

הסכמי אברהם: הישגים, אתגרים והמלצות לממשלה

יואל גוז'נסקי ושרה פוייר | 18 באוקטובר, 2021

ארבעת ההסכמים וההצהרות שהושגו עם איחוד האמירויות הערביות, בחריין, מרוקו וסודאן, מהווים פריצת דרך בתהליך השלום האזורי ואולי אף פתח להצטרפות של מדינות ערביות ומוסלמיות נוספות לתהליך הנורמליזציה עם ישראל. מאמר זה מבקש להצביע על משמעותם לביטחון הלאומי הישראלי במובנו הרחב, ולהמליץ על אמצעים להעמיק את ההסכמים הקיימים ולהרחיב את הנורמליזציה למדינות נוספות.

למרות פרק הזמן הקצר שחלף מאז החתימה על ההסכמים/הצהרות – מעל שנה במקרה של איחוד האמירויות ובחריין, ועשרה חודשים במקרים של מרוקו וסודאן – ניתן להציג שלוש תובנות אשר למשמעות ולפוטנציאל של ההסכמים: במידה שהסכמי אברהם מערערים קביעה לפיה שלום בין ישראל למדינות ערב תלוי בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הם משקפים שיפור במעמדה האסטרטגי של ישראל במזרח התיכון; ניכרת שונות במידה שבה כל הסכם מומש. בקצה אחד של הספקטרום, ההסכם בין ישראל לאיחוד האמירויות נותר החזק ביותר מבין הארבעה, בעוד ההסכם עם סודאן עדיין לא הניב שינויים משמעותיים בקשרים הבילטרליים; מההתפתחויות סביב ההסלמה בין ישראל לחמאס במאי 2021 עולה כי הסכמי נורמליזציה נותרו על כנם, אולם אפילו ההסכמים החזקים ביותר לא יישארו מחוסנים לחלוטין בפני השפעת אירועים במסגרת הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

הרקע להסכמי אברהם: אינטרסים, טריגרים ותגובות

ההודעה על אודות נרמול היחסים בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות, ב-13 באוגוסט 2020, הפתיעה רבים, הגם שהתפתחות זו המשיכה את תהליך [הידוק הקשרים ההדרגתי](#) שהתקיים בין המדינות. ב-15 בספטמבר 2020 חתמה איחוד האמירויות על [הסכם הנורמליזציה](#) עם ישראל, ובחריין חתמה בתאריך זה על [הצהרת שלום](#) וחודש לאחר מכן על [הודעה משותפת](#) לכינון יחסים דיפלומטיים ועל שורת מזכרי הבנות. ב-22 בדצמבר 2020 חתמה גם מרוקו על [הסכם](#) ברוח הסכמי אברהם. לאחר ההכרזה בדבר נרמול היחסים בין ישראל לסודאן (אוקטובר 2020) נמסרה [ונחתמה](#) הצהרה בחרטום ב-6 בינואר 2021, במעמד שר האוצר האמריקאי. מאחורי הפעילות הדיפלומטית הזו היה שילוב של מניעים

ארוכי טווח שקירבו בין ישראל למדינות המפרץ לאורך שנים, יחד עם ממשל אמריקאי שהציב כמטרה את קידום היחסים.

בכל האמור למדינות המפרץ, ביסוד הסכמי אברהם עומדים שיקולים של ביטחון לאומי, כאשר ברקע האיום האיראני המשותף ובעלת ברית משותפת – ארצות הברית. בנוסף, עמדתן של כמה ממדינות ערב, בראשן מדינות המפרץ, כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני, עברה שינויים לאורך השנים. בפועל, נשחק תוקף הדרישות שהוצגו לישראל כתנאי לנורמליזציה, כפי שנוסחו יוזמת השלום הערבית. בשנים האחרונות עלו ביטויים רבים של הטלת האחריות בגין היעדר התקדמות בתהליך השלום שלא כבעבר גם על הפלסטינים, כביטוי לתסכול בקרב הנהגותיהן של מדינות המפרץ ממה שנתפס כחוסר גמישות פלסטינית במשא ומתן. במקביל התפתחו יחסים בין ישראל למספר ממדינות המפרץ (עם מרוקו התקיימו יחסים שקטים מזה זמן) במספר ערוצים: ביטחוני-מודיעיני; כלכלי-מסחרי; וכן ערוץ פומבי שבשנים האחרונות כלל דיאלוג בין-דתי אזורי, יהודי-מוסלמי-נוצרי, שאיחוד האמירויות הייתה ממובילותיו.

עוד לפני החתימה על הסכם הנורמליזציה, באיחוד האמירויות לבדה הוחצנו בהדרגה הקשרים עם ישראל: המנון ישראל התנגן בתחרויות ספורט; נערכו ביקורים של שרים ישראלים; התמנה רב ראשי לקהילה היהודית בדובאי; ישראל הוזמנה להשתתף בתערוכת אקספו 2020 (שנפתחה לבסוף באוקטובר 2021); אבו דאבי העבירה לגדה המערבית סיוע למאבק במגפת הקורונה (אך הסיוע נדחה על-ידי הרשות הפלסטינית משום שנשלח דרך ישראל); שגריר איחוד האמירויות בארצות הברית פרסם מאמר בעיתון ישראלי, ובנוסף ישראל ואיחוד האמירויות חתמו על הסכם לשיתוף פעולה בתחום המאבק בקורונה. איחוד האמירויות עמדה (לצד ירדן) בראש המחנה הערבי שיצא פומבית נגד כוונת ישראל להחיל את ריבונותה בגדה המערבית, אך בדיעבד אפשר שיתכן כהכנה לנורמליזציה שעמד בפתח.

מניעים מיידיים יותר לנורמליזציה הפומבית עם ישראל היו קשורים ליחסיהן של המדינות עם ארצות הברית ולתמורות שהן קיבלו עבורה מממשל טראמפ, שבקש לחולל שינוי במזרח התיכון. במסגרת זו הציג הממשל בינואר 2020 תכנית שלום - "עסקת המאה", וזאת לאחר שבינוי 2019 הציג הממשל בסדנא שנערכה בבחריין את התועלת הכלכלית העשויה לצמוח מקידום הקשרים בין המדינות המערבות, וישראל ביניהן.

• **לאיחוד האמירויות** היה עניין ברור בחיזוק הקשר בינה לבין ארצות הברית ובצבירת נקודות זכות בעיני הממשל, וכן לשפר את דימויה ולמצב את מעמדה כשחקנית אזורית משפיעה. ברמה הפרקטית, איחוד האמירויות ביקשה לקבל גישה לאמצעי לחימה אמריקאים מתקדמים. באיחוד האמירויות הוצג ההסכם עם ישראל כניצחון דיפלומטי, המכוון לטובת הפלסטינים [\[כתשלום הכרחי\]](#) עבור עצירתה של כוונת החלטה של הריבונות הישראלית בגדה המערבית (בהתאם למתווה טראמפ). לדברי בכירי הפדרציה, הנכונות לנורמליזציה עם ישראל לא זו בלבד שלא נועדה לבוא על חשבון הפלסטינים, אלא שתכליתה [\[לשמר את הרלוונטיות\]](#) של פתרון שתי המדינות

ואף לתרום ליציבות במזרח התיכון. תגובות למהלך של אזרחים אמירתיים ברשתות החברתיות, במיוחד בזמן הקצר לאחר ההודעה על ההגעה להסכם, היו בעיקרן חיוביות, תמכו בשליט בפועל, מחמד בן-זאיד, ונשאו אופי לאומי, בעוד מרבית הביקורת נגד ההסכם, שהופיעה ברשתות החברתיות, הגיעה ממדינות אחרות במפרץ, בעיקר [מכווית, עומאן וקטר](#).

- **לבחריין** היה בראש ובראשונה עניין לחזק את יחסיה עם ארצות הברית [ולהיטיב](#) עם ביטחונה מול האיום האיראני, וכן להיטיב עם כלכלתה [באמצעות](#) קשרים עם ישראל. עם זאת, ספק רב האם ההסכם בין ישראל לבחריין היה יוצא לפועל ללא אישור של ערב הסעודית, שלה השפעה מכרעת על יחסי הביטחון והחוץ של בחריין, וגם של איחוד האמירויות. המהלך שנקט מלך בחריין היה במובנים רבים נועז הרבה יותר מאשר זה שנקטה איחוד האמירויות וזאת לנוכח החתרנות האיראנית בבחריין, היות והחברה האזרחית באי פעילה ותוססת, ובשל הרוב הדמוגרפי השיעי במדינה, המתנגד לשלטון המיעוט הסוני. יודגש כי התגובות להסכם עם ישראל בכלל הציבור הבחרייני – ארגונים ומובילי דעה [סונים ושיעים כאחד](#) – היו [שליליות](#) בעיקרן.

- עבור **סודאן**, הנורמליזציה עם ישראל הייתה התשלום עבור החלטת וושינגטון להסיר את המדינה מרשימת נותני החסות לטרור, לאחר עשרים ושבע שנים, וחבילת סיוע של מיליארד דולר מהבנק העולמי. באביב 2019, הפגנות המוניות הניעו את הצבא להפיל את האוטוקרט האסלאמיסטי הוותיק של סודאן, עומר אל-בשיר, ולאחר מכן הוקמה ממשלת מעבר שנועדה להכין את המדינה לבחירות. את ממשלת המעבר מובילה מועצת ריבונות בת 11 חברים, המורכבת מנציגים אזרחיים וצבאיים, והמתחים בין שני האגפים ניכרו בעת פרסום ההסכם עם ישראל: יו"ר מועצת הריבונות, סא"ל עבד אל-פתאח אל-בורהאן, וסגנו, מוחמד חמדאן "חמדתי" דגאלו, תמכו [בגלוי](#) בנורמליזציה (בורהאן נפגש עם ראש הממשלה נתניהו בפברואר 2020), ואילו עבדאלה חמדוק, ראש הממשלה האזרחי של סודאן, גרס כי יחסים עם ישראל מחייבים קודם כל דיאלוג בתוך החברה הסודאנית.

- במקרה של **מרוקו**, הנורמליזציה עם ישראל – מה שמכנה רבאט "החידוש של ... יחסים דיפלומטיים מלאים, שלווים וידידותיים" – הייתה תמורה להחלטה הדרמטית של וושינגטון להכיר רשמית בריבונות מרוקו בסהרה המערבית, לאחר שתמכה במשא ומתן בחסות האו"ם בין מרוקו לתנועת הפוליסריו הנתמכת על ידי אלג'יריה בדרישה לעצמאות השטח. הרעיון להבטיח הכרה אמריקאית בריבונות מרוקו בסהרה בתמורה לחידוש הקשרים בין מרוקו לישראל הסתובב כבר כמה שנים, אך ההכרזה בכל זאת הייתה הפתעה. ברבאט העריכו את המחלוקת סביב החלטת הריבונות, ובמהלך החודשים הראשונים לאחר ההסכם המרוקאים נמנעו משימוש במונח

"נורמליזציה", בין היתר כהגנה מפני אפשרות שממשל ביידן ייסוג מההכרה בריבונות המרוקאית בסהרה המערבית.

עם בחירתו של ג'ו ביידן התעוררו ספקות אשר להישרדותם של כל ארבעת הסכמי הנורמליזציה, בהתחשב בכך שהממשל החדש - אף שהוא תומך בשיפור היחסים בין ישראל לעולם הערבי - [חושש](#) מהאופן שבו נוהל התהליך ולגבי המחירים ששולמו בעבורו. המדיניות ביותר מבחינת ישראל ומדינות ערב שנחתמו על ההסכמים היו שאלות סביב המחויבות של הממשל החדש הן לגבי עסקת הנשק עם איחוד האמירויות והן להחלטת הנשיא טראמפ בנוגע לסהרה המערבית. ואולם, הן [ההחלטה לגבי הסהרה](#) והן [עסקת הנשק עם האמירויות](#) נותרו בעינן, ואנשי ממשל ביידן [צינו](#) כי בכוונתם להקל על שיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל למדינות שעימן הוסכמה נורמליזציה - הגם שלא ידוע האם ישקיע בכך משאבים ניכרים - כדי לקדם את תהליך ההתקרבות. עד כה מספר סוגיות דחופות יותר - ממשבר הקורונה להשלכות הנסיגה מאפגניסטן ועד התחרות עם סין.

שעת מבחן - מבצע "שומר החומות"

סבב הלחימה בין ישראל לחמאס, ובמיוחד האירועים שקדמו לו בירושלים (מאי 2021), היוו מבחן משמעותי ראשון לחוזקם של הסכמי הנורמליזציה. [איחוד האמירויות](#), [בחריין](#), [סודאן](#) ו**[מרוקו](#)** מתחו ביקורת לא מבוטלת על ישראל בשל מה שכינו פגיעה בזכויות הפלסטינים ובקדושת אל-אקצה. היה להן עניין לגלות סולידריות עם הפלסטינים במיוחד לאחר שהואשמו על ידם כמי שהפנו להם עורף בעת החתימה על הסכמי הנורמליזציה.

עם זאת, השקט היחסי ששרר בירושלים לאחר ימים מתוחים, על רקע העברת תשומת הלב לעימות הישיר בין ישראל לחמאס אפשר להן לשמור על פרופיל מדיני נמוך. התבטאויות מצדן הפכו עם הזמן מאוזנות יותר ואחריות להסלמה החלה מוטלת על שני הצדדים, ישראל וחמאס. למרות האמפטיה הבסיסית לפלסטינים והסיקור הנרחב מעזה בעת הלחימה, דווח במקביל גם על הפגיעה באזרחי ישראל. בעלי טורים בתקשורת הערבית, המשקפים פעמים רבות את עמדות המשטרים, האשימו את חמאס באחריות לסבב הלחימה ובגרימת פגיעה בתושבי עזה, ואף הביעו [אמפטיה](#) לאזרחי ישראל הנאלצים לשהות במקלטים בשל מטחי הרקטות.

יודגש שרבות ממדינות ערב, בוודאי אלו שיש להן הסכמים עם ישראל, לא רצו להעניק הישג לחמאס, המשתף פעולה עם איראן ומזוהה עם האחים המוסלמים. חלקן קיוו, הגם שלא ביטאו זאת בגלוי, שחמאס יצא מוחלש מהעימות. לשיטתן, בשקט היחסי מצדן, הן העניקו זמן יקר לישראל להמשיך ולהכות בארגון. כמו כן, הן נמנעו מלהתבטא בנושא האלימות בין יהודים וערבים בתוך ישראל, ובעיצומה של המערכה בעזה שר החוץ של איחוד האמירויות הביע [תמיכה](#) בהמשך קידום תהליך הנורמליזציה עם ישראל.

אמנם ההסלמה בין ישראל לחמאס האטה את המומנטום במספר יוזמות דו-צדדיות בין ישראל לאיחוד האמירויות ולמרוקו, במיוחד ברמת החברה האזרחית. לדוגמה, דיאלוגים בין מכוני מחקר, כמו גם ימי עיון מקוונים שמטרתם לקדם השקעות עסקיות ושיתוף פעולה בין המדינות, נדחו לבקשת המשתתפים האמירתיים והמרוקאיים. ובכל זאת, הביקורת כלפי ישראל, שכאמור התרכזה במתרחש בירושלים, לא תורגמה לצעדים מעשיים דוגמת החזרת שגרירים או ביטול הסכמים. אולם, ככל שהמערכה בעזה התמשכה כך היה להן קשה יותר לדבוק בקו מדיני זה. לנוכח ממדי ההרס ברצועה, המדינות נטו בהדרגה לתמיכה גוברת בפלסטינים, הגם שהבחינו בין גילויי תמיכה דתית והומניטרית בפלסטינים לבין הצורך להמשיך ולקיים את ההסכמים, בעיקר הכלכליים, עם ישראל. לכן, סביר כי סיומו המהיר יחסית של סבב העימות מנע שחיקה אפשרית בהסכמים.

על רקע זה בלטה תגובתה התקיפה של מרוקו. בעקבות הפסקת האש, [כתב](#) ראש ממשלת מרוקו, סעד-אדין אל-עותמני, העומד גם בראש המפלגה האסלאמיסטית המרכזית בקואליציה השלטונית, מכתב לאיסמעיל הנייה והלל אותו על "ניצחון" חמאס על ישראל. ביוני 2021, הנייה עצמו נסע למרוקו לביקור רשמי ונפגש עם אישים בכירים בממשלה ומחוצה לה. אולם, התפתחויות אלה, על אף הלגיטימציה שהעניקו לחמאס, לא שיקפו רצון להסב לאחר את שיקום הקשרים עם ישראל, אלא [דינמיקה](#) במערכת המרוקאית הפנימית – חתירת המפלגה האסלאמיסטית לשפר את מעמדה הציבורי לקראת בחירות פרלמנטריות בסתיו. מעבר לכך, סביר להניח שרבאט ביקשה לאותת לוושינגטון כי היא יכולה למלא תפקיד תיווך בין ישראל לפלסטינים ואכן, ביום שנחת הנייה במרוקו בירך המלך מוחמד השישי בחום את ראש הממשלה נפתלי בנט על הקמת ממשלתו, ובאוגוסט 2021 אף נסע שר החוץ יאיר לפיד לממלכה כדי לפתוח רשמית את משרד הקישור הישראלי.

הריקוד הדיפלומטי של מרוקו עם חמאס הוא תזכורת לכך שכל עוד הסכסוך הישראלי-פלסטיני לא יפתר, הצורך המתמשך של המנהיגים הערבים בחיזוק הנאמנות שלהם לנושא הפלסטיני יעלה אפשרות למצבים דיפלומטיים לא נוחים, שישראל תצטרך לנווט ולהתמודד עימם. יתר על כן, התרחשויות דוגמת הסלמה בין ישראל לחמאס עלולות לספק למדינות שבחרו לשבת על הגדר ולפי שעה לא להצטרף להסכמי אברהם סיבות נוספות מדוע לא לנרמל את יחסיהן עם ישראל. יתכן, למשל, שבמדינות דוגמת ערב הסעודית שיחררו אנחת רווחה משום שאי-הצטרפותם להסכמי אברהם, למרות לחץ כבד מצד ממשל טראמפ, חסכה מהם, בראייתם, מבוכה מיותרת וביקורת.

ההסכמים עד עתה

למעט ההסכם הסודאני-ישראלי, שטרם שינה בפועל את היחסים הדו-צדדיים, בפועל, יתר ההסכמים/הצהרות הניבו תוצאות מדיניות מוחשיות, אם כי בדרגות שונות. השינויים באו לידי ביטוי בחמישה היבטים: חילופי שגרירים/נציגים רשמיים, סל הסכמי המשך, טיסות ישירות, סחר, והשתתפות בתרגילים צבאיים פומביים משותפים. הטבלה שלהלן מציעה מבט

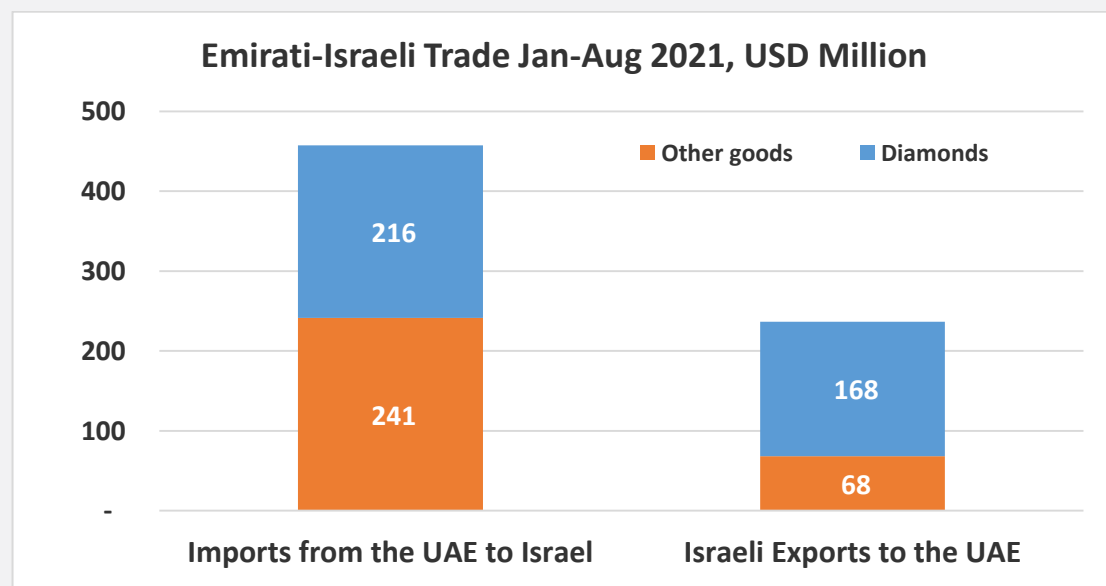
השוואתי על ההתקדמות עד כה במדדים אלה, ואחריה תיאור מפורט יותר של ההתקדמות מול כל מדינה.

מאע"מ	בחרין	מרוקו	סודאן	
✓	✓	✓	✗	חילופי שגרירים/נציגים רשמיים
✓	✓	✓	✗	הסכמי המשך
✓	✓	✓	✗	טיסות ישירות
✓	✗	✓	✗	עלייה בסחר
✓	✓	✓	✗	שת"פ ביטחוני

ישראל והאמירויות

חשיבות היחסים עם איחוד האמירויות היא דיפלומטית-כלכלית מעיקרה, שהרי עוד לפני ההסכמים התקיים שיתוף פעולה ביטחוני-מדיני בין המדינות, הרואות את הסביבה האסטרטגית באופן דומה – שתיהן חוששות משאיפותיהן של איראן וטורקיה להגברת והרחבת השפעה במרחב הערבי. יחסית לשאר ההסכמים עם ישראל הנורמליזציה עם איחוד האמירויות מתקדמת בקצב מהיר יותר ומניבה פירות, הגם שכאמור בעיקרם הם כלכליים. הרקע לכך קשור בין השאר לתנאים הייחודיים המאפיינים את הפדרציה: אוכלוסייה ילידה קטנה, היעדר אפוזיציה פנימית פעילה, משאבי כלכליים משמעותיים ואליטה מנהיגותית המחויבת לתכנית אסטרטגית ארוכת טווח, שממנה נגזרות פעולות הממומשות בנחישות. זאת, בניגוד לשלוש מדינות הנורמליזציה האחרות שלהן רגישויות ביטחוניות, פוליטיות, דמוגרפיות ועדתיות המקשות עליהן את ההתקדמות.

מאז החתימה על הסכמי אברהם, היקף הסחר המדווח בין ישראל לאיחוד האמירויות (שהיא הכלכלה השנייה בגודלה במזרח התיכון) הוא [כחצי מיליארד](#) דולר (כולל יהלומים, שהיוו את מרבית הסחר בין המדינות עוד לפני הנורמליזציה). הסכמי הנורמליזציה הביאו לגידול עצום בסחר החוץ: על-פי [נתוני הלמ"ס](#), ב-2019 היצוא מישראל לאיחוד האמירויות הסתכם ב-11 מיליון דולר והיבוא עמד על 0, ואילו ב-2020 היצוא הסתכם ב-18 מיליון דולר, והיבוא ב-75 מיליון דולר. בשמונת החודשים הראשונים של 2021, היקף היצוא הישראלי לאיחוד האמירויות הגיע ל-68 מיליון דולר, והיבוא מאיחוד האמירויות הסתכם ב-241 מיליון דולר. נתונים אלו מתייחסים רק לסחר הסחורות המדווח, ללא יהלומים, ואינם משקפים את מגזר השירותים, שכולל תירות וענף ההייטק.



נתונים: למ"ס

בין ישראל לאיחוד האמירויות מתקיימים גם תנאים לביסוס "שלום חם" יותר, בוודאי בהשוואה ליחסים בין ישראל למצרים ולירדן, ונחתמו ביניהן מזכרי הבנות והסכמים לשיתופי פעולה בין היתר בתחומי התרבות, המדע, ביטחון מזון, מים, רפואה.. עם זאת, מקצת שיתופי הפעולה בין הממשלות, דוגמת קרן ההשקעות שעליה הוכרז במארכ 2021, מתעכבים בעיקר מסיבות בירוקרטיות.

חשוב לציין, שאיחוד האמירויות הביעה עניין בהשקעה בתחומים מרכזיים, שלהם נגיעה ישירה בביטחון הלאומי הישראלי בהם:

- [נמכר](#) החזקות חברת דלק במאגר הגז תמר, העומדות על 22 אחוזים מהמאגר, לחברת "מובדאלה פטרוליום", שבבעלות ממשלת אבו-דאבי, אשר משקיעה ומנהלת נכסים בתחום גילוי והפקת נפט וגז בעולם. זהו ההסכם המסחרי הגדול ביותר בין איחוד האמירויות לישראל מאז החתימה על הסכמי אברהם.

- חברת קצא"א חתמה על מזכר הבנות מחייב לשינוע נפט אמירתי מהים התיכון לים סוף תוך שימוש בתשתית ההולכה הקיימת בין אילת לאשקלון. דווח כי עסקה זו הוקפאה בינתיים. בכירים באיחוד האמירויות העבירו [מסרים](#) לישראל כי יתכן שהיחסים יפגעו אם אכן תבוטל העסקה.
- מספנות ישראל מתמודדת עם [DP World](#) מדובאי, מהמובילות בעולם בתחום הלוגיסטיקה הימית והספנות, על רכישת נמל חיפה, כחלק מהליך הפרטת הנמל.
- התעשייה האווירית [חתמה](#) על הסכם עם חברת התעופה Etihad מאבו-דאבי על הקמת מתקן להסבה של מטוסים מתצורת נוסעים לתצורת מטען באבו-דאבי.
- התעשייה האווירית [הכריזה](#) על שיתוף פעולה עם חברת EDGE - קבוצת טכנולוגיות ההגנה המתקדמות של איחוד האמירויות הערביות, לפיתוח מערכת מתקדמת נגד רחפנים וכלי טיס בלתי מאוישים.

ישראל ובחריין

קשריה של בחריין ליהדות הם הטובים ביותר מבין מדינות חצי-האי הערבי. בממלכה יש קהילה יהודית המונה מספר עשרות והמפעילה בית כנסת ובית קברות. בית המלוכה של בחריין והמלך, חמד בן עיסא אל-ח'ליפה, ידוע ביחסו הטוב ליהודים, שלא סבלו מאפליה. יתרה מכך, יהודי בשם [איברהים דאוד נובו](#) כיהן שתי קדנציות בבית העליון של הפרלמנט הבחרייני. קרובת משפחתו, הודא עזרא נובו, מונתה שגרירת בחריין בארצות הברית (-2013) כמו במקרה איחוד האמירויות ומרוקו, גם בין ישראל לבחריין היו קשרים לא מבוטלים קודם לחתימה על הסכמי אברהם, ביניהם קשרים ביטחוניים, ודווח שבאי פעלה במשך כעשור [נציגות ישראלית](#) במסווה עסקי. כלכלת בחריין קטנה במידה ניכרת מזו של איחוד האמירויות וכפועל יוצא גם הפוטנציאל הכלכלי וההזדמנויות הגלומים בהסכם.

עם זאת, היחסים בין המדינות מתקדמים מאז נחתמו ההסכמים. בנובמבר 2020 ערך לראשונה [ביקור רשמי](#) בישראל שר החוץ של בחריין, עבד א-לטיף א-זיאני, בראש משלחת רשמית הכוללת בכירים ממשרד החוץ של בחריין ומשרדי ממשלה נוספים. באוגוסט 2021, תת שר החוץ של בחריין, הממונה על הקשרים עם ישראל, הגיע לביקור בישראל. במהלכו קיים פגישות עם אישים וגופים שונים, בהם הנשיא יצחק הרצוג ושר החוץ יאיר לפיד. מתוקף הסכם בין המדינות, משרד החוץ של ישראל ושל בחריין [הודיעו](#) במאסר 2021 על אודות החלטת הממלכה לפתוח שגרירות בישראל והשגריר הראשון של בחריין בישראל, ח'אלד יוסוף אחמד אל-ג'לאהמה, הגיע בספטמבר 2021 לקראת פתיחת השגרירות. טרם הגעתו, ציין השגריר בעברית בחשבון הטוויטר שלו: "ההזדמנות להגשים את חזונו של הוד מלכותו, המלך חמד בן עיסא אאל חליפה, של דו-קיום שליו עם כל העמים היא זכות שאקיים בהערכה רבה". ב-30 בספטמבר 2021 ביקר שר החוץ לפיד בבחריין - [ביקור רשמי ראשון](#) של שר

ישראלי בממלכה. במהלכו לפיד פגש את מקבילו [וחנך](#) את השגרירות הישראלית בבחריין. באותו יום, חברת התעופה הלאומית של בחריין Gulf Air החלה להפעיל טיסות ישירות לישראל וממנה.

ישראל ומרוקו

ההסכם בין ישראל למרוקו נמנע מהתייחסות לשגרירויות ושגרירים, אך הוא הזכיר תוכניות "לפתוח מחדש את משרדי הקישור ברבאט ותל אביב", להשיק טיסות ישירות ולעודד שיתוף פעולה במגוון תחומים, כולל מסחר, השקעות, חקלאות וטכנולוגיה. הכוונות קיבלו ביטוי מוחשי במידה רבה במדיניות: בפברואר 2021 הגיע לישראל עבד אל-רחים ביוז, דיפלומט מרוקאי שכינה בעבר קונסול הכללי של מרוקו בניו יורק ובלונדון, כראש משרד הקישור של מרוקו, שפעל בשנות התשעים אך נסגר בתחילת שנות האלפיים על רקע פרוץ האנתיפאדה השנייה. המשרד, הממוקם בתל אביב, צפוי להיות שגרירות אם יוחלט ברבאט לשדרג רשמית את היחסים, דוד גוברין, גם הוא דיפלומט ותיק, משמש כשליח ישראל למרוקו.

הן שר החוץ לפיד והן מנכ"ל משרד החוץ, אלון אושפיז, ביקרו בקיץ 2021 במרוקו - הביקורים הדיפלומטיים הראשונים ברמה גבוהה כזו מזה למעלה מעשרים שנה. ביקורו של אושפיז הניח את הבסיס להסכם שיתוף פעולה בנושא אבטחת סייבר, שנחתם בשבועות שלאחר מכן ואשר קורא לעבודה משותפת באבטחת סייבר, מחקר ופיתוח וכן שיתוף והגנה על נתונים. ביקור לפיד הניב הודעה כי המדינות מתכננות לשדרג את היחסים לקשרים דיפלומטיים מלאים ולפתוח שגרירויות בתוך חודשיים. ואכן, באוקטובר ישראל שידרגה את משרד הקישור שלה ברבאט לשגרירות מלאה ודוד גוברין שודרג לשגריר.

ביולי נחתו במרקש הטיסות המסחריות הישירות מישראל - האחד המופעל על ידי ישראייר, השני על ידי אל על. ישראייר מתכננת להציע 2-3 טיסות כאלה בשבוע, ואל על מפעילה חמש טיסות שבועיות למרקש ולקזבלנקה. באמצע אוקטובר הממשלה החדשה במרוקו הודיעה על כוונתה לאשר את ההסכמים בתחומים של תרבות, ספורט ותעופה שנחתמו במהלך ביקורו של לפיד. גם המסחר בין המדינות עלה, אם כי כמעט אך ורק בכיוון הייצוא הישראלי למרוקו, שגדל מ-8.1 מיליון דולר במחצית הראשונה של 2020 ל-13.2 מיליון דולר במחצית הראשונה של 2021. (היבוא ממרוקו נותר כמעט ללא שינוי, והגיע מ-5.5 מיליון דולר ל-5.9 מיליון דולר באותה תקופה.) נתונים אלה, שאינם כוללים שירותים הקשורים לתיירות, אינם משמעותיים במונחים אבסולוטיים, גם אם קו המגמה [הוא חיובי](#). לבסוף, בעוד שעל פי [הדיווחים](#) ישראל ומרוקו שיתפו פעולה בנושאי צבא וביטחון בחשאי במשך עשרות שנים, ביוני האחרון השתתפו לראשונה בגלוי כוחות מיוחדים מרוקאים בתרגיל צבאי בינלאומי שנערך בישראל, לצד כוחות מיוחדים מיוון, ארצות הברית, איטליה, ירדן, בריטניה, וצרפת. שר ביטחון בני גנץ אמר להגיע למרוקו בחודשים הקרובים על מנת לגבש מספר הסכמים בתחום הביטחוני.

עד כה, ההסכם בין ישראל לסודאן לא הניב לתוצאות מוחשיות משמעותיות. בינואר 2021 נסעה משלחת ישראלית בראשות שר המודיעין אלי כהן לחרטום כדי להיפגש עם הגנרל עבד אל-פתאח אל-בורחאן, ראש ועדת הריבונות הסודאנית, לצד בכירי ביטחון אחרים, והתוצאה הייתה מזכר הבנות בנושאים הקשורים לביטחון, שפרטיהם לא נמסרו. השר כהן הזמין בכירים סודאנים לבקר בישראל, ובאפריל 2021 הצביע הקבינט הסודאני בעל ביטול חוק משנת 1958, האוסר על קשרים עם ישראל, וכך למעשה אפשר לאזרחי סודאן לנהל עסקים עם ישראלים. למרות זאת, אך לפי שעה לא הוחלפו שגרירים בין המדינות. בספטמבר, במלאות שנה לחתימה על הסכמי אברהם, [ציין](#) ראש המטה לביטחון לאומי (המל"ל) לשעבר, מאיר בן שבת, שמול סודאן נותרה עוד מלאכה רבה וכי לא התקדמנו "כפי שהיינו רוצים להתקדם", למרות שהדברים, לדבריו, "בשלים" לחתימה על הסכמים. בתחילת אוקטובר היו דיווחים על משלחת ביטחונית סודאנית שביקרה בישראל, וב-13 לחודש סגן שר החוץ עידן רול והשר לשיתוף פעולה אזורי עיסאווי פריג' נפגשו עם שר המשפטים הסודאני בכנס שהתקיים באבו דאבי. המפגשים האלה התרחשו על רקע דיווחים שהממשל האמריקאי הגביר את הלחצים על סודאן בנושא הנורמליזציה..

הסודאנים אוכזבו מהקצב האיטי של הסיוע הכלכלי שהם ציפו לקבל מארצות הברית בעקבות חתימת ההסכם עם ישראל. ברם, בסוף יוני [אישרה](#) קרן המטבע הבינלאומית וכן אישר איגוד הפיתוח הבינלאומי של הבנק העולמי את זכאותה של סודאן להקלה בחובות במסגרת תכנית שתצמצם את החוב הבינלאומי במדינה ב-90 אחוזים במשך שלוש שנים, וככל הנראה תקל על הסדרי סיוע כלכליים חדשים ונדרשים. במידה שהפוליטיקאים הסודאנים יצליחו לקשר בין הקלה כלכלית כזו להבנות הנורמליזציה עם ישראל, סביר כך יקל עליהם לקדמן בזירה הביתית. בכל מקרה, ניסיון ההפיכה שאירע בסודאן בחודש ספטמבר, עם פרוץ עוד סבב של מחאות נגד ממשלת המעבר באמצע אוקטובר, ממחישים את שבריריותו של השלטון הנוכחי, מה שמעלה שאלות סביב תהליך הנורמליזציה בין סודאן לישראל.

השלב הבא: פוטנציאל ההסכמים במציאות האסטרטגית הנוכחית

להסכמי אברהם פוטנציאל רב, במיוחד (אבל לא רק) בתחום הכלכלי. מטבע הדברים, ההסכמים עם מדינות המפרץ מאפשרים לפתח ולקדם פעילויות כלכליות שנעשו עד כה עם ישראל בצנעה או בעקיפין, ובעיקר להעצים את היחסים הכלכליים בתחומי מחקר ופיתוח וטכנולוגיה, בריאות, אקלים והגנת הסביבה, מים ושפכים וחקלאות מתקדמת. עם זאת, יודגש כי ישנו פער לא מבוטל בין מספר מזכרי ההבנות לבין העסקאות שנחתמו בפועל, גם בתחום הביטחוני, וחלק מהעסקאות המבשילות כעת החלו להתבשל לפני החתימה על ההסכמים.

לדריסת רגל ישראלית במפרץ פוטנציאל לשמש בנוסף שער לעסקות עם מדינות ערביות נוספות, שעמן אין לישראל יחסים מדיניים פורמאליים או יחסים בכלל, וכן שער להרחבת הקשרים הכלכליים שלה באסיה. למשל, אחת ההשלכות של הסכמי אברהם היא קיצור נתיב הטיסה למזרח אסיה לטיסות תיירות, עסקים ומטען. בדומה, ההסכם עם מרוקו פותח הזדמנויות משמעותיות לא רק להשקעה כלכלית ושיתוף פעולה בתוך הממלכה, אלא גם למעורבות כלכלית עם מדינות מערב אפריקה ומדינות אפריקה שמדרום לסהרה, שני אזורים שבהם מרוקו העמיקה את נוכחותה במידה ניכרת במהלך עשרים השנה האחרונות. כמו כן, סודאן נואשת להשקעות כלכליות, ובפרט המגזר החקלאי יכול להציע לישראל הזדמנויות מהותיות להשקעה. אכן, השותפים הערביים להסכם אברהם מצפים שהנורמליזציה עם ישראל תניב להם פירות כלכליים - צפייה שגברה בשל המשבר הכלכלי שגרמה מגפת הקורונה. לישראל מצידה אינטרס שציפיות אלה ימולאו ויורגשו ברחוב הערבי, כהמחשה ליתרונותיו של השלום עימה.

מעבר לצורך להעמיק את היחסים שכבר קיימים (נורמליזציה אנכית) יש לישראל עניין להשתמש בהסכמים שכבר נחתמו כדי להרחיב את מעגל השלום (נורמליזציה אופקית). אם חלקן תערכנה כי התקרבות לישראל תסייע להם לחזק את יחסיהן גם עם ארצות הברית, לשפר את הדימוי הקיצוני של חלקן ואף לזכות בדיבידנדים כלכליים ומדיניים, הן עשויות לרכך בהדרגה את התנגדותן לנורמליזציה עם ישראל.

אחת המדינות החשובות ביותר בהקשר זה היא ערב הסעודית. לממלכה רגישויות פנימיות ואזוריות ויתכן שבצמרת הסעודית ישנה מחלוקת בעניין - [ההערכה](#) היא כי המלך סלמאן מסויג מהחצנת הקשרים עם ישראל ואילו בנו, יורש העצר מחמד בן-סלמאן, מעוניין בכך. ועם זאת, ניכר שינוי הדרגתי ואיטי ביחס לשאלת ישראל וקיימים איתותים לפשרות בעניין. חתימה על הסכם שלום ישראלי-סעודי עשויה להעניק לתהליך הנורמליזציה "הכשר" דתי חשוב ולהקל על עוד מדינות מוסלמיות מרכזיות להצטרף אליו. מכאן חשיבותו הרבה של הסכם עתידי אפשרי עם הממלכה, גם מעבר למשקלה האזורי. אמנם קשה לקבוע מתי ובאילו תנאים יראד תיאות להצטרף להסכמי אברהם, אבל נראה שהיא מכינה את הקרקע להסכם, במיוחד בכל האמור להכשרת דעת הקהל שנותרה, ברובה, נגד נורמליזציה עם ישראל. בדרך להסכם, הממלכה תבקש לבחון שני פרמטרים: המשכם והרחבתם של הסכמי הנורמליזציה הקיימים (לריאד יש עניין שמדינות נוספות, ערביות ומוסלמיות, יצטרפו למהלך, משום שכך יוענק הכשר מסוים גם לה) ואת יחסי ישראל והפלסטינים. גורמים נוספים העשויים לסייע: הסכמה אמריקאית למכירת אמל"ח מתקדם ושינויים פנימיים בממלכה, הקשורים לשיפור מעמדה של ישראל בדעת הקהל ולזהות המלך הסעודי, לאור חילוקי דעות שכנראה קיימים בארמון בשאלת הנורמליזציה עם ישראל)

ערב הסעודית כבר התרחקה כבר דרך מעמדתה המסורתית כדי לתמוך בהסכמי אברהם ועשתה צעדים מדודים לקראת נרמול היחסים עם ישראל, במעין "נורמליזציה זוחלת"..

מדיניות זו של "תמיכה מבחוץ" משתקפת במתן היתר לחברות תעופה ישראליות לטוס מעל לשטחה, בסיקור ובפרשנות (החויבות יחסית) באמצעי התקשורת הרבים הנמצאים בבעלות הממלכה, וגם בהתבטאויות של בכירה בעבר ובהווה. שר החוץ הסעודי, פייסל בן פרחאן, אף הצהיר שנרמול היחסים בין המדינות נושא [יתרונות משמעותיים](#) לממלכה ולאזור וכי [הוא רק עניין של זמן](#). אולם, הוא הדגיש את מחויבות הממלכה לפתרון הסוגיה הפלסטינית על בסיס יוזמת השלום הערבית.

אשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני, המסקנה מהתנהלות מדינות המפרץ עד כה היא שבהינתן התמריץ/הלחץ המתאים, חלקן עשויות לנקוט צעדים החורגים מהקונצנזוס הערבי. הקשר זה ללוונטי גם לגבי מרוקו: בעוד מרוקו תמכה בעקביות בפתרון שתי מדינות המעגן את זכות קיומה של ישראל, העימות בין ישראל לחמאס במאי 2021 המחיש כי גם מדינה 'תומכת נורמליזציה' כמרוקו עשויה לחשב שיש צורך בטיפול קשרים עם יריבי ישראל בשירות האינטרסים הלאומיים הרחבים שלה. אם ישראל תיקלע לחילוקי דעות עם "קוורטט הנורמליזציה" הערבי בנוגע למדיניותה בזירה הפלסטינית, יש להניח שיהיה בכך כדי להקשות על מדינות דוגמת ערב הסעודית לנרמל באופן כזה או אחר את יחסיה עימה והן תעדיפנה להמשיך לשבת על הגדר עד היווצרות תנאים נוחים יותר מבחינתן.

הערה נוספת נוגעת לארצות הברית. ההסכמים והבנות הנורמליזציה שנחתמו בשנת 2020 דרשו תשלומים גבוהים מוויינגטון. בעוד מדינות ערביות אחרות ששוקלות פתיחות דיפלומטיות עם ישראל מודעות היטב לכך שהממשל האמריקאי החדש אינו מעוניין לתמרץ מהלכים דומים באמצעות "עסקאות", מוערך שהן צפויות להמשיך לראות בנורמליזציה עם ישראל הזדמנות להדק קשרים עם וויינגטון. בכל מקרה, לתמריץ אמריקאי יש להוסיף גם את הסכמי אברהם עצמם כתמריץ. אם ישראל וידידותיה החדשות ימחישו שההסכמים הניבו פירות לאוכלוסיותיהן, ולא רק למערכות הביטחון או לקהילות העסקים המובחרות, משטרים ערבים הנמצאים כיום "על הגדר" עשויים אף הם לנקוט צעדים לקראת נורמליזציה – גם במנותק מהמדיניות האמריקאית בסוגיה זו.

לסיכום, במידה שהסכמי אברהם מערערים קביעה לפיה שלום בין ישראל למדינות ערב תלוי בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הם משקפים שיפור במעמדה האסטרטגי של ישראל במזרח התיכון. פריצת הדרך - לא בלתי נמנעת ולא בלתי הפיכה - התאפשרה באמצעות תמריצים אמריקאים משמעותיים. אולם באופן אירוני, דחיפה מרכזית להתקרבות בין ישראל למדינות אלו ואחרות הייתה עצם התפיסה שאמריקה נסוגה מהאזור. אי הוודאות סביב נוכחות ומעורבות ארצות הברית באזור, במיוחד לאור הנסיגה האחרונה מאפגניסטן, עלולות להפחית את הסיכוי להסכמי נורמליזציה נוספים במידה שוויינגטון תהיה עסוקה בעניינים דחופים יותר. מאידך, הסבירות להסכמים נוספים בעתיד הנראה לעין עלולה לעלות אם מדינות ערביות אחרות יראו בקשרים עם ישראל יתרון אסטרטגי בהיעדר מטרייה ביטחונית אמריקאית חזקה.

יודגש כי נותרה שונות ניכרת במידה שבה כל הסכם מומש. בקצה אחד של הספקטרום, ההסכם בין ישראל לאיחוד האמירויות נותר החזק ביותר מבין הארבעה. מצד שני, ההסכם עם סודאן עדיין לא הניב שינויים ניכרים בקשרים הבילטרליים. בין קצוות אלו נמצאים מערכות היחסים של ישראל עם מרוקו ובחריין, שקיבלו מומנטום לאחרונה מבחינה דיפלומטית. למרות ההתאגדות הקולקטיבית של ארבעת ההסכמים תחת הבאנר של "הסכמי אברהם", השנה האחרונה מעידה כי כל קשר ימשיך להיות מושפע יותר מכל על-ידי האינטרסים והמגבלות הפרטיקולאריות של השחקנים.

לבסוף, מההתפתחויות סביב ההסלמה בין ישראל לחמאס במאי 2021 עולה כי הסכמי נורמליזציה נותרו על כנם, והם צפויים לעמוד בפני התפרצויות אלימות בעזה ובגדה בקנה מידה דומה. אולם, אפילו ההסכמים החזקים ביותר לא יישארו מחוסנים להשפעת הסכסוך הישראלי-פלסטיני. למרות שעל ישראל לנהוג פתיחות דיפלומטית עם מדינות ערב אחרות ללא קשר להתפתחויות בזירה הישראלית-פלסטינית, ירושלים תצטרך להיערך לסבירות שקשרים כאלה יעמדו בפני מגבלות אם סוגיות הליבה בין ישראל לפלסטינים יישארו בלתי פתורות.

המלצות מדיניות

לכל מדינה יש מערך שיקולים שונה וקהל ביקורתי מבית. חלקן מהססות לתת פומבי ליחסן עם ישראל בעת הנוכחית, בעיקר אם יתברר שאין בהסכמים שהושגו כדי להשפיע על מדיניותה של ישראל בהקשר הפלסטיני. עם זאת, ישראל יכולה לנקוט מספר צעדים על מנת להעמיק את ההסכמים הקיימים וכך גם להרחיב את מעגל הנורמליזציה:

1. בהקשר הרחב יותר של ההקשרים הכלכליים, כדאי לישראל לתת עדיפות ליוזמות המתמקדות בשיפור התנאים של הדור הצעיר במדינות אלה. מבחינת המשטרים הערביים, עשויה להיות לכך השפעה מייצבת. ועבור ישראל – שיפור בדימוי שלה בקרב הצעירים.

2. על ישראל לנסות ולשלב את מעורבותן של מצרים וירדן בשותפויותיה עם מדינות המפרץ, מרוקו ואפילו סודאן. אינטגרציה כזו, במיוחד בתחום הכלכלי, תניב דיבידנדים דיפלומטיים במובן צמצום חששות בקהיר ובעמאן כי ישראל זנחה אותן, אלא גם תחזק את הכלכלות הירדנית והמצרית ותמנע אפשרות לחוסר יציבות בגבולות ישראל.

3. מול מדינות המפרץ, לישראל אינטרס ליזום שיתופי פעולה ולהיענות בחיוב להצעות שתבואנה מהמפרץ, אך להימנע מהתלהבות יתר [ולא לעוט](#) על הכלכלות במפרץ. על היזמים הישראליים להפגין אמינות ולציית לחוקי המקום, על יסוד למידה של קודים

תרבותיים-עסקיים מקומיים. בצד זאת יש לזכור, שהשוק המפרצי פתוח גם לגורמים עוינים/מתחרים לישראל, מה שמחייב זהירות בשיווק של [טכנולוגיות רגישות](#).

4. אזרחי ישראל הערבים, שלהם יתרון בתחום השפה, עשויים למצוא בהסכמי אברהם הזדמנות. על ממשלת ישראל לשלבם ביחסים המתפתחים, למשל במשלחות כלכליות למפרץ ולמרוקו, וכן לכוון השקעות ממדינות אלה גם לאזורי תעשייה ביושבים ערביים.

5. בזירה הפלסטינית, הסכמי הנורמליזציה מהווים תמריץ נוסף להבטיח שכל הסלמה צבאית, במיוחד עם חמאס בעזה, תישאר קצרת מועד וממוקדת כדי להימנע מסכנת היחסים המתפתחים של ישראל עם העולם הערבי הרחב.

6. על ישראל לעודד גורמים בעולם הערבי, להם קשרים פורמאליים או בלתי פורמאליים עימה, לגלות נכונות למעורבות בשיקום רצועת עזה – גם כדי לזכות בנקודות זכות בווינגטון.

7. על ישראל לפעול עם ארצות הברית כדי למנף את הסכמי אברהם לטובת שיפור הדימוי שלה בזירה הבינלאומית. במקביל, עליה להשתמש בקשריה המשופרים עם "קוורטט הנורמליזציה" כדי לשפר את קשריה עם מדינות מוסלמיות באפריקה ובאסיה.