

1 בנובמבר 2020

חצי יובל ל'תהליך ברצלונה':

האם החזון הים תיכוני אכן התממש?

אופיר וינטר

בנובמבר 1995 נוסד 'תהליך ברצלונה' במטרה לחזק את האינטגרציה בין מדינות הים התיכון. בהמשך לתהליך זה, ובניסיון לתקן את פגמיו, הוקם ביולי 2008 'האיחוד למען הים התיכון' (UfM) כמסגרת בין-ממשלתית רחבה, בה חברות 43 מדינות, ביניהן ישראל. לאחר התחלה הססנית, גיבש הגוף האזורי החדש בהדרגה את זהותו הארגונית ורשם הישגים, ובכלל זה קידום עשרות פרויקטים בערך כולל של מיליארדי דולרים בתחומי התעסוקה, החינוך, הסביבה, האנרגיה והאקלים. עבור ישראל מהווה הארגון אפיק בעל פוטנציאל חיובי, אך עד כה תרומתו המעשית לשיפור מיצובה האזורי נותרה שולית. ההזדמנויות המוצעות לישראל במסגרת האיחוד למען הים התיכון כוללות השתלבות בפיתוח המרחב האזורי דרך פרויקטים משותפים, הרחבת מנעד יחסיה עם מדינות אירופה ועם מדינות ערב – ביניהן גם מצרים וירדן, שמישור היחסים עמן צר ומוגבל – ואף הידוק נוסף בקשרים עם שותפות השלום הטריטוריות במפרץ, אשר משתתפות במימון מגוון פרויקטים בחסות הארגון. לשם מיצוי ההזדמנויות על ישראל להתוות מדיניות ים תיכונית כוללת, להגדיר גורם מתכלל שיהיה אחראי לקשר בין הממשלה למגזרים הלא-ממשלתיים הרלבנטיים, ולהקצות משאבים וכוח אדם רבים יותר לפעילותה בארגון.

חופי הים התיכון משתרעים על פני 22 מדינות שחולקות היסטוריה בת אלפי שנים של סחר הדדי, כיבושים, הגירה והתיישבויות. "הים תיכוניות", לעומת זאת, היא תפיסה שיסודותיה הרעיוניים טמונים בספרות היפה ובמחקר של המאות ה-19 וה-20, ולפיה המרחב הים תיכוני מהווה יחידה גיאוגרפית, היסטורית ותרבותית מוגדרת, תחומה ומובחנת. הנחת היסוד שבבסיס תפיסה זו היא, שהים התיכון הוא מערכת ששלל חלקיה מקיימים ביניהם זיקות גומלין עמוקות, ושהתרבויות והעמים השוכנים לחופיו חולקים מכנים משותפים המקנים להם אופי ייחודי. חסידי הרעיון הים תיכוני נוהגים לדבר על אודות "טיפוס ים תיכוני", המתאפיין בערכים, בתכונות ובמנהגים המייחדים אותו. בעיני חלקם אף מסמלת הים תיכוניות כמיהה נוסטלגית לפלורליזם דתי ותרבותי, שאפיין בעבר חלק מהאינטראקציות האנושיות שהתקיימו בערי הנמל של הים התיכון, ושיש לחתור לתחייתו.¹

הרעיון הים תיכוני זכה לראשונה למיסוד פוליטי פורמלי בנובמבר 1995, לפני חצי יובל, במסגרת 'השותפות האירופאית-ים תיכונית' (EMP), המוכרת גם בשם 'תהליך ברצלונה'. יוזמה זו שמה לה למטרה להדק את הקשרים בין מדינות אירופה למדינות הים התיכון, ונטלו בה חלק 27 מדינות (15 מדינות האיחוד האירופי דאז, לצד 12 מדינות מחוץ לאיחוד האירופי, אשר מרביתן מאזור דרום הים התיכון: ישראל, מצרים, אלג'יריה, תוניסיה, טורקיה, ירדן, לבנון, מלטה, מרוקו, סוריה, קפריסין, הרשות הפלסטינית, וכן לוב - במעמד משקיפה).

הרקע להשקתו של תהליך ברצלונה היה סיום המלחמה הקרה והתעצבות סדר עולמי חדש, שבו ארצות הברית נתנה את הטון והדמוקרטיה הליברלית המערבית הסתמנה כרעיון הגמוני. מדינות האיחוד האירופי יזמו את הקמת המסגרת המשותפת כדי לעודד רפורמות במדינות דרום הים התיכון ולקדם פרקטיקות וערכים של דמוקרטיה, זכויות אדם, שוויון זכויות וממשל תקין, מתוך אמונה שאלה יתרמו למודרניזציה, לקדמה וליציבות האזורית הכוללת. בנוסף, תהליך ברצלונה היה פרי מפירותיהם של ועידת מדריד, הסכמי אוסלו והסכם השלום בין ישראל לירדן - התפתחויות שאפשרו לישראל ולמדינות ערב לשבת יחדיו סביב "השולחן הים תיכוני", והחלישו כוחות רדיקליים שהתנגדו לרעיון.²

נדבך נוסף לקשר בין מדינות האיחוד האירופי למדינות הים התיכון נבנה במארכס 2003 עם השקת 'מדיניות השכנות האירופית' (ENP), שכללה תוכניות פעולה דיפרנציאליות לקידום היחסים בין האיחוד האירופי למדינות שכנות שאינן חברות בו. הקמת זרוע בילטרלית המוקדשת לקידום קשרים נפרדים בין מדינות האיחוד האירופי למדינות הים התיכון (לצד מדינות נוספות מדרום-מזרח אירופה והקווקז) העידה בין היתר על מגבלותיו של החזון הרב-צדדי שבבסיס תהליך ברצלונה.

