

מבט על, גיליון 1153, 26 במארס 2019

מצרים-ישראל: משלום בין הנהגות וצבאות לשלום בין עמים

אופיר וינטר ואודי דקל

החודש מציינות ישראל ומצרים ארבעים שנה לחתימת הסכם השלום, אשר קיבע את מעמדו כבחירה אסטרטגית עבור שתי המדינות ובבסיסה הרחקת סכנת המלחמה. לאורך השנים שרד השלום אתגרים ותהפוכות ואפשר שיתוף פעולה ביטחוני מתהדק סביב אינטרסים משותפים. עם זאת, אין להסתפק ביחסים שבין ההנהגות ומערכות הביטחון והגיעה העת להעמקת שורשי השלום בין העמים. חיזוק הנדבך האזרחי של השלום יעניק רווח לכל הצדדים: ישראל תזכה להידוק הציר הבילטרלי עם מצרים ולהעמקת שיתופי הפעולה האזוריים; מצרים תקטוף את הפירות הכלכליים והטכנולוגיים של שיתוף הפעולה עם ישראל. על אף שחסמים רגשיים ופוליטיים עודם קיימים בשני הצדדים ובעיקר במצרים, מסתמנת בציבור המצרי פתיחות רבה מבעבר לקשרים עם ישראל.

בחינת הסכם השלום בין ישראל למצרים, בפרספקטיבה של ארבעה עשורים מיום חתימתו, מגלה תמונה חיובית לצד היבטים שמצריכים עיון מחדש, שיפור ועדכון. השלום יציב ואיתן, אך הוא מתבסס על שורש מרכזי אחד - שיתוף פעולה ביטחוני, בעוד שאר נדבכי השלום – מדיניים, כלכליים ותרבותיים – השתרשו במידה פחותה. על אף שהשלום הוא נכס אסטרטגי ממעלה ראשונה לשתי המדינות, הוא עודנו רחוק ממיצוי מלוא הפוטנציאל הטמון בו. לפיכך, ישראל ומצרים ייצאו נשכרות לו יכינו מתווה לפיתוח יחסיהן שבמרכזו טיפוח הישגי השלום ותיקון הליקויים ביישומו, במטרה להפוך את השלום הפורמלי בין הנהגות וממסדים ביטחוניים לשלום אמת בין עמים.

הישגי השלום עם מצרים

רשימת ההישגים בהם ישראל ומצרים יכולות להתהדר ביום השנה הארבעים לשלום ארוכה למדי: במישור הביטחוני, שהוא המרכזי והחשוב ביותר, הגבול בין המדינות בטוח ושקט, התיאום בין הצבאות במאבק באיומי הטרור בחצי-האי סיני הדוק מאשר אי פעם, ההברחות בין צפון סיני לרצועת עזה פחתו משמעותית וזרם המסתננים ממצרים לישראל נבלם. מצרים מכניסה כוחות לאזורים המפורזים בסיני בהיקפים החורגים מהמגבלות המעוגנות בנספח הצבאי להסכם השלום בהסכמת ישראל, בתיאום עמה ובפיקוח כוח המשקיפים הרב-לאומי בסיני. בנוסף, בשנים האחרונות מצרים משקיעה מאמץ מתמשך בהרגעת המצב הביטחוני ברצועת עזה, ומשמשת כמתווכת בין חמאס לישראל.

במישור המדיני, היחסים הדיפלומטיים בין המדינות מתנהלים כסדרם, ראשי המדינות מקיימים שיח שוטף וישראל ושדולות פרו-ישראליות בווינגטון פועלות למען העברת סיוע אמריקאי למצרים. המוסדות שהוקמו מתוקף הסכם השלום – שגרירויות, קונסוליות והמרכז האקדמי בקהיר – שרדו תקופות של הסלמה ומשבר בין ישראל לשכניה וחילופי מנהיגים וממשלות בשתי

המדינות, כולל שלטונם קצר הימים של האחים המוסלמים במצרים. בנוסף, חופש השיט בתעלת סואץ נשמר וערוצי התחבורה והתקשורת בין הצדדים פתוחים ומתפקדים.

במישור הכלכלי, המדינות מיישמות מאז העשור הקודם את הסכם ה-QIZ (המעניק תמריץ לשיתופי פעולה עסקיים בין חברות מישראל ומצרים, על ידי הענקת תנאים של סחר חופשי, פטור ממכס ומכסה ביצוא מוצרים סופיים ממצרים וישראל לשוק האמריקאי), הגם שזה אינו תורם די הצורך להכרה בציבור המצרי הרחב בערך החומרי של השלום עם ישראל. זאת ועוד, מאמצע העשור הנוכחי פועלות המדינות לקידום עסקאות בתחום הגז וקשריהן מוסדו בינואר 2019 במסגרת "פורום הגז של מזרח הים התיכון", גוף אזורי ראשון מסוגו בו נוטלות חלק מצרים, ישראל, יוון, קפריסין, ירדן, איטליה והרשות הפלסטינית.

הישגים אלה הם פועל יוצא של תהליכים הדרגתיים שנבנו בעמל רב, אותם יש לטפח ולשמר, בהם: בניית אמון הדדי בדרגים המקצועיים – הצבאיים והממשלתיים, קיום דיאלוג ביטחוני ודיפלומטי רציף ותשומה אמריקאית דיפלומטית, ביטחונית ופיננסית מתמשכת. ההישגים נסמכים על כיבוד הדדי של עיקרי הסכם השלום ושימוש במנגנונים היעילים שהוגדרו במסגרתו לפתרון מחלוקות בילטרליות, דוגמת משרדי הקישור הצבאיים, הכוח הרב-לאומי בסיני ואפשרות הפנייה להליכי פישור ובוררות. בנוסף, זהות האינטרסים הגוברת מאז עליית עבד אל-פתאח א-סיסי לשלטון סביב ההתמודדות עם איומי הטרור המשותפים בצפון סיני וברצועת עזה ופיתוח שדות הגז במזרח הים התיכון תורמת גם היא לחיזוק יחסי המדינות.

ליקויים ביישום ההסכם

על "מחצית הכוס המלאה" של השלום מעיבה זו הריקה, שבגינה כונו יחסי המדינות כמעט מראשיתם "שלום קר". הקשרים הבילטרליים הקיימים מצומצמים, מבוקרים ומוגבלים, בעיקר מצדה של מצרים. מתכונת שלום זו אינה מאפשרת את מיצוי מכלול היתרונות האסטרטגיים הגלומים בשלום. יתרה מכך, היא אינה עולה בקנה אחד עם כמה מההתחייבויות שנטלו על עצמם הצדדים במסגרת הסכם השלום, וזאת בשורת נושאים, להלן העיקריים:

- א. **הסדר הבעיה הפלסטינית**: לשיטתה של מצרים, ישראל נושאת באחריות עיקרית – אם כי לא בלעדית – לקיפאון המתמשך בתהליך השלום, לצד הרשות הפלסטינית וחמאס. בעיניים מצריות, הסטטוס-קוו בזירת הסכסוך מהווה סטייה מהמחויבות הישראלית, אשר מעוגנת בהסכמי קמפ-דיוויד ומוזכרת במבוא להסכם השלום, שם הצהירו שתי המדינות שהן "משוכנעות כי כריתת חוזה השלום בין ישראל ובין מצרים הוא צעד חשוב בחתירה לשלום כולל באזור ולהשגת הסדר הסכסוך הערבי-ישראלי על כל היבטיו".
- ב. **קידום היחסים הבילטרליים**: המשטר המצרי – לצד איגודים מקצועיים – מטילים לאורך שנות השלום סייגים חמורים על קידום הקשרים עם ישראל, בעיקר במישורים הכלכלי והתרבותי, באופן העומד בסתירה לתוכנם ולרוחם של כמה מסעיפיו, ביניהם: "הצדדים מסכימים כי מערכת היחסים הנורמליים שתיכון ביניהם תכלול הכרה מלאה, יחסים דיפלומטיים, כלכליים ותרבותיים, שימת קץ לחרמות כלכליים ולמחסומי הפליה לתנועה חופשית של בני אדם וטובין" (סעיף ג').

ג. **חופש התנועה בין המדינות:** ישראל ומצרים גם יחד מציבות מגבלות בירוקרטיות על תנועת אזרחים ביניהן, בעיקר בשל הדרישה ההדדית לאשרות כניסה והקושי הכרוך לעיתים בקבלתה. מעבר לכך, אזרח מצרי המעוניין לנסוע לישראל נזקק לאישור ביטחוני מיוחד, אותו דורשת מצרים בנסיעה ל-16 מדינות בלבד. מציאות זו מציבה קשיים על יישום נספח 3, סעיף 4: "כל צד יתיר תנועה חופשית לאזרחים ולכלי רכב של הצד האחר, אל שטחו ובשטחו, בהתאם לכללים החלים על אזרחים וכלי רכב של מדינות אחרות. שום צד לא יטיל הגבלות מפלות על תנועתם החופשית של בני אדם וכלי רכב משטחו לשטחו של הצד האחר".

ד. **הסתה:** חרף הריסון היחסי שנרשם בשנים האחרונות בהסתה נגד ישראל במצרים בהשוואה לתקופות עברו, שיח של שנאה נגד ישראל והיהודים עודנו מופיע לעתים בתקשורת הממסדית ובמערכת החינוך הרשמית במצרים. זאת, בניגוד לנספח 3, סעיף 5: "הצדדים יחתרו לטפח הבנה וסובלנות הדדיים, ובהתאם לכך יימנעו מתעמולה עוינת זה נגד זה".

ה. **מתקפות בפורומים בינלאומיים:** השלום עם ישראל נתפס במצרים מראשיתו כמעבר ממאבק בשדה הצבאי למאבק בזירה הדיפלומטית. ואומנם, מצרים פעלה בעקביות נגד ישראל במוסדות האו"ם, הן בהצבעות הנוגעות לעניין הפלסטיני והן דרך ניסיונות להכפיפה לאמנה למניעת הפצת נשק גרעיני. הגם שמדיניות זו אינה מהווה הפרה של הסכם השלום, המוטיבציה המצרית לאתגר את ישראל בפורומים בינלאומיים נתפסת בישראל כסטייה מרוח ההסכם שחרט על דגלו קידום יחסים "ידידותיים".

מתווה לעתיד היחסים

חיזוק יחסי השלום בין ישראל למצרים בשנים הבאות מצריך מתווה פעולה שישים לו למטרה את טיפוח נקודות העוצמה ביחסי המדינות ואת תיקון הליקויים המעיבים עליהן, בראשם הקיפאון המדיני בין ישראל לפלסטינים והמגבלות על הקשרים האזרחיים בין העמים. מרכיביו העיקריים הם:

א. **המשך טיפוח שיתוף הפעולה הביטחוני:** על שתי המדינות להוסיף וליישם את הנספח הצבאי להסכם השלום באופן המשרת את התמודדותן עם אתגרי הטרור בסיני וברצועת עזה. מעבר לכך, ראוי שהיתרים להפרת הסכמי הפירוז בסיני יינתנו בזיקה לנכונות מצרית להתחשב בדאגותיה של ישראל בנושאים הבאים: שקיפות לגבי שינויים בהיערכות ובהתעצמות הצבא המצרי בסיני; הבטחת המשך המאבק המצרי בהברחות בין צפון סיני לרצועת עזה; הרחקת מהגרים מהגבול; הימנעות צבא מצרים מאינדוקטרינציה המחנכת לראיית ישראל כאויב; שיתוף דעת הקהל המצרית בתפקידה החיובי של ישראל בהתמודדות עם אתגרי הטרור בסיני.

ככל שיגבר האמון בין שני הצבאות, יהיה ביכולתם לגבש אסטרטגיות ארוכות טווח להתמודדות עם איומי ביטחון וטרור משותפים בחצי-האי סיני, ברצועת עזה ובתווך הימי המשותף. בנוסף, ראוי שהידוק שיתוף הפעולה בתחום הצבאי והמשך הסיוע הצבאי האמריקאי לצבא מצרים יישקלו גם בזיקה להעמקת שורשי השלום בממדים חוץ-צבאיים. התקדמות בכיוון זה תסייע לשתי המדינות להשעין את יחסי השלום ביניהן על

אזנים בילטרליים שיבטיחו את יציבותו גם בתרחיש של התרחקות ארצות הברית מהמזרח התיכון וצמצום מעורבותה ביחסי המדינות.

ב. **חתירה לקידום הסדר מדיני ישראלי-פלסטיני:** מצרים דוגלת בפתרון הבעיה הפלסטינית מתוקף מחויבותה ההיסטורית ומנהיגותה הערבית, רואה בו אינטרס לאומי מצרי וממלאת תפקיד מכריע בתיווך בין ישראל לפלסטינים. לפיכך, מחוות ישראליות בנושא זה, בראשן אשרור המחויבות הישראלית לעיקרון שתי המדינות וחתירה מעשית לקידום הסדר מדיני – בכפוף לשיקולים ביטחוניים ישראלים ולמצאית שותף פלסטיני – צפויים לסייע בחיזוק הקשרים עם מצרים ולהחליש את מתנגדי הנורמליזציה. ניסיון העבר הוכיח כי הגבלת היחסים לא שימשה זרז יעיל לקידום הסדר ישראלי-פלסטיני. לעומת זאת, הרחבת הקשרים בין שתי המדינות עשויה לסייע לבניית אווירה תומכת בשלום בציבור הישראלי ולהניא את הפלסטינים מהתבצרות בעמדות נוקשות מתוך הערכה שהמערכת הערבית ניצבת לצדם. על פי סקר מכון וושינגטון מדצמבר 2018, 72 אחוזים מהמצרים תומכים במתן תמריצים לישראל ולפלסטינים כדי שיגמישו את עמדותיהם, בעוד כרבע מהם תומכים בשיתוף פעולה עם ישראל ללא תלות במשא ומתן עם הפלסטינים.

ג. **הרחבת מישור היחסים:** על ישראל ומצרים לאשרר את עקרונות היחסים הנורמליים והידידותיים בין המדינות כמעגן בהסכם השלום וליצור תנאים ליישום הסעיפים המסדירים את קשריהן בתחומי הכלכלה, המסחר והתרבות. מיזמים בתחומי האנרגיה, המים והתשתיות ייתרמו מכך שיקודמו במסגרות אזוריות רב-צדדיות – מזרח תיכוניות, ים תיכוניות ואפריקאיות – כמו גם בינלאומיות בהשתתפות מעצמות דוגמת ארצות הברית, סין והודו. תכניות לימוד משותפות לסטודנטים בחסות מוסד חינוכי בעל שם עולמי עשויות לסייע אף הן בקירוב בין האוכלוסיות.

לשם כינון מרחבי שיתוף פעולה לגיטימיים וחופשיים, דו-צדדיים ורב-צדדיים, והגברת האינטראקציות האזרחיות, על שתי המדינות להקל את המגבלות הבירוקרטיות המקשות על חופש התנועה ביניהן. שינויים בסטטוס היחסים הקיים צריכים להיעשות בהדרגה ותוך התחשבות בצרכים וברגישויות של שני הצדדים. בעוד ישראל חוששת מכניסת מהגרי עבודה, לא כל שכן – פעילי טרור, מצרים חרדה מעצם המפגש הבלתי מבוקר של אזרחיה עם החברה הישראלית, לנוכח הפערים הפוליטיים, הכלכליים והתרבותיים בין המדינות.

סיכום

השלום מבוסס על בחירה אסטרטגית של שני הצדדים ועיקרה הרחקת סכנת המלחמה. במהלך ארבעת העשורים האחרונים שרד ההסכם אתגרים ותהפוכות ונראה כי עבר את נקודת האל-חזור. משכך, אין עוד להסתפק ביחסים שבין ההנהגות ומערכות הביטחון והגיעה העת להעמקה של שורשי השלום בין העמים. חיזוק הנדבך האזרחי של השלום יעניק רווח הדדי לכל הצדדים: ישראל תזכה להידוק הציר הבילטרלי עם מצרים ולהעמקת שיתופי הפעולה האזוריים; מצרים תקטוף את הפירות הכלכליים והטכנולוגיים של שיתוף הפעולה עם ישראל; ארצות הברית, נותנת החסות לשלום, תצא נשכרת אף היא מהידוק הקשרים בין בעלות בריתה האזוריות ומהגברת

היציבות והשגשוג במזרח התיכון. הצלחת המתווה תימדד ביכולתו לתעל את האינטרסים ההדדיים בין המדינות ליצירת שלום חם יותר בין העמים.