

21 בספטמבר 2020

מאחורי הקלעים של "הסכם אברהם"

תובנות מקבינט המכון למחקרי ביטחון לאומי

אודי דקל ונועה שוסטרמן

למחרת טקס החתימה על הסכם השלום וכינון יחסים נורמליים בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות ובחריין, שהתקיים בבית הלבן ב-15 בספטמבר במעמד נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ, ראש ממשלת ישראל ושרי החוץ של איחוד האמירויות ובחריין, נערך במכון למחקרי ביטחון לאומי קבינט חוקרים שניתחו את גורמי הרקע והשלכותיו של ההסכם על ישראל והמזרח התיכון. המשתתפים בשיח התייחסו לסוגיות הבאות: מה בהסכם ומה מחוץ לו? מהם יעדי ממשל טראמפ, שהגיעו את ההסכם? מדוע אצה הדרך לאיחוד האמירויות לחתום דווקא עכשיו על ההסכם? מדוע ירדן מסויגת מההסכם, ומדוע הפלסטינים נשארו בשולי הדרך?

את הקבינט הנחה תא"ל (מיל') אודי דקל, מנהל המכון. השתתפו בו: עו"ד אל"מ (מיל') פנינה שריט-ברוך - ההיבטים המשפטיים של ההסכם ומבנהו בהשוואה להסכמים קודמים בין ישראל לשכנותיה באזור; השגריר דן שפירו - יעדי ממשל טראמפ מול עמדת המחנה הדמוקרטי; ד"ר מורן זגה, ממכון "מתווים" - מניעי איחוד האמירויות; השגריר ד"ר עודד ערן - השפעת ההסכם על ירדן; ד"ר שרה פוייר - אפשרות הצטרפותן של מדינות נוספות למגמת הנורמליזציה עם ישראל; ד"ר קובי מיכאל - משמעויות לזירה הפלסטינית.

מה בהסכם ומה מחוץ לו?

כותרת ההסכם בין ישראל לאיחוד האמירויות - **Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization** - מעידה על שאיפת השותפים לו לראותו כמהלך היסטורי, מעבר להקשר הנוכחי. הוא הוצג כהסכם שלום, על אף שלא היו מלחמות או מקרי שפיכות דמים בין ישראל לאיחוד האמירויות ולבחריין. החזון הוא של נורמליזציה מלאה ביחסים, וזאת בניגוד ליחסים בין ישראל לבין חלוצות הסכמי השלום באזור - ירדן ומצרים. ואכן, ההסכם כולל סעיפים הנוגעים לשיתופי פעולה בתחומים אזרחיים מגוונים, ביניהם בריאות, חקלאות, תיירות, אנרגיה, איכות הסביבה, חדשנות. קשת תחומים זו מיועדת לבסס יחסים שיאפשרו יחסים חמים בין עמים, ובד בבד להתגבר על משברים פוליטיים העלולים להיווצר, בעיקר סביב ניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני. בהסכם לא נכללו סוגיות שבמחלוקת - פתרון שתי מדינות לבעיה הפלסטינית; השעיית הסיפוח/החלת הריבונות הישראלית בשטחים ביהודה ושומרון (על פי הדלפות למשך ארבע שנים); הסכמים בין ארצות הברית לאיחוד האמירויות לאספקת מערכות נשק התקפות מתקדמות, (מעניין אם ישראל תפעיל את הלובי שלה בקונגרס האמריקאי למניעת מכירת נשק הפוגע ביתרונה האיות). יתכן שנושאים אלה מקבלים מענה במכתבי צד חסויים, כמקובל בהסכמים מדיניים, כדי לעקוף רגישויות פוליטיות. בנוסף, אין בהסכם התייחסות ספציפית לאתגר שאיראן מציבה במרחב, למרות האינטרס המשותף של הצדדים לבלום את מהלכה

להרחיב את השפעתה האזורית ולמנוע ממנה יכולת גרעינית צבאית. אך דווקא לעניין זה התייחס נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ, שושבין ההסכם, כשהבטיח כי ישיג "דיל" טוב גם עם איראן בנושא הגרעין אם ייבחר לכהונה נוספת בבחירות לנשיאות שייערכו בנובמבר הקרוב. ניתן לשער, כי ראש הממשלה בנימין נתניהו, המטיל ספק ביכולת להגיע עם איראן להסכמים שיגבילו את יכולותיה ושאיופותיה, ובפרט בסיכוי ליישם כלשונם, היה פחות מרוצה מהכרזה זו.

מה יעדי ממשל טראמפ?

לממשל טראמפ, מעבר לאינטרס בהישג מדיני בולט לקראת הבחירות הקרובות לנשיאות, עניין בהנחלת תפיסה אסטרטגית של ארגון מחדש של מאזן הכוחות במזרח התיכון. הממשל חותר לכוון קואליציה אזורית של מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות, המקורבות לארצות הברית, שתכליתה לבלום את שאיופותיה של איראן וגם את התבססות השפעתן באזור של סין ורוסיה. הצגת מתווה חדש לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני נועד לקדם את הקואליציה האזורית תוך שחרור מדינות ערב ממחויבויות מסורתיות לעניין הפלסטיני, שעד כה הוכחו כחסרות תועלת, ולשלול מהפלסטינים את כוח הווטו על נרמול היחסים בין ישראל למדינות ערב.

בטקס החתימה הבטיח הנשיא טראמפ כי חמש מדינות נוספות קרובות מאד לכינון יחסים עם ישראל. מספר תנאים אמורים להתמלא כדי שהבטחה זו תמומש: אינטרסים משותפים עם ישראל בעיקר לבלימת הציר האיראני; התקדמות בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הגם שאינו בראש סדר העדיפויות האזורי; רווחים כלכליים וצבאיים מהסכם עם ישראל; העדר מחויבות הנהגתית או דתית לאותן מדינות בעולם הערבי והמוסלמי. לפי התנאים הללו, קשה להצביע על הבאה בתור. עומאן כבר מקיימת יחסים קרובים, אם כי לא רשמיים, עם ישראל, ונראה שבשלב זה תעדיף לדחות החלטה ולשמר את מעמדה כמתווכת בין ארצות הברית ומדינות המפרץ לאיראן. גם מרוקו צפויה לדחות את החלטתה כדי לא לסכן את מעמדה כיו"ר ועדת ירושלים בארגון המדינות האסלאמיות. הצלחתם של ההסכמים תשפיע על החלטתן של מדינות נוספות להצטרף למעגל הנורמליזציה והן יבחנו את התמורות שאיחוד האמירויות ובחריין תקבלנה מארצות הברית. עם זאת, יש סבירות גבוהה שהן ינקטו צעדי נורמליזציה גם בלי כינון יחסים פורמלי, כמו פתיחת המרחב האווירי של ערב הסעודית לטיסות ישראליות לאיחוד האמירויות.

גיו ביידן, המועמד הדמוקרטי לנשיאות ויריבו של טראמפ, אינו מאמין שתוכנית טראמפ תקדם מציאות של שתי מדינות בזירה הישראלית-פלסטינית, אך סביר שינצל את הסכמי הנורמליזציה לריסון צעדיה של ישראל בזירה הפלסטינית - בעיקר בבנייה בהתנחלויות ובהרחקת פלסטינים משטח C - ולחידוש התהליך המדיני באמצעות לחץ ערבי ישיר על הפלסטינים לרכך את תנאיהם לשיבה למשא ומתן, לצד לחץ מקביל מצד הממשל על ישראל.

מדוע אצה הדרך לאיחוד האמירויות לחתום דווקא עכשיו על ההסכם?

לאור התקרבות מועד הבחירות בארצות הברית, גם לאיחוד האמירויות ויתכן גם לבחריין אינטרס לממש הישגים אסטרטגיים מול ממשל טראמפ, בפרט חוזים לאספקת נשק מתקדם והסכמים כלכליים, שלא יהיו בהכרח ברי-השגה אם הממשל הבא בארצות הברית יהיה דמוקרטי. בהיבט האסטרטגי שתי נסיכויות המפרץ מאד מוטרדות מהתחזקות שני צירים

מתחרים להם במזרח התיכון: האחד, הציר האיראני-שיעי, שאינו חושש לאתגרן כלכלית וביטחונית במפרץ הערבי/פרסי, אתגר הגובר עקב הסרת אמברגו הנשק מעל איראן והן עקב ההתקרבות שחלה לאחרונה בין איראן לסין; השני, ציר טורקיה-קטאר, הפועל לבסס השפעה מהמפרץ הערבי לצפון עיראק, דרך צפון סוריה, האגן המזרחי של הים התיכון בואך לוב (שם כוחות איחוד האמירויות וטורקיה נמצאים על סף עימות צבאי). מול שני הצירים הרדיקאליים הללו ולאור מגמת הפחתת הנוכחות הצבאית האמריקאית במזרח התיכון, איחוד האמירויות שואפת לכוון ציר מאזן של מדינות סוניות פרגמטיות ואחראיות, החותרות ליציבות אזורית, שיכלול גם את ישראל. חיזוק הקשר עם ישראל מרחיב את טווח ההזדמנויות וההשפעה של איחוד האמירויות, שהנהגתה סוברת שעליה לבסס את מעמדה האזורי, גם בהפעלת צבא הרחק מהבית ולשמש כמתווך בסכסוכים אזוריים. כינון היחסים עם ישראל מאפשר לה דריסת רגל בסכסוך הישראלי-פלסטיני, הזדמנות להרחיק את קטאר מרצועת עזה, כמו גם את טורקיה מהר הבית, ובתוך כך גם לעקוף את ערב הסעודית, שמעמדה האזורי והבינלאומי נחלש בשנתיים האחרונות.

מדוע ירדן מסויגת מההסכם?

"הסכם אברהם" מציב דילמה בפני הממלכה ההאשמית – מחד גיסא, ירדן אמורה לתמוך בהצטרפות מדינות ערביות נוספות למעגל השלום עם ישראל - בחירה שהיא עשתה לפני 26 שנים. אך מנגד, בירדן גבר החשש כי נורמליזציה בין ישראל למדינה ערבית נוספת, בלי התנייתה בתהליך מדיני בין ישראל לפלסטינים, מעכבת התקדמות למימוש חזון שתי המדינות ומחזקת בישראל את ראיית ירדן עצמה כמדינה הפלסטינית. יתר על כן, בית המלוכה ההאשמי חושש מפני התפרצות בקרב אזרחי ירדן הפלסטינים, המהווים רוב בממלכה, שתערער בה את היציבות הפנימית. עוד חוששת ירדן מפני גלישת אי-יציבות ביטחונית בגדה המערבית לשטחה היא. היסטורית, ירדן תופסת את עצמה כגורם מתווך מוביל בין ישראל לפלסטינים, אך היא נדחקה לשוליים כשאיחוד האמירויות ובחריין זכו בקרדיט על דחיית כוונת הסיפוח, בעוד עקרונות היוזמה הערבית – נסיגה ישראלית לקווי 67' – נעלמו מההסכמים החדשים. בנוסף, הנשיא טראמפ הדגיש כי הנורמליזציה בין ישראל למדינות במפרץ פותחת דלת לתפילות מאמינים מכל העולם המוסלמי במסגד אל-אקצא, וכך לכאורה פגע במעמדה של ירדן כשומרת המקומות הקדושים בירושלים. עם זאת, ירדן תלויה בסיוע של מדינות המפרץ ולכן מנועה מהבעת התנגדות נחרצת להסכם.

מדוע הפלסטינים נותרו בשולי הדרך?

הצד הפלסטיני הוא זה שנפגע ביותר ממגמת הנורמליזציה בין ישראל למדינות המפרץ. הנהגתם לא הצליחה להעביר בליגה הערבית הודעת גינוי ל"הסכם אברהם", ואף לא לעורר את הציבור הפלסטיני בגדה המערבית וברצועת עזה למחאה עממית. ההתפתחות החיובית בין ישראל למדינות במפרץ מדגישה את המשבר האסטרטגי שבו שרויה הרשות הפלסטינית, המוחלשת והמושפלת, וגם ניתן לפרשה כעדות לכישלון דרכו המדינית של נשיא הרשות מחמוד עבאס. חמאס מזהה בהתרחשויות הזדמנות לחזק את מעמדו הפוליטי ולהשתלב בהנהגת אש"ף, תוך הדגשת הרלוונטיות של מדיניותו - ההתנגדות האלימה כאמצעי לקדם את השאיפות הלאומיות הפלסטיניות. תבוסת עבאס הובלטה במהלך מסע שערך איסמעיל הנייה, מנהיג חמאס, במחנות

הפליטים בלבנון. תמונות הנייה נישא על כתפי המון מריע במחנות, הנחשבים מעוז של פת"ח, הן קריאת תגר על שליטת פת"ח באש"ף וברשות הפלסטינית.

יתר על כן, על רקע קרבתו של מוחמד דחלאן, שנדחק על ידי עבאס משורות הפת"ח, להנהגת איחוד האמירויות, קיים משבר אמון חריף בין איחוד האמירויות לבין הנהגת הרשות הפלסטינית. איחוד האמירויות ניסתה לרכז את התנגדות הרשות להסכם הנורמליזציה עם ישראל באמצעות הבטחת סיוע כלכלי ותשתיתי נדיב, אך עבאס סירב לקבלו. לפיכך צפויה פניה מאיחוד האמירויות ישירות לציבור הפלסטיני, תוך עקיפת הרשות, למשל בהצעת משרות לאקדמאים ולמהנדסים פלסטינים צעירים.

לנוכח החולשה הפלסטינית בעת הנוכחית, על ישראל מצדה להיזהר משמחה לאיד. זאת משום שדווקא המשבר והחולשה הפלסטיניים עלולים לדרבן איחוד שורות בין הרשות לחמאס, לחוסר יציבות בזירת הסכסוך ולהסלמה באלימות ובטרור.

סיכום והמלצות

"הסכם אברהם" - פריצת מחסום היחסים הרשמיים בין ישראל למדינות ערב פרגמטיות - מהווה עבור ישראל הישג מדיני ניכר. מבחינת ראש הממשלה נתניהו מדובר בהישג אישי נכבד, ששיקף את קשריו המיוחדים עם נשיא ארצות הברית טראמפ. הישגו של נתניהו גם פוליטי בהסרת המונח 'פתרון שתי מדינות' לבעיה הפלסטינית מהמלל של ההסכמים. אולם על ישראל להביא בחשבון כי האיתותים מהעולם הערבי על הסרת מחויבותו למציאת פתרון לבעיה הפלסטינית, ויתכן גם להענקת סיוע לרשות הפלסטינית, משמעותם שהבעיה הפלסטינית תישאר מוטלת על שכמה של ישראל בלבד, לטוב ובעיקר לרע. לפיכך, על אף ירידת ערכה של המניה הפלסטינית בזירה האזורית, על ישראל להימנע מהחלשה נוספת של הרשות הפלסטינית ומהבלטת כישלונה. יתר על כן, ישראל תיטיב לעשות אם תקדם עבור הרשות תמורות כלכליות-תשתיות, שינבעו מההסכם.

ההסכם אמור להוות מקור השראה להסכמי שלום ונורמליזציה בין ישראל למדינות ערביות נוספות, וכן פלטפורמה לכינון ברית רב-צדדית אזורית. האינטרסים המשותפים לישראל, לאיחוד אמירויות ולבחריין בנושאי ביטחון, כלכלה, בריאות, חקלאות, תיירות, תחבורה ועוד, חופפים לאינטרסים של מדינות נוספות במרחב. במסגרת אזורית רחבה, שתבסס על כבוד הדדי בין עמים והנהגות, יוכלו המדינות החברות למנף את היתרונות המצרפיים שלהן. שיתוף פעולה אזורי יתרום לשגשוג כלכלי וכן יחזק את הביטחון והיציבות וינטרל השפעה שלילית של איראן וטורקיה במרחב.

מישראל נדרש גם לבחון השלכות שאפשר שיתפתחו בעקבות ההסכם. האם יצומצם חופש פעולתה בזירה הפלסטינית? האם מבצע צבאי נרחב ברצועת עזה יגרום להקפאת הנורמליזציה עם מדינות ערב? ומהן דרכי הפעולה שתהיינה ברשותה של ישראל בתגובה להחלטה איראנית לתקוף צבאית את המדינות שחתמו עימה על הסכמי שלום, או להפעיל נגדן שלוחי טרור, שיפגעו בשטחן גם ביעדים ישראלים?