מתהליך ברצלונה לאיחוד למען הים התיכון

הגלגול הנוכחי והאחרון של תהליך ברצלונה הנו 'האיחוד למען הים התיכון' (Union for the Mediterranean, להלן: UfM), אשר הוקם ביולי 2008 בפריז ביוזמת נשיא צרפת דאז, ניקולא סרקוזי. ה-UfM הוא מסגרת בין-ממשלתית ים-תיכונית רחבה, שבה חברות 43 מדינות (28 מדינות האיחוד האירופי ו-15 מדינות שאינן חברות בו). למרות שהארגון מייצג אוכלוסייה בת קרוב למיליארד נפש, הוא מעסיק במטהו בברצלונה כמה עשרות עובדים (הממומנים ברובם על ידי המדינות השולחות) ומסתמך על תקציב תפעולי של פחות מעשרה מיליון אירו לשנה. כמחצית מתקציב הארגון ממומן על ידי נציבות האיחוד האירופי, בעוד היתר ממומן על ידי המדינות החברות על בסיס וולונטרי. מטבע הדברים, המעמסה התקציבית נופלת ברובה על מדינות האיחוד האירופי. בעבר בלטה שבדיה בנדיבותה, אולם בשנים האחרונות התורמות העיקריות לארגון בתקציבים ובכוח אדם הן צרפת, גרמניה, איטליה וספרד.³

ה-UfM הוקם בהמשך ישיר לתהליך ברצלונה במטרה לשמור על רוחו, תוך מימוש אפקטיבי יותר של יעדיו המקוריים: חיזוק האינטגרציה בין מדינות צפון ודרום הים התיכון דרך קידום דיאלוג פוליטי, ביטחוני ואזרחי; עידוד שיתופי פעולה בתחומי הכלכלה, הסחר והתרבות; עיצוב המרחב הים תיכוני כאזור של שלום, יציבות, ביטחון ושגשוג. בפועל, יעדים אלה לא התגשמו במידה המיוחלת במסגרת תהליך ברצלונה, כאשר הפערים בין מדינות צפון ודרום הים התיכון נותרו עמוקים במדדים כלכליים - צמיחה ומאזני סחר, והאינטגרציה האזורית לא התקדמה כמצופה. מבקריו של תהליך ברצלונה הצביעו על שורת פגמים הדורשים תיקון במסגרת ה-UfM:

ראשית, תהליך ברצלונה אימץ נקודת מבט א-סימטרית, שנתפסה כמוטה לטובת מדינות צפון הים התיכון, משרתת בעיקר את האינטרסים של מדינות האיחוד האירופי ומותירה את מדינות דרום הים התיכון בתחושה שאינן חברות שוות מעמד, אלא "אורחות" במיזם. לעומת זאת, ה-UfM חתר

ליישם עיקרון של 'בעלות משותפת' (Co-Ownership) תוך יצירת מערכת יחסים שוויונית יותר, שבאה לידי ביטוי בהנהגה משותפת של הארגון, באחריות משותפת ובקבלת החלטות בקונצנזוס ובאיזון רב יותר בין מדינות האיחוד האירופי ליתר המדינות החברות. מזכירות ה-UfM נותרה בברצלונה, אך יש לו שני נשיאים, האחד ממדינות צפון הים התיכון והשני ממדינות דרום הים התיכון, ומזכ"ל ממדינות הדרום. באופן זה, הארגון אמור להשרות על חברותיו תחושה של לכידות, לעודד פעולה משותפת ולהגביר את ההרמוניה והסולידריות האזוריות.

שנית, תהליך ברצלונה עורר מתחים בין מדינות צפון ודרום הים התיכון סביב שאלת קידום הדמוקרטיה, נושא שנתפס בקרב מדינות אוטוריטאריות בדרום הים התיכון כהתערבות בוטה בענייניהן הפנימיים. לעומת זאת, ה-UfM מתרחק מעיסוק בענייניהן הפנימיים של המדינות החברות. הארגון אימץ גישה פרגמטית, ריאליסטית ומעשית, ושם את יתרונו על קידום פרויקטים אזוריים רוחביים בשיתוף פעולה עם המדינות החברות הנוגעות בדבר.

שלישית, הדיאלוג בתקופת תהליך ברצלונה נפגע מהמתיחויות בין חלק מהמדינות החברות וממשברים פוליטיים חיצוניים, דוגמת הסכסוך הישראלי-פלסטיני ופיגועי 11 בספטמבר, אשר הקשו מאוד על קידום אפיקי פעולה קונסטרוקטיביים. לעומת זאת, ה-UfM מתרחק מעיסוק בסכסוכים פוליטיים ובנושאים שנויים במחלוקת, ומתמקד בפרויקטים חוצי מדינות המשקפים אינטרסים קונקרטיים משותפים בתחומי הכלכלה, החברה, התשתיות והמשאבים.

ייסורי הלידה של 'האיחוד למען הים התיכון'

על אף הבשורה הגלומה ב-UfM, הישגיו הראשוניים לא עמדו בציפיות המוקדמות. שנותיו הראשונות התאפיינו בקיפאון, בפעילות מקוטעת ובפרויקטים שלא התרוממו. לאחר ההשקה החגיגית בפריז ב-2008 ניכר קושי לארגן מפגשים רמי דרג בין המדינות החברות. קונפליקטים אזוריים בין ישראל לפלסטינים (בעיקר מבצע 'עופרת יצוקה' בזירת רצועת עזה בדצמבר 2008-ינואר 2009) ובין טורקיה לקפריסין, המשיכו להעיק על פעילות הארגון. כן התגלעו קשיים בגיוס תקציבים לפעילותו עקב המשבר הכלכלי העולמי שפרץ ב-2008. עוד העיבו על הארגון בעיות מבניות הנוגעות למנגנון הפעולה המורכב שעוצב למענו, ובהן הצורך בהשגת קונצנזוס לאישור החלטותיו.⁴

גם הניסיון ליצור תחושה של שותפות ושוויוניות לא עלה יפה בתחילה. הא-סימטריה בקרב המדינות החברות נמשכה ב-UfM, גם אם לבשה צורות חדשות: חלק מן המדינות הובילו את הארגון (למשל מצרים, צרפת וספרד), בעוד אחרות חשו פחות מעורבות (למשל טורקיה והמדינות האדריאטיות).⁵ מעל הכול, גם בתצורה המחודשת נראה היה שהארגון מתקשה לרשום הישגים ממשיים ובעלי נראות, ומגדיר יעדים כלליים במקום לאמץ תוכניות פעולה ממוקדות ושימושיות.⁶

'האביב הערבי' שפרץ בשלהי 2010 הציב סימן שאלה מחודש על המכנים המשותפים הראויים לחבר בין חלקי הים התיכון - אינטרסים משותפים בלבד או גם קידום ערכים דומים וזהות משותפת.⁷ המהפכות ומלחמות האזרחים במזרח התיכון העלו על סדר היום האזורי אידיאלים ליברליים של חירות ודמוקרטיה וקריאות לסולידריות אירופאית מצד כוחות המחאה, ואף הובילו להשעיית חברותה של סוריה בארגון. הן גם הבליטו את חולשתו הפוליטית של ה-UfM, אשר התקשה לספק

פתרונות לבעיות היסוד החברתיות-כלכליות שהניעו את הטלטלות בעולם הערבי, כגון עידוד השקעות, יצירת מקומות תעסוקה, הגירה, חינוך ומחקר, מים, חקלאות וביטחון תזונתי.⁸

התעצבות אופיו של הארגון

לאחר קשיי ההתאקלמות של השנים הראשונות, החל ה-UfM להפנים את מעלותיו וחסרונותיו, לעצב את זהותו הארגונית ואף לרשום הישגים. האתגר שעמד בפניו היה בנייה של היכולת לקדם פרויקטים מעשיים ושימור תחושות מחויבות ועניין בקרב המדינות החברות, חרף מגבלותיו הפוליטיות, התקציביות והמבניות. העיסוק העקר בסכסוכים פוליטיים וניסיונות הסרק לדרוש ממדינות אוטוריטריות לשנות את דרכן התחלף בהדרגה באוריינטציה כלכלית. בנוסף, במקום להוביל בעצמו פרויקטים עתירי תקציב, החליט הארגון להתמקד בהענקת 'תו איכות' (label) לפרויקטים צנועים יותר, אשר על בסיסו יוכלו יוזמיהם לגייס מימון מקרנות הון חיצוניות. מעבר לכך, ה-UfM משמש מסגרת לשיח בין-תרבותי ולשיח פוליטי ומקצועי בהשתתפות שרים, דיפלומטים, מומחים ופעילי חברה אזרחית בנושאי עניין משותפים וביניהם עיור, הגירה, תחבורה, סביבה, תעסוקה וחינוך.

ואכן, כלי הפעולה האפקטיבי ביותר שבידי ה-UfM הוא סימון פרויקטים ים תיכוניים ב'תו איכות', המעיד על תוחלתם הגבוהה והופך אותם לאטרקטיביים יותר להשקעה עבור תורמים. תו האיכות הפך את הארגון לפלטפורמה למיתוג פרויקטים ולשיווקם, גם בלי ליישם בכוחות עצמו. הפרויקטים המאושרים מפוקחים על ידי הארגון, אך מוצאים לפועל על ידי יזמים מהמגזר הפרטי והציבורי. דרך הפרויקטים מצליח ה-UfM לממש את ייעודו המקורי - קידום פיתוח ואינטגרציה אזוריים, חיזוק תחושת הבעלות המשותפת ועידוד שיח בין המדינות החברות לארגונים לא ממשלתיים. בשונה מתהליך ברצלונה, המסר של הארגון – אשר מגדיר את אישיותו – הוא פרגמטיזם חיובי, שבא לידי ביטוי בהתמקדות במצוי האפשרי במקום ברצוי הבלתי אפשרי.⁹

החלטה על הענקת תו איכות לפרויקטים ועל אישורם מתקבלת לאחר לימוד פרטיהם, ומותנית בכך שהאיחוד מגיע למסקנה שהם בני קיימא מבחינה כלכלית עבור משקיעים ציבוריים ופרטיים פוטנציאליים.¹⁰ שלבי ההוצאה לפועל של פרויקטים כוללים תכנון, אישור, גיוס תקציבים, איתור שותפים ומעקב אחר היישום.¹¹ הקריטריונים למתן תו איכות הם נראות, ישימות ושימושיות, והפרויקטים נבחרים בהתאם לתרומתם לרווחת עמי האזור, לעידוד תנועת אנשים וסחורות ולהגברת האינטגרציה האזורית.¹² בשנותיו הראשונות התמקד הארגון במיזמי דגל שאפתניים בעלויות של מאות מיליוני דולרים, שנועדו לשאת ערך שיווקי וסמלי, כגון הקמת מתקני התפלה ברצועת עזה וייסוד אוניברסיטאות ים תיכוניות. אולם ככל שחלפו השנים, ושהתעצב אופיו של הארגון, הוא העדיף להתמקד בפרויקטים צנועים וישימים יותר, שקל יותר לגייס עבורם את המימון.¹³

תחומי עיסוק מרכזיים

עם הקמת ה-UfM ב-2008 הוגדרו לארגון שש חטיבות העוסקות בשישה תחומים בעלי נראות גבוהה, אשר תוכניהם נקבעים על ידי המזכירות בברצלונה: פיתוח כלכלי ותעסוקה (כולל קידום יוזמות קטנות ובינוניות); השכלה גבוהה ומחקר (כולל הקמת מוסדות השכלה ים תיכוניים);

נושאים חברתיים ואזרחיים (כולל הגנה אזרחית); מים, סביבה וכלכלה כחולה (כולל שמירה על ניקיון מי הים התיכון); פיתוח תעבורתי ועירוני (כולל יצירת נתיבים ימיים ויבשתיים בין המדינות); אנרגיה ואקלים (כולל פיתוח מקורות אנרגיה חלופיים).¹⁴

פרסומי היח"צ של ה-UfM מתמקדים מטבע הדברים בהצלחות ובהישגים שרשם הארגון ולא במגבלות ובקשיים שעמם הוא מתמודד. לפי דו"ח המסכם את פעילותו בין 2008-2018, בעשור הראשון לקיומו ערך הארגון מעל 25 מפגשים בדרג מיניסטריאלי, הקים 12 במות מומחים אזרחיות, ארגן יותר מ-300 פורומים של דיאלוג וחיבר מעל 25,000 בעלי עניין משותף מרחבי האזור. יתרה מכך, בתקופה זו הוא עמד מאחורי 54 פרויקטים בשווי כולל של 5.6 מיליארד דולר במגוון רחב של נושאים, החל מתשתיות עירוניות, דרך שוויון מגדרי וכלה ביצירת מקומות תעסוקה. עד 2018 לפחות 15 מהפרויקטים הגיעו לקו הגמר, ונהנים מהם מאות אלפי בני אדם.¹⁵

בין הפרויקטים הבולטים של הארגון ניתן לציין את 'היוזמה הים תיכונית לתעסוקה' (Med4Jobs) שהושקה ב-2013 ופועלת לקדם גישה אזרחית אינטגרטיבית ליצירת מקומות עבודה, להגביר תעסוקה בקרב צעירים ונשים ולעודד יזמות ופיתוח בקרב המגזר הפרטי. במסגרתה מוענק תו איכות למיזמים המקדמים מענה לשיעורי האבטלה הגבוהים בדרום ובמזרח הים התיכון, בעיקר עקב חוסר הלימה בין ההכשרה המקצועית של העובדים לצרכי השוק, ולפרויקטים התומכים בסינרגיה של עסקים קטנים ובינוניים ותורמים לאינטגרציה האזורית.¹⁶

דוגמה למיזם כזה הוא 'האוניברסיטה האירופאית-הים תיכונית בפאס שבמרקו' (The Euromed University of Fes), ששמה לה למטרה להכשיר דור צעיר בעל פרופיל ים תיכוני שיוכל לתרום לפיתוח אינטגרטיבי של הים התיכון ולהגביר צמיחה כוללת באזור. הקמת האוניברסיטה אושרה ב-2012, היא נפתחה ב-2014 ובשנות פעילותה הראשונות נרשמו אליה 2,000 סטודנטים ממדינות שונות. האוניברסיטה פועלת לקידום דיאלוג, מגע בין-תרבותי, החלפת ידע, שיתוף פעולה מחקרי ואינטגרציה אזרחית. בנייתה תושלם ב-2021, והיא אמורה לכלול ב-2024 7,000 סטודנטים ו-650 אנשי צוות.¹⁷

בתחום האנרגיה המתחדשת הקים ה-UfM מסגרת בשם SPREF (SEMed Private Renewable Energy Framework) התומכת במיזמים לפיתוח אנרגיות ירוקות במצרים, בירדן, במרוקו, בתוניסיה ובלבנון, על ידי עידוד משקיעים פרטיים לממן פרויקטים ולהגיש סיוע טכני למימושם.¹⁸ עוד בתחום האנרגיה תומך הארגון בפרויקט להקמת טורבינות רוח בירדן, אשר אמורות לספק בעתיד כ-3 אחוזים מהחשמל בממלכה.¹⁹ מיזם נלווה, צנוע יותר, מעניק קורסים מקוונים חינמיים בנושאי אנרגיה לאנשי מקצוע ברחבי האזור.²⁰

נוכח מגפת הקורונה, זיהה ה-UfM הזדמנות לחיזוק מעמדו כפלטפורמה אזרחית להתמודדות עם המשבר ולהובלת תהליכי ההתאוששות הצפויים בעקבותיו. לדברי מזכ"ל הארגון, נאצר כאמל, המשבר הדגים את החיוניות שבאימוץ דפוסי חשיבה אזרחיים, הבהיר את הצורך בהגברת החוסן האזורי נוכח מגיפות או משברי אקלים עתידיים והדגיש את החשיבות של פיתוח יכולות הסתמכות עצמיות בכל מדינה בפרט ובאזור הים התיכון בכלל.²¹ כאמל הצהיר על הירתמות הארגון למאמצים למציאת תרופה וחיסון לוירוס הקורונה ולהחלפת ידע רפואי, ועל תמיכתו בפרויקטים שיסייעו

ליצור מקומות תעסוקה, לעודד סחר, להגביר את הצמיחה, לקדם הדיגיטציה ולצמצם את נזקי המשבר.²²

לצד "מחצית הכוס המלאה", ה-UfM עודנו נתון לביקורות המתמקדות בזו שנתרה ריקה: ראשית, היותו ארגון בין-ממשלתי שמדיניותו נקבעת "מלמעלה למטה", במעורבות ממשלתית אינטנסיבית ומעורבות דלה מצד ארגונים לא ממשלתיים, שאינם נהנים מהשפעה ישירה ופורמלית במסגרתו. אופי בין-ממשלתי זה נובע בין היתר מכך שמשטרים אוטוריטאריים בדרום הים התיכון נרתעים ממעורבות שחקנים אזרחיים הנמצאים מחוץ לשליטת המדינות. ביטוי נוסף לאופי ממשלתי זה הוא העדפת המדינות החברות למנות לתפקידי מפתח בארגון דיפלומטים, במקום אנשי מקצוע מתחומי המומחיות שעליהם הם מופקדים; שנית, תקציבו הדל של הארגון מוביל למחסור במשאבים, ולא מאפשר לו למלא בעצמו את הייעוד של קידום פרויקטים. לפיכך, הוא נאלץ להסתפק באימוץ פרויקטים קטנים, שחלקם היו מתקיימים גם בלעדיו. בנוסף, הצלחת הפרויקטים הממותגים מותנית במחויבות וביכולת ההוצאה לפועל של יוזמיהם יותר מאשר בארגון עצמו; שלישית, סכסוכים וחילוקי דעות פוליטיים עודם מקשים לעתים קרובות על השגת הסכמות בין המדינות החברות, הן סביב תוכן הצהרות הסיכום המשותפות של מפגשי שרי החוץ והן סביב תכני הפרויקטים המשותפים.²³

חשיבות ה-UfM עבור ישראל

הים התיכון הפך בשנים האחרונות למרחב בעל חשיבות גוברת להתקרבות בין ישראל לשכנותיה ההלניות והערביות, אשר חולקות עמה עניין משותף בעיצוב סביבה של יציבות, שגשוג ושלוש. התפתחות זו באה לידי ביטוי בהקמת 'פורום הגז של מזרח הים התיכון' (EMGF), שישראל היא אחת ממייסדותיו לצד מצרים, יוון, קפריסין, איטליה, ירדן והרשות הפלסטינית. בראייה היסטורית, ה-EMGF משקף נקודת שיא במגמה שהחלה ב-1995 עם השקת תהליך ברצלונה, אז התאפשר לישראל לשבת לראשונה לצד מדינות ערב במסגרת אזורית משותפת ולנהל עמן שיח ישיר בנושאים אזוריים. הקמת ה-EMGF והמתיחות הגוברת במזרח הים התיכון בין חברות ה-EMGF לבין טורקיה, לא העיבו עד כה על תפקוד ה-UfM ועל מעמדו. בה בעת, עצם הצורך בארגון תת-אזורי חדש בתחום הגז מדגים את מגבלות היסוד הטמונות במסגרת רב-צדדית רחבה דוגמת ה-UfM.

כן משמש ה-UfM מאז שנוסד ב-2008 במה למפגשים, לדיאלוג ולשיתופי פעולה סביב אינטרסים מגוונים בין ישראל למדינות ים תיכוניות, כולל ערביות, עם חלקן, בפרט מצרים וירדן, יש לה יחסי שלום "צוננים" ועם אחרות, דוגמת אלג'יריה, תוניסיה ולבנון, אין לה יחסים רשמיים כלל. יתרה מכך, לישראל ידע וניסיון בכמה מנושאי המיקוד של ה-UfM, דוגמת אנרגיות מתחדשות, מדע וסביבה, והיא יכולה ואף מעוניינת למלא תפקיד פעיל וקונסטרוקטיבי בפיתוח האינטגרציה האזורית.

חרף הפוטנציאל הרב שמוצאת ישראל במרחב הים תיכוני, תרומתו של ה-UfM ליחסיה האזוריים נותרה עד כה מועטה. סיבה אחת לכך היא אופיו הבין-ממשלתי של הארגון, שמגביל מראש את יכולתו לסייע לפיתוח היחסים בין החברות האזרחיות והעמים.²⁴ סיבה שנייה, היא העדפת הארגון

למיתוג פרויקטים במדינות עניות בדרום הים התיכון ולא בישראל.²⁵ סיבה שלישית, מרכזית אף יותר, היא הסייגים שמדינות ערב עודן מטילות על הקשרים עם ישראל, והזיקה המסורתית שיצרו בין הנורמליזציה למדיניות הישראלית בנושא הפלסטיני. עמדה זו בלטה בעיקר בשנים הראשונות לקיום הארגון, כאשר מפגשי פסגה בדרגי מנהיגים ושרים הושעו בעקבות מבצע 'עופרת יצוקה', וחילוקי דעות בין ישראל לרשות הפלסטינית הובילו לעיכובים בגיבוש אסטרטגיות אזוריות משותפות.²⁶

טלטלות 'האביב הערבי' שינו את סדרי העדיפויות האזוריים, והפיגו במקצת את האווירה הביקורתית כלפי ישראל גם במסגרת ה-UfM. כיום רק מקצת הדיונים מוקדשים לנושאים פוליטיים, והסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא רק אחד מני נושאים רבים שעולים בהם. חשיבותן של סוגיות כמו הגירה, טרור, תעסוקה ואקלים גברה, והן זוכות לתשומת לב רבה משלו.²⁷ בה בעת, הרתיעה הערבית מנורמליזציה עם ישראל עודנה קיימת, גם אם במינונים פחותים, וממשיכה להקשות על קידום שיתופי בין הצדדים במסגרת הארגון, בעיקר בפרויקטים בעלי נראות גבוהה. בנוסף, מאחר שהארגון נדרש לקבל החלטות בקונצנזוס, בידי כל מדינה יש זכות וטו על פרויקטים בשיתוף ישראל, וכל פרויקט מחייב השגת הסכמות ישראליות-פלסטיניות וישראליות-ערביות מוקדמות, טרם הבאתו להצבעה.²⁸ מציאות זו הובילה בעבר בכמה הזדמנויות לסיכול יוזמות ישראליות בארגון.²⁹

סיבה נוספת שהגבילה את תרומתו של ה-UfM לישראל קשורה להשקעה הנמוכה שלה עצמה בארגון בכסף ובכוח אדם. תרומתה של ישראל לתקציב הארגון אינה סדירה, ומאז 2016 היא בחרה לא לשגר למטה בברצלונה נציג מטעמה. עם הקמתו ב-2008 ישראל ומדינות ערב הגיעו להסכמה על מינוי סמזכ"ל ישראלי, בתמורה להשתלבות הליגה הערבית במעמד של משקיפה בארגון. ואומנם, בשנים 2010-2016 כיהן פרופ' אילן חת כסמזכ"ל ה-UfM לחינוך ומחקר מטעם ישראל, אלא שמאז סיום תפקידו ויתרה המדינה על מינוי נציג חדש בברצלונה, והקשר עם הארגון מתבצע על ידי המחלקה לארגונים אירופאיים במשרד החוץ בירושלים. ההחלטה נובעת משיקולים כלכליים: ההערכה הישראלית שהעלות הפיננסית שבשיגור נציג קבע אינה מצדיקה את התועלת, ושניתן להסתפק בהשתתפות שרים, דיפלומטים ואנשי מקצוע ישראלים במפגשים תקופתיים של הארגון.

משיחות עם גורמים ב-UfM עולה כי ישראל נתפסת בארגון כשחקנית קונסטרוקטיבית. תקופת כהונתו של פרופ' חת זכורה לחיוב, בעיקר הודות לתרומתו להקמת האוניברסיטה במרוקו, ולקשרים הבינאישיים שרקם עם עמיתיו ממדינות האזור במהלכה. מיזם נוסף שהוביל חת בישראל עצמה, וזכה ב-2016 לתו איכות ולמימון בסך 11.8 מיליון אירו מטעם ממשלת ישראל וקרנות אירופאיות, הנו בית הספר הבינלאומי למזרח הים התיכון (EMIS) בכפר הירוק, המעניק תעודות בגרות בינלאומיות. השיעורים בבית הספר מתנהלים באנגלית (עברית וערבית נלמדות כשפות שניות), ולומדים בו כ-190 תלמידי כיתות י"ב מאזור הים התיכון ומחוצה לו, כולל 20 אחוזים ממדינות ערב. הפרויקט נועד לתרום לחינוך דור צעיר ויצירתי באזור הים התיכון ולהנחיל לו תחושת שייכות אזורית.³⁰

תחום נוסף שמקדם ה-UfM, והוא רלבנטי לישראל, הנו מים. בדצמבר 2018 אימץ הארגון מסמך העוסק בסדר יום אזורי לקידום נושא המים ובאסטרטגיה פיננסית ליישומו.³¹ זאת ועוד, במחצית

הראשונה של העשור הנוכחי אמור לקום בחסותו מתקן להתפלגת מי ים עבור תושבי רצועת עזה, אשר סובלים ממחסור חריף במים מתוקים, תוך שיפור תשתיות הובלת המים ברצועה. הפרויקט התעכב במשך שנים בשל עלותו הגבוהה (562 מיליון אירו), כאשר כמחצית המימון מגיעה ממדינות המפרץ ויתרתו מהנציבות האירופית, מצרפת, מספרד וממקורות נוספים. עד כה הובטחו לפחות 85 אחוזים מהתרומות לפרויקט, לו שותפים הרשות הפלסטינית, הנציבות האירופית (EC), בנק ההשקעות האירופי (EIB), בנק הפיתוח האסלאמי (IDB) והבנק העולמי (WB). מעבר לתועלתו הישירה, הפרויקט נועד למנוע סכסוכי מים, להגביר יציבות, להכשיר תנאים ליישום פתרון שתי המדינות, לסייע לפיתוח התעשייה והחקלאות, ליצור מקומות תעסוקה ולמנוע משבר הומניטרי ברצועת עזה.³²

בנוסף, הפרויקטים שמקדם ה-UfM עשויים לשמש בסיס לקידום שיתופי פעולה בין ישראל למצרים ולירדן, בהמשך לתנופה המורגשת בשנים האחרונות ביחסיהן בתחום הגז. מצרים רואה בארגון פלטפורמה בינלאומית חשובה לחיבורים עם מדינות האיחוד האירופי על בסיס אינטרסים מדיניים, ביטחוניים וכלכליים משותפים, מתוך חתירה ליציבות, לשגשוג ולקדמה. שגריר מצרים בלונדון לשעבר, נאצר כאמל, נבחר ב-2018 כמזכ"ל הארגון וחזק את זיקתה כלפיו. הודות לארגון נהנית מצרים משורת פרויקטים במגוון נושאים, בהם עידוד סחר חופשי, יצירת מקומות תעסוקה, הכשרה תעסוקתית לבני הדור הצעיר, טיפוח השכלה גבוהה, התמודדות עם מצוקת מים, פיתוח מקורות אנרגיה ודיגיטציה.³³ נשיא מצרים, עבד אל-פתאח א-סיסי, הודיע בדצמבר 2019 על תכנית לפיתוח אזור 'אירופאי-ים תיכוני' להשכלה גבוהה בעיר אל-עלמין אל-ג'ידדה הנבנית ממערב לאלכסנדריה. בעיר מתוכננים מיזמים טכנולוגיים, תיירותיים ועסקיים בפיקוח ה-UfM. בנוסף, בבירה המנהלית החדשה של מצרים אמור לקום מרכז מדעי מתקדם, אף הוא בחסות הארגון.³⁴

אשר ליחסי ישראל-ירדן, הממלכה מקדמת מאז 2013 במסגרת ה-UfM את פרויקט 'רשת הרכבת הירדנית', אשר נועד ליעל ולהוזיל את התחבורה בתוך ירדן ובינה לבין מדינות אחרות באזור. באופן תיאורטי, פרויקט זה עשוי להשתלב בעתיד עם הפרויקט הישראלי 'מסילות לשלום אזורי', שאם אכן ייצא לפועל, אמור לכלול קו רכבת בין ישראל למדינות המפרץ דרך ירדן. תוואי הקו הראשי המתוכנן במסגרת רשת הרכבת הירדנית עובר אומנם מצפון לדרום, מגבול סוריה לנמל עקבה, דרך רבת עמון. עם זאת, החזון ארוך הטווח של הפרויקט הוא יצירת חיבור שיגיע לטורקיה ולאירופה מצד אחד ולמדינות המפרץ מצד אחר, באופן שיגביר את נגישותה של ירדן לאזור הים התיכון ויעניק למגזר העסקי בירדן הזדמנויות כלכליות חדשות.³⁵ עלות הפרויקט מתקרבת ל-400 מיליון אירו, והוא ממומן ברובו על ידי משרד התחבורה הירדני וממשלת סעודיה.³⁶

סיכום והמלצות

ה-UfM הפך במהלך העשור החולף לגוף בעל זהות מגובשת המסייע לקידום פרויקטים, אך תרומתו המעשית לאינטגרציה הים תיכונית הכוללת עודנה מוגבלת. הארגון בחר להתמקד באינטרסים אזוריים משותפים בנושאים "רכים", בדגש על מיתוג פרויקטים קטנים ובינוניים, ולהימנע מעיסוק בנושאים פוליטיים וביטחוניים "קשים" ומעוררי מחלוקת ובפרויקטים עתירי תקציב. באופן זה הצליח הארגון להגדיר את הערך המוסף הייחודי לו, מתוך הכרה בחולשותיו ובחוזקותיו, ואף רשם

כמה הצלחות מעשיות. בה בעת, מאפייני הארגון תוחמים מראש את גבולות השפעתו, והוא עדיין נדרש להצדיק את קיומו ולהיאבק על הכרה במעמדו ובחשיבותו בקרב המדינות החברות.

לצד השיפור שחל במיצובו, ה-UfM ממשיך להתמודד עם שורה של קשיים: תקציבים נמוכים שאינם מאפשרים מימון והוצאה לפועל של פרויקטים עצמאיים, ללא תלות בחיבורים לשחקנים חיצוניים; סכסוכים ומתחים בין המדינות החברות המעיבים על האמון הדדי ביניהן ועל יכולתן לגבש פעולה משותפת, בפרט כאשר כל החלטה מחייבת קונצנזוס; מעורבות מצומצמת מצד ארגונים לא ממשלתיים בפעילות הארגון. יצוין כי מאז 2008 לא נערך כינוס של הארגון בדרג מנהיגי מדינות, אשר מעדיפים לא פעם לקדם נושאי עניין ים-תיכוניים משותפים בערוצים בילטרליים ורב-צדדיים אחרים, כולל מסגרות תת-אזוריות ייעודיות, למשל בתחום הגז והאנרגיה.

ועדיין, ה-UfM פותח בפני ישראל מגוון הזדמנויות בעידן של נורמליזציה גוברת והידוק הקשרים בין מדינות הים התיכון. הוא מאפשר לה חברות שווה ומוכרת במועדון אזורי הכולל מדינות אירופאיות לצד מדינות ערביות, שעם חלקן אין לה עדיין יחסים דיפלומטיים. בנוסף, ביכולתה לקדם דרכי דיאלוג ושיתופי פעולה עם מדינות האזור בנושאים "רכים", שחלקם אינם מקבלים מענה ביחסיה הדו-צדדיים עם אותן מדינות. הדבר נכון במיוחד לגבי מדינות ערב, כולל מצרים וירדן, שמישור יחסיהן עם ישראל עודנו צר ומוגבל בהיקפו, בתכנון ובמשתתפיו. נוכח "הסכמי אברהם" בין ישראל לאיחוד האמירויות ובחריין, ה-UfM עשוי אף לשמש פלטפורמה לחיזוק קשריה של ישראל עם מדינות המפרץ, אשר תורמות למגוון פרויקטים במזרח הים התיכון ובצפון אפריקה, ביניהם מתקן התפלת המים ברצועת עזה ורשת הרכבת הירדנית.

לשם מיצוי ההזדמנויות נדרשת ישראל לפעול בכיוונים הבאים: ראשית, גיבוש מדיניות ישראלית ים תיכונית כוללת, שתאפשר הרחבה של קשת האינטרסים המשותפים עם מדינות האזור; שנית, העמדת תשומות ישראליות רבות יותר לנושאים ים תיכוניים העומדים בלב העיסוק של הארגון, ביניהם סביבה, שינויי אקלים, אנרגיות מתחדשות, התפלת מים, ביטחון תזונתי, מדע ומחקר, תעסוקה וקידום צעירים; שלישית, הגדרת גורם ייעודי מתכלל במשרד החוץ, שיהיה אחראי על הקשר בין משרדי הממשלה הרלבנטיים לבין מגזרים כלכליים ואזרחיים לא-ממשלתיים שיוכלו להעמיד ידע, ניסיון והון ישראליים לטובת מיזמים ים-תיכוניים; רביעית, הקצאת משאבים פיננסיים וכוח אדם רבים יותר ל-UfM לשם חיזוק תפקידה של ישראל בארגון ובפרויקטים המקודמים במסגרתו. מאחר שמדובר בארגון בעל תקציב צנוע, כך גם ההשקעה הנדרשת להגברת ההשפעה בתוכו נמוכה יחסית.

לבסוף, על אף שה-UfM עוסק כיום פחות מאשר בעבר בסכסוך הישראלי-פלסטיני, הרי שסייגים פלסטיניים וערביים בנושא הנורמליזציה עדיין מגבילים את יכולתה של ישראל למצות את מלוא הפוטנציאל הגלום בארגון. בעוד ישראל נרמלה בעת האחרונה את יחסיה עם כמה מדינות בעולם הערבי, הרי שב-UfM עדיין שמורה לפלסטינים זכות וטו מכיוון שהחלטותיו מצריכות קונצנזוס. לפיכך, התקדמות בתהליך השלום עם הפלסטינים עודנה חיונית לפיתוח קשריה של ישראל במרחב הים תיכוני בכלל, ובמסגרת ה-UfM בפרט. בנוסף, בניית יחסי אמון עם הרשות הפלסטינית ושיתוף פעולה עמה בקידום מיזמים משותפים צפויים להקל על השגת הסכמות ישראליות-פלסטיניות בארגון, ואף לסלול את הדרך עבור מדינות ערביות ליטול בהם חלק או להשתתף במימונם.

* המחבר מבקש להודות לד"ר גליה לינדנשטראוס על הערותיה המפרות.

- ¹ יעקב שביט (עורך), "מבוא", *אנתולוגיה ים תיכונית* (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2004), עמ' 19-46.
- ² Mohammad El-Sayed Selim, "Egypt and the Euro-Mediterranean Partnership: Strategic Choice or Adaptive Mechanism?", *Mediterranean Politics* (1997), 2:1, 69-71.
- ³ Alfred Tovias, "The Union for the Mediterranean: The First Decade," *IEMed*, 69 (July 18, 2018), <https://www.iemed.org/recursos-compartits/pdfs/69-Tovias.pdf>
- ⁴ Rym Ayadi and Salim Gadi, "The Future of Euro-Mediterranean Regional Cooperation: The Role of the Union for the Mediterranean", *Papers IEMed* 7 (November 2011), pp. 7, 16-19, 25.
- ⁵ Timo Behr, "The Institutional Framework of the Union for the Mediterranean: Analysis and Suggestions," *IEMed* (2011), pp. 30-33.
- ⁶ Peter Miltner, "The Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership: A Comparative Analysis," *Natolin Best Master* (Thesis 02 / 2010), pp. 39-40, 74.
- ⁷ Senén Florensa, "Union for the Mediterranean: Challenges and Ambitions," *IEMed* (2010), pp. 58-67.
- ⁸ Bishara Khader, "The UfM: A Union of Projects... But Which Projects," *Euromed Survey* (2011), pp. 214-216.
- ⁹ ריאיון עם מריו גומז, נציג פורטוגל וחבר הקבינט של ה-UfM, ועם אל-מועתז עבאדי, נציג הרש"פ החבר בצוות האחראי על פרויקטים בתחום הסביבה והמים בארגון, 20.6.2019.
- ¹⁰ Tovias, "The Union for the Mediterranean: The First Decade."
- ¹¹ Ayadi and Gadi, pp. 21-22.
- ¹² Senén Florensa; Tovias, "The Union for the Mediterranean: The First Decade."
- ¹³ ריאיון עם מריו גומז ואל-מועתז עבאדי.
- ¹⁴ Roberto Aliboni and Fouad M. Ammor, "Under the Shadow of 'Barcelona': From the EMP to the Union for the Mediterranean," *Euromesco Paper* 77 (January 2009); Elistania Elistania, Farandy Nurmeiga and Agung Permadi, "Strategy to Strengthen Cooperation Between the European Union and the Mediterranean Countries Through the Union for Mediterranean (UfM)," *Global Jurnal Politik Internasional* 21(2) (December 2019), pp. 242-261.
- ¹⁵ "The 2018 Forum," *UfM*, (October 8, 2018), <https://ufmsecretariat.org/regional-forum-2018/>; Tovias, "The Union for the Mediterranean: The First Decade."
- ¹⁶ "Mediterranean Initiative for Jobs (Med4Jobs)," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/project/mediterranean-initiative-for-jobs-med4jobs/>
- ¹⁷ "Euromed University of Fes," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/project/the-euro-mediterranean-university-of-fez/>; "The Union for the Mediterranean: The First Decade," *IEMed Barcelona* (March 21, 2018), <https://www.youtube.com/watch?v=IXnJu4p7Dec&feature=youtu.be>; "Euromed University of Fes," <https://ufmsecretariat.org/project/euromed-university-of-fes/>; עוד קודם לכן, ביוני 2008, נוסדה האוניברסיטה האירופית הים-תיכונית בעיר הנמל פיראן שבסלובניה (EMUNI University) וקיבלה את חסות ה-UfM. האוניברסיטה עורכת כנס שנתי המוקדש לאתגרים ים תיכוניים, מוציאה כתב עת ומפעילה מרכז מחקרים העוסק בקידום היחסים בין מדינות אירופה למדינות ערביות ואסלאמיות: "EMUNI University," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/project/emuni-university/>
- ¹⁸ "SEMed Private Renewable Energy Framework 'SPREF'," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/project/semed-private-renewable-energy-framework-spref/>
- ¹⁹ "Tafila Wind Farm," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/09/TAFILA-WIND-FARM.pdf>
- ²⁰ "UfM Energy University by Schneider Electric," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/project/ufm-energy-university-by-schneider-electric/>
- ²¹ "What Will the Post-Pandemic World Look like in the Mediterranean Region?," *UfM*, July 1, 2020, <https://ufmsecretariat.org/what-will-post-pandemic-world-mediterranean-region/>
- ²² אבראהים עמרן, "מזכ"ל האיחוד למען הים התיכון UfM: מדינות אגן [הים התיכון] מתמודדות עם אתגר הקורונה ואנו מציעים סדנאות במטרה לחזק את מודעותם של האזרחים," אל-אהראם, 30 במרץ 2020, "UfM Member States Take Stock of UfM Activities ; <http://gate.ahram.org.eg/News/2390153.aspx> during the Pandemic and Discuss Challenges and Opportunities for the Recovery," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/som-22july2020/>
- ²³ Ayadi and Gad 23; ריאיון עם פרופ' אילן חת, לשעבר סמזכ"ל ה-UfM לחינוך ומחקר, 13.10.2020.

²⁴ Roberto Aliboni, Ahmed Driss, Tobias Schumacher and Alfred Tovias, "Putting the Mediterranean Union in Perspective," *EuroMeSCo Paper* 68 (June 2008), pp. 24-28.

²⁵ ריאיון עם אילן חת.

²⁶ Raffaella A. Del Sarto, "Plus ça Change? Israel, the EU and the Union for the Mediterranean," *Mediterranean Politics* 16: 1 (2011), pp. 117-134; Ayadi and Gadi, pp. 16-17; Gamal Abdel Gawad Soltan, "Arab States and the UFM," *IEMed* (2010), pp. 68-71.

²⁷ Tovias, "The Union for the Mediterranean: The First Decade," *IEMed* Barcelona.

²⁸ ריאיון עם מריו גומז ואל-מועתז עבאדי.

²⁹ ריאיון עם אילן חת.

³⁰ "Eastern Mediterranean International School (EMIS)," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/project/eastern-med-international-school-emis/>; "EMIS Eastern Mediterranean International School," *UfM*, https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2016/09/HER-EMIS_EN-1.pdf; "EMIS – School for Change," *UfM*, <https://www.emis-school-for-change.com/>

³¹ "UfM Financial Strategy of Water," *UfM*, https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2019/04/UfM-Financial-Strategy-for-Water_for-web-paginas.pdf

³² "The 'Desalination Facility for the Gaza Strip' Project," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/project/the-desalination-facility-for-the-gaza-strip-project/>; "Giving Gaza Hope," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2011/07/Gaza-Plant-Factsheet.pdf>; "Desalination Facility for the Gaza Strip," https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2011/07/EW-Gaza-strip_EN.pdf; "Spain Unveils EUR 1 Million Financing to the Construction of a Desalination Facility for the Gaza Strip," *UfM*, June 25, 2020, <https://ufmsecretariat.org/spains-commitment-mediterranean-ufm/>

³³ "מזכ"ל האיחוד למען הים התיכון : האביב הערבי השפיע על האינטגרציה האזורית," אל-מצרי אל-יום, 9 באפריל 2019, <https://www.almasryalyoum.com/news/details/1386096>

³⁴ אופיר וינטר, "תחת שמי ים התיכון : אפיקים להעמקת יחסי ישראל-מצרים," מבט על 1252, 19 בינואר 2020, <https://www.inss.org.il/he/publication/under-mediterranean-skies-channels-for-deepening-israel-egypt-relations/>

; ואמיל רביעי, "מזכ"ל האיחוד למען הים התיכון בריאיון לאל-יום אל-סאבע", אל-יום אל-סאבע, 3 בדצמבר 2018, <https://rb.gy/05cnjh> ; "World Youth Forum: More Than 90 Young People Discussed

Employment and Climate Action Initiatives at the First Model UfM," *UfM*, December 16, 2019, <https://ufmsecretariat.org/ar/world-youth-forum-model/>

³⁵ "Jordanian Railway Network," *UfM*, <https://ufmsecretariat.org/project/jordanian-railway-network/>

³⁶ "Jordanian Railway Network," *UfM*, https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/12/TUD-Jordanian-Railway_EN.pdf