

ב.

הזדמנויות בזירה האזורית

רא"ל (מיל') גדי איזנקוט ומור יהלום

מטרת המסמך

- לדון במגמות המרכזיות שנצפו במזרח התיכון בתקופת הקורונה.
- להעריך את ההזדמנויות העולות מהמגמות האלה למדינת ישראל בתחום האזורי.
- להמליץ על אסטרטגיות למינוף ההזדמנויות האלה.

מגמות

מזרח תיכון מקוטב

המזרח התיכון נכנס לתקופת הקורונה כשהוא מצוי בקשיים ובמשברים. מקור המשברים האלה הוא מאבקי כוחות בין המחנות המרכזיים באזור. הראשון והבולט שבהם הוא המאבק בין גוש המדינות הסוניות המתונות לבין איראן והציר השיעי. המאבק הזה בא לידי ביטוי בכמה מוקדים במזרח התיכון ומשפיע על ישראל, על הבריתות שלה באזור ועל ההזדמנויות שעומדות בפניה. במקביל מתרחשים מאבקים נוספים — בין טורקיה לבין גוש מדינות שמובילה ערב הסעודית וכן בין טורקיה לבין המדינות ההלניות בים התיכון: יוון וקפריסין היוונית.

אייציבות ואי־משילות אזורית

כמה מדינות באזור אינן מתפקדות ושרויות במצב מתמשך של אי־יציבות ושל אי־משילות כמו סוריה, עיראק, לבנון ותימן. בעיית הפליטות אומנם העסיקה את המזרח התיכון הרבה

רא"ל (מיל') גדי איזנקוט היה הרמטכ"ל ה־21 של מדינת ישראל. בעבר שימש כמפקד חטיבת גולני, המזכיר הצבאי של ראשי הממשלה אהוד ברק ואריאל שרון, מפקד עוצבת נתיב האש, מפקד אוגדת איו"ש, ראש אגף המבצעים, מפקד פיקוד הצפון וסגן הרמטכ"ל. כיום הוא עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ויושב ראש יד בן גוריון.

מור יהלום היא מנהלת קשרי ממשל ועוזרת מחקר לרא"ל (מיל') גדי איזנקוט במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ועמיתת מחקר במכון מיתווים — המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית. בעלת תואר שני במדיניות ציבורית בהתמחות ביחסים בינלאומיים מאוניברסיטת פרינסטון.

לפני הקורונה, אך המשבר הכלכלי בעקבות הקורונה יקשה אף יותר למצוא פתרון למיליוני הפליטים ולהרס שממנו נמלטו.

בעיות כלכליות וירידת מחירי הנפט

מדינות רבות במזרח התיכון היו במצב כלכלי לא פשוט עוד לפני התפרצותה של מגפת הקורונה, והמגפה הרעה עוד יותר את מצבן. הירידה במחירי הנפט, שנבעה ממאבקי כוחות בין ענקיות הנפט רוסיה וסעודיה, הפכה לצניחה של ממש עם פרוץ הקורונה שעצרה את התעופה הבינלאומית והפחיתה בשיעור ניכר את התנועה בים וביבשה. כל מדינות האזור מודאגות מעתידם של מקורות ההכנסה שלהן ושל אזרחיהן. אך למשבר הכלכלי יש יותר מאשר היבט אחד. כך, למשל, נפט זול פוגע בסעודים וברוסים, אך מפחית את הוצאות האנרגיה של עזה, של ירדן ושל מצרים הנמצאות במצב כלכלי קשה מאוד.

קשב עולמי יורד למזרח התיכון

מדינות העולם מתכנסות פנימה כדי להתמודד עם הקשיים ועם האתגרים הרבים שיצר משבר הקורונה. כתוצאה מכך פוחת הקשב שלהן למתרחש במזרח התיכון: הן מפחיתות את מאמציהן למצוא פתרונות מדיניים ומפחיתות את השקעותיהן הכלכליות באזור. המגמה הזאת צפויה לפגוע עוד יותר בכלכלות האזור.

היחלשות הציר השיעי

הקורונה האיצה את היחלשותם של כל המרכיבים שבציר השיעי — החל באיראן ובסוריה, עבור דרך לבנון וכלה בשלוחיה של איראן ובהם חזבאללה והמיליציות השיעיות בעיראק. ייתכן שהיחלשות הזאת יכולה להביא לדעיכה מסוימת בעימות בין הגורמים האלה לבין ישראל.

איראן. עוד לפני משבר הקורונה — שהלם קשות באיראן — הייתה המדינה שרויה במשבר כלכלי עמוק בגלל הסנקציות האמריקאיות. לא יהיה זה סביר להניח שהשלטון באיראן יקרוס בעקבות המשבר, אך צפויה לפחות הפחתה מסוימת במשאבים שהוא משקיע כדי להתבסס באזור וכדי לתמוך בשלוחיו.

לבנון. משבר הקורונה פגע בלבנון בעת שכבר הייתה בעיצומו של משבר כלכלי ופוליטי ממושך, והפיצוץ בנמל ביירות החמיר אף יותר את המצב. מצבה של המדינה עלול להידרדר עוד יותר אם יופסק או יופחת סיוע החוץ שהיא מקבלת.

סוריה. הקורונה הגיעה לסוריה בעת שזו כבר הייתה הרוסה משנים של מלחמת אזרחים עקובה מדם. איראן ממשיכה במאמציה להתבסס שם, וקבוצות ג'יהאדיסטיות שפועלות בה צוברות מחדש ביטחון.

הארגונים הג'יהאדיסטיים מרימים ראש

הקורונה החלישה את המאבק נגד דאעש ונגד אל-קאעידה ונתנה להם אפשרות להיערך מחדש. באחרונה ניתן לזהות שהארגונים האלה מגבירים את פעילותם במזרח התיכון. ישראל היטיבה לנצל את נוכחותה של המדינה האיסלאמית. מצד אחד, זו לא באמת סיכנה אותה; מצד אחר היא איפשרה לה לחזק את ערכה הביטחוני ובמיוחד את ערכה המודיעיני. אם התחזית נכונה, ויש אכן התגברות בפעילות של שני הארגונים האלה, יש לישראל הזדמנות לחזק עוד יותר את ערכה הביטחוני-מודיעיני, בין היתר בעיני המדינות הסוניות המתונות, ובהן ירדן ומצרים, שהאיום הג'יהאדיסטי מופנה במידה רבה כלפיהן.

נפיצות בזירה הפלסטינית

כפי שצוין בפרק א, שמוקדש לנושא הביטחוני, הכלכלה הפלסטינית נפגעה ממשבר הקורונה וצפויה להמשיך ולהידרדר, וכתוצאה מכך נפגע גורם מייצב מרכזי שתרם רבות לעיצוב המציאות ביהודה ושומרון בעשור האחרון.

אך בה בעת התברר במהלך משבר הקורונה שלישארל ולפלסטינים יש יכולת לעבוד יחד במאבק משותף שאינו במישור הלאומי. עד להפסקת התיאום בין הפלסטינים לישראל באמצע חודש מאי 2020 פעלה ישראל בתיאום מרשים גם מול הרשות וגם מול החמאס בעזה – מה שהוכיח כי כשמופיע גורם מאיים חיצוני יש לצדדים יכולת לפעול יחד לקידום אינטרסים משותפים.

משמעות הסיפוח

כאמור, מדינות המזרח התיכון ממוקדות כעת בנושאים הכלכליים, ולכן יש לישראל הזדמנויות לקדם שיתופי פעולה איתן. ההזדמנויות האלה עלולות להיעלם או לפחות להצטמצם אם ישראל תנקוט צעדים חד-צדדיים. במקום לעסוק בענייני כלכלה דחופים עלולה ישראל לגלות שהנושא הפלסטיני שוב נמצא בראש סדר העדיפויות האזורי וכי העובדה הזאת פוגעת בפוטנציאל לשיתופי פעולה אזוריים.

הזדמנויות

יוזמה לשיתופי פעולה אזוריים

משבר הקורונה והקמת הממשלה ה-35 הם הזדמנות להסדיר את התחום של שיתופי הפעולה האזוריים. כדי שניתן יהיה לנצל את ההזדמנות הזאת יש לראות את הקשרים המגוונים עם המדינות השונות בראייה כוללת שתאפשר לישראל לגבש אסטרטגיה אזורית סדורה וברורה. תכלול התחום הזה יגביר את התיאום בין גורמי הממשל השונים ויביא לנקיטת מדיניות ממשלתית אחידה – מה שיאפשר בניית אמון ותהליכים ארוכי טווח עם מדינות האזור.

בריאות

שיתופי פעולה בתחום הבריאות הם מובנים מאליהם. הצורך בהם נולד בעקבות המגפה, ויש לכולם אינטרס לעסוק בזה. שיתוף ידע ועבודה משותפת בנושאים רפואיים, ובהם ההיערכות לגלים הבאים, רלוונטיים לכל מדינות האזור, ויש לאפשר לכולן להשתתף בהם. זוהי הזדמנות להקים פרויקטים משותפים – המבוססים על שיתוף ידע ועל סיוע הדדי – שיחרגו מתחום הרפואה והמגפות ויכללו גם התמודדות עם אסונות טבע ועם משברים נוספים.

קידום הכלכלה האזורית

הנושא הבווער ביותר במזרח התיכון הוא תעסוקה וצמיחה כלכלית. ישנה הזדמנות לישראל ולשכנותיה ליצור אזור כלכלי שיספק מקומות עבודה, יסתמך על עצמו וייהנה מהיתרונות היחסיים של כל מדינה. שיתוף פעולה כלכלי אזורי, במיוחד עם מצרים, עם ירדן ועם הרשות הפלסטינית – כמו גם עם יוון ועם קפריסין – ישפר את יכולת ההסתמכות העצמית, וכך, במקרה של משבר עתידי, יהיה קל יותר לייבא ממדינות שכנות מאשר, לדוגמה, מסין (במיוחד במשבר שבו התחבורה האווירית נעצרת). נוסף על כך, אזורי תעשייה משותפים בפורמט ה-QIZ יפתחו אפשרויות יצוא לארצות הברית (באמצעות הסכמי סחר חופשי) ולמפרץ (באמצעות נתיבים חדשים).

במסגרת הסכם כלכלי אזורי יש לבחון שיתופי פעולה בתחומים הבאים:

■ **תיירות.** באופן יחסי, במזרח התיכון לא הייתה הידבקות מסיבית במחלת הקורונה. יש עניין אזורי להחזיר את התיירות כדי להחיות את הכלכלה, ובמקביל גורמי תיירות בינלאומיים מחפשים יעדים בטוחים ללקוחותיהם. יש לישראל הזדמנות להוביל שיתוף פעולה בתחום התיירות שיכלול את המדינות הקרובות.

■ **אנרגיה.** בכל הנוגע לנפט, אין לישראל הרבה יכולת להשפיע על השוק הגלובלי או על השוק האזורי, אך יש לה בהחלט הזדמנויות בתחום הגז. ישראל יכולה לבוא לקראת ירדן ולהוזיל לה את הגז כדי להציל את עסקת הגז איתה שעלולה להתבטל בשל ההתנגדות שהיא מעוררת ברחוב ובפרלמנט. ישראל החלה בתחילת 2020 לייצא גז למצרים, ועתה ביכולתה להתמקד בהנזלת הגז ובייצואו לאירופה דרך מצרים – מה שיהפוך את מצרים למוקד אנרגיה אזורי ובה בעת יניב לישראל הכנסות.

שיתוף פעולה כלכלי בתחום האנרגיה יאפשר לישראל לרכוש חשמל סולארי בירדן שיהיה זול במיוחד. למחירו הנמוך יהיו שתי סיבות: ראשית, כי חשמל סולארי זול יותר מחשמל המופק מדלק פוסילי; שנית, כי כל מה שמוצר בירדן זול יותר ממה שמוצר בישראל.

■ **מים.** שיתופי פעולה רלוונטיים בתחום המים ניתן לקדם בעיקר עם ירדן ועם הרשות הפלסטינית. יש הזדמנות להחיות את פרויקט "המוביל הצפוני" שעל פי התוכנית יוביל מי ים תיכון מותפלים לירדן ולרשות הפלסטינית. את הפרויקט יש קודם כול לאשר בישראל כדי שניתן יהיה לקדם אותו במגעים עם הירדנים. מדובר בפרויקט גדול מאוד

שיש לו השלכות מדיניות ארוכות טווח. אם יתממש הוא יוכל לסייע לקידום החקלאות בירדן ולהחיות את הרעיון של שיתוף פעולה כלכלי אזורי.

■ **חקלאות.** העברת מים לירדן יכולה להפוך אותה למעין אסם תבואה אזורי. ישראל תוכל לתרום ידע וטכנולוגיה וליהנות מתוצרים זולים יותר.

■ **חדשנות והייטק.** פיתוח ההייטק במדינות השכנות יסייע להן להאיץ את התפתחותן של מעמד ביניים משמעותי בתחומיהן.

■ **סיוע בקבלת מימון.** ישראל יכולה להיות גורם המעודד גופים בינלאומיים לחדש את הסיוע שלהם למדינות האזור – בתנאים מסוימים.

■ **היחלשות הציר השיעי מאפשרת לנקוט יוזמות.** החולשה של איראן פותחת את הדלת למשא ומתן מעמדת יתרון. ישראל יכולה להיות פעילה יותר ולהביא לכך שאם יהיה הסכם גרעין חדש, הוא יהיה שונה מהקודם ויתאים יותר לצרכים האסטרטגיים של ישראל.

הזדמנויות מול מדינות מפתח באזור

לבנון

בתנאים הנוכחיים לא יכולה ישראל לפתח שיתוף פעולה קלאסי עם לבנון. אולם המציאות בלבנון קשה מאוד, ורצונם של הלבנונים לקבל כסף מקרן המטבע, שנמצאת בשליטת ארצות הברית, יוצר הזדמנות לישראל להשפיע על תנאי הסיוע. ישראל יכולה להשפיע על מדיניות המערב ללכת לקראת לבנון ולסייע לה כלכלית – בהתניות הנדרשות כדי שהכסף לא יגיע לידי חזבאללה.

הזדמנות נוספת מול לבנון תיתכן אם מחירי הנפט יעלו, ותעלה כדאיות ההשקעה בקידוחים בחופי לבנון – מה שצפוי להעלות שוב לסדר היום את הסכסוך בין ישראל ללבנון על תוואי הגבול הימי. במקרה כזה תוכל ישראל ליזום מהלך עקיף להסדרת הגבול הימי. מהלך כזה ייטיב גם עם לבנון שכן הוא יאפשר לה לנצל גם את משאבי הגז שבמים הכלכליים שלה.

מצרים

הקורונה, האחים המוסלמים, טורקיה ואתיופיה הם כרגע בעיני מצרים האויבים המרכזיים שלה, וחשוב שישראל תדע לנצל את תקופת הרוגע ביחסים כדי לקדם שיתופי פעולה שיניבו תמורות לשני הצדדים. היו התבטאויות בתקשורת ובקרב אנשי דת במצרים שנגיף הקורונה אינו מבדיל בין דתות, תרבויות ומדינות ושהוא מאחד את כולם למאבק נגדו. יש במצרים גם שיח על הצורך להישען על מדינות קרובות גיאוגרפית או אידיאולוגית (במיוחד מדובר במדינות הסוניות המתונות ובכמה מדינות באפריקה). ייתכן שהשיח הזה נובע מהצורך של מצרים בסיוע מבחוץ, ובכל מקרה הוא מאפשר יותר מקום וגמישות לשיתוף פעולה עם ישראל.

יתר על כן, במצרים אומרים כי ייתכן שלאחר המשבר תיבא ארצות הברית פחות מסין. אם זה אכן יקרה, רואה בכך מצרים הזדמנות כדי להיכנס לריק הזה ולייצא – באמצעות ה-QIZ – סחורות פטורות ממכס. כדי לממש את ההזדמנות הזאת יהיה על מצרים להרחיב את שיתוף הפעולה שלה עם ישראל, שכן היא תלויה בה כדי לממש את הסכם ה-QIZ. לבסוף, הסיוע הבינלאומי למצרים מקרן המטבע הבינלאומית בסך 2.7 מיליארד דולר מוטל בספק. באמצעות ארצות הברית יכולה ישראל לקדם את המשך התמיכה במצרים, וזאת בתנאי שהכספים יועברו להתמודדות עם המשבר הכלכלי ולא, למשל, להתחמשות.

טורקיה

מתיחות רבה שוררת כיום בין טורקיה לבין כמה גורמים באזור, שאליהם יכולה ישראל לחבור. ראשית, שוררת מתיחות במזרח הים התיכון בין טורקיה לבין יוון, קפריסין ואיחוד האמירויות עקב הקידוחים שעושה טורקיה בחיפושיה אחרי מקורות אנרגיה. המתיחות הזאת מייצרת הזדמנות לישראל לחזק ולשדרג את שיתוף הפעולה שלה עם יוון ועם קפריסין היוונית. עם זאת יש להקפיד שמדובר יהיה בשיתוף פעולה חיובי, למשל בנושאי תיירות וסביבה, ופחות בשיתוף פעולה שהוא אנטי-טורקי במהותו. מתיחות נוספת ששוררת היא בין הגוש שמובילה טורקיה לבין הגוש של ערב הסעודית. הסיבה למתיחות הזאת: תמיכת טורקיה באחים המוסלמים. גם את המתיחות הזאת יכולה ישראל לנצל לקידום האינטרסים שלה – למשל כדי לחזק את יחסיה עם מצרים ועם נסיכויות המפרץ. לבסוף, חלה הרעה ביחסים של טורקיה עם רוסיה בסוריה עקב החלטת טורקיה לדחות את ההפעלה של טילי ה-S-400 שרכשה מרוסיה ועקב האפשרות שתחודש המערכה באידליב. ההתרחקות מרוסיה יכולה להיות מנוף לכניסה אמריקאית לזירה או לשיתוף פעולה של ארצות הברית עם רוסיה.

המלצות

- **קידום משא ומתן ישראלי-פלסטיני וקידום הסכם כלכלי אזורי.** יש לקדם משא ומתן ישראלי-פלסטיני במקביל למאמץ להשיג הסכם אזורי לשילוב כלכלת ישראל עם כלכלות מצרים, ירדן, הרשות הפלסטינית וכן יוון וקפריסין – במיוחד בתחומי המים, הגז, החקלאות, התיירות והתעשייה.
- **יצירת גוף מתכלל לשיתופי פעולה אזוריים.** יש להסמיך גוף לאומי אחד אחראי שיתכלל את הקשרים עם מדינות במזרח התיכון ויתווה אסטרטגיה לאומית לקידום שיתופי פעולה אזוריים.
- **קידום בריתות ושיתופי פעולה אזוריים למקרי חירום ובהם אסונות טבע.** יש לחתור להיערכות אזורית למתן סיוע הדדי במקרה של אסון טבע.
- **קידום הסכמי שלום ושכנות טובה.** יש לחזק ולהעמיק את הסכמי השלום עם מצרים ועם ירדן.
- **יש להרחיב את העומק האסטרטגי של ישראל באמצעות העמקתם של שיתופי הפעולה האזוריים עם יוון ועם קפריסין ובאמצעות ניצול הזדמנויות לקידום היחסים עם טורקיה.**
- **יש להפעיל מנגנוני תיאום עם גורמים בינלאומיים** שלהם השפעה על השקעות ועל סיוע כלכלי למדינות האזור.
- **יש להשקיע בהזדמנויות** לשיתופי פעולה אזוריים בחסות גורם בינלאומי או מדינה מערבית. לדוגמה, יש לחתור להרחבת שיתוף הפעולה הצבאי בים התיכון במסגרת נאט"ו – שיתוף פעולה שיכלול גם התמודדות אזורית עם משברים ודיונים בסוגיות מרכזיות שונות כמו תפקיד הצבא במשברים אזרחיים.
- **חיזוק היחסים המיוחדים עם ארצות הברית.** יש לקדם שיפור של הסכם היחסים המיוחדים מ־2012 כך שיכלול תמיכה אמריקאית בברית אזורית ובשיתופי פעולה אזוריים.
- **קידום הפרויקט "מסילות לשלום".** יש להניח רשת מסילות כדי ליצור חיבור יבשתי בין ישראל לבין ירדן ומדינות המפרץ.