

מבט על, גיליון 1367, 17 באוגוסט 2020

נורמליזציה במקום סיפוח, בלי זכות וטו פלסטיני

עמוס ידלין ואסף אוריון

ב-13 באוגוסט 2020 הוכרזה בחסות ארצות הברית פריצת דרך בדרך לכינון יחסים מלאים בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות. ההסכם מהווה חיזוק חשוב למחנה המתון והפרגמטי באזור, מול איראן והכוחות הרדיקלים השיעים והסונים. ומול הפלסטינים - ההסכם מסיר את סוגיית הסיפוח החד-צדדי מסדר היום ויוצר תנאי פתיחה משופרים למשא ומתן ולהסדר בעתיד.

ב-13 באוגוסט 2020 הוכרזה בחסות ארצות הברית פריצת דרך חשובה בדרך לכינון יחסים מלאים בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות. 41 שנים לאחר חתימת הסכם השלום עם מצרים ו-26 שנים מאז חתימת הסכם השלום עם ממלכת ירדן, מצטרפת מדינת איחוד האמירויות לקבוצה הקטנה של מדינות פרגמטיות, שלא רק חולקות אינטרסים עם ישראל אלא גם מוכנות לנהל את יחסייהן עמה בפומבי ובאופן רשמי.

לצד המשותף בין ההסכם החדש לבין הסכמי השלום חשוב לחדד את המבדיל ביניהם. ההסכם עם מצרים היה חלק מתפנית אסטרטגית דרמטית, כאשר הגדולה והחזקה במדינות ערב, שעמה נלחמה ישראל חמש מלחמות, הפכה מאויבת לשכנת-שלום ומבת חסות של ברית המועצות לשותפה של ארצות הברית. ירדן אמנם הייתה אויב במלחמות העצמאות וששת הימים, אולם בהמשך ניהלה עם ישראל יחסים אסטרטגיים שקטים, עד חתימת הסכם השלום ב-1994, אשר אפשר קידום ניכר של היחסים האסטרטגיים בין המדינות. עם שתי שכנותיה אלה חולקת ישראל את גבולותיה הארוכים ביותר, וכן עניין משותף בסכסוך הישראלי הפלסטיני, ברצועת עזה מצד אחד וביהודה ושומרון ובירושלים מצד שני.

ההסכם עם מדינת איחוד האמירויות אינו תפנית באוריינטציה האסטרטגית שלה, אלא יציאה לאור של מערכת יחסים מסועפת שלה עם ישראל, המתנהלת כבר עשורים בפרופיל נמוך, לתועלת שני הצדדים. פריצת הדרך החשובה כעת תאפשר להרחיב את היחסים ולהעמיקם, וכן תקל במידת מה על מדינות אחרות באזור ללכת בעקבות האמירויות, למשל בחרין, עומאן, ואולי בהמשך אף ערב הסעודית, סודאן ומרוקו. אולם, נוכח "השלום הקר" שהתפתח בעקבות שני הסכמי השלום הקודמים, בעיקר על רקע המשך הסכסוך עם הפלסטינים, יש מקום לזהירות אופטימית כי עם האמירויות יהיה המצב טוב יותר.

אשר לזיקת המהלך לסכסוך עם הפלסטינים, יש שימצאו בו הוכחה לתפיסת ראש הממשלה בנימין נתניהו, הגורסת "מבחוץ פנימה", קרי הסדרים בין ישראל לבין מדינות באזור כמהלך מקדים, ואפילו כתחליף להסדר עם הפלסטינים. ההסכם החדש הופך אמנם על פיו את העיקרון שבבסיס יוזמת השלום הערבית משנת 2002 - קודם פתרון לסכסוך הפלסטיני ורק אז נורמליזציה עם ישראל - שלא הועיל במאום לקדם פתרון כזה. המהלך של איחוד האמירויות עורר זעם רב בזירה הפלסטינית על שתי ההנהגות שבה, בקרב הגורמים הסונים הקיצונים – טורקיה וקטר, וכן

מצד הגורמים השיעיים הרדיקלים - איראן, חזבאללה והחותיים, אשר עוינותם לישראל חשובה להם יותר מטובת הפלסטינים. מנגד, על המהלך ברכו נשיא מצרים אל-סיסי וירדן, הנושמת לרווחה עם ביטול מהלך הסיפוח ושחרורה מדילמות ומשברים קשים שהיו צפויים לה ממנו. עם זאת, ירדן חזרה והדגישה מחויבותה לקידום פתרון לבעיה הפלסטינית, הגורלית עבורה.

יש לזכור כי ההסכם הושג לא במנותק מהסוגיה הפלסטינית, אלא כנגד ביטול כוונת ישראל לסיפוח חד צדדי של שטחים ביהודה ושומרון. בנוסף, תהליך מימוש ההסכם מותיר פוטנציאל מנופים נוסף להמשך, כהבהרת איחוד האמירויות כי שגרירות בירושלים לא תוקם טרם פתרון הסכסוך. לאורך תהליך מימושו ההדרגתי והפרטני של ההסכם תישמר לצדדים גמישות אל מול ההתפתחויות, מה שיאפשר לאמירויות השפעה רבה יותר על ישראל מאשר בעבר. ייתכן שהאמירויות גם יגבירו את המאמץ לקדם את עמדתן בזירה הפלסטינית, במיוחד לאחר סיום עידן יו"ר הרשות הפלסטינית אבו מאזן, כולל באמצעות מחמד דחלאן, הנהנה מיחסים קרובים עם שליט האמירויות בפועל, השייח' מוחמד בן זאיד. חשוב גם הסעיף המזמין כל מוסלמי שוחר שלום לאל-אקצא, המאותת לעולם האסלאם שהדרך היחידה לירושלים היא דרך השלום עם ישראל.

מקורו של המהלך לנורמליזציה בין ישראל לאיחוד האמירויות בהבנה בווינגטון, ואולי גם בירושלים, כי על אף הנטען, סיפוח חד צדדי אינו עולה בקנה אחד עם תכנית טראמפ לשלום, ואף מערער אותה. צוות השלום של הנשיא טראמפ זיהה שתכניתו במבוי סתום, לאחר שהפלסטינים הדפו אותה ומדינות ערב הפרגמטיות לא תמכו בה ככסות לסיפוח חד-צדדי מצד ישראל. במצב זה זיהו בווינגטון, בירושלים ובאבו דאבי אפשרות למהלך חיובי, גם אם חלקי, כתחליף לכשלון מהדהד.

במקום סיפוח חד-צדדי הגיעו שלושת המנהיגים להסכם המשרת כל אחד מהם, איש בדרכו. הנשיא טראמפ זכה בהישג חשוב במדיניות חוץ לקראת הבחירות לנשיאות בנובמבר, נוכח קשיים ניכרים בחזיתות אחרות ובמשבר הקורונה. לא פחות חשוב, ההסכם הסיר כאמור את הסיכון שנשקף לתוכנית השלום שהציג דווקא מצד תוכנית הסיפוח החד-צדדי של ממשלת ישראל. בנימין נתניהו מצידו הפגין מדינאות יצירתית, יחסים קרובים עם הנשיא טראמפ, ויכולת להפוך את הסיפוח מנכס השמור לבעליו לרעתו לנכס מניב, על ידי הסרתו מהשולחן (ולטענתו לקהל בישראל: "דחייתו בלבד"). זאת, כאשר בחירות רביעיות לכנסת שוב מסתמנות כאפשרות וכאשר מצב המשק הישראלי ויתר השפעות מגפת הקורונה, כמו גם המחאה הציבורית, אינם מבשרים טובות מבחינתו. בישראל זכה המהלך לתמיכה רחבה ביותר: רוב מוחץ של חברי כנסת ורוב הציבור תומכים בו למרות המשבר הפוליטי המתמשך. בשוליים מתנגד הימין הקיצוני, שבראיתו עצירת הסיפוח היא החמצת הזדמנות היסטורית לריבונות על חבלי מולדת ולחיסול האופציה למדינה פלסטינית. מנגד הביעה "הרשימה המשותפת" התנגדות, בהתאם למסורת הסירוב של הפלסטינים ושל תומכיהם.

השייח' מוחמד בן זאיד, אשר העריך כנראה שהמחיר הציבורי והאזורי שישלם על ההסכם יהיה נמוך, מכון מן הסתם לתועלות אסטרטגיות, כלכליות וביטחוניות לארצו מארצות הברית ומישראל, ואולי גם לשיפור תדמית ארצו בווינגטון בהקשרי הלחימה בתימן וקשריו עם סין ורוסיה. עצם ההסכם גם ממחיש כי מדינת האמירויות מבכרת את האינטרס הלאומי שלה על פני

סולידריות עקרה עם הסרבנות הפלסטינית ומסרבת להמשיך להכפיפו לקשיי הסדרת הסכסוך הישראלי-פלסטיני. בכך נוטלות האמירויות מהפלסטינים את זכות הווטו על עיצוב יחסי החוץ שלה ומנהלת אותם כראות עיניה. איחוד האמירויות, כמדינה לא גדולה אך מתקדמת במפרץ, רואה בדאגה איומים לביטחון הלאומי והאזורי הן מצד איראן ושלוחיה, והן מצד טורקיה וקטר, דאגה המשותפת גם לישראל. השותפות עם ישראל וחזוק השותפות עם ארצות הברית יועילו לה, אולי גם בעסקאות נשק איכותי, הגנתי והתקפי. ברקע, ארצות הברית הסירה לאחרונה מגבלות ייצוא על כטב"מים חמושים, והאמירויות ישמחו לפחות לגוון את צי הכטב"מים התוקפים שלהן, המבוסס כיום על תוצרת סין, ואולי גם להצטייד בחמקני F35. הקלת מגבלות ייצוא נשק למפרץ מחייבת תשומת לב של ישראל, לאורך קשת הסוגיות שבין ייצוא ביטחוני ישראלי, תחרות עם יצרנים מערביים, אולי בתיאום עם ארצות הברית, ושימור היתרון האיכותי של ישראל במרחב בנסיבות החדשות. לצד הפוטנציאל הניכר בהשקעות מצד האמירויות בישראל יש להניח כי גם אלה יונחו לפתחה של הוועדה לפיקוח על השקעות זרות, אשר התפרסמה בעיקר בהקשרי סין.

אחרי ההכרזות על ההסכם צפויים טקסי החתימה על מדשאת הבית הלבן, ובמקביל עבודת צוותים מקצועיים על פרטי הפרטים של מערכת היחסים הרשמית כעת בין ירושלים לאבו דאבי. כמו בתחומים אחרים, העיקר אינו טקס הכלולות החגיגי אלא החיים בצוותא לאורך זמן. על ישראל להשכיל ולנהל את התהליך עם מדינת האמירויות בתבונה, כדי להמחיש גם למדינות אחרות המתלבטות עדיין לגבי מיסוד יחסיהן עימה את פירות השלום ואת פוטנציאל התועלת הגלומה בהם.

חשוב לזכור שאמנם גדל מספרם של שליטים במזרח התיכון שמאסו בהכפפת מדיניותם לסרבנות הפלסטינית, אולם הסכסוך הישראלי-פלסטיני עדיין מהווה שיקול חשוב בניהול אתגרי הפנים במדינותיהם. הסכסוך בוודאי אינו במוקד חוסר היציבות באזור, ופתרונו לא יביא מזור לשלל בעיותיו, אולם עבור ישראל והפלסטינים הוא חשוב, ואף קיומי, ומערכות היחסים המתפתחות של ישראל עם המדינות הפרגמטיות מספקת פוטנציאל נוסף לשיפור המצב ולקידום תנאים להסדרים, בבוא העת. גניזת הסיפוח אינה ויתור על דרישות ישראליות בנושאי גבולות והסדרי ביטחון – אלו ידונו ויסוכמו בבוא היום במשא ומתן ולא באורח חד-צדדי.

בשורה התחתונה – ההסכם בין ישראל ואיחוד האמירויות, בחסות ארצות הברית, הוא הישג חשוב לביטחונה הלאומי של ישראל ומהלך פורץ במערך הכוחות המזרח תיכוני. הוא מבטא חיזוק חשוב למחנה המתון והפרגמטי מול איראן והכוחות הרדיקלים השיעים והסונים באזור, מסיר את סוגיית הסיפוח החד-צדדי מסדר היום, וכך מרחיב את מעגל השלום האזורי, ויוצר תנאי פתיחה משופרים למשא ומתן ולהסדר ישראלי-פלסטיני בעתיד.