



שיתוף הפעולה בין ישראל ואיחוד האמירויות ב-2019: מהתחממות מדינית להתקרבות אזרחית

ד"ר מורן זגה*

ינואר 2020

א. מבוא

היחסים בין איחוד האמירויות הערביות וישראל מתאפיינים במידה רבה של עניין הדדי ובצעדי התקרבות זהירים. התקרבות זו נזקפת לזכות האופי הפרגמטי של שתי המדינות והאינטרסים המשותפים להן הכוללים, בין היתר, התנגדות לפרויקט הגרעין האיראני, מאבק בקיצוניות דתית, מסחר אזורי, חתירה למודרניזציה, התמודדות עם סוגיות סביבתיות דומות, והשתתפות באירועים ובפרויקטים משותפים לקהילה הבינלאומית. הזהירות המתוארת והמגבלות הקיימות בשיתופי פעולה בין המדינות נובעות בעיקר מהביקורת האמירתית על התנהלותה של ישראל בסוגיה הפלסטינית, וכתוצאה מכך, מהימנעות איחוד האמירויות מנרמול היחסים עם ישראל באופן רשמי.

[המחקר שנכתב](#) בנושא זה בשנת 2018, במסגרת פרויקט של מכון מיתוים על הפוטנציאל הלא-ממומש של יחסי ישראל עם מדינות ערב, תיאר כיצד איחוד האמירויות וישראל משתפות פעולה בארבעה תחומים מרכזיים: מדיני, ביטחוני, כלכלי ואזרחי. מסקנתו הייתה כי בערוץ הכלכלי מתקיימים שיתופי הפעולה הרבים והמגוונים ביותר, נכון לעת כתיבתו. המחקר גם הצביע על כך שמרבית שיתופי הפעולה בתחומים שנסקרו מושתתים על אינטרסים אד-הוק ועל הזדמנויות משתנות, ועל כן לא ניתן לתאר את הקשר בין המדינות כעקבי או עמוק. מרבית שיתופי הפעולה מתאפיינים בחשאיות, בשל היעדר יחסים פורמליים בין המדינות או נורמליזציה. לצד זאת, שיתופי פעולה המתקיימים במסגרות בינלאומיות, נהנים מלגיטימציה גבוהה יותר ומרמת חשיפה גבוהה יותר. כמה דוגמאות לכך הן התרגולים המשותפים של חילות האוויר של שתי המדינות, ביחד עם יוון, איטליה וארצות הברית; השתתפות ספורטאים ישראלים באירועי ספורט המתקיימים באיחוד האמירויות; ומפגשי מדינאים בפורומים בינלאומיים הנערכים בה. המחקר הציג כיצד מרבית שיתופי הפעולה הללו נובעים מרצונה של איחוד האמירויות להגביר את תפקידה בקהילה הבינלאומית ולשמש מרכז לאירועים ולמפגשים בינלאומיים. במסגרת זו, הקשר עם ישראל עמד למבחן מספר פעמים בשנים האחרונות, ובסופו של דבר התחזק בעקבות הסרת החסמים ההדרגתית מצד האמירותים.

בשנת 2019, איחוד האמירויות חוותה שורה של אירועים שהגדירו את מוקדי העניין ואת סדרי העדיפויות שלה: נסיגת כוחותיה מתימן ומעורבותה בתהליכי ההסדרה בזירה זו; מעורבותה בזירות שונות כגון לוב ומדינות קרן אפריקה; המתיחות סביב האירועים האלימים במפרץ והמהלכים הדיפלומטיים שנקטה מול איראן; המשך המשבר עם קטר; וכמובן, תשומת הלב של המדינה לעניינים פנימיים כגון הבחירות למועצה הפדרטיבית הלאומית ומאמצי הרחבת כוח העבודה המקומי בשוק העבודה. שינוי מוקדי העניין של איחוד האמירויות התבטא, בין היתר, בדחיקת הסוגיה הפלסטינית לשוליים. ניכר כי בשנת 2019 הייתה ירידה משמעותית בהצהרות תמיכה בפלסטינים ובמעורבות בפועל (או ניסיונות מעורבות) של איחוד האמירויות בזירה זו.

הקשר בין איחוד האמירויות לזירה הפלסטינית היה לאורך השנה רחוק וסמלי, עם המשך [התמיכה ההומניטרית](#) לפלסטינים באמצעות אונר"א, המשך הגיבוי למוחמד דחלאן – מי שנחשב לבן חסותו של מוחמד בן זאיד ולהימור הבלעדי כמעט של איחוד האמירויות ביצירת ערוץ כניסה למעורבותה בזירה הפלסטינית – והמשך הכהונה של משפחת נוסייבה הפלסטינית בתפקידים בכירים באיחוד האמירויות (זאקי נוסייבה כשר

* ד"ר מורן זגה היא עמיתת מדיניות במכון מיתוים, וכן עמיתת מחקר בקתדרת חייקין לגיאוגרפיה באוניברסיטת חיפה.

בממשלה, ובתו לאנה נוסייבה כשגרירת המדינה לאו"ם). שאלת מידת התמיכה והמחויבות של איחוד האמירויות למאבק הלאומי הפלסטיני נמצאת במחלוקת בין חוקרים ומקבלי החלטות. על אף שהירידה בעיסוק בסוגיה הפלסטינית אינה מעידה בהכרח על ירידה במחויבות, ניתן לשייך זאת לחוסר יכולתה להשפיע בזירה הפלסטינית או להתקרבות הניכרת לישראל. בהיבט הראשון, התפקיד החשוב של קטר ומצרים ברצועת עזה מגביל את מרחב הפעולה ויכולות ההשפעה של דחלאן ואיחוד האמירויות בזירה זו, למעט [במקרים חריגים](#) כמו בחודשים שלאחר משבר קטר מיוני 2017.

בהיבט השני, במקביל ובניגוד להתרחקות מהזירה הפלסטינית, איחוד האמירויות הפגינה בשנה החולפת פתיחות רבה יותר לישראל ולקהל הישראלי והיהודי. שנת 2019 התאפיינה בשיפור היחסים הלא-רשמיים בין המדינות, ושיתופי הפעולה ביניהן התרבו והפכו למגוונים יותר. החלטת איחוד האמירויות לאפשר את [השתתפותה של ישראל בתערוכת האקספו](#) הבינלאומית שתתקיים במדינה החל באוקטובר 2020 הפכה לגורם המרכזי שעיצב השנה את היחסים הישירים בין המדינות, וממשיך לעצב אותם, בתחומים השונים.

מאמר זה בוחן את שיתופי הפעולה הקיימים בין ישראל לאיחוד האמירויות, ואת השינויים שחלו בהם במהלך שנת 2019. הוא מתייחס לתחומים המדיני, ביטחוני, כלכלי ואזרחי, ומתאר בקצרה את ההתפתחויות בכל אחד מהם, במטרה למצוא מכנה משותף ולהצביע על מגמות.

ב. פירוט שיתופי הפעולה

הקשרים בין ישראל לאיחוד האמירויות נחלקים לשני סוגים: אלו המתקיימים בין המדינות בהקשר הבינלאומי הרחב ואלו המתקיימים בזיקה ליחסים הישירים ביניהם. הסוג הראשון של הקשרים לרוב גלוי ועליו יפורט בפרק זה. הסוג השני מתאפיין בשיתופי פעולה חשאיים, ועל כן איננו יודעים עליו הרבה, למעט הצהרות מזדמנות של בכירים בנושא.

רבים מהקשרים המתקיימים בחסות בינלאומית נקשרים לחשיבותה של איחוד האמירויות במרחב האזורי והבינלאומי בכלל, ועבור ישראל בפרט. כמדינה המארחת אירועים בינלאומיים רבים, בכירים ישראלים ממשיכים להגיע אליה במסגרות אלו. כך, למשל, שר החוץ ישראל כץ [ביקר](#) באבו דאבי ביוני 2019 במסגרת ועידת האו"ם לענייני סביבה, ומשלחת של בכירים ממשרד המשפטים [ביקרה](#) בכינוס בינלאומי באבו דאבי בחודש דצמבר. על אף הנוכחות הישראלית הגוברת באיחוד האמירויות ופתיחת הדלתות הרחבה מצד האמירותים, אין בכך להעיד על מדיניות סדורה ביחס לישראל. בכירים שונים באיחוד האמירויות מבטאים גישות שונות והסברים שונים למגמת ההתקרבות לישראל. למשל, אנואר גרגאש, שר המדינה לענייני חוץ של איחוד האמירויות, הגדיר [בראיון](#) את הגעת המשלחות הישראליות למדינתו כמחווה משנית (שוליות) וכי פריצת הדרך הגדולה ביחסים תתרחש סביב הירקמותו של תהליך השלום. לעומתו, עבדאללה בן זאיד אל נהיאן, שר החוץ של איחוד האמירויות, מגלה גישה פתוחה יותר. בדצמבר השנה [שיתף](#) בעמוד הטוויטר שלו [כתבה](#) על השותפות החדשה הנרקמת בין ישראל לעולם הערבי. יש המפרשים הודעה זו כאיתות לירושלים על הנכונות לפתח את שיתופי הפעולה בין המדינות, ללא התניה בקידום תהליך מדיני עם הפלסטינים. על אף שלא היתה זו הצהרה רשמית של משרד החוץ, מעמדו של השר הבכיר מהווה משקל חשוב במתן לגיטימציה ובעיצוב הטון המרכזי של השלטון ושל דעת הקהל.

ציר הבריתות המשתקף בכתבה ששיתף עבדאללה בן זאיד אינו בהכרח נגד איראן, כמקובל לחשוב, אלא זה של העולם הערבי המתון אל מול האסלאם הפוליטי וזרמים אסלאמיסטיים רדיקליים, סונים ושיעים כאחד. זרמים אלו נתפסים כאיום עבור מדינות המפרץ והם מובילים ליצירת בריתות חדשות, כולל עם ישראל. הגישות השונות של הבכירים האמירותים ביחס לחשיבותו של תהליך השלום הישראלי-פלסטיני עבור הקשר הדו-צדדי של איחוד האמירויות עם ישראל ממשיכות את המגמה של השנים הקודמות בנושא זה, אולם ניכר כי ישנה עלייה בכמות ההצהרות התומכות בקשר עם ישראל ללא ההקשר הפלסטיני, וכן עליית מדרגה באמירות מסוג זה הנשמעות מצד מדינאים בכירים במדינה. כמו כן, ושלא כבעבר, שגרירויות איחוד האמירויות בעולם פרסמו השנה [איחולים ברשתות החברתיות](#) לרגל החגים היהודיים ויצרו שיח אזרחי ער וחיובי ברשת סביב איחולים אלו משני הצדדים.

מהצד הישראלי, שנת 2019 התאפיינה בצעדים מעשיים יותר לפיתוח הקשרים וליצירת שיח חיובי בין הצדדים. ניכר כי ישנן יותר פניות יזומות של גורמי ממשל ישראלים שונים אל מדינות המפרץ בכלל, ואל איחוד האמירויות בפרט. ראש הממשלה נתניהו ממשיך להביע בהצהרותיו המילוליות והכתובות את רצונה של מדינת ישראל להתקרב למדינות המפרץ. בערוץ הטוויטר שלו בערבית, [הגיב](#) נתניהו על הציוץ של עבדאללה בן זאיד במילים הבאות: "אני מברך על ההתקרבות בין ישראל למדינות ערב רבות. הגיע הזמן להשיג נורמליזציה ושלוש". המינוי של ישראל כץ לשר החוץ הביא לריבוי ההתבטאויות מן הסוג הזה. בתפקידו הקודם כשר התחבורה, פעל כץ להרחבת הקשרים עם מדינות המפרץ באמצעות יוזמת "מסילות השלוש". על כן, כניסתו למשרד החוץ נחשבת לרוח גבית נוספת לראש הממשלה (שכיהן כשר החוץ הקודם לכץ) בחיזוק קשרים אלו. בעת ביקורו באיחוד האמירויות, הצהיר כץ כי "אני נרגש לעמוד כאן באבו דאבי ולייצג את האינטרסים של מדינת ישראל מול מדינות המפרץ הערביות. זוהי עליית מדרגה משמעותית בקשר בין ישראל לבין מדינות האזור. אמשיך לפעול ביחד עם ראש הממשלה בנימין נתניהו לקדם את מדיניות הנורמליזציה". כמו כן, פעל כץ לקידום הסכמי אי-לוחמה עם מדינות המפרץ, הציג אותם בפומבי והסתייע באמריקאים להעביר את המסר לשרי החוץ הערביים, אך טרם זכה להתייחסות פומבית מצדם.

משרד החוץ, אשר בשנים הקודמות היה שחקן שולי בפיתוח הקשרים עם איחוד האמירויות, לקח בשנה זו תפקיד מרכזי יותר ביזמות לקידום היחסים בין המדינות. השתתפות ישראל באקספו היא [תחת תחומי אחריותו](#), והמשרד [נמצא בקשר עם גורמים רשמיים באיחוד האמירויות](#) במסגרת ההיערכויות לאירוע. בנוסף לכך, החליט משרד החוץ על הפעלתו מחדש של עמוד "[השגרירות הווירטואלית](#)" שתהווה גשר מטעם גורם רשמי למדינות המפרץ, על רקע העניין הגובר של המדינות זו בזו. בדף הטוויטר "[ישראל במפרץ](#)" שהמשרד הקים בשנה החולפת עברו, [מסרים חיוביים](#) אל הקהל באיחוד האמירויות. לעמוד 30,000 עוקבים ומעבר לכך, בשנה האחרונה חלה עלייה של כ-50 אחוזים במספר העוקבים ממדינות המפרץ בעמוד הטוויטר הראשי של משרד החוץ "[ישראל בערבית](#)". ב-2019 נרשמה עלייה בשיעור התגובות, השיתופים והלייקים בעמודי משרד החוץ ברשתות החברתיות וכן עלייה בשיעור התגובות החיוביות של משתמשים במדינות המפרץ. באופן זה, יוזמות דיפלומטיות מחלחלות אל החברה האזרחית באמצעות פלטפורמות משותפות ובכך יוצרות ממד נוסף של קשרים ושיתופי פעולה וירטואליים.

ככל הנראה, הקשרים הביטחוניים נותרו כשהיו במהלך השנה שחלפה. התרגולים האוויריים המשותפים עם צבאות ישראל, איחוד האמירויות, ארה"ב, איטליה ויוון [התקיימו גם ב-2019](#). כמו כן, ידיעות על שיתופי פעולה סביב עסקאות רכישת וקניית ציוד צבאי בין המדינות ממשיכות [לזלוג](#) מדי פעם לתקשורת. אנו למדים [מכתבה](#) שפורסמה ביו יורק טיימס על מוחמד בן זאיד אל נהיאן, יורש העצר של אבו דאבי והמנהיג בפועל של איחוד האמירויות, כי ישראל מכרה לאיחוד האמירויות ציוד טכנולוגי צבאי מתקדם עבור מטוסי ה-F-16 שלה ותוכנות ריגול למכשירים ניידים. זהות החברה הישראלית שמכרה את הציוד הצבאי לא פורסמה, אך עסקאות מסוג זה נחתמות, ככל הנראה, במעורבות הדרגים הפוליטיים הבכירים ביותר בשני הצדדים. עסקאות כאלה מתקיימות גם במעגלים שונים, של יזמים פרטיים ישראלים. כך, איש העסקים הישראלי מתי כוכבי, שהוזכר במחקר הנרחב מ-2018 כמי שמכר לאיחוד האמירויות מערכות הגנה ופיקוח מתקדמות לגבולות המדינה ולרשת המצלמות בדובאי, הוזכר גם השנה בהקשר של [מכירת](#) מטוסי ביון לאיחוד האמירויות, בעסקה ששוויה כשלושה מיליארד שקלים.

בשנים קודמות, הקשרים האזרחיים בין המדינות היו מצומצמים ביותר, וכללו בעיקר קשרים במסגרות בינלאומיות בענפי הספורט השונים. בשנת 2019, הערוץ האזרחי הפך לערוץ המעניין והמגוון ביותר, ולזה שמעיד, יותר מכל התחומים האחרים, על התקרבות משמעותית בין הצדדים. זאת, לצד המשך מגמות שיתופי הפעולה מהשנים הקודמות, בעיקר סביב אירועים אזרחיים בינלאומיים, כגון אירוח ספורטאים בתחרויות [ג'ודו](#), בהן מוצגים סמלי לאום של הנבחרת הישראלית, ותלמידים [באולימפיאדת הרובוטיקה](#).

שנת 2019 הוכרזה באיחוד האמירויות כשנת הסובלנות. במסגרת זו, המדינה חיזקה את הקשר שלה עם הקהילה היהודית בה ומחוץ לה. על אף שיש להבחין בין שיתופי פעולה בהקשר הדתי לבין שיתופי פעולה בהקשר הלאומי, קשה לנתק לגמרי את החיבור בין היהדות לישראליות. לפיכך, כל התקרבות בין-דתית שאיחוד האמירויות יוזמת מקדמת במידת מה, ובעקיפין, גם את הקשר עם ישראל. בשנה זו התרחשו כמה התפתחויות משמעותיות בהיבט זה, כאשר איחוד האמירויות [חיזקה](#) את הלגיטימציה לקיום חיי דת של הקהילה היהודית בדובאי (אם כי עדיין לא הכירה בקהילה באופן רשמי), [הכריזה](#) על הקמת מרכז שלוש הדתות המונותאיסטיות (Abrahamic Center) באבו דאבי בו יוקמו שלושה מבני דת – מסגד, כנסייה ובית

כנסת, העניקה [אישור](#) רשמי לתפקיד רב בשלוחת אוניברסיטת ניו יורק באבו דאבי, וקיימה אירועים רב-תרבותיים בהשתתפות נציגים יהודים ודרוזים, חלקם ישראלים. כך, למשל, [התארח](#) המנהיג הרוחני של העדה הדרוזית בישראל מוואפק טריף בוועידת הסובלנות העולמית בדובאי בחסותו של האמיר מוחמד בן ראשיד אל מכתום.

אירוע האקספו, שהוזכר בהיבט הדיפלומטי-מדיני, [משמש הזדמנות](#) גם לשיתופי פעולה אזרחיים בין המדינות. באירוע פומבי זה יוצב בדובאי ביתן ישראלי למשך כחצי שנה ובו יתקיימו תצוגות של חדשנות טכנולוגית ישראלית ומופעים של אמנים ישראלים שונים. הפגנת נוכחות ישראלית מסוג זה במדינה ערבית-מוסלמית תהיה חסרת תקדים. בשלב זה, ברור כי יגיעו ישראלים רבים לתערוכה, אך למרות רמזים שנשמעו בנושא, עדיין לא ברורים הסדרי האשרות והאם הכניסה תתאפשר לכלל הנושאים תעודות זהות ישראליות. במידה וכן, יהיה בכך תקדים נוסף ביחסים בין המדינות. התיירות הישראלית, שצפויה להתפתח בעקבות העלייה במודעות הישראלית לאיחוד האמירויות כיעד תיירותי נחשק על רקע תערוכת האקספו, צפויה לתרום לחיזוק הקשרים האזרחיים בין העמים. ואכן, בצד הישראלי נראה כי מידת הסיקור של איחוד האמירויות בתקשורת גברה באופן משמעותי וההתעניינות לביקור בה גדלה בהתאם. שתי כתבות מגזין גדולות על המדינה התפרסמו השנה בידיעות אחרונות, לאחר שכתב המערכת התארח בה: אחת על [הקהילה היהודית](#), והשנייה על [דובאי כיעד תיירותי](#). הכתבות זכו לחשיפה גבוהה שהרחיבה את ההתעניינות הישראלית במדינה זו.

בעוד שעד ל-2019 היינו מורגלים לשמוע בעיקר על התיירות הישראלית למפרץ, בשנה החולפת התיירות התפתחה במידת-מה גם בכיוון ההפוך. בשנה זו חלה עלייה במספר הפניות מתושבי המפרץ לבקר בישראל. עיתונאים, פעילי רשת ונציגים אחרים מהמפרץ ביקרו בישראל במסגרת מספר משלחות רשמיות שארגן משרד החוץ. הרשתות החברתיות משמשות פלטפורמה נוספת בה נוצרים קשרים ומועברים מסרים בין העמים. הציוצים, בכללם, משדרים מידה רבה של חיזור הדדי, על אף קולות הביקורת שממשיכים להיות דומיננטיים, גם ברשתות החברתיות. פעילים ברשתות החברתיות מאיחוד האמירויות כותבים באופן גלוי על תקוותם לחיזוק הקשר עם ישראל. הבלוגר חסן סג'ואני, למשל, מעלה לעיתים [מסרים בעברית](#) וזוכה לתגובות אוהדות של ישראלים. התפתחות זו מאפיינת גם את הקשר עם חלק ממדינות המפרץ השכנות. בדומה לשיתופי הפעולה הבין-דתיים, גם בפלטפורמה הווירטואלית אפשר להבחין בעניין הדתי ובעניין הלאומי אשר כרוכים זה בזה בשיח משני הצדדים.

ג. סיכום

ההתפתחויות של השנה האחרונה מעידות כי בכירים במדינה מעוניינים לקחת צעד קדימה ביחסים במידה הולכת וגוברת, אולם רק כחלק ממסגרת שיתופי פעולה רחבה יותר, שבה איחוד האמירויות לא תהא זו שפורצת את הדרך. הרצון האמיתי הוא להצטרף למהלך, לאחר שמדינות אחרות יכשירו עבורה את הדרך. בכך, ניתן לזהות שינוי במדיניות האמירתית ביחס לתהליך השלום כמפתח לשיפור היחסים. אולם, כפי שנסקר במסמך זה, שכבת ההנהגה של איחוד האמירויות כוללת בכירים בעלי גישות שונות לסוגיה זו, ועד היום אין מדיניות אחידה בנושא. בפועל, אנו מזהים צעדי התקרבות רבים ומשמעותיים, המעידים על רוח חיובית ביחסים בין המדינות, אך הדרך לנורמליזציה עדיין רחוקה ותלויה בהחלטות דומות שיתקבלו במדינות המפרץ השכנות ובשינויים בזירה הפוליטית הישראלית התנודתית.

שיתופי הפעולה החדשים הנרקמים בין המדינות ברמה החברתית והתרבותית מלמדים על כניסתו של ממד עמוק יותר ביחסים ביניהן. לעומת ההזדמנויות המשתנות שאפיינו את היחסים עד 2018, הקשרים האזרחיים המתפתחים מעידים על שיתופי פעולה בעלי אופי ממושך יותר ועל עניין משותף ברמת העמים, ולא רק ברמת ההנהגות. אחת התופעות המעניינות בהקשר זה הוא החיבור בין הממד הדיפלומטי לממד האזרחי, כאשר "השגרירות הווירטואלית" של משרד החוץ הישראלי זוכה להדהוד חיובי בצד האמירתי וכאשר איחוד החגים של השגרירויות האמירטיות בעולם זוכות לתגובות נלהבות של ישראלים המברכים על קשר זה. השיח החיובי הניכר ברשתות החברתיות, הגישה הסובלנית של איחוד האמירויות ליהדות והעניין הרב שהיא מגלה בקשרים בין-דתיים, בנוסף להשתתפות הצפויה של ישראל באקספו והעניין הציבורי והתיירותי בישראל סביב זה – כל אלו מוסיפים נדבכים חדשים לקשר בין המדינות. במובן זה, שנת 2019 הייתה שנה רבת-התפתחויות ומשמעותית לחיוב בשיתופי הפעולה בין ישראל ואיחוד האמירויות.