

שנה ל"הסכמי אברהם": נדרש להכתיב את הקצב

יואל גוז'נסקי ואודי דקל | 15 באוגוסט, 2021 | גיליון 1508

"הסכמי אברהם" מהווים הישג ישראלי מדיני ניכר, עם זאת, עד כה לא מוצה פוטנציאל השיפור במצבה האסטרטגי של ישראל והמענה לאתגרים שלפתחה. האיום האזורי המשותף הנשקף מאיראן, היה ונותר מניע מרכזי בכינון "הסכמי אברהם", אולם עוצמתו של מניע זה נשחקה בשל שינו במדיניות ארצות הברית במעבר בין ממשל טראמפ לממשל ביידן, שבין היתר בא לידי ביטוי בהפחתה משמעותית בנכונות האמריקאית לספק תמורות ביטחוניות וכלכליות למדינות "הסכמי אברהם". עדיין, אתגר ויעד מרכזי נותרו יצירת ציר שיתוף פעולה במזרח התיכון לבלימת השפעת איראן באזור. לפיכך, ישראל נדרשת להשלים את החסר בתחום הביטחוני ולקדם הסכמי שיתוף הפעולה להמחשת "פירות השלום". זאת, באמצעות הסרת חסמים בירוקרטים המעכבים יישום הסכמים, וגיוס גורמי עסקים ושותפים חיצוניים לקידום יוזמות השקעה בפרויקטים תשתיתיים שיתרמו לשגשוג.

ב-13 באוגוסט 2020 פורסמה [הודעה משותפת](#) לארצות הברית, ישראל ואיחוד האמירויות הערביות, שלפיה ישראל ואיחוד האמירויות תנרמלנה את היחסים ביניהן. כחודש לאחר ההכרזה (15 בספטמבר 2020) נחתמו "הסכמי אברהם" בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות ובחריין, שאלהן נוספו מאוחר יותר הצהרות שלום מטעם מרוקו וסודאן.

חלף פרק זמן קצר, אך הוא מאפשר פרספקטיבה, הגם שלא מיטבית, על התקדמות הנורמליזציה, האתגרים שעל הפרק והפוטנציאל הגלום בהסכמים להמשך – הרחבתם למדינות נוספות והעמקת תחומי שיתוף הפעולה בין המדינות. יודגש כי בעוד שההסכם עם איחוד האמירויות מוגדר "הסכם שלום" וקיבל את אישור הכנסת, היתר מוגדרים [כהצהרות שלום](#).

שר החוץ לענייני מדינה לשעבר של איחוד האמירויות, אנוואר גרגש, הסביר בכנס של מכון EPC מהאמירויות (עמו חתם המכון למחקרי ביטחון לאומי הסכם שיתוף פעולה מחקרי), כי "ההחלטה לכוון יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל הייתה מונעת ממחויבות לעיצוב עתיד חדש וטוב יותר לאזור. זו הייתה החלטה לאומית ריבונית ולא הופנתה כלפי או נגד מדינה אחרת. זו הייתה החלטה שנולדה מתוך רצון לתזוזה אסטרטגית וחזון פרגמטי חדש".

הנורמליזציה עם איחוד אמירויות מתקדמת מהר יותר בהשוואה להתקדמותה עם שאר המדינות ומניבה פירות, עיקרם כלכליים. לאיחוד האמירויות אופי ייחודי – אוכלוסייה ילידה קטנה, היעדר אפוזיציה פעילה, משאבים אדירים, ואליטה מנהיגותית המחויבת לתוכנית

אסטרטגית ארוכת טווח שממנה נגזרות תוכניות פעולה הממומשות בנחישות. איחוד האמירויות רואה עצמה כמגדלור של קדמה וחדשנות והקשר עם ישראל נועד לשרת מטרה זו. ואכן, מאז החתימה על "הסכמי אברהם", היקף הסחר המדווח בין ישראל לאיחוד האמירויות הוא [כחצי מיליארד דולר](#) (כולל יהלומים). יתרה מכך, בין ירושלים לאבו-דאבי מתקיימים תנאים לכינון "שלום חם" בין העמים, ונחתמו מזכרי הבנות והסכמים לשיתוף פעולה בתחומי האקדמיה והתרבות לצד איכות סביבה, ביטחון מזון ומים, רפואה, סייבר ועוד. אולם, מקצת שיתופי הפעולה בין הממשלות, דוגמת קרן ההשקעות המשותפת עליה הוכרז במרץ 2021, מתעכבים.

אתגרים לנורמליזציה

בחלוף הזמן שעבר מהחתימה על ההסכמים ניתן להצביע על סוגיות מפתח שלהן השפעה על קצב ועומק התפתחות היחסים עם מדינות "הסכמי אברהם" ועם מדינות נוספות היושבות על הגדר:

1. **מדיניות ארצות הברית.** ממשל טראמפ היה הכוח המניע של "הסכמי אברהם". ביסוד ההסכמים עמדו שיקולי ביטחון לאומי, כשברקע האיום האיראני המשותף לארצות הברית, ישראל ומדינות המפרץ, לצד שיקולים כלכליים. האינטרס הראשון במעלה עבור ארבעת המדינות היה קשור בעיקר ליחסיהן עם ארצות הברית ולתמורות שהן קיבלו מממשל טראמפ. אמנם ממשל בידן שולל את מדיניות קודמו, למעט נושא הנורמליזציה בין ישראל למדינות ערביות, אולם, עד כה נמנע מלהציע "גזרים" למדינות ערביות בתמורה לנכונותן לנרמל את יחסיהן עם ישראל, ואף אינו מוכן להעלים עין מסוגיות של זכויות אדם ואזרח, למשל במקרה של ערב הסעודית. אף דווח שהממשל האמריקאי הנוכחי [הקפיא](#) את פעילות "קרן אברהם", שהוקמה במטרה לקדם שיתופי פעולה כלכליים בין ישראל למדינות הערביות השותפות ל"הסכמי אברהם".

2. **הנושא הפלסטיני.** "הסכמי אברהם" הותירו מערכת פלסטינית נפגעת על כל גווניה ופלגיה, והיא אינה מוכנה להשלים עם תהליכי נורמליזציה ערבית-ישראלית טרם הגיע הסכסוך הישראלי-פלסטיני לידי הסדר. הרשות הפלסטינית מסרבת להשתלב ביוזמות אזוריות בתחומי כלכלה ואנרגיה, המבוססות על "הסכמי אברהם", ודחתה הצעות לסיוע מצד איחוד האמירויות, או לשילובה בפורום מדינות מזרח הים התיכון. מבחן משמעותי ראשון להסכמי הנורמליזציה היה מבצע "שומר החומות" במאי 2021. למרות הביקורת החריפה שהופנתה כלפי ישראל בגין שימוש נרחב בכוח נגד הפלסטינים, אף לא אחת מארבע המדינות השעתה את ההסכם ו/או ההבנות שהושגו ולא התבטאה נגד הנורמליזציה. עם זאת, איחוד האמירויות, שבעת כינון היחסים עם ישראל הציבה עיקרון שלפיו אין לאפשר לגורמים הסוררים -

spoilers - לקבוע את כללי המשחק, העבירה מסר לישראל כי התמשכות המבצע עלולה להביא לשחיקה בהסכמים וביחסים.

3. הסוגיה האיראנית. לאיראן אינטרס לתקוע טריז ביחסים שבין ישראל לבין שכנותיה במפרץ - איחוד האמירויות, בחריין וערב הסעודית. ישראל ומדינות המפרץ ממוקדות בתוכנית הגרעין של איראן ובאיומים על שטחן מצד שלוחיה של איראן. להבדיל מישראל, המפרציות חוששות גם מאיום ישיר נוכח מאמצי החתרנות של איראן, במיוחד בקרב האוכלוסייה השיעית; היחסים בין ישראל למפרציות התקיימו בממד הלא רשמי טרם "הסכמי אברהם", ובראית איראן, תכליתם לגבש קואליציה נגדה בהובלת ארצות הברית ובהשתתפות בעלות בריתה באזור. בנוסף, איראן חוששת מהגברת הנוכחות המודיעינית-מבצעית הישראלית במפרץ. מדינות המפרץ מצידן חשות כי הממד ההרתעתי של שיתוף הפעולה עם ארצות הברית וישראל נפגע עם חילופי הממשל בושינגטון והכמיהה של הממשל הנוכחי לשוב להסכם הגרעין עם איראן. לפיכך, הן מבקשות לקיים קשרים מקבילים עם איראן וליישב מחלוקות עימה בדרך המשא ומתן. טהראן דורשת מאבו-דאבי וממנאמה להאט את קצב הנורמליזציה עם ישראל והתחייבות למנוע נוכחות ישראלית צבאית במפרץ.

4. עמדת הרחוב הערבי. "הסכמי אברהם", כמו גם הסכמי השלום עם מצרים וירדן, מגלמים יותר מכל קשר בין ישראל לאלו שלטות במדינות ערב, בעוד הציבור נותר מסויג ולעיתים אף עוין את ישראל. תמונה זו שונה במעט במפרץ, שבו חלק לא מבוטל מהאזרחים (כ-40 אחוזים) תומך בהסכמי הנורמליזציה - תמיכה שנותרה בעינה גם לאחר מבצע "שומר חומות".

פוטנציאל הצטרפות מדינות ערביות נוספות

ניתן לראות ב"הסכמי אברהם" גם "בלון ניסוי" עבור מדינות ערביות ומוסלמיות, הבוחרות לשבת בשלב זה על הגדר ולהשהות את החלטתן האם להצטרף. אם אותן מדינות תערכנה שהתקרבות לישראל תסייע להם לחזק את יחסיהן עם ארצות הברית ולזכות בדיבידנדים כלכליים ומדיניים, הן עשויות לחצות את הרוביקון. מעבר לצורך להעמיק את היחסים הקיימים, לישראל עניין למנף אותם כדי להרחיב את מעגל השלום. גם לאיחוד האמירויות ובחריין אינטרס להרחיב את מעגל השלום עם ישראל, כדי לזכות בלגיטימציה ערבית ומוסלמית לבחירתן בנורמליזציה. לפיכך, על ישראל להמחיש את 'פירות השלום' בקידום פרויקטים אזוריים משותפים, בעלי נראות גבוהה. אך זה לא מספיק, כי גורם מרכזי שאפשר את גיבוש "הסכמי אברהם" הוא התמורה האמריקאית, שחיוניות גם להעמקת והרחבת ההסכמים.

אחת המדינות החשובות בהקשר הרחבת ההסכמים היא ערב הסעודית. יחסים רשמיים בין ערב הסעודית לישראל עשויים להעניק גם "הכשר" דתי-מוסלמי ולהקל על מדינות ערביות ומוסלמיות להצטרף לתהליך. מכאן חשיבותו של הסכם עתידי אפשרי עם הממלכה, גם

מעבר למשקלה האזורי. ואולם, דווח כי בצמרת הסעודית קיימת מחלוקת בנוגע לקשר בין נורמליזציה עם ישראל לבין סוגיה הפלסטינית – האם התקדמות בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני היא תנאי לנורמליזציה עם ישראל. בנוסף, בית המלוכה הסעודי מחויב ל"יוזמה הערבית", וכל עוד ישראל לא תבטא הכרה בעקרונותיה להסדר, הוא ימנע מכינון יחסים רשמיים עם ישראל.

סיכום והמלצות

"הסכמי אברהם" מהווים הישג ישראלי מדיני ניכר, עם זאת, עד כה הם לא מיצו את פוטנציאל השיפור במצבה האסטרטגי של ישראל ובמתן מענה לאתגרים שלפניה. האזורי המשותף הנשקף מאיראן היה ונותר מניע מרכזי בנרמול היחסים, אולם הוא נשחק בשל שינוי במדיניות ארצות הברית במעבר בין ממשל טראמפ לביידן, וההפחתה משמעותית בנכונות האמריקאית לספק תמורות ביטחוניות וכלכליות למדינות "הסכמי אברהם". בכל אופן, נותר היעד המרכזי של יצירת ציר שיתוף פעולה אזורי לבלימת השפעת איראן במזרח התיכון.

קיימים מספר חסמים המקשים על מדינות האזור את הרחבתם והעמקתם של "הסכמי אברהם": (1) הבולט שבהם הוא מדיניות ממשל ביידן, החותרת לצמצום נוכחות כוחות אמריקאים במזרח התיכון ושוללת את האופציה הצבאית נגד איראן ומעלה חשש כבד בקרב מדינות המפרץ שארצות הברית לא תעניק להם את מטריית ההגנה מול איראן; (2) הסכמה (אם תושג) בין ארצות הברית והמעצמות לאיראן אודות חזרה להסכם הגרעין תאפשר לאיראן להגביר השפעתה והתערבותה השלילית באזור – התפתחות שתרתיע את מדינות ערב מלהתעמת עמה ישירות, והן עשויות להנמיך את נראות היחסים עם ישראל; (3) בחולשות המערכת הפלסטינית והמדינה הלבנונית גלומים סיכונים: מדינות ערב תתקשינה לקדם הסכמי נורמליזציה עם ישראל בשעת הסלמה ועימות צבאי בין ישראל לפלסטינים וגם מול לבנון; (4) גורם נוסף העלול לעכב את התקדמות הקשרים עם ישראל הוא הפעלת גורמים סורים, בעיקר על ידי איראן, לפגיעה בנתיבי שייט, בנמלים, במתקנים אסטרטגיים ובשגרת חיים במדינות "הסכמי אברהם"; (5) מרחב פעולה נוסף למתנגדי הנורמליזציה הוא הטלת חרם על חברות הסוחרות עם ישראל, ופניה ל"רחוב הערבי" תוך ניצול הפער הגדול בין עמדות ההנהגות להלכי רוח ולעמדות הציבורים הערביים-מוסלמים כלפי ישראל.

לאור זאת:

א. על ישראל להאיץ את הסכמי שיתוף הפעולה להמחשת "פירות השלום". זאת, באמצעות הסרת חסמים בירוקרטים המעכבים יישום הסכמים וגיוס גורמי עסקים ושותפים חיצוניים לקידום יוזמות השקעה בפרויקטים תשתיתיים שיתרמו לשגשוג. בד בבד, עליה לצמצם את הדימוי שההסכמים נועדו בראש ובראשונה להעניק לישראל פלטפורמה פעולה קדמית נגד איראן.

ב. ישראל נדרשת לרתום את ממשל ביידן לקידום "הסכמי אברהם" לאור החשש של מדינות המפרץ מפני "נטישה" אמריקאית את האזור. מדינות ערב רואות בישראל גורם בעל השפעה רבה בווינינגטון, שביכולתו לייצג גם את עמדתן. טיעון השכנוע המרכזי כלפי הממשל הוא הקשר החדש המחבר את בעלות הברית של ווינינגטון באזור, התורם לחיזוק היציבות האזורית, מייצר כוח נגד מול גורמים בעייתיים שמנציחים סכסוכים, ומעניק מרחב גמישות לארצות הברית בטיפול בו-זמני בבעיות אזוריות ועולמיות. אך יתכן שטיעון זה לא יספיק וממשל ביידן ידרוש בתמורה מישראל להימנע מצעדים המרחיקים את מימושו של פתרון שתי המדינות בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ג. בשל איום הטילים וכלי טייס בלתי מאוישים תוקפים מצד איראן ושלוחיה במרחב, ישראל יכולה להציע למדינות המפרץ מערכת הגנה אווירית אזורית. כיום, מאזן ההרתעה בין המפרציות לבין איראן נוטה באופן מכריע לטובת איראן, וזו הסיבה לכך שהן אינן מעזות להתעמת עמה באופן ישיר (למרות הנשק המתקדם המצוי ברשותן). מערכת הגנה אפקטיבית תחזק את תחושת הביטחון שלהן בהתמודדות מול האתגרים שמציבה איראן באזור.

ד. נכון לישראל להפגין נכונות לשלב את מדינות "הסכמי אברהם" ביוזמות ליישוב הסכסוך עם הפלסטינים, למרות סיכוי נמוך למימושן בשל החרמה פלסטינית והעדר להיטות של מדינות ערב להיכנס "לביצת הסכסוך", שנראה מתרחק מכל פתרון מעשי. למרות זאת, על ישראל לפעול לשלב את איחוד האמירויות בהסדרה מול רצועת עזה ובשיקומה, בחסות מצרית, שאותה אבו דאבי מגדירה כגורם מרכזי בכינון רשת ביטחון אזורית.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט