

## בעקבות הסכמי אברהם

התקופה שנפתחה ביחסי ישראל-ערב עם חתימת "הסכמי אברהם" עוצבה על-ידי שש התפתחויות עיקריות: ניצחונו של ג'ו ביידן בבחירות לנשיאות ארצות-הברית בנובמבר 2020; הקמת ממשלה בישראל ביוני 2021; המימוש ההדרגתי של "הסכמי אברהם"; מבצע "שומר החומות" במאי 2021; פלישת רוסיה לאוקראינה בפברואר 2022, נפילת ממשלת בנט-לפיד והקמת ממשלת ימין בראשותו של בנימין נתניהו בדצמבר 2022.

בחירתו של ביידן לנשיא וכינון ממשלו בינואר 2021, בישרו שינויים משמעותיים במדיניותה של ארצות-הברית במזרח התיכון. תמורות מדיניות במעבר מממשל אמריקני אחד למשנהו, ביחוד כאשר מדובר במעבר מהגמוניה של מפלגה אחת לשנייה, הן תופעה מוכרת בהיסטוריה ובפוליטיקה האמריקנית. מדובר היה בכניסתו לתפקיד של מי שהיה סגנו ושותפו של ברק אובמה, ולדידו ביטולן של החלטות וקווי מדיניות שאומצו על-ידי דונאלד טראמפ, כהתרסה נוכח מדיניותו של קודמו, היה מהלך טבעי. מגמה זאת באה לידי ביטוי מוקדם עם הכרזתו של ביידן על כוונתו לחזור להסכם הגרעין עם איראן (בדעיבד הבינו ביידן ואנשיו שהייתה זאת טעות טקטית להציע מחווה כזאת, ללא תמורה למדינה האמונה על ניהול קשוח של משא ומתן).

בניגוד לקשר האינטימי בין הבית הלבן של טראמפ ומשפחתו עם משפחות המלוכה של ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, ממשל ביידן, הגם שהיה ביקורתי פחות ממשטר אובמה כלפי

המשטרים הסמכותניים בעולם הערבי, קיים יחסי עבודה תקינים אך מאופקים עם בעלות בריתה השמרניות של ארצות הברית. מדיניות זאת הושפעה גם ממשקלו של האגף הפרוגרסיבי במפלגה הדמוקרטית.

מאוחר יותר, בעקבות פלישת רוסיה לאוקראינה ועליית משקלן של יצרניות הנפט והגז בעולם הערבי, ריכך ממשל ביידן את עמדתו כלפיהן. הממשל אישר את מכירת מטוסי ה-F-35 לאיחוד האמירויות, אך ביצע העסקה התמהמה. ככל שחלף הזמן התחמם יחסו של הממשלה להסכמי אברהם: מזכיר המדינה בלינקן השתתף ב"פסגת הנגב", והממשל השקיע מאמץ שקט בקידום הנורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית כחלק מן ההכנות לביקורו המתוכנן של הנשיא בערב הסעודית באביב 2022.

חשובה מכול הייתה העובדה כי המזרח התיכון, ובכלל זה הסוגיה הפלסטינית, לא תפסו מקום גבוה בסדר היום של ממשל ביידן. בראש סדר היום ניצבו בעיות פנים: הצורך להגן על הדמוקרטיה האמריקנית, ולטפל במצב הכלכלי ובהשפעתה המתמשכת של הקורונה. במדיניות החוץ בלטו הצורך להתמודד עם האתגרים הסיני והרוסי, ולהסדיר את יחסייה של ארצות הברית עם בעלות בריתה המסורתיות באירופה ובאסיה.

לאחר הפלישה הרוסית לאוקראינה נעשתה מערכת היחסים עם רוסיה לסוגיה מרכזית בסדר היום הבין-לאומי של ארצות הברית. על רקע זה לא עמדו לרשותו של הממשל הזמן או המשאבים הדרושים כדי לנסות ולחדש את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, או להסתבך במלחמה נוספת במזרח התיכון. בנוגע לסוגיה הפלסטינית, דוברי הממשל הכריזו כי הם נותרו מחויבים לפתרון שתי המדינות, אך אין בכוונתם להשקיע מאמץ מחודש לקידומו של פתרון כזה. אותם דוברים חזרו והדגישו

כי הממשל מחויב לשמירה על הסטטוס קוו בגדה המערבית, ולשיפור איכות החיים של האוכלוסייה הפלסטינית. הממשל הפעיל לחץ קבוע על ממשלת ישראל להימנע מנקיטת צעדים שישנו את הסטטוס־קוו, או יפגעו באיכות החיים של הפלסטינים. כוונתו של הממשל לפתוח מחדש קונסוליה בירושלים, שתשמש למעשה כנציגות דיפלומטית עבור הגדה המערבית, נתקלה בהתנגדותה של ממשלת בנט.

תחת ממשל ביידן חזרו יחסי ארצות הברית עם ישראל למסלול המסורתי: יחסים הדוקים ושיתוף פעולה ביטחוני, ללא העליות והמורדות הדרמטיים של ימי טראמפ. וושינגטון לא הסתירה את שביעות רצונה מהקמת הממשלה החדשה בישראל, וניסתה לסייע בידה לשרוד את האתגר המתמיד לקיומה, אולם שתי סוגיות העכירו את היחסים בין הממשלים: הגרעין האיראני והשאלה הפלסטינית.

ממשלת בנט לא הסתירה את הביקורת שהייתה לה על האופן שבו ניהלה וושינגטון את המו"מ על החייאת הסכם הגרעין. כמו לקודמתה הייתה לה ביקורת על ההסכם המקורי שחתם עליו ממשל אובמה, והיא הסתייגה גם מהגישה הרכה יותר של ההסכם שהצטיירה במהלך המו"מ החדש בין וושינגטון לטהרן. בנט וממשלתו סברו שוושינגטון דבקה בקו רך מדי, אך בניגוד לנתניהו שמתח ביקורת פומבית על מדיניותו של אובמה, הקפידה ממשלת בנט להקרין את חוסר הנחת שלה בפרופיל נמוך. הפרסום בדבר דרישתה של איראן לבטל את הכללת משמרות המהפכה ברשימת הטרור של מחלקת המדינה, ונכונותו המסתמנת של הממשל להגיב על הדרישה בחיוב, אפשרו לממשלת בנט לבקר החלטה אפשרית כזאת בלא להיתפס כמי שמחבלת בהשגת ההסכם.

בסוגיה הפלסטינית התקשתה ממשלת בנט לעצב מדיניות ברורה ושיטתית, בשל ההרכב המגוון של הקואליציה שנסמכה עליה – ממרצ ורע"מ ועד למפלגותיהם של בנט וסער. יתרה מכך, מדובר היה לא רק במדיניות של מפלגות ורשימות אלא גם בקשיים וגחמות של חברי כנסת בודדים, שאיימו דרך קבע לערער את קיום הממשלה. ממשלת בנט לפיד לא דגלה בסיפוח או ביוזמות מרחיקות לכת אחרות בכל הנוגע לסוגיה הפלסטינית, אך נרתעה מעימותים עם מתנחלים קיצוניים, המשיכה לבנות בהתנחלויות, הניחה למשטרה ולגורמי ימין לנהוג ביד קשה במזרח ירושלים, ותמכה למעשה בחיזוק הנוכחות היהודית בהר הבית.

בשתי הסוגיות – איראן והשאלה הפלסטינית – הייתה למעשה הסכמה בשתיקה בין ממשל ביידן לממשלת בנט לפיד, שלא להסכים ולא להפוך את אי ההסכמה למוקד מתיחות ביחסי שתי המדינות. ביחסי ארצות הברית עם ישראל חל שינוי דרמטי עם הקמת ממשלת הימין החדשה בראשותו של בנימין נתניהו. ממשל ביידן הסתייג בגלוי מהרפורמה אותה ביקשה הממשלה החדשה לחולל במערכת המשפט הישראלית, וממדיניותה הלאומנית בשאלה הפלסטינית. למתח בין שני הממשלים ניתן ביטוי בולט על-ידי סירובו של הנשיא ביידן להזמין את ראש הממשלה נתניהו לביקור בווישינגטון, בניגוד למה שהיה מקובל בשנים קודמות עם הקמתה של ממשלה חדשה בישראל.

את התפקיד המרכזי בהקמת הקואליציה והממשלה בעקבות הבחירות של מרס 2021 מילא לפיד. לראשונה בהיסטוריה הפוליטית של ישראל נכללה בקואליציה מפלגה ערבית אסלאמיסטית מתונה – רע"מ. כדי לשרוד נאלצה הממשלה להתמקד בנושאים קונצנזואליים כמו המאבק בקורונה ובסוגיות כלכליות, ולחמוק ככל האפשר מנושאים שנויים במחלוקת, בראש

ובראשונה העניין הפלסטיני. היה זה טבעי למקד את מדיניותה כלפי העולם הערבי במאמץ ליישם ולהעמיק את הסכמי אברהם, ולחתור בה בעת לקיום הסטטוס־קוו בגדה המערבית וברצועת עזה. מוקד שני של מדיניותה המזרח תיכונית היה המשך העימות עם איראן – התנגדות שקטה להחייאתו של הסכם הגרעין, המשך המתקפות על מטרות איראניות ופרו־איראניות בסוריה, פגיעה במומחי גרעין ובכירים במשמרות המהפכה, לפי פרסומים זרים, וטיפוח שיתוף הפעולה עם השותפות המפרציות להסכמי אברהם. מדינות אלה ראו בישראל שותף למאבק נגד איראן ושלוחותיה, בייחוד נוכח הפגיעה באמינותה של ארצות הברית כמגן ופטרון, אבל אותה תחושה עצמה דחפה אותן לבנות גשרים עם איראן.

הקשיים הכלכליים הדיפלומטיים שמשטרו של ארדואן בתורכיה סבל מהן, השאיפה התורכית לכך שגז טבעי מישראל ומהאגן המזרחי של הים התיכון יוזרם לאירופה דרך תורכיה (ולא דרך יוון) והציפייה לסיוע פוליטי־דיפלומטי בווינגטון, הביאו להתחממות היחסים בין תורכיה לישראל. שיאיו של התהליך היו ביקוריהם של הנשיא הרצוג בתורכיה ושל שר החוץ התורכי בישראל ובראמאללה. ישראלים הבקאים בעליות ובמורדות ביחסי ישראל תורכיה במהלך השנים התייחסו לתמורה זאת במידה של ספקנות, אך ברי היה שמדובר בשיפור חשוב ולו זמני במעמדה האזורי של ישראל.

במשך השנתיים שעברו מאז חתימת הסכמי אברהם התקדם תהליך היישום שלהן בהדרגה, ברמה ובקצב, שהשתנו ממסלול למסלול. העימות בין ישראל לחמאס במאי 2021 הציב אתגר בפני הסכמי אברהם. גם אם המשטרים באמירויות ובבחריין הסתייגו מחמאס, שנתפסה כבעלת בריתה של איראן וקטר, לא היה ביכולתן להתעלם מדעת הקהל שהושפעה מהמראות שנצפו במסכי הטלוויזיה ומהרשתות החברתיות. ההסכמים שרדו את

המשבר, אך תהליך יישומם הואט. התנופה חודשה בראשית 2022 באמצעות שורת ביקורים של אישים ישראלים, וחתימה על הסכמים ביטחוניים וכלכליים.

איחוד האמירויות, החותמת המקורית על הסכמי אברהם, הובילה את תהליך היישום מן הצד הערבי, בעוד יחסיה של ישראל עם סודאן נותרו שוליים. יחסים דיפלומטיים כוננו עם האמירויות, בחריין ומרוקו. נחנכו קווי תעופה ישירים ושורה ארוכה של בכירים ישראלים ביקרו בשלוש המדינות (לעומת מספר זעום של מבקרים בכירים מהן בישראל). יחסי המסחר והכלכלה בין ישראל לאמירויות צברו תנופה. מבחינה פוליטית ועניינית נודעה חשיבות מיוחדת ליחסים הביטחוניים הגלויים עם מרוקו ובחריין. מרוקו רכשה מישראל מערכת הגנה קרקע-אוויר, ובחריין חתמה עם ישראל על מזכר הבנה ביטחוני. באוקטובר 2021 נכח רמ"ט חיל האוויר האמירתי בתמרון הרב-לאומי שקיימה ישראל תחת השם "דגל כחול". ארצות הברית תרמה לקידום יחסי הביטחון של ישראל עם שותפותיה החדשות במפרץ כאשר צירפה את ישראל לתחום האחריות של "סנטקום", ובנובמבר 2021 נכללה ישראל בתרגיל של סנטקום בו השתתפו גם הציים של בחריין ושל איחוד האמירויות.<sup>1</sup>

נקודת השיא של תהליך זה הייתה "פסגת הנגב" שהתקיימה בשדה בוקר ב-26-27 במרס, בהשתתפות מזכיר המדינה האמריקני וארבעה שרי חוץ ערביים (מצרים, האמירויות, בחריין ומרוקו). בלטה בהיעדרה ירדן, החתומה כמו מצרים על הסכם שלום עם ישראל. ככל הנראה בשל מידה ניכרת של ביקורת על התנהלותה של ממשלת ישראל בסוגיה הפלסטינית, ובייחוד על התנהלותה בסוגיית הר הבית שלירדן יש בו מעמד מיוחד. לא רב הידוע על תוכן הדיונים שהתקיימו בשדה בוקר, אך עצם

המפגש בהרכב זה, במקום המזוהה עם דמותו ומורשתו של דוד בן-גוריון, היה בעל משמעות.

על משמעות זאת העיב אירוע טרור בבאר שבע שאירע בשעה שנפגשו, חלק מגל "טרור יחידים" שאתגר את ממשלת בנט באותם שבועות. גל זה הצביע על כך שלצד הנורמליזציה שהתגלמה בהסכמי אברהם וביישומם על פני זמן, סירבה הבעיה הפלסטינית לרדת מסדר היום של ישראל והאזור. במצב דברים זה לחמאס תפקיד מוביל. ראינו כיצד גרר החמאס את ממשלת נתניהו למבצע "שומר החומות", כאשר שיגר במאי 2021 טילים לכיוון ירושלים במגמה ליצור זיקה ברורה בין המצב בעזה לסוגיה הפלסטינית. כך גם אתגר את פתח והרשות הפלסטינית, והציב את חמאס כמי שמוליכה את המאבק הפלסטיני על רקע חולשת הרשות.

ביוני 2022 פרסמו שני חוקרים ערביים במכון קרנגי בווישינגטון, זאהא חסן ומרוואן מועשר, את המאמר "מדוע אין הסכמי אברהם משיגים את מטרתם?". חסן שימשה כמתאמת ויועצת משפטית לקבוצת המו"מ הפלסטינית, במהלך ניסיונה של הרשות הפלסטינית להתקבל כחברה באו"ם, בעוד מועשר כיהן כשר החוץ של ירדן וכשגריר הראשון של ירדן בישראל. כותרת המשנה של המאמר הייתה "הסטת הפלסטינים היא מתכונת לאלימות ולא לשלום"<sup>2</sup>. המאמר הסתיים בקביעה ולפיה "פלסטינים וישראלים הגיעו למבוי סתום והקרקע בלתי יציבה. מתן עדיפות להסכמי אברהם תוך הקפאת זכויות הפלסטינים, שולחת סימנים ברורים אך שונים לשני הצדדים. לישראלים: יש לכם יד חופשית להשתלט על הגדה המערבית. לפלסטינים: אתם לבדכם. זהו מתכון לאלימות".

עם הקמת ממשלתו החדשה ב־29 בדצמבר 2022, הכריז ראש הממשלה הנכנס, בנימין נתניהו, שנרמול יחסים עם ערב

הסעודית, דהיינו צירופה למעשה ל"הסכמי אברהם" לצד בלימת תוכנית הגרעין האיראנית, הם יעדיה המרכזיים של ישראל בזירה האזורית. באביב 2023 לא היה נראה שישראל מתקרבת לנרמול יחסים גלוי עם ערב הסעודית. לאמיתו של דבר, ערב הסעודית בחרה לנרמל את יחסיה עם איראן ובראשית מרס 2023 הכריזו שתי המדינות על חידוש היחסים הדיפלומטיים ביניהן. מהלך זה הושג בתיווכה של סין ובכך הוטל צל נוסף על מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. שאלת יכולתה של ישראל, בין אם לבדה ובין אם בשיתוף ארצות הברית, לבלום את דהירתה של איראן לאופציה גרעינית, נותרה פתוחה.

ומה בנוגע להסכמי אברהם? לאחר הקמת ממשלת הימין בישראל בסוף דצמבר 2022 ניכרה האטה במימוש ההסכמים שביטויה המובהק היה דחייתם של שני מפגשי ההמשך של "פסגת הנגב". לא היה זה מפתיע שכינונה של ממשלת ימין קיצוני בישראל, ומתן תפקידים מרכזיים למתנגדים מובהקים של "פתרון שתי המדינות" כמו בצלאל סמוטריץ' ואיתמר בן-גביר, תשפיע הן על המדינות הערביות שחתמו על הסכמי אברהם ותקשה על יחסיה של ישראל עם השותפות הוותיקות לשלום איתה, מצרים וירדן.

יתרה מכך, באביב 2023 אימצו איראן וחמאס אסטרטגיה משותפת בניסיון להעמיד את ישראל מול אתגר בחמש חזיתות שונות במקביל: עזה, לבנון, סוריה, הגדה המערבית והמיעוט הערבי בישראל גופא. ניסיון מוקדם להעמיד את ישראל מול אתגר רב חזיתי נעשה על-ידי חמאס במאי 2021, במהלך מבצע "שומר החומות". המאמץ המשותף עם איראן באביב 2023 היה שאפתני יותר, ושאל גם מרצונה של איראן למצוא דרך לגמול לישראל על פגיעות שונות בגורמים איראניים באיראן עצמה ובסוריה.

## הערות

1. Michael Singh, "Axis of Abraham: Arab-Israeli Normalization Could Remake the Middle East", *Foreign Affairs*, vol. 101 no. 2 (March/April 2022), pp. 40-50.
2. Zaha Hassan and Marwan Muasher, "Why the Abraham Accords Fall Short: Sidelining the Palestinians Is a Recipe for Violence, Not Peace", *Foreign Affairs* (June 7, 2022).