

מבט על, גיליון 302, 12 בדצמבר 2011

קיצו של רעיון הנורמליזציה ביחסי ישראל-מדינות ערב

עודד ערן

עלייתן של מפלגות בעלות אידיאולוגיה אסלאמית לשלטון בצפון אפריקה והאפשרות שתופעה זו תחזור על עצמה גם במצרים, ברשות הפלסטינית ואולי גם במדינות שכנות אחרות, מציבה סימן שאלה גדול על האפשרות לכונן נורמליזציה ביחסי ישראל עם העולם הערבי.

רעיון הנורמליזציה קיבל ביטוי פורמאלי משמעותי בהסכם השלום בין ישראל למצרים (1979) ובהסכמים השונים שנלוו אליו. על אף שרק חלק קטן מהסכמים אלה מומש והשלום עם מצרים זכה לכינוי "שלום קר" הייתה בהסכמים האלה חשיבות והם יצרו נקודת התייחסות.

חמש קבוצות העבודה שהוקמו בעקבות "ועידת מדריד" (1991) ואשר עסקו בסוגיות המים, איכות סביבה, שיתוף פעולה כלכלי, פליטים, ובקרת נשק, גם הן היוו נדבך משמעותי בחיזוק רעיון הנורמליזציה בין ישראל לשכנותיה. קבוצות עבודה אלה, כמו גם הסכמי הנורמליזציה עם מצרים, סיפקו גם הוכחה לתלות שבין התקדמות בתהליך המדיני עם הפלסטינים לבין הנורמליזציה, שכן הקיפאון בתהליך זה, שהחל ב-1996, הביא גם להשעיית פעילותן של קבוצות העבודה. גם הסעיפים בהסכמי השלום עם ירדן (1994) והסכמי אוסלו (-1993), שעסקו בכינון היחסים בין העמים ("people to people") סבלו מגורל דומה.

גם בזירה הבינלאומית נוצרו לפחות שתי מסגרות שנשענו על "הסכמי אוסלו" והסכם השלום עם ירדן. ב-1994 יצר נאט"ו את מסגרת הדיאלוג היס-תיכוני בין חברות הברית לבין שבע מדינות (שתים, ירדן ומאוריטניה, אינץ' יס-תיכוניות אך צורפו למסגרת זו. האחרות הן ישראל, מרוקו, טוניס, אלג'יר ומצרים). האיחוד האירופי יצר ב-1995 את מה שקרוי "תהליך ברצלונה", הבנוי על הרעיון של שיתוף פעולה מדיני-בטחוני, כלכלי ותרבותי בין חברות האיחוד האירופי לבין שכנותיו הדרומיות של אגן הים התיכון. מסגרת זו עודכנה והורחבה ב-2004 עם יצירת המסגרת של "מדינות השכנות האירופאיות" (European Neighborhood Policy) וב-2008, עם הקמתו של "האיחוד למען הים התיכון". מסגרות אלה אפשרו מפגשים שבהם נכחו שרים, פקידים, מומחים ונציגי החברה האזרחית מכל מדינות האזור, כולל ישראל (לוב לא נכללה בהן).

על אף שגם המסגרת של נאט"ו וגם אלו של האיחוד האירופי לא הניבו תוצאות מועילות במישור המולטילטרלי, הייתה להן חשיבות מדינית רבה והן אפשרו גם התקדמות במישור הבילטרלי לאחר ששני הארגונים, נאט"ו והאיחוד האירופי, אמצו את רעיון הייחודיות (differentiability), המאפשר לכל מדינה להתקדם ביחסיה עם ארגונים אלו על פי יכולתה ורצונה בלא שהדבר יחייב התקדמות מקבילה עם מדינות אחרות השותפות לדיאלוג היס תיכוני או ל"תהליך ברצלונה".

קשה להניח שמסגרות אלה תוכלנה להמשיך ולהתקיים, ואפילו ברמה נמוכה, בעקבות השינויים שכבר חלו בכמה מדינות ערביות. שאלה אחרת שתתחדד היא תקפותו של מרכיב הנורמליזציה במשוואה העומדת בבסיס היוזמה הערבית-סעודית. זו, אמנם, שאלה תיאורטית, שכן בהיעדר תהליך מדיני ישראלי-פלסטיני העשוי להביא לפתרון, אין למשוואה כל סיכוי להתממש. מאידך, המצע האידיאולוגי של התנועות האסלאמיות וההתבטאויות של ראשיהן מעמידים בסימן שאלה את נכונותם להשלים עם "הקיום הציוני" גם לאחר שיושג הפתרון המלא לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

קידום של יחסי ישראל עם האיחוד האירופי ועם נאט"ו תלוי במידה רבה בפתרון, ולו חלקי, לסכסוך הישראלי-פלסטיני, אך ישראל יכולה למנף את ההיחלשות הצפויה בשתי המסגרות שהוזכרו לעיל לשם קידום האינטרסים שלה ביחסים עם נאט"ו ועם האיחוד האירופי. שני ארגונים אלה ינסו, קרוב לוודאי, לשמר את יחסיהם הבילטרליים עם מדינות ערב וייתכן שגם אלה ירצו להמשיך ולקיים את יחסיהן עם ארגונים אלה. גם מדינות ערב וגם האיחוד

האירופי עלולים להיתקל בקשיים, בשל שתי סיבות: א. אם תאומץ חקיקה במדינות שלהן שתוף פעולה עם אירופה ונאט"ו, המבוססת על ה"שריעה", היא תעמוד לנגף לרצון לקיים ולקדם את היחסים הבילטרליים; ב. ישראל משתתפת בצד המולטיטורלי של הפעילות במסגרת נאט"ו והאיחוד האירופי. עוד בטרם פרץ "האביב הערבי" גילו מדינות ערב עניין מועט בהיבט המולטיטורלי, וגם בישראל פג קסמם של מפגשים שבהם נכחו גם נציגים לבנונים או סורים והתחזקה העדיפות לשיתוף הפעולה הבילטרלי. יש להניח שבעתיד הקרוב ייחלש, ואולי גם ייעלם לחלוטין רצון של מדינות ערב להשתתף במסגרת שגם ישראל פועלת בה וישראל יכולה לנצל זאת כדי להגביר את שיתוף הפעולה עם נאט"ו והאיחוד האירופי ולשדרג את יחסיה עמם. בהקשר זה יש לציין שיתכן שבכל הקשור לאיחוד האירופי ישראל תוכל למצוא שותפה מפתיעה בדמותה של טורקיה. כבר היום מתרבים הקולות בטורקיה המביעים ספק בכדאיותה של הצטרפות כחברה מלאה בארגון זה. הן ישראל והן טורקיה עשויות למצוא עצמן מחפשות אחרי מודל של "חברות מינוס", דהיינו, דרג יחסים הנמוך קמעא מחברות מלאה אך כזה המעניק יתרונות רבים, הן לעצמן והן לאיחוד האירופי.

האמור לעיל אינו פוטר את ישראל מלחפש פתרון, ולו חלקי, לסכסוך הישראלי-פלסטיני, שכן זה עניינה ואין הוא תלוי בכינון הנורמליזציה. ייתכן שיש גם צורך לחפש הגדרה מעשית יותר ויומרנית פחות של הנורמליזציה. המשטרים החדשים במדינות ערב ייאלצו להתמודד עם סוגיות כלכליות קשות ושיתופי פעולה, גם אם לא ישירים וכאלו שאינם כוללים קשרים בין עמים עשויים להתקבל על ידם. על אף תשעת הפיצוצים בצינור הגז בסיני, הן לישראל והן למצרים עניין בהמשך זרימת הגז ובשיתוף פעולה בתחום האנרגיה. גם צרכי המים באזור יחייבו שיתוף פעולה אזורי. גם מדינה שבה שולטים "האחים המוסלמים" לא תוכל להתעלם מהצורך להתמודד עם האתגרים הכלכליים ומן העובדה ששיתוף פעולה, ואפילו לא ישיר, עם ישראל עשוי להניב תועלות כלכליות. יש לאבחן, לכן, את הקשיים שייערמו כתוצאה מעלייתם של כוחות פוליטיים בארצות ערב שהרעיון של נרמול יחסים עם ישראל אינו מקובל עליהם, אך גם את האפשרויות שמצב זה יוצר.