

## דונלד טראמפ והדרך להסכמי אברהם

ב־28 בדצמבר 2016 צייץ דונלד טראמפ ציוץ שבישר על מגמה רחבה יותר במדיניות החוץ שלו – ביטולן והפיכתן של כמה מהחלטותיו העיקריות של קודמו. במזרח התיכון באה מדיניות זאת לידי ביטוי בנסיגה מהסכם הגרעין עם איראן, ביחס אוהד יותר למשטרים סמכותניים ידידותיים לארצות־הברית, ביחסים עם ישראל ובמדיניות שעוצבה כלפי הסכסוך הישראלי־פלסטיני. מדיניות זאת הביאה בסופו של דבר ב־15 בספטמבר 2020 לחתימתם של "הסכמי אברהם". הדרך, שהוליכה מחתירתו המקורית של הממשל להסדר קבע ישראלי־פלסטיני, ועד לחתימה על הסכמי שלום ונורמליזציה בין ישראל לארבע מדינות ערביות, הייתה עשירה באירוניה. את "הסכמי אברהם" ניתן לאמיתו של דבר לראות כתוצאה חיובית, אך בלתי מכוונת של תוכנית טראמפ המקורית.

### החתירה ל"עסקת המאה"

עוד בראשית כהונתו הכריז טראמפ על שאיפתו לחולל הסדר קבע בין ישראל לפלסטינים. הוא התייחס להסכם כ"עסקת המאה" שנועד להביא פתרון לאחד הסכסוכים הממושכים ביותר בזירה הבינ־לאומית, ולהוכיח את יכולתו לפתור סכסוכים מרים.

הישג כזה יעלה בקנה אחד עם המוניטין שרכש כמחבר הספר **אומנות העסקה**, ואולי אף יבטיח לו את פרס נובל לשלום שבו זכה קודמו.

טראמפ הפקיד את מלאכת עיצוב העסקה הישראלית-פלסטינית ומימושה בידי צוות מצומצם, שכלל את חתנו ג'ארד קושנר ושניים מעורכי דינו - דיוויד פרידמן, שמונה גם לשגריר בישראל, וג'ייסון גרינבלט.

בנובמבר 2017 החל הצוות במלאכה ובינואר 2020 פרסם את תוכניתו. טראמפ לא נרתע מהעובדה שהצוות הורכב כולו מיהודים אמריקנים תומכי ישראל מובהקים, או מהעובדה ששגרירו בישראל היה תומך נלהב של מפעל ההתנחלות הישראלית ביו"ש.<sup>1</sup> הנשיא השתתף במאמץ לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני כבר בשלב מוקדם של כהונתו, כאשר אירח בווישינגטון את נתניהו ואת עבאס בפברואר ומאי 2017, וכאשר ביקר בירושלים ובראמאללה כחלק מהביקור שערך במזרח התיכון במאי אותה השנה.

ב־14 בפברואר 2017 הגיע נתניהו לווישינגטון לפגישתו הראשונה עם הנשיא החדש. במהלך ההכנות לפגישה ביקשו נציגיו של נתניהו שהנשיא יימנע משימוש במונח "פתרון שתי המדינות". טראמפ נענה לבקשה, והצהיר כי הוא "בוחר את האפשרות של מדינה אחת או שתיים [...] חשבתי ששתי מדינות יהיה פתרון קל יותר אבל אני אתמוך בכל מה שהצדדים ירצו".<sup>2</sup> טראמפ לא היה בעליל בקי בעולם המונחים של מערכת היחסים בין ישראל לפלסטינים, ולא היה ער לעובדה שמרבית הישראלים ראו את רעיון "המדינה האחת" כדבר שלילי. יחסו לנתניהו היה פטרוני, ובמהלך מסיבת העיתונאים המשותפת שקיימו אמר לו "שני הצדדים יצטרכו לעשות פשרות – אתה יודע את זה, נכון?". ארבע שנים מאוחר יותר, במהלך ריאיון

שהעניק לעיתונאי ישראלי, דיבר טראמפ בגנותו של נתניהו ואמר בין השאר כי חש במהלך הפגישה בפברואר 2017 ולאחריה כי לנתניהו לא היה עניין אמיתי בעסקה.<sup>3</sup>

במאי 2017, כחלק ממסעו הראשון כנשיא מחוץ לארצות הברית, ביקר טראמפ בערב הסעודית, והכריז על פתיחת מערכה נגד האסלאם הג'האדיסטי. בישראל יצר תקדים כאשר ביקר (כנשיא) בכותל המערבי, ולאחר מכן נפגש עם אבו מאזן בבית לחם. השניים קיימו פגישה לבבית שלושה שבועות קודם לכן בווינגטון, אך פגישתם השנייה הייתה צוננת יותר. בתום ביקורו הכריז טראמפ כי: "שני הצדדים יצטרכו לקבל החלטות קשות בנחישות, תוך עשיית פשרות ומתוך אמונה כי הדבר אפשרי. ישראלים ופלסטינים יכולים להגיע לעשיית עסקה".

בחלק האחרון של 2017, כאשר החל צוותו של טראמפ לעבוד על הסכם שלום בין ישראל לפלסטינים, השתלטה סוגיית העברת השגרירות האמריקנית בישראל לירושלים על סדר היום. טראמפ הודרך על-ידי מערכת מורכבת של שיקולים. הוא הבטיח במהלך מערכת הבחירות להעביר את השגרירות לירושלים, וייחס חשיבות רבה לקיום הבטחות הבחירות שלו. הוא היה קשוב למאווייהם של תומכיו האוונגליסטים בארצות הברית, כמו גם לשגרירי בישראל ששקד ללא לאות על קידומו של רעיון העברת השגרירות לירושלים. אנשי צוותו טענו אז, וגם מאוחר יותר, שבכך שנקטו בצעדים פרו-ישראליים הם בנו בישראל תמיכה לויתורים, שיידרשו ממנה כחלק מהעסקה שתסיים את הסכסוך. טראמפ לא חשש להצטייר כפרו-ישראלי בעודו חותר להיות עושה שלום אפקטיבי בין ישראל לפלסטינים. הדבר תאם את גישתו הכללית לניהול משא ומתן - הפעלת לחץ כדי להגיע לעסקה טובה יותר. נוכח הוויכוח בתוך ממשלו והלחצים, שהופעלו על-ידי הקהילה הבין-לאומית, עיכב טראמפ את החלטתו

עד 7 בדצמבר 2017 כאשר הודיע על הכרה בירושלים כבירת ישראל ועל העברת שגרירות ארצות-הברית לירושלים. המהלך נתקל בביקורת בין-לאומית, ובביקורת חריפה במיוחד מהרשות הפלסטינית. טראמפ נפגע, והחליט לנתק את יחסיו הרשות, להוציא שיתוף פעולה ביטחוני ומודיעיני. אבו מאזן נשא נאום בוטה, ובו הפנה כלפי טראמפ קללה עסיסית בערבית. כאשר ביקר סגן הנשיא מייק פנס בישראל בינואר 2018, החרמו אותו ברשות הפלסטינית. טראמפ הגיב על כך בביטול חבילת תמיכה אמריקנית לסוכנות הסעד לפליטים בסך 125 מיליון דולר, ומאוחר יותר בביטול חבילות סיוע נוספות בסכום שהתקרב למיליארד דולר.

רבת משמעות הייתה העובדה שהתגובות בעולם הערבי להכרה בירושלים כבירת ישראל ולהעברת השגרירות היו מתוננות. הציפיות לגל של מחאות אנטי-אמריקניות אלימות בארצות ערב לא התממשו. מספר מנהיגים ערבים, ובראשם יורש העצר הסעודי מוחמד בן סלמאן, מתחו בפורומים סגורים ביקורת על ההנהגה הפלסטינית. התחושה של עייפות מהסכסוך הישראלי-פלסטיני בחלקים של העולם הערבי, ובייחוד במפרץ ניכרה כבר ב־2018.

מלאכת צוות השלום של טראמפ התארכה מעבר לצפוי, בעיקר בשל המשבר הפוליטי הממושך בישראל שהחמיר אחרי בחירות 2019. במהלך הזמן חלו שני שינויים בהרכבו של צוות השלום. בספטמבר 2019 התפטר ג'ייסון גרינבלט והוחלף באבי ברקוביץ', עוזרו של ג'ארד קושנר. את הצוות תגבר סקוט לית', קולונל בדימוס ומומחה לגיאוגרפיה של הגדה המערבית ולסוגיית ההתנחלויות.

לצד בניית התוכנית גייס הצוות תמיכה בקהילה הבין-לאומית ובעולם הערבי. חברי הצוות היו מודעים לאופי הפרוייקט הישראלי

של התוכנית שרקמו, אך שמרו על קווי הידברות פתוחים עם ההנהגה הפלסטינית על אף הנתק הפורמלי, וטענו באוזניה כי בכל מקרה נוסח התוכנית לא היה סופי ואפשר יהיה להנהיג בו שינויים ותיקונים במועד מאוחר יותר. הנחת העבודה של הקבוצה הייתה שטראמפ ייבחר מחדש, וכי לקבוצה יהיה זמן להתאים את התוכנית ולממש אותה. למאמץ לבנות תמיכה לתוכנית היה ממד כלכלי בולט. כחלק ממימוש התוכנית נועדה הרשות הפלסטינית לקבל סיוע כלכלי מסיבי. ביוני 2019 כונסה בבחריין ועידה בה נידון הממד הכלכלי של תוכנית טראמפ. זאת כדי להרשים את הפלסטינים ואת העולם הערבי, בתועלת הרבה הטמונה עבורם בתוכנית ובמימושה.

התוכנית הושלמה ופורסמה ב־28 בינואר 2020. כצפוי היא הייתה מוטית לצידה של ישראל, אך כללה גם את פתרון שתי המדינות וחילופי שטחים:

1. התוכנית כללה מפה וירטואלית, ולפיה 70% משטח הגדה המערבית יהיו בידי המדינה הפלסטינית ו־30% הנותרים (17% בעמק הירדן ו־13% בהתנחלויות) יסופחו לישראל כחלק מהסדר השלום העתידי.

2. ישראל תפצה את הפלסטינים על־ידי מתן שטח השקול ל־15% משטח הגדה המערבית בשטחים הסמוכים לגבול עם מצרים, כחלק מתוכנית להרחבתה של רצועת עזה. הרעיון של מתן פיצוי טריטוריאלי על־ידי סיפוח של כפרים ערביים באזור "המשולש" למדינה פלסטינית נשקל, אך לא פורסם ובסופו של דבר נגנז.

3. אופציה של פיצוי התנחלויות לא נכללה בתוכנית. 15 התנחלויות מבודדות נועדו להישאר בשטח הפלסטיני כשהן מחוברות לישראל באורח מסורבל. 70 מאחזים המוגדרים על־ידי החוק הישראלי כבלתי חוקיים נועדו להיות מפונים.

4. ירושלים תישאר בריבונות ישראל ולא תחולק. אל־קִדֵּס תהיה בירת המדינה הפלסטינית, ותמוקם במספר יישובים ושכונות במזרח ירושלים. ארצות־הברית התחייבה להקים בה שגרירות.

5. הר הבית יישאר בריבונות ישראלית, וישראל תתחייב להבטיח חופש גישה ופולחן למוסלמים במסגד אל־אקצא.

6. למדינה הפלסטינית תהיה משטרה חזקה ולא יהיה לה נשק כבד. הסכם השלום העתידי ישמור את הסמכות הביטחונית העליונה בגדה המערבית וברצועת עזה בידי ישראל. ישראל תמשיך לשלוט במעברי הגבול, בשטחים הימי והאווירי, ובמנהרה שתחבר בין רצועת עזה לגדה המערבית, אך השליטה הביטחונית של ישראל תוחל להצטמצם על פני זמן בהתאם ליכולת הביצוע של כוחות הביטחון הפלסטיניים.

7. לא תהיה זכות שיבה של פליטים פלסטיניים לישראל. הם יוכלו לקבל פיצוי ולהישאר כאזרחים במדינות כמו ירדן או לבנון, או לעבור למדינות שלישיות.

8. ישראל תכיר במדינה הפלסטינית כבית הלאומי של הפלