישראלים אחרים לא יכולים לייצר מולו תחרות של ממש, אם כי גם למל"ל יש יותר ויותר דריסת רגל, בייחוד כשראש המל"ל משמש גם שליחו של ראש הממשלה למשימות רגישות הקשורות לביטחון ושיתופי פעולה עם מדינות ערב.

לא תמיד זה היה המצב, כיוון שבתקופות מסוימות לשליחו של ראש הממשלה הייתה יותר השפעה ויותר קשרים אישיים במדינות האזור, אותם הם טיפחו במהלך שנים רבות. על-פי גורם בכיר מאוד לשעבר במערכת הביטחונית ששוחח עם מכון מיתווים, בשנה האחרונה המוסד הצליח להחזיר לעצמו את תפקידו הקלאסי: קידום שיתופי פעולה עם מדינות שאין לישראל יחסים דיפלומטיים עמן. לא מן הנמנע, שזה קרה בעקבות המינוי של יוסי כהן, בעבר ראש המל"ל המקורב לראש הממשלה, לתפקיד ראש המוסד. ניתן לומר, שכהן אף "השאיל" כמה מהנושאים בהם טיפל בהיותו ראש המל"ל למקום העבודה החדש שלו, ומכאן המתח בין שני הארגונים שפועלים באותו התחום. האמון שנותן ראש הממשלה בראשי הארגונים הוא שמאפשר להם להרחיב ולבסס את עשייתם.

שיתופי הפעולה שמייצר המוסד במדינות ערב מאפיינים בקשרים טקטיים ומבוססי אינטרסים נקודתיים. חשאייתם מאפשרת לשני הצדדים פעילות יוצאת דופן, כי הם אינם חייבים להודות בדבר. אולם, בכיר לשעבר בארגון הבהיר כי קשרי המוסד – משמעותיים ומעניינים ככל שיהיו – לא יכולים להיות חזות הכל. זאת מאחר שכל עוד אין יחסים פורמליים, מערכת היחסים מוגבלת ויכולה להתקיים רק בהינתן אינטרסים משותפים, ובהעדרם קל יחסית לנתק את הקשרים. הסכם שלום הוא הצהרה פורמלית בין מדינות שיכולה להכיל עליות וירידות במערכת היחסים, ולעומתו הסכם בין שירותי מודיעין הוא עדין מאוד, והחלטה אחת של מנהיג מדינה יכולה לייצר משבר משמעותי עד כדי ניתוק הקשר.

ב) משרד החוץ

משרד החוץ אחראי על גיבוש מדיניות-החוץ של ממשלת ישראל, ביצועה והסברתה. הוא פועל להבטחת החוסן הלאומי של מדינת ישראל באמצעות הרחבה והעמקה מתמדת של קשריה הבינלאומיים והבטחת אהדה בעולם לישראל ולעמדותיה. המשרד מופקד על תכנון, ניהול ותיאום פעילותן של כמאה נציגויות דיפלומטיות של ישראל בעולם ועל ניהול קשרי הממשלה עם ממשלות זרות וארגונים בינלאומיים, בארץ ובחו"ל. לרשותו של משרד החוץ עומדות הנציגויות הדיפלומטיות של מדינת ישראל והשגרירים העומדים בראשן, אגף הדיפלומטיה הציבורית שהינו שותף מרכזי במטה ההסברה הלאומי (גוף במשרד ראש הממשלה האמון על תאום בין גופי ההסברה השונים במדינה), ומרכז מחקר מדיני.

ההגדרה הזאת שמופיעה בעמוד הראשי של משרד החוץ¹⁶ מתארת מצב אידאלי שאינו מתקיים בפועל. בשנים האחרונות, ובמיוחד בתקופת כהונתו של נתניהו בתור שר החוץ (2015-2019) סמכויות רבות של משרד החוץ הועברו לגופים שונים – ממשרדי ממשלה אחרים ועד לראש המוסד, והמשרד לא היה מעורב בקבלת החלטות חשובות כגון קיום ביקורים, גלויים או סודיים, או אף הקמה של נציגויות דיפלומטיות.¹⁷ בשנים האחרונות פתח משרד החוץ בפעילות מואצת בתחום ההסברה וקידום שיתופי פעולה באמצעות הרשתות החברתיות, ובפרט ברשתות בעולם הערבי דרך עמודים בערבית הפונים לאוכלוסיות שונות, ובעיקר לתושבי המפרץ.

פעילות של נציגויות דיפלומטיות

משרד החוץ מופקד על קיום, איוש וניהול של שתי השגרירויות של ישראל במדינות הערביות עמן יש לישראל קשרים דיפלומטיים: מצרים וירדן. אך השגרירים הישראלים בעמאן וקהיר לרוב אינם מקיימים קשר עם גורמים רמי דרג באותן המדינות. במצרים, השגריר הישראלי גם לא נוהג לפגוש את שר החוץ, שלא לדבר על הנשיא או ראש הממשלה. לנוכחות של שגריר ישראלי במדינות הערביות יש חשיבות גדולה, אך כיוון שאת רוב הסמכויות שלו נטלו גורמים אחרים, בעיקר ביטחוניים, מדובר קודם כל בחשיבות סמלית, ולא ביכולת ממשית להשפיע על מדיניות ועל היחסים. שגרירים ישראלים בירדן ומצרים הם לרוב אנשים בעלי

¹⁶ מתוך [אתר משרד החוץ](#).

¹⁷ איתמר אייכנר, "זעם במשרד החוץ על ראש המוסד: 'גוזל מאיתנו סמכויות'", [וואיינט](#), 4 ביולי 2019.

ניסיון רב בתולדות האזור, דיפלומטיה ומדיניות-החוץ, אך בגלל החולשה הגדולה של משרד החוץ משקלם מוגבל בהרבה מאשר היה ראוי שיהיה. שגרירויות ישראליות בבירות הערביות ממילא מבודדות (יותר במצרים מאשר בירדן) בגלל חרם מצד מתנגדי נורמליזציה, וכשגורמי הממשל באותן המדינות מודעים לכך שהם יכולים לקיים קשרים עם ישראל גם בערוצים אחרים – כך הם נוהגים, בין היתר גם מחשש להדלפות.

הנציגויות הישראליות בקהיר ובעמאן עוסקות בהיבטים רבים של שיתוף פעולה בין ישראל לירדן ומצרים בתחום המים, החקלאות והמסחר, והן תרמו למשל, לתהליך הקמת פורום הגז של מזרח הים התיכון (Eastern Mediterranean Gas Forum – EMGF) בקהיר. יחד עם זאת, הן אינן מסוגלות ליזום ולהניע פרויקטים גדולים ומשמעותיים חדשים שיהיו בבחינת פריצת דרך עבור אותן המדינות. במצרים, תרומת השגרירות הצטמצמה מאוד והפכה שולית בשל העדר רצון ממסדי ישראלי ליותר מזה, עד כדי כך שרק שניים-שלושה נציגים משרתים בה בשנים האחרונות.

בתחום המדיני, ההמלצות של אנשי משרד החוץ לעיתים קרובות לא מתקבלות על ידי בכירי הממשלה ואין להן אוזן קשבת. כך, בעוד משרד החוץ מזהיר מפני התבססות יתר על ההיבט הביטחוני ביחסים עם מצרים וירדן ומפני צמצום שיתוף הפעולה האזרחי המצומצם ממילא, ממשיך ראש הממשלה להעביר את הסמכויות בתחום הקשר עם המדינות הללו לשליחיו במל"ל או במוסד. היו בעבר נציגויות במדינות ערביות נוספות, כגון לשכת סחר בקטר שנסגרה בזמן מבצע עופרת יצוקה,¹⁸ ומשרד קישור שנסגר במרוקו עם פרוץ האינתיפאדה השנייה.¹⁹ בשנת 2015 הוביל משרד החוץ פתיחת נציגות ישראלית רשמית לסוכנות האו"ם לאנרגיות מתחדשות שנמצאת באיחוד האמירויות.²⁰

הקשרים הלא פורמליים עם מדינות ערב

לא כל הפעילות של משרד החוץ בקידום שיתוף פעולה אזרחי מתבצעת דרך נציגויות רשמיות. כך למשל, בשנים 2013-2014 נפתחה "נציגות המפרץ" שקיומה הופיע במסמכים של משרד האוצר והיא הפעילה משרדים באחת מבירות האזור. חברי המשלחת הקטנה היו כולם בעלי דרכונים זרים ולא הזדהו בפומבי כישראלים. הנציגים פעלו אך ורק במדינות שהזמינו אותם להגיע והביעו עניין בשיתופי פעולה נקודתיים עם ישראל. פעילותה של נציגות זו התנהלה בשלושה מישורים: קידום עסקים ישראליים, השתתפות של ישראל בכנסים בינלאומיים שהתנהלו במדינות, ופעילות מדינית לקידום אינטרסים משותפים. עיקר מפגש האינטרסים בין ישראל ומדינות המפרץ בפן המדיני היה סביב נושא האסלאם הקיצוני והתחזקותה של איראן.

בדצמבר 2019, מנכ"ל משרד החוץ יובל רותם עמד בראש משלחת של אנשי משרד החוץ שביקרו בדובאי על מנת להכין את הקרקע להשתתפות ישראל בתערוכת אקספו בנסיכות, לאחר שהממשלה אישרה את ההשתתפות הישראלית באירוע החשוב. באותה שנה, משרד החוץ אף קיים סמינר לאנשי עסקים המעוניינים לפעול במדינות המפרץ ולשתף פעולה עם גורמים שם.²¹ בהמשך הכריז שר החוץ ישראל כ"ץ, שביקר בגלוי באיחוד האמירויות, שהוא פועל למען נורמליזציה גלויה ביחסי ישראל והמפרץ,²² אך קשה לדעת אם עמד משהו ממשי מאחורי הצהרה זו. משרד החוץ נוהג לארח משלחות של בכירים ממדינות ערביות שאין אתן יחסים דיפלומטיים, ולהפגיש אותם עם קובעי המדיניות בארץ, לרוב באופן חשאי למדי. הפרקטיקה הזאת הלכה והתפתחה בשנים האחרונות, וכללה גם משלחות של בלוגרים ועיתונאים.

יחד עם זאת, ברור שמי שמוביל את הקשרים עם מדינות ערב הם שליחיו של ראש הממשלה, אנשי מל"ל והמוסד, כשמשרד החוץ אינו מוביל אלא מובל. ביוני 2020 שיגר נתניהו את ראש המוסד יוסי כהן לשיחות חשאיות עם בכירים במדינות ערב בנוגע לסיפוח, ולא עירב בכך את משרד החוץ שאליו כבר הספיק להיכנס השר גבי אשכנזי, מראשי "כחול לבן". במקרים רבים, משרד החוץ אף נתקל בבעיה הקשורה להנפקת אשרות כניסה לישראל לאזרחיו ממדינות ערב, כיוון שההחלטה נתונה בידי משרד הפנים שמקבל את ההמלצות של

¹⁸ ברק רביד, "קטאר ניתקה יחסים, ישראל בתגובה מקשה על אל-ג'זירה", הארץ, 3 בפברואר 2009.

¹⁹ תומר שדמי ועלי ואקד, "מרוקו: יחסים של שנים נותקו בשיחת טלפון", וואינט, 24 באוקטובר 2000.

²⁰ ברק רביד, "הישג מדיני: ישראל תפתח לראשונה נציגות רשמית וגלויה באבו-דאבי", הארץ, 27 בנובמבר 2015.

²¹ העמוד בו פרסמה לשכת המסחר תל אביב והמרכז את הסמינר "מדינות המפרץ: סמינר עסקים והזדמנויות לחברות

ישראליות, 5.2.19", 13 בינואר 2019.

²² חדשות הכנסת, "שר החוץ כ"ץ בוועדת החוץ והביטחון: פועל לנורמליזציה גלויה ולהסכמים חתומים וגלויים מול מדינות המפרץ", אתר הכנסת, 6 באוגוסט 2019.

השב"כ. דרכם של אורחים מהמזרח התיכון לישראל היא במקרים רבים מפרכת ורוויית מכשולים, ואין מדיניות ברורה בנוגע לאופן הזמנתם והסדרה של אשרתם.

האפיק הכלכלי

לצורך קידום מסחר, משרד החוץ עובד בצמוד עם מכון היצוא, ועם אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני (אפ"י) במשרד הביטחון. לגורמים הביטחוניים יש ערוצים נפרדים והם לא יידעו בהכרח את משרד החוץ על כל פעילות שהם מקיימים בעולם הערבי. בעוד משרד החוץ מעדכן את המוסד בהתפתחויות אלה, המוסד אינו נוהג בהדדיות. לעומת זאת, משרד החוץ קיים מגעים עם התעשייה האווירית והצבאית שביקשו מהמשרד סיוע בקשר עם מדינות האזור. כמוזכר לעיל, משרד החוץ אף מקיים סדנאות וסמינרים לאנשי עסקים המעוניינים לקדם עסקים באזור המפרץ, כפי שקרה באוגוסט 2019.

דיפלומטיה וירטואלית

בשנים האחרונות משרד החוץ מפעיל מספר עמודים בשפה הערבית ברשתות החברתיות. לעמוד "ישראל בערבית" יש כ-1.9 מיליוני עוקבים, נכון למאי 2020. לעמוד מגיעות פניות רבות מאזרחים של מדינות ערביות, כולל גם ממדינות עוינות שמבקשים לבקר בארץ ושואלים כיצד ניתן להגיע לישראל. צוות של עשרה אנשים מפיק את התוכן לשני דפי פייסבוק בשפה הערבית, חשבונות טוויטר ואינסטגרם וערוץ יוטיוב. הפלטפורמות הללו מושכות כ-10 מיליון צופים ועוקבים מרחבי האזור בכל שבוע. רבים מהסרטונים שהועלו הפכו לווריאליים. המחלקה לדיפלומטיה דיגיטלית בשפה הערבית, היא השנייה בגודלה במשרד החוץ, ומתמקדת ומציגה את החיים והתרבות הישראלית. הפעילות הזאת מאופיינת בהימנעות מפוליטיקה ומעיסוק בכיבוש ובסוגייה הפלסטינית.

מש"ב – סוכנות הסיוע הלאומית של ישראל במשרד החוץ

מש"ב הינה סוכנות הסיוע הלאומית של ישראל המוקדנת על גיבוש, הובלה ויישום של מדיניות סיוע החוץ של מדינת ישראל. תחומי הפעילות שלה כוללים בין היתר חקלאות, בריאות, חינוך, העצמת נשים, פיתוח קהילתי, תכנון אזורי, עסקים קטנים, יזמות וחדשנות ועוד. המזרח התיכון נחשב לאחד ממוקדי הפעילות של מש"ב, בגלל חשיבות הקשר בין ישראל למדינות האזור. התשואה היא שיפור היחס כלפי מדינת ישראל, קידום שותפויות עם גורמי רווחה במדינות הרלוונטיות וביסוס מרכיב חיובי ביחסי ישראל והאזור. מש"ב הפעילה בתקופות שונות תכניות ייעודיות בתחום החקלאות והפיתוח במצרים, ירדן והרשות הפלסטינית, ובמדינות ערביות נוספות.

בהשוואה לשנותיה הראשונות, ישראל משקיעה כיום הרבה פחות בסיוע חוץ. לפי מחקר של אוניברסיטת תל אביב, בשנות ה-70 שיעור תקציב סיוע החוץ של ישראל הגיע ל-0.2 אחוזים מהתל"ג. נכון ל-2018, ישראל מוציאה כ-0.07 אחוזים מהתמ"ג שלה על סיוע חוץ ופיתוח, בעוד שממוצע חברות ארגון ה-OECD, עומד על כ-0.3 אחוזים מהתמ"ג.²³ התקציב הנמוך פוגע ביכולתה של המדינה למנף את השקעותיה במדינות היעד לקידום האינטרסים הכלכליים, המדיניים והתדמיתיים שלה. כלומר, אם התקציב המיועד לסיוע חוץ היה גבוה יותר, ישראל הייתה יכולה לפעול ביותר אפיקים וליצור פעילות משמעותית שהייתה משפיעה לטובה על חייהם של בני אדם רבים יותר ברחבי המזרח התיכון. הפעילות של מש"ב חשובה מאוד, אך צמצום התקציב שלה מגביל את היכולות המעולות שהצטברו במהלך עשרות שנות פעילות.

ג) משרד הביטחון

למשרד הביטחון יש יתרון יחסי במשאבים ויכולת לנצל אותם באופן מהיר לצרכי שיתופי פעולה ביטחוניים. לשר הביטחון יש השפעה משמעותית בקידום שיתופי פעולה אזוריים, מאחר שהוא רותם לצורך כך את המערכת הביטחונית, התעשיות הביטחוניות וגם את כוחו הפוליטי. לכן, יש משמעות לזהות האדם שמכהן בתפקיד. למנכ"ל המשרד גם יש כוח עצום, מאחר שלשר הביטחון אין אפשרות לעסוק בכל נושא ונושא.

²³ עברי ורבין, "להגדיל את תקציב סיוע החוץ", גלובס, 12 במרץ 2018.

אולם, כוחו של שר הביטחון קטן לאחרונה ביחס לכוחו של ראש הממשלה הדומיננטי שקובע, מתווה ומיישם מדיניות, לעתים בניגוד לדעתו (או בלא ידיעתו) של שר הביטחון.

משרד הביטחון עסק בעבר בניהול קשרים עם מדינות רבות באפריקה ובמזרח התיכון ולמעשה נטל את הסמכויות בתחום הזה מידי משרד החוץ, בטענה שרוב נפח הקשרים עם המדינות הללו הוא בתחום הביטחוני. המתח בין המערכת הביטחונית לבין משרד החוץ, תמיד היה קיים ונותר בעינו. היתרון של משרד הביטחון – ושל המערכת הביטחונית באופן כללי – הוא שאנשיו מורגלים בסודיות. מספר בכירים לשעבר העידו ששיתופי הפעולה הסודיים הינם מעבר לכל דמיון, וכל עוד הפעילות מתרחשת מתחת לפני השטח, יש בה פוטנציאל להתרחב. זאת כל עוד הרחבת הפעילות אינה כרוכה בנורמליזציה או בפעילות גלויה.

תחת משרד הביטחון, צה"ל ואגפי הסחר הם הגורמים המשמעותיים העוסקים בשיתופי פעולה אזוריים.

צה"ל

לצה"ל יש נתח לא מבוטל בתחום שיתופי הפעולה במזרח התיכון, והוא עובד בכפיפות ובתיאום עם משרד הביטחון. חלוקת האחריות בין שני הגופים לרוב טמונה ביתרון היחסי של כל גוף. בצה"ל, אגף תכנון (אג"ת) הוא הגורם המרכזי שאמון על ניהול הקשרים עם גורמים באזור.

ההנהגה המדינית והצבאית במדינות המזרח התיכון מודעת היטב לעוצמה הישראלית, בעיקר בתחום הטכנולוגי והמודיעיני והדבר משרת היטב את המערכת הביטחונית בפיתוח יחסים עם גורמים מקבילים בירדן ומצרים. גם הקשרים האזוריים שמקיים צה"ל נושאים לרוב אופי חשאי המקל על הגורמים בצד השני לנהל קשרים קרובים ולשתף פעולה בתחומים הביטחוניים עם ישראל, מבלי להודות בכך רשמית. יתרה מכך, כיוון שבמדינות ערב לאנשי צבא יש לרוב תפקיד משמעותי יותר מאשר לאנשי משרד החוץ, והתחלופה בקרבם אינה מהירה, היחסים שמתפתחים הם ארוכי טווח, משמעותיים ובעלי משקל רב.

בעשור האחרון, השפיעו מספר התרחשויות מרכזיות על הרצון של מדינות במזרח התיכון לקיים ולהעמיק שיתופי פעולה צבאיים עם צה"ל: השינויים הטקטוניים באזור, לרבות האביב הערבי, שגרמו להחלשת מדינות הלאום מחד ולהתפרצות של טרור ג'האדיסטי מאידך, והתחזקותה של איראן שחותרת להגמוניה באזור. משטרים ערביים רבים זיהו את ישראל כגורם אזורי חזק ומייצב, והחלו בהתקרבות אליה בעיקר באמצעות גורמים צבאיים, ולעתים באופן גלוי יותר מאשר בעבר.

מאז חתימת הסכם השלום עם ירדן, שיתוף הפעולה הביטחוני-צבאי בין המדינות התגבר והתחזק, ונתפס כהכרחי עבור שתי המדינות. בעוד שהיחסים הפוליטיים והכלכליים בין ישראל וירדן הולכים ומתקררים, בתחום הבטחוני מתקיימים קשרים הדוקים ומשמעותיים, לרבות תרגילים משותפים שנרמז עליהם בדיווחים עיתונאיים²⁴ ושיתוף פעולה מודיעיני. שיתוף פעולה מתמשך בין ישראל לירדן משמר שקט ויציבות בגבול המזרחי של ישראל, שאורכו 338 ק"מ. חשוב לציין כי בעוד שלשב"כ מיוחס בדרך כלל תפקיד פנים-ישראלי, הוא משחק תפקיד חשוב מול ירדן. לדוגמה, לאחר תקרית ירי המאבטח הישראלי בעמאן שהציתה משבר ביחסים ב-2017, היה זה ראש השב"כ נדב ארגמן שנשלח לפתור את המשבר.²⁵

עם זאת, שיתוף הפעולה הביטחוני המצוין עם ירדן אינו זולג לתחומים אחרים. הוא מתחיל ונגמר בתחום הביטחוני, ומתקיים לצד ביקורת חריפה על המדיניות הישראלית בגדה המערבית והר הבית/מסגד אל-אקצא. גם ישראל הרשמית אינה ממהרת לקדם שיתופי פעולה משמעותיים בתחומים אחרים עם ירדן, והיחסים המדיניים בין שתי המדינות הידרדרו בשנים האחרונות לשפל חסר תקדים. פרסומה של "עסקת המאה" של הנשיא טראמפ ובעקבותיה הצהרת הכוונות של נתניהו בדבר סיפוח בקעת הירדן וחלקים מהגדה המערבית הובילו להידרדרות משמעותית נוספת. הצבא הוא עוגן משמעותי בקשר עם הממלכה ההאשמית, אך אינו יכול להיות הגורם היחיד האחראי על הקשר ושיתופי הפעולה האסטרטגיים והמדיניים עם עמאן.

²⁴ "Israel, Jordan fighter pilots flew together in recent US exercise," *i24News*, 4 November 2015.

²⁵ ברק רביד, "המשבר עם ירדן: ראש השב"כ הוא הבכיר הביטחוני שנשלח לנהל מגעים בעמאן," *הארץ*, 24 ביולי 2017.

לצה"ל יש תפקיד משמעותי גם ביחסים בין ישראל ומצרים. לאורך השנים אנשי צבא ישראליים ומצריים יצרו קשרים אמיצים שנמשכים עד עצם היום הזה והצליחו לשמור על יציבות למרות התהפוכות האזוריות והטלטלה במצרים בעקבות האביב הערבי. בשנים האחרונות, היחסים הביטחוניים בין שתי המדינות הם חסרי תקדים בעומקם ומשמעותם לשתייהן. ישראל ומצרים משתפות פעולה באופן הדוק ביותר נגד הפעילות של ארגון הטרור דאע"ש בתחומי סיני, הן מחליפות מידע, מתאמות פעולות ולפי מה שדווח בארץ – לישראל אף ניתנה רשות לחצות את הגבול המצרי האווירי על מנת לאסוף מידע ולפגוע במטרות. הנשיא א-סיסי אף נתן ביטוי פומבי להיבטים מסוימים של שיתוף הפעולה הביטחוני.

מערכת היחסים הביטחונית חשובה מאוד לשני הצדדים גם בהקשר של רצועת עזה. ישראל מסתמכת באופן מסורתי על המתווכים המצריים בקידום ההסדרה מול חמאס בעזה, ולמצרים תפקיד חשוב בהפגת המתחים ומניעת מבצעים צבאיים נוספים ברצועה. הקשר הביטחוני גם נוח למצרים, בעיקר כי הוא מתקיים הרחק מאור הזרקורים ומתקשורת. גם במצרים, כמו בירדן, האזרחים יודעים מעט מאוד על היחסים אותם מקיים הצבא המצרי עם צה"ל, ובקהיר מעדיפים שכך יתנהלו הדברים נוכח הסנטימנט השלילי ברחוב המצרי כלפי מדינת ישראל. גם לישראל הדבר נוח, ומלבד תחום הגז הטבעי, היא לא פעלה לקדם שיתופי פעולה אזרחיים משמעותיים עם מצרים.

פרקטיקה נוספת של צה"ל שצוינה לעיל ושתורמת לקידום שיתופי פעולה אזרחיים – לא רק עם ירדן ומצרים – היא שימוש במטריה של תרגילים צבאיים משותפים מולטילטרליים. אחת הדוגמאות שנחשפו היא השותפות בתרגילים בינלאומיים של חיל האוויר הישראלי עם חיל האוויר של איחוד האמירויות.²⁶

מסחר ביטחוני ותעשיות ביטחונית

יש במשרד הביטחון מספר גופים האמונים על קשרי ייצוא וייבוא ביטחוניים, כגון אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני (אפי), ואגף הייצוא הביטחוני (סיב"ט) והם פועלים מול יצואנים ביטחוניים ובעיקר התעשיות הביטחונית. מראיונות שקיימנו עולה כי לתעשייה הצבאית הישראלית תרומה משמעותית מאוד לקידום שיתופי פעולה בעולם הערבי. הרצון של מדינות ערביות לרכוש יכולות טכנולוגיות ומודיעיניות שהתעשייה הצבאית הישראלית פיתחה הוא שמוביל אותן לפנות לגורמים ישראלים. ואכן, בשנים האחרונות דווח לא אחת כי ישראל מכרה לכמה מדינות במפרץ מערכות ביטחונית מתקדמות,²⁷ ביניהן חברת בת של התעשייה האווירית אשר סיפקה לאיחוד האמירויות תצלומים מלוויינה, ושחברת "אירונאוטיקס" זכתה ב-2012 במכרז לאספקה של מטוסים ללא טייס לאיחוד האמירויות.²⁸ מכירות אלו מתרחשות בתיווך ואישור של אפי וסיב"ט, כמו גם של גורמים בכירים אחרים במשרד הביטחון.

ד) המשרד לשיתוף פעולה אזרחי

המטרה של המשרד לשיתוף פעולה אזרחי היא לחזק את הקשר הכלכלי-חברתי של מדינת ישראל עם מדינות המזרח התיכון. עבודת המשרד מתמקדת בפיתוח וקידום שיתופי פעולה כלכליים עם שכנותיה של ישראל, פרויקטים תשתיתיים, חקלאיים, ובתחומי חירום והצלה, כמו גם מיזמים חברתיים ותרבותיים (עם-לעם).²⁹ בפועל, השפעת המשרד מינורית, גם בשל גודלו המצומצם וגם בשל העדר רוח גבית מהממשלה לפעילותו. המשרד מנסה למצוא פתרונות יצירתיים, אבל אף אחד מהם לא מניב פרויקטים משמעותיים עקב העדר תמיכה ממשלתית שמקשה על הצד השני לשתף פעולה. במהלך השנים עלו רעיונות למאות פרויקטים, אבל אין גורם שעמו אפשר לקדם אותם.

למרות השם המרשים, המשרד אמון בפועל כמעט אך ורק על פרויקטים עם ירדן והרשות הפלסטינית, עם כמה יוצאים מן הכלל. המשרד מנסה לקדם מספר פרויקטים, אבל גורמים במשרד מעידים שרוח האנטי-נורמליזציה במדינות השכנות חזקה מאשר הייתה בעבר, והדבר מגביל את היכולות להוציא פרויקטים אל

²⁶ Gili Cohen. "Israeli Air Force Holds Joint Exercise With United Arab Emirates, U.S. and Italy," *Haaretz*, 29 March 2017.

²⁷ יהל ארנון ויואל גוז'נסקי, "מרץ חימוש קונבנציונאלי," *המכון למחקרי ביטחון לאומי*, מבט על 1074, 11 ביולי 2018.
²⁸ יואל גוז'נסקי, "מדינות המפרץ בסביבה אסטרטגית משתנה," *המכון למחקרי ביטחון לאומי*, מזכר 116, אפריל 2012, עמ' 120.

²⁹ מתוך "דבר השר צחי הנגבי" באתר המשרד לשיתוף פעולה אזרחי.

הפועל. המפתח מצוי במקרים רבים במעורבות גורמים שלישיים. יש הבנה במשרד שבולטות בתקשורת עלולה לפגוע בקידום פרויקטים ולכן עדיף שיהיו פרויקטים שהציבור (הישראלי ובמדינת היעד) לא בהכרח יכיר או שלא ידע שקודם על ידי המשרד.

המשרד קיים קשרים עם מדינות אחרות כגון עומאן, אבל נכון להיום אף פרויקט עוד לא הבשיל. המשרד הוא משרד אזרחי ומשמעו הוא נורמליזציה (יש שהתייחסו אליו בעבר במדינות ערב כ"משרד לנורמליזציה"), מה שמקשה על מדינות שאין לישראל יחסים דיפלומטיים עמן לפתח פרויקטים משותפים. גם מדינות שחתומות על הסכמי שלום עם ישראל נמנעות מקידום נורמליזציה גלויה, גם בגלל חשש מהתגובה הציבורית, בהעדר התקדמות בפתרון הסוגייה הפלסטינית.

המשרד מנסה לקדם, לאורך זמן, שני מיזמים גדולים עם ירדן: פרויקט שער הירדן ופרויקט תעלת הימים (Red-Dead). בדצמבר 2013 נחתם מזכר הבנות בין ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית לקידום פרויקט תעלת הימים, וב-2015 נחתם הסכם בילטרלי בין ישראל וירדן. הוחלט להעביר 50 מיליון קוב מים מהצפון בתמורה למים שישראל תקבל מירדן בדרום (כל הפרויקט מתקיים בשטח ירדן), בעוד הפלסטינים יקבלו 32 מיליון קוב תוספת (שיתחלקו בין הגדה המערבית ורצועת עזה). פורסם מרכז מיון שאותו עברו בהצלחה חמישה קבלנים, המסמכים של המכרז היו מוכנים, ואז התחילו עיכובים – התנגדויות ממשלתיות וציבוריות.

לתעלת הימים יש מנהלת משותפת – Joint Administration Body – בה חמישה נציגים מכל מדינה (מהצד הישראלי – המשרד לשיתוף פעולה אזורי, משרד האוצר, רשות המים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד החוץ) והיו"ר הוא נציג המשרד לשיתוף פעולה אזורי. כל ההחלטות צריכות להתקבל בהסכמה. ישנה גם מנהלת רחבה יותר, בה נציגות למכס, גופים ביטחוניים, צבא, מ"ל, משרד הכלכלה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים. במנהלת הזאת דנים ומקדמים את העמדה הישראלית, והיא נפגשת אחת לרבעון, או יותר במידת הצורך. השותפים בצד הירדני הם בראש ובראשונה משרד החוץ ומשרד המים וההשקיה. במידה שהפרויקט יתקדם, ייווצר קשר שוטף עם גורמים נוספים בממשל הירדני שאותם נציגי ישראל אינם פוגשים בדרך כלל. על מנת לתקצב את המיזם היקר נדרשים החלטת ממשלה ופתרון כמה סוגיות משמעותיות עם הצד הירדני. העדר התקדמות בפרויקט תעלת הימים מכעיסה מאוד את הירדנים ומעוררת חוסר אמון במערכת הממשלתית הישראלית וברצון של ישראל להוציא אותו אל הפועל.

ישנה חשיבות נוספת לפרויקט תעלת הימים. מדובר בפרויקט גדול שיערב גורמים רבים בצד הישראלי והירדני. עבודה משותפת לקידומו תפתח ערוץ קשר רציף ושוטף מול גורמים בירדן ותתרום לקידום שיתופי פעולה נוספים.

פרויקט נוסף שמקדם המשרד לשיתוף פעולה אזורי הוא שער הירדן, להקמת אזור תעשייה משותף. הרעיון הוא "להביא את אירופה למזרח התיכון", כלומר לאפשר מעבר חופשי של עובדים לאותו אזור תעשייה. למרות שהוחלט בשנות ה-90 לקדם את אזור התעשייה המשותף לישראל וירדן, בישראל התקבלה החלטת ממשלה לאשר את הפרויקט רק ב-2013. עם זאת, גם הפרויקט הזה תקוע. על מנת להתקדם בו, יש לפרסם מכרז של רשות מקרקעי ישראל, אך לשם כך יש לבנות כביש גישה לאותו אזור תעשייה. בכדי לבנות כביש גישה, נדרשת החלטת ממשלה על תקציב. למרות שהעלויות קטנות בהרבה מתעלת הימים ולפרויקט אין התנגדות מהותית בממשלה, לא עברה החלטה שמאשרת את התקציב. לפרויקט יש פוטנציאל לספק מקומות עבודה רבים לירדנים ולפתוח עבור הישראלים הזדמנויות ייצוא למדינות ערב. הכוונה היא שהמגזר הפרטי יפעיל את המתחם בתמיכת מנהלת הכוללת נציגים מכל משרדי הממשלה הרלוונטיים ובהובלת המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

המשרד מנסה גם לקדם מפגשי עם-לעם דרך המגזר הפרטי ועמותות. ישנם קשיים בקידום פעילות כלכלית, חרף פוטנציאל הרווח הכלכלי המובהק. המשרד יוזם פעילות נוספת באמצעות קולות קוראים משותפים למשרד ולעמותות שהמשרד תומך בהן. הפעילות דרך עמותות היא כלי חדש וטרם ניתן להסיק מה יכולת ההשפעה שלו.

המשרד לשיתוף פעולה אזורי הוא גוף יצירתי, אך חלש מאוד ביכולת ההשפעה שלו ביחס למשרדים אחרים בשטח בו הוא פועל, בניגוד למשל למשרד האוצר, המנהל האזרחי והמתפ"ש והגופים הביטחוניים. גם היחסים עם משרד החוץ אינם מוצלחים מאחר, יש הטוענים, שמשרד החוץ רואה במשרד לשיתוף פעולה

אזורי גוף שאמור להיות יחידה במשרד החוץ, ולא גוף נפרד ועצמאי. מנגד, גם מי שמסכים עם התפיסה הזאת מתוך המשרד לשיתוף פעולה אזורי חושש שאם הפעילות תסופח למשרד החוץ, היא תיעלם לתוך הברוקרטיה והגירעונות של משרד החוץ.

(ה) משרד המודיעין

משרד המודיעין הוקם מתוקף החלטת ממשלה במאי 2009 במטרה להסדיר את מערכת המודיעין.³⁰ למשרד יש סמכות אבל אין אחריות, כלומר, אף גוף מודיעין לא כפוף לו ישירות. השב"כ והמוסד כפופים למשרד ראש הממשלה, אמ"ן פועל במסגרת צה"ל הכפוף למשרד הביטחון, והמרכז למחקר מדיני (ממ"ד) פועל במסגרת משרד החוץ. אך כל קהילת המודיעין נמצאת בקשר עם המשרד, בעיקר דרך פורום "קו האופק", שמטרתו היא "זיהוי מוקדם של אותות חלשים" ו"מגמות מבצבצות" בעולם ובאזור, שעשויות להשפיע בסבירות גבוהה גם על ישראל.³¹

להרבה משרדי ממשלה יש נגיעה לגורמים באזור, אך הודות לקשר השוטף עם המל"ל וקהילת המודיעין, למשרד המודיעין יש כביכול נגישות גבוהה לקידום שיתופי פעולה. בפועל, כל אחד מהשרים שכינה במשרד עד כה הפך את עיסוק המשרד למעט שונה. למשל, דן מרידור התמקד בעיקר בפן המודיעיני ואילו יובל שטייניץ הדגיש סוגיות ביטחוניות-מודיעיניות. לכן, בתקופתם קשרי החוץ של המשרד היו בעיקר עם גורמים בינלאומיים מערביים. השר ישראל כ"ץ לעומתם, מלבד ריכוז קהילת המודיעין, ניסה להוביל כמה פרויקטים הדורשים שיתופי פעולה נרחבים וגלויים לציבור עם מדינות במזרח התיכון: הקמת אי מלאכותי לחופי רצועת עזה, ופרויקט "מסילות לשלום אזורי" שיצור רשת רכבות אזורית מחיפה למפרץ הפרסי.

הקמת אי מלאכותי מול חופי עזה בבעלות בינלאומית תאפשר להתמודד עם מצוקת הקרקע ברצועה. האי יוכל לאכלס נמל ימי, נמל תעופה, תשתיות, ותחנות כוח, ויאפשר כניסה של אנשים וסחורות אל רצועת עזה וממנה, במטרה להקל על הסגר ועל חיי התושבים, ובנוסף להפחית את האחריות הישראלית לשליטה בעזה. הפרויקט דורש משאבים רבים, והמשרד חיפש שיתופי פעולה שסייעו בקידומו. לדברי גורם בכיר לשעבר במשרד, השיח על האי המלאכותי היה בעיקר מול גורמים ערביים במפרץ במטרה לגייס מהם השקעה.

את פרויקט "מסילות לשלום אזורי" הציג השר כ"ץ בכנס תחבורה בעומאן ב-2017, וגורמים מטעמו נפגשו עם נציגים ערביים מתחומי התחבורה, הדיפלומטיה והכלכלה להציג את החזון ואת הדרכים ליישום. לדברי בכירים לשעבר במשרד, יש עניין אזורי רב ברשת רכבות שתחבר בין מדינות האזור, בעיקר בגלל היציאה שישראל יכולה לספק לים התיכון. תנועת סחורות ורכבות יכולה להניב תועלת כלכלית. בנוסף, הדבר יוכל לתת מענה לתחושת חוסר הביטחון בנוגע לתנועת אוניות במפרץ הפרסי לאחר מספר תקיפות איראניות, ולאפשר קיצור משמעותי של הדרך לעלייה לרגל למכה.

פרויקט המסילות אושר בקבינט, אולם האי המלאכותי לא. יש יתרון לפרויקטים בתחומים אזרחיים שהמשרד מוביל לעומת פרויקטים ממשלתיים אחרים בתחומי הביטחון והכלכלה. הקשר בפרויקטים אזרחיים הוא לא רק עם גורמים ערביים (בירדן ומדינות המפרץ, בעיקר), אלא גם עם גורמים בינלאומיים. פרויקט הרכבות, למשל, הוצג לגורמים אירופיים ואמריקאים. השתתפות בינלאומית מאפשרת ולעיתים מחייבת קשר גלוי ופומבי. בפרויקטים אזרחיים וביטחוניים כאחד, רוב העבודה מתבצעת מול גורמים ממשלתיים במדינות היעד. למרות שמדובר בפרויקט בתחום שהוא כביכול אזרחי, מי שעומד בקשר הם גורמים ביטחוניים ולכן הם סוג של פלטפורמת קשר בהעדר יחסים פורמליים.

אחד החסמים המרכזיים לקידומו של פרויקט "מסילות לשלום אזורי" הוא ההתדרדרות המתמשכת ביחסי ישראל-ירדן. גורמים ממשלתיים מודיעיניים נפגשו עם נציגי משרד התחבורה הירדני והתחילו לעבוד על תכניות, אך לא חלה התקדמות בשל קשיים מדיניים. חסם זה מתווסף לקושי של המפרציות לשתף פעולה בגלוי עם ישראל נוכח הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

³⁰ החלטות ממשלה, החלטה מס' 70, "הקמת המשרד לענייני מודיעין", 3 במאי 2009.
³¹ מתוך עמוד "אודות" באתר משרד המודיעין בתקופתו כהונתו של השר ישראל כ"ץ.

ו) משרד הכלכלה

לרוב, משרד הכלכלה אינו יוזם שיתופי פעולה אלא מבצע הסכמים עליהם חותמת מדינת ישראל. עם זאת, למשרד תפקיד חשוב בכל הנוגע למסחר עם מדינות האזור. למרות שלישראל אין קשרים דיפלומטיים עם מרבית מדינות המזרח התיכון, היא מנהלת יחסי מסחר עם רובן, מלבד שלוש מדינות אויב ששיתוף פעולה אתן אסור בחוק – איראן, סוריה ולבנון (עיראק כלולה ברשימה אך מוחרגת בהוראת שעה). יחד עם זאת, היקף המסחר עם מדינות האזור קטן ביחס לפוטנציאל (אם כי הוא גדל בשנים האחרונות במקצת). רוב קשרי הייבוא והייצוא עמן מתרחשים "מתחת לרדאר" ולכן אין אפשרות לדעת את המספרים המדויקים. עם זאת, מספר גורמים העידו שסך כל שיתוף הפעולה הכלכלי עם מדינות האזור אינו גבוה.

חלק ניכר מהפעילות האזורית מתקיים בזכות חברות ישראליות שיש להן שותפים בחו"ל או שהן רשומות בחו"ל. יש גם חברות ששולחות מוצרים מסוימים למדינות ערב אחרי תהליך "הלבנה", כלומר, מחיקת המקור הישראלי.³² השימוש בצד שלישי יכול להתבצע בעזרת סוכן במדינה זרה שמבצע קנייה ומכירה של מוצר, או הקמת חברה זרה בחו"ל על ידי חברה ישראלית. במקרה כזה, החברה עמה מקיימים מסחר במדינה הערבית מעבירה את התשלומים בעד המוצר לבנק זר ומשם הכספים מועברים לישראל. התהליך הזה יקר ומסובך ולא כל חברה ישראלית יכולה או מוכנה לעבוד באופן זה.

אזורי התעשייה המוכרים (QIZ)

בשנת 2004 נחתמו בקהיר הסכמים בין ישראל, מצרים וארה"ב לכינון אזורי תעשייה בסביבות קהיר, אלכסנדריה ותעלת סואץ ליצוא סחורות פטורות ממכס לשוק האמריקאי. לאחר כשנה ההסכמים הורחבו ובשני הצדדים שררה אופטימיות גדולה. בשנים האחרונות מוסיפים אזורי התעשייה המשותפים לפעול, אך הצד הישראלי מדווח כי בני השיח המצרים לעיתים קרובות נמנעים מלהגיע למפגשים המשותפים שמתקיימים בניו יורק. גם בצד האמריקאי אין התלהבות גדולה מקידום הפרויקט, שהפיח תחילה הרבה תקוות לשיתוף פעולה ממשי בין המדינות. המודל המצרי נבנה אחרי הצלחה של כינון אזורי תעשייה דומים עם ירדן, כחלק מהסכמי השלום. גם בירדן האזורים הללו הפכו פחות משמעותיים עם השנים, לאחר שהשוק האמריקאי נפתח באופן ישיר בפני זה הירדני.

הגבלה על ייבוא וייצוא ממדינות עוינות וקשרים עם מדינות "רגישות"

שר הכלכלה רשאי להרחיב את הצו שמתיר ייבוא ממדינות שאין עמן יחסים דיפלומטיים. על פי הצו שעליו חתם משרד הכלכלה בשנת 2016, מותר לייבא לארץ מוצרים מאיחוד האמירויות, אינדונזיה, אפגניסטן, בחריין, בנגלדש, ברונאי, תוניסיה, כווית, מלזיה, מאלי, מרוקו, עומאן, ערב הסעודית, פקיסטן, צ'אד, קטר ותימן. בכפוף ל"פקודת המסחר עם האויב", אין לקיים מסחר ישיר או עקיף עם מדינות שהוגדרו כמדינות אויב: איראן, עירק, סוריה ולבנון (כאמור, עיראק מוחרגת מהרשימה באופן מתמשך).³³ לאחר שהתיישן החרם של הליגה הערבית על ישראל (גם בעקבות החקיקה האמריקאית שמכריזה על חרם על ישראל כעל בלתי חוקי) והואיל ותנועת החרם לא הצליחה לצבור תאוצה במפרץ, דלתות רבות נפתחו בפני חברות ישראליות. יחד עם זאת, חברות רבות, במיוחד העוסקות בסחר ביהלומים, עדיין זקוקות לתיווך צד שלישי בעסקיהן עם המפרץ, ומבחינה פורמלית – החוקים במפרץ שאוסרים על ייבוא סחורות ישראליות עדיין ברובם בתוקף (איחוד האמירויות הסירה את המגבלות החוקיות באוגוסט 2020), אם כי הם מאבדים מהרלוונטיות שלהם.

ז) משרד האנרגיה

בשנים האחרונות בלט משרד האנרגיה בקידום שיתופי פעולה אזוריים בזכות גילוי מצבורי הגז הטבעי במים של ישראל. מספר הסכמים משמעותיים נחתמו במהלך 2019, ואף הוקם ה-EMGF. משרד האנרגיה אחראי להובלה וביצוע של שלושה שיתופי פעולה מרכזיים עם מדינות המזרח התיכון בתחום זה: ייצוא גז לירדן, ייצוא גז למצרים והחברות בפורום הגז האזורי.

³² שוקי שדה, "מתחת לאף של אחמדינג'אד: כך מגיעים מוצרים ישראלים למדינות אויב", דה-מרקר, 5 בינואר 2012.
³³ "פקודת המסחר עם האויב", המאגר המשפטי הישראלי; "ההיתר על פי פקודת המסחר עם מדינות אויב (עיראק) חודש עד ל-31.12.2020", לשכת המסחר תל אביב והמרכז, 15 באפריל 2019.

ב-2014 נחתם מזכר הבנות בין ממשלת ישראל לחברת החשמל הירדנית, אשר הפך להסכם רשמי בספטמבר 2016 למשך 15 שנה. מאז, נחתם הסכם נוסף ב-2019. בפרויקט זה פועל משרד האנרגיה ישירות עם מקבילו הירדני. חשוב לציין שבירדן ההסכם הוצג ככזה שנחתם עם חברת נובל אנרג'י האמריקאית ולא עם ישראל, וזאת כדי להתמודד עם הביקורת הציבורית. כמו בתחומים אחרים, הפעילות במסגרת חברות וארגונים בינלאומיים מקלה על הצד הערבי ביצירת קשרים ועסקאות עם ישראל. ב-2015 שותפות לווייתן חתמה על מזכר הבנות למכירת גז טבעי לחברת Dolphinus Holdings המצרית, בתיווך וסיוע של משרד האנרגיה. ההסכם ותהליכי העבודה שונים מאשר עם ירדן, הואיל והקשר הוא לכאורה עם חברות פרטיות, אולם כאלה שקשורות באופן הדוק לממשל המצרי. ביוני 2018 שר האנרגיה הישראלי שטייניץ ושר האנרגיה המצרי נפגשו בווינגטון וחתמו על הסכם שיתוף פעולה. בתהליך המשא ומתן על ההסכם עבדו עם משרד האנרגיה הישראלי בעיקר אנשי משרד החוץ ונציגי משרד ראש הממשלה. ובינואר 2019 הוקם פורום הגז האזורי, ה-EMGF, בו חברות ישראל, מצרים, איטליה, יוון, קפריסין, ירדן והרשות הפלסטינית, מיועד לשמש פלטפורמה לשיתוף פעולה אזורי סביב מצבורי הגז הטבעי שהתגלו במזרח אגן הים התיכון.

לדברי בכירים במשרד, הפורום ייחודי משום שהוא מקנה לישראל מעמד של שווה בין שווים, והמצרים כבר רואים את היתרון שבעבודה עם ישראל ופתיחת הדלתות שהיא מאפשרת. דיוני הפורום גם מאפשרים ביקורים גלויים של שר האנרגיה הישראלי למצרים. יחד עם זאת, מאחר שהפורום חדש יחסית, אין לדעת איך יבואו לידי ביטוי היחסים בין הנציגים הישראליים והערבים (כולל הפלסטינים) במהלך העבודה השוטפת בעתיד. מפגשי הפורום מתנהלים בשלוש רמות: רמה מדינית (שרי אנרגיה), רמה מקצועית-פקידותית (מנכ"לי משרדים או נציגיהם), ורמת המגזר הפרטי (מישראל למשל הגיע למפגשים של הפורום יו"ר איגוד תעשיות חיפוש נפט וגז). במסגרת הפורום נפגשות גם חברות פרטיות רלבנטיות, כגון דלק קידוחים, נובל אנרג'י האמריקאית ואנרג'יאן היוונית-בריטית, וענקיות אנרגיה דוגמת חברת של (SHELL) ובריטיש פטרוליום. הפורום כולל מנגנון הצטרפות עבור מדינות נוספות שירצו לעשות כן בעתיד (צרפת כבר הביעה רצונה בכך), ויש בו גם מדינות וגופים שמשקיפים, דוגמת ארה"ב, האיחוד האירופי והבנק העולמי.

2. כנסת ישראל

תפקידה של הרשות המחוקקת לבקר ולפקח על עבודת הממשלה. לענייננו, תפקידה גם לבקר ולפקח על קידום שיתופי פעולה עם מדינות האזור. כלי הבקרה העיקריים נמצאים בוועדות הרלוונטיות, ובראשן ועדת החוץ והביטחון (ותת-הוועדות שלה) והוועדה לענייני ביקורת המדינה. יחד עם זאת, לכנסת יש גם תפקיד עצמאי בסוגיה הזאת, כגוף שמבצע פעילות מחקרית (על פי דרישתם של חברי הכנסת) באמצעות מרכז המידע של הכנסת, וגם כישות ריבונית שמקיימת קשרים עם פרלמנטים בעולם, מארחת משלחות ומשגרת חברי כנסת להשתתפות בכנסים וועידות בינלאומיות או אזוריות. לחברי הכנסת ישנה אפשרות להפעיל שדולות מיוחדות המוקדשות לנושאים מסוימים, ובמהלך השנים פעלו בכנסת מספר שדולות שעסקו בשיפור היחסים עם מדינות האזור וקידום של שיתוף הפעולה אתם.

כיום פעילות הכנסת בקידום שיתוף פעולה אזורי מוגבלת ביותר. לכנסת אין מדיניות בנושא קידום היחסים עם מדינות האזור, בעוד שהוועדות הייעודיות ממעטות לעסוק בנושא ולפקח על עבודת המשרדים והגופים הממשלתיים שעוסקים בנושאי מדיניות-חוץ. למעשה, מרבית הדיונים בכנסת בנושא והמפגשים שמתקיימים עם גורמים אזוריים המבקרים בישראל הם יוזמה פרטית של חברי הכנסת עצמם או של ארגונים שמנסים לקדם את הנושא בבית המחוקקים.

א) ועדת החוץ והביטחון

להבדיל ממדינות רבות בעולם, בהן קיימת הפרדה ברורה בין ועדה לענייני ביטחון לבין ועדה לענייני החוץ, בישראל שני הנושאים שלובים יחדיו בוועדה אחת. בעבודת הוועדה, נושאים הקשורים לתפקוד צה"ל ולנושאי ביטחון זוכים ליותר בולטות מאשר נושאים הקשורים במדיניות-חוץ ושיתוף פעולה אזורי.

במסגרת ועדת החוץ והביטחון פועלת תת-ועדה לענייני חוץ, שאופי פעילותה תלוי באופן מוחלט ביו"ר שלה. יו"ר שבקיא ברזי הפוליטיקה האזורית ומבין את חשיבות הקשרים עם מדינות האזור יקבע יותר דיונים עם

גורמי מקצוע מאשר יו"ר שתחום מומחיותו אחר או שאינו מתעניין כלל בשיתוף פעולה אזורי. כאמור, תת-ועדה זו עוסקת במכלול הנושאים שקשורים במדיניות-החוץ, ולא רק ביחסים עם מדינות האזור. כך יוצא שהדיונים בנוגע לשיתוף הפעולה עם מדינות האזור מתקיימים בתדירות נמוכה מאוד, גם בעיצומן של התפתחויות חשובות, כגון ההתקרבות שחלה בין ישראל למדינות המפרץ, הקמה של פורום הגז האזורי או מתיחות גוברת ביחסים בין ישראל לירדן.

ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מתעדפת באופן עקבי נושאים ביטחוניים על חשבון נושאי חוץ. במהלך ארבע שנות הכנסת ה-20 לא התקיים אף דיון במליאה של ועדת החוץ והביטחון על הקשרים עם מדינות המפרץ, למרות שראש הממשלה ושר החוץ נתניהו הדגיש לא פעם את חשיבות הקשרים הללו במהלך הסקירות שנתן לחברי הוועדה. מלבד התייחסות שלו ליחסים אלה, לא התקיים כל דיון על אופי היחסים בניסיון לחשוב כיצד ניתן לקדם ולפתח את הקשרים הללו.

גם בתת-הוועדה לענייני חוץ התקיימו ישיבות מועטות בהשתתפות חברי כנסת בודדים וגורמי מקצוע בנושא של שיתוף פעולה אזורי. לרוב, הדיונים הללו התקיימו בצל משבר – אי-מינוי של שגריר על ידי מצרים במשך מספר חודשים, או "משבר המאבטח" שהעיב על היחסים עם הממלכה ההאשמית. אף דיון לא הוקדש לנושא של עתיד היחסים עם המדינות הללו בניסיון לבחון את מדיניות הממשלה ולבדוק אפיקים להגברת שיתוף הפעולה. לסיכום, ניתן לומר שוועדת חוץ וביטחון של הכנסת לא פעלה בשנים האחרונות כלל על מנת לקדם שיתוף פעולה אזורי. כמו כן, היא נמנעה מלבקר ולפקח על עבודת הממשלה במישור זה ולמעשה הייתה כפופה לחלוטין ל"רוח המפקד" שנשבה מתוך הממשלה.

ב) קבוצות ידירות פרלמנטריות

באתר הכנסת מצוין כי קבוצת ידירות פרלמנטרית היא קבוצה של חברי כנסת שמטרתה יצירת קשרים עם פרלמנטרים זרים ועם קבוצות דומות בפרלמנטים של מדינות אחרות. ראשי הקבוצות מנהלים קשר קרוב עם מקביליהם במדינות בעולם לשם קיום מפגשים ושיפור היחסים בין הפרלמנטים. קבוצות הידירות פועלות באמצעות אגף קשרי החוץ של הכנסת. לישראל יש קשרים עם קבוצות ידירות בין-פרלמנטריות בכ-80 מדינות. לא קיימת אף קבוצת ידירות עם מדינות ערביות, קודם כל בגלל עקרון ההדדיות. קבוצת ידירות פרלמנטרית אינה יכולה לפעול בוואקום, בלי שתתקיים קבוצת ידירות מקבילה בפרלמנט של המדינה השנייה. במהלך הכנסת ה-20 הוקמה בכנסת קבוצת ידירות עם תורכיה, אך מכיוון שבתורכיה לא קמה קבוצה מקבילה, הקמתה הייתה חסרת משמעות. באופן כללי, החרם על ישראל בו דוגלים פרלמנטרים רבים ברחבי העולם הערבי מונע קשרים בין חברי הכנסת הישראלית לעמיתיהם בעולם הערבי, לרבות פעילות במסגרת קבוצות ידירות פרלמנטריות.

ג) פעילות אינדיווידואלית של חברי הכנסת

חברי הכנסת רשאים להיפגש עם גורמים רבים, והם אכן מקיימים פגישות, חלקן חשאיות, עם גורמים אזוריים שמבקרים בישראל. למפגשים ושיחות מהסוג הזה יש ערך משמעותי בקשירת קשרים אישיים ובניית גשרים שיכולים בהמשך להפוך לקשרים משמעותיים גם בין המדינות. גם לעצם המפגשים יש מסר חשוב, אם כי מרביתם מתקיימים הרחק מהעין הציבורית על מנת לספק הגנה לצד השני.

מי שמחבר בין חברי כנסת לבין האורחים ממדינות ערביות או מוסלמיות הוא לרוב משרד החוץ, ולפעמים גם גופים אחרים כגון מכוני מחקר, שדולות או ארגונים אחרים. כך במהלך הכנסת ה-20 התקיימו בחשאי ביקורים של חברי פרלמנט מעיראק ואנשי אופוזיציה סורית, ונערכו גם מספר מפגשים בין חברי כנסת לבין בכירים מערב הסעודית ומדינות מפרץ אחרות. במהלך השנים האחרונות התקיימו יותר מפגשים עם חברי פרלמנט ונציגים ממדינות ערביות ומוסלמיות שאינן מקיימות יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל, מאשר עם חברי פרלמנט ממצרים וירדן.

מפגשים רבים מתקיימים עם פעילי אופוזיציה במדינות ערב שהשפעתם מעטה על עיצוב מדיניות וקביעת סדרי עדיפויות. המפגשים הללו גם לא מוצאים ביטוי בדיונים של ועדת החוץ והביטחון ותת-הוועדה לענייני חוץ, כך שהערך הסגולי שלהם לעבודת הכנסת ולביקורת על עבודת הממשלה ועיצוב המדיניות אינו גבוה במיוחד. עם זאת, כאמור, ישנה חשיבות ומשמעות רבה לעצם המפגשים הללו שלעיתים מתקיימים בכנסת

עצמה. לרוב, חברי הכנסת אינם מודעים למצב היחסים בין ישראל למדינות ערב ולא מקבלים מידע שוטף ועדכני בעניין זה. חברי כנסת מעטים בלבד מתעניינים בנושא, שממילא אינו נחשב לבעל ערך אלקטורלי, וכך הכנסת מתרחקת אף יותר מהנושא החשוב ונמנעת מלדון בו לעומק ובהרחבה.

ד) ביקורים רשמיים בכנסת ופגישות עם יו"ר הכנסת

ביקורים של אישים רמי דרג מארצות ערב הם עניין נדיר למדי. בשנים האחרונות לא התקיימו כלל ביקורים של שרים או חברי פרלמנט ירדנים או מצרים בכנסת ישראל. זאת לאור העוינות שמגלים כלפי ישראל בפרלמנט הירדני והחשש הגדול של חברי הפרלמנט המצרי מגילויי נורמליזציה כלפי ישראל. גם מדינות אחרות באזור מעדיפות להימנע משיגור של בכיריהם לכנסת. לביקורים הרשמיים של ראשי מדינה ומשלחות פרלמנטריות יש ערך ציבורי רב כעדות לקשר רציף וגלוי בין מדינות.

ה) חברויות בארגונים בינלאומיים

חברי הכנסת מייצגים תכופות את ישראל בכינוסים של ארגונים בינלאומיים כגון האסיפה הפרלמנטרית של האיחוד למען הים התיכון (PA-UFM), האסיפה הפרלמנטרית של מדינות הים התיכון (PAM), והאיגוד הבין-פרלמנטרי (IPU) בו חברים פרלמנטים מכל מדינות המזרח התיכון.

המפגשים הללו מייצרים הזדמנות נדירה לחברי הכנסת לפגוש עמיתים ממדינות ערביות, להחליף דעות, להתווכח ולאתר את המכנה המשותף שעשוי לקדם שיתופי פעולה עם מדינות האזור. חברי הכנסת היוצאים להשתתף בכינוסים הללו מקבלים הדרכה ממחלקת קשרי החוץ של הכנסת, אך במקרים רבים מכינים אותם יותר להגן על שמה הטוב של מדינת ישראל, מאשר לאיתור אפיקים לשיתוף פעולה.

מדי פעם, כגון במפגשים של ה-IPU נעשים ניסיונות להשתמש בקשר הישיר שנוצר בין חברי הכנסת לבין חברי הפרלמנטים הערביים על מנת לקדם שיתופי פעולה בתחום המים והאנרגיה. ואולם, לאחר המפגשים הראשוניים לרוב אין המשך לקשר ושיתופי הפעולה אינם יוצאים לדרך. הסיבה לכך נעוצה ככל הנראה בהעדר תיאום בין חברי הכנסת למשרדי הממשלה והעדר יד מכוונת שמנסה לחבר בין חלקי הפאזל השונים ולייצר פעילות משותפת ומוצלחת בתיאום בין כל הגורמים.

ג. דיון וסיכום

ניתן להסיק מספר תובנות על אופי שיתופי הפעולה שמקיימת המערכת השלטונית הישראלית עם מדינות המזרח התיכון. בחלק זה נמנה תחילה את הגורמים המרכזיים שמאפשרים לגורמים ישראלים לקיים שיתופי פעולה מסוג זה, ולאחר מכן נעבור למסקנות אודות החוזקות והאתגרים שניצבים בפני ההתנהלות הישראלית הממשלתית בכל הנוגע למינוף הזדמנויות לשיתופי פעולה אזוריים.

1. גורמים מבניים ודרכי התנהלות שמאפשרים שיתופי פעולה אזוריים

מצב גיאופוליטי ייחודי – איראן כאויב משותף

ישראל נהנית מהתחממות ביחסים עם מספר מדינות משמעותיות במזרח התיכון עקב צמיחתם של אויבים משותפים וחפיפה בתחומי עניין. איראן והאסלאם הקיצוני מאיימים על המשטרים הערביים לא פחות, ואולי יותר, מאשר על ישראל. העניין הערבי בטכנולוגיות ביטחוניות ואחרות מתוצרת ישראל גדל בעקביות. מצב זה יותר פוטנציאל רב לשיתוף פעולה באזור, גם בתחום הביטחוני וגם בתחומים הכלכלי, המדיני והתרבותי.

הדרך לווינגטון עוברת בירושלים

מעבר לאינטרס של מדינות המזרח התיכון ליהנות מהטכנולוגיות הביטחוניות והמודיעיניות של ישראל, רובן הבינו כי אפיק מרכזי לקבלת סיוע ותמיכה אמריקאים עובר דרך ירושלים. שיתוף פעולה עם ישראל משפר את התדמית של מדינות ערב בווינגטון, ולכן מאפשר לישראל מרחב תמרון בקשר עמן. הדבר נכון אף יותר

בעידן טראמפ בשל קשריו האישיים האמיצים של נשיא ארה"ב עם נתניהו.³⁴ עוד בתקופת יצחק רבין פנה אמיר אבו דאבי דרך קצין בכיר בחיל האוויר של איחוד האמירויות לבכירים ישראלים בבקשה שישראל תסייע להשפיע על ארה"ב שתספק טייסת F-16 לאיחוד. ואכן, רבין נתן לאמריקאים אור ירוק למכירת המטוסים.³⁵ יתרה מכך, לאורך השנים ארה"ב קיימה תיאום עם ישראל במשאים ומתנים למכירת נשק למדינות ערביות, וזאת מתוך המחויבות האמריקאית לשמירה על יתרונה הצבאי האיכותי של ישראל באזור (ה-Qualitative Military Edge). מכך ניתן להסיק, כפי שבא לידי ביטוי גם ברקימת היחסים עם איחוד האמירויות, שעל מנת לרכוש מערכות מתקדמות מארה"ב, על מדינות המפרץ לקבל ראשית את ברכת ישראל.³⁶ על ישראל לזכור כי לא מן הנמנע שיחול שינוי במדיניות ארה"ב כלפי ישראל ומעמדה לאחר שיעזב טראמפ את הבית הלבן.

שיתופי פעולה חשאיים בטבעם הנשענים על המערכת הביטחונית

משרד הביטחון, צה"ל, המוסד, המל"ל וגופים ביטחוניים נוספים הם הגורמים הישראלים המרכזיים המצליחים לבנות ולשמר מערכות יחסים ושיתופי פעולה במזרח התיכון. גורמים רבים שהתראינו למחקר זה העידו כי שיתופי הפעולה הביטחוניים, הצבאיים והמודיעיניים עם מדינות ערב חזקים ויציבים באופן יחסי. אחד היתרונות של גורמי הביטחון על פני גופים וארגונים אזרחיים, היא שהם מיומנים בפעילות בתנאים חשאיים, תנאי הכרחי על פי רוב מבחינת מדינות ערב. שני הצדדים – מדינת ישראל ומדינות ערביות שמקיימות שיתופי פעולה עמה – מרוויחים מקידום האינטרסים הביטחוניים שלהן, שחלקם משותפים. שיתופי הפעולה הביטחוניים הם בעלי פוטנציאל צמיחה ומציגים הזדמנות בפני ישראל להעמיק את קשריה במזרח התיכון. יחסים מתמשכים יכולים לפתוח צוהר לדיאלוג בנושאים נוספים. אולם, המערכת הביטחונית לבדה אינה יכולה למנף את מערכות היחסים הללו לכדי תמורות בתחומים שונים, בפרט בתחום המדיני. בשנים האחרונות ניתן לזהות תהליכים המצביעים על כך שמשרד החוץ ממלא תפקיד מרכזי גובר בנושאים האזרחיים והכלכליים.

שיתופי פעולה תחת מטרייה בינלאומית

הפוטנציאל הממשי המידי נמצא בהרחבת שיתופי פעולה בינלאומיים מולטילטרליים, בניגוד לשיתופי פעולה ישירים עם מדינות ספציפיות במזרח התיכון. שיתוף פעולה רב-לאומי מאפשר למדינות שאין להן קשר רשמי עם ישראל מעטפת פעילות תחת ארגון גג בינלאומי, ומספק מעין "תירוץ" לקיום קשר גלוי עם ישראל. בנוסף, הפעילות לרוב מלווה בסיוע כלכלי בינלאומי.

תועלת ביטחונית או כלכלית מידית

תועלת מסוג זה, שמגובה בהסכמים ובמעשים של ממשלת ישראל, מניבה הישג יחסי לשני הצדדים ומאפשרת פרופיל נמוך. ה-QIZ עם מצרים וירדן הוא דוגמה טובה לכך. יש אינטרסים כלכליים ברורים ורווח לשני הצדדים, ועם זאת שיתוף הפעולה מתנהל בשקט מספיק כדי שההנהגה במדינה הערבית לא תצטרך להתמודד עם אור הזרקורים. התועלת מייצרת תלות הדדית שמקשה על פירוק או הדרדרות היחסים. לישראל יש מומחיות רבה בתחומים רבים שהעולם הערבי יכול להרוויח מהם מעבר לטכנולוגיות ביטחוניות ונשק, והיא יכולה לקדם שיתופי פעולה בתחום החקלאות, האנרגיה, המדע, ובוודאי בתחום הרפואי, בפרט בתקופה בה העולם כולו מתמודד עם מגפת הקורונה.

2. אתגרים להתנהלות הישראלית הממשלתית בשיתופי פעולה אזוריים

בשנים האחרונות, לאור סכסוכים אזוריים, היחלשות של מדינות הלאום במזרח התיכון, עליית האסלאם הקיצוני והאיום האיראני הגובר, הסוגייה הפלסטינית איבדה ממרכזיותה בעולם הערבי ובמקביל חל שינוי בדרך בה ישראל נתפסת במזרח התיכון. ואולם, למרות הטענות של גורמים ישראלים בכירים, וההתקדמות ביחסים עם איחוד האמירויות, הסוגייה הפלסטינית עדיין מגבילה יצירת שיתופי פעולה אזוריים ואת עצם קיומם. יתכן שההסכם עם איחוד האמירויות יביא לשינוי מגמה זו, אך עד כה מרבית המדינות הערביות

³⁴ Ben Caspit, "The path to Washington passes through Jerusalem," *Al-Monitor*, 18 July 2018.

³⁵ ברק רביד, "הפגישה החשאית של ארה"ב, ישראל ואיחוד האמירויות - נגד איראן," *חדשות 13*, 4 בפברואר 2020.

³⁶ Thom Shanker, "U.S. Arms Deal With Israel and 2 Arab Nations Is Near," *The New York Times*, 18 April 2013.

מתנגדות לכינון קשרים דיפלומטיים מלאים עם ישראל והרחבה של הקשרים הקיימים עמה כל עוד אין התקדמות בערוץ הפלסטיני. זהו אתגר מרכזי עמו צריכה ישראל להתמודד בבואה לקדם שיתוף פעולה אזורי. בנוסף, נוכח מאפייני שיתוף הפעולה אותם סקרנו, זיהינו מספר חולשות בפרקטיקות בהן משתמשת המערכת הישראלית, אשר מייצרות אתגרים מהותיים לפיתוח וחיזוק שיתופי הפעולה שאותם כן ניתן לבסס.

חלוקת התפקידים אינה ברורה ואין גוף מתכלל

חלוקת התפקידים בין משרדי הממשלה וגופים ביטחוניים בנוגע לשיתופי פעולה במזרח התיכון אינה ברורה. היא נשענת על זהותם של אישים בודדים ומייצרת תחרות מיותרת בין הארגונים. המל"ל שהוא גוף מטה מדיני-אסטרטגי נמצא בתחרות עם המוסד, גוף מודיעיני-בטחוני, כאשר בשטח פועלים גם שליחיו האישיים של ראש הממשלה, השב"כ, משרד החוץ, ועוד שורה של משרדי הממשלה שעוסקים בהיבטים השונים של שיתוף פעולה אזורי. גורם בכיר לשעבר בגוף מודיעיני אף העיד שבפגישות עם מקבילו המצרי, האחרון היה מעדכן אותו על הפגישות עם גורמים ישראלים אחרים, במקום שיקבל את העדכון מבית. יש אי-סדר ותחושת הפרד ומשול אשר מייצרת תחרות.

מסקירת הארגונים העוסקים במלאכה, עולה כי המשרדים והגופים הממשלתיים המעורבים בשיתופי פעולה אזוריים אינם מקיימים ביניהם תיאום, ואין אף גוף שמתכלל את עבודתם. כך, נוצר מצב שבשיתוף פעולה לא יודעת מה עושה יד שמאל, והתוצאה היא שאין מדיניות ישראלית קוהרנטית שמנחה את עבודת המשרדים. רצוי שיהיה גוף אחד בו יהיו חברים נציגים מכלל הארגונים אשר יתכלל את הקשרים עם המדינות במזרח התיכון, בין אם מתקיימים עמן קשרים דיפלומטיים או לא. יש צורך בכתובת אחת שתדע לנהל את כל המידע שקיים, להבין היכן נוצרות הלאקונות ובמה תלויות ההצלחות, ולהמליץ על מדיניות חלופית במידת הצורך. זאת אחת הסיבות לכך שישראל לרוב לא מצליחה למנף את שיתופי הפעולה הביטחוניים עם מדינות ערב לשיתופי פעולה מדיניים, כלכליים, או אזרחיים.

התיאום הביטחוני של ישראל עם מדינות באזור, בדגש על מצרים וירדן, הוא קריטי לשני הצדדים. אך שיתוף פעולה פורה זה נשאר ברובו ברמה הביטחונית ועיקרו מוסתר וחסוי. מדינת ישראל לא נקטה אסטרטגיה שתאפשר לה למנף את היחסים לתמורות בתחומים אחרים. ירדן היא מקרה הבוחן הבולט ביותר. השלום הוא קר, אך היחסים הביטחוניים חמים ומשמעותיים. נאמר עליהם כי "המציאות עולה על כל דמיון". ישראל נהנית מהיחסים האלה, אך שיתוף הפעולה הביטחוני לא מחלחל למישורים אחרים. הירדנים חשבו שהשלום ישנה משמעותית את ירדן וישפר את מצבם משמעותית. בשיחות אישיות הם מעלים את האכזבה ושואלים "איפה פירות השלום?" המדיניות הישראלית בגדה המערבית וסביב המקומות הקדושים בירושלים, נוסף על הקיפאון של פרויקטים משותפים שתוכננו עם ירדן (בדגש על תעלת הימים) יוצרים אנטגוניזם חריף מצד הדרג המדיני הירדני. עקב חוסר האמון של הירדנים בישראל תקועים מספר פרויקטים חדשים, שהיו יכולים להניב תועלות כלכליות משמעותיות לירדן ולישראל כאחד.

משרד החוץ מוחלש ומודר

למרות שהיקף העבודה של משרד החוץ במזרח התיכון רחב ומורכב, המשרד עדיין חלש ומודר מתהליכים רבים. בעוד הקהילייה הביטחונית והמודיעינית מקבלת את הכלים ואת הסמכויות לקדם את יעדיה, משרד החוץ סובל מקיצוצים חוזרים ונשנים בתקציבים וסמכויות. במקרים רבים משרדים אחרים וגורמים ביטחוניים אף לא משתפים את משרד החוץ במידע חיוני וחשוב. אי אפשר להתעלם גם מההערה ששמענו שוב ושוב במהלך הראיונות למחקר זה כי בכירים בעולם הערבי מעדיפים לא לעבוד עם משרד החוץ שנתפש כגוף שסובל מהדלפות. במשרד החוץ דוחים טענה זו, ובהחלט ייתכן שטענה זו עולה על ידי בכירי מערכת הביטחון כחלק מהמאבק הארגוני בין המוסדות הביטחוניים למשרד החוץ על סמכויות ויוקרה. יחד עם זאת, ייתכן, שגם בצד השני מבינים את חולשתו של משרד החוץ ומעדיפים לנהל קשרים מול גופים חזקים יותר שנמצאים בעמדת השפעה.

קשיים ובעיות בהישענות על שליחים אישיים

בעשור האחרון, שליחים אישיים מטעם נתניהו ניהלו קשרים ישירים עם מנהיגים וגורמי מפתח במספר מדינות ערביות. לשליח אישי יתרון מובהק כמי שמייצג נאמנה את עמדתו של ראש הממשלה, ולכן זוכה לאמון רב

מהצד השני. שליחים אלה הם לעתים פקידיים בכירים, לדוגמה ראש המוסד או ראש המל"ל, או בכירים לשעבר, אך לרוב מדובר במקורבים לראש הממשלה אשר אינם עוברים את סיון המערכת הביטחונית או הממשלתית, ואינם חלק ממנה באופן רשמי.

מדובר במצב בעייתי בו גורם נטול תפקיד רשמי במערכת נחשף למידע ולפעילות, ושמרוכזת בידו אחריות גדולה. פעילותם של השליחים לרוב גם אינה ניתנת לפיקוח או ביקורת של הכנסת, משרד מבקר המדינה וגופים נוספים. העדר השקיפות גם אינו מאפשר לדון בשאלות מהותיות – האם השליח מבצע את תפקידו נאמנה, שמא הוא מקדם עניינים זניחים למדי (כגון פגישות מתוקשרות של ראש הממשלה), והאם הוא פועל למען מטרות בעייתיות, כמו מכירת נשק למדינות שנחשבות למוקצות והכרה במשטרים דיקטטוריים אכזריים.

בירוקרטיה ביטחונית

ישנם לא מעט גורמים – כלכליים, אזרחיים ומדיניים – במזרח התיכון שמעוניינים לקדם שיתופי פעולה עם מדינת ישראל בתחומים שונים. במקרים רבים, המערכת הביטחונית לא ממהרת לבדוק לעומק את ההזדמנויות הללו ומערימה קשיים בירוקרטיים רבים שבסופו של דבר לא מאפשרים את מימוש הפוטנציאל לשיתופי פעולה. כניסתם לארץ של גורמים ממדינות ערב סבוכה במיוחד: גם לאחר שמתקבל האישור, יש לוודא מול משרד החוץ, השב"כ ומשרד הפנים שהכניסה דרך נתב"ג מתאפשרת. לרוב הכניסה מלווה בבדיקות פולשניות ומשפילות, שפוגעות בתדמיתה של ישראל וברצון לשתף פעולה עם גורמים ישראלים. לאחרונה נשמעים לא מעט קולות מתוך המערכת הממשלתית והביטחונית המכירים בחשיבות של שינוי והקלה בתהליך אישורי הכניסה לישראל. יש צורך לייצר מנגנון שמקל על התהליך.

הדיבידנדים המוגבלים של שיתוף פעולה ביטחוני

עובדת היותם של שיתופי הפעולה הביטחוניים והמודיעיניים חשאיים ברובם, מאפשרת להתחמק מביקורת ציבורית ומלחצים פוליטיים וחברתיים. בגלל החשאיות, הקשרים הביטחוניים אינם מקרינים על שיתוף פעולה בתחומים האחרים, ואינם בהכרח מחזקים את היחסים הכלכליים, המדיניים והאזרחיים בין ישראל ומדינות ערב. למשל, אמנם ישראל מקיימת קשרים ביטחוניים עמוקים עם ירדן, אך במקביל היא כשלה בפיתוח שותפויות בילטרליות שאינן ביטחוניות עם הירדנים, דבר המעורר אכזבה גדולה בצד השני ומעורר מתחים מדיניים. יש לבנות מחדש את האמון בין שתי המדינות. גורמים מסוימים מדווחים כי נתניהו הוכיח שהוא יודע לשמר שיתופי פעולה שונים, מתחת לרדאר, עם מדינות המפרץ. לאורך שנים התקיימה פעילות ישראלית במפרץ שלא עלתה לכותרות. אולם, היו גם מקרים של הדלפות שפגעו ביחסים, שהביכו את מנהיגי המפרץ ושבבלמו תהליכים.

חולשתה של הכנסת בהובלת שיתוף פעולה אזורי ובפיקוח על הממשלה

בוועדת החוץ והביטחון לא מתקיימים דיונים הקשורים בנסיעות ומפגשים שמקיימים חברי כנסת עם גורמים באזור או בהתפתחויות משמעותיות בתחום שיתוף הפעולה האזורי. העדר חלוקה ברורה בין "חוץ" ל"ביטחון" פוגעת באפשרות לדין מעמיק בסוגיות אזוריות שאינן נושאות אופי ביטחוני. בנוסף, אין כמעט מעקב ופעילות המשך לנסיעות של חברי כנסת לייצג את הכנסת בכינוסים בינלאומיים, או לעשייה של חברי כנסת בתחום קידום שיתוף הפעולה האזורי.

לצד האתגרים שתוארו לעיל, יש לישראל הזדמנויות למינוף שיתופי הפעולה הקיימים וליצור שיתופי פעולה חדשים באזור, בייחוד בהתחשב במשבר הכלכלי העולמי והאזורי שיצרה הקורונה. הקורונה מעצימה תהליכים אזוריים המייצרים הזדמנויות, וכינונה של ממשלה חדשה מביא תקווה לחידוש ושיפור הפרקטיקות בהן משתמשת ישראל לפיתוחם וקידומם של שיתופי פעולה אזוריים. הנושא שנמצא כיום בראש סדר העדיפויות בעולם הערבי הוא הכלכלה ואפשרויות תעסוקה. לישראל יש מה להציע בשיפור הכלכלה האזורית בתחומי התיירות, האנרגיה, המים, החקלאות וכמובן – הבריאות וההתמודדות עם המגפה. ישנה הזדמנות לקדם בריתות להתמודדות עם מגפות, מקרי חירום ואסונות טבע.

במסמך זה הוצגו המלצות לשיפור ההתנהלות הממשלתית בקידום שיתופי פעולה אזוריים. יש לזכור שההזדמנויות הפתוחות בפני ישראל בכל רגע נתון יכולות להיסגר באחת, במחי צעד כזה או אחר – סיפוח ישראלי, התמוטטות הרשות הפלסטינית, מאבק אזורי, מהפכה באיראן. יש לפעול ולנצל את ההזדמנויות הקיימות כדי להפוך את ישראל לחלק בלתי נפרד מהאזור בו היא חיה. ישראל יכולה וצריכה לבנות גשרים ולהפסיק להיות "אי" בלב המזרח התיכון. לשם כך צריך להתקדם לעבר יישוב הסכסוך עם הפלסטינים, אך בינתיים, ניתן לעבוד בצורה טובה, מתואמת, יעילה, מפוקחת ויצירתית יותר כדי להניח את התשתית והבסיס ליחסים נורמליים בין ישראל ושכנותיה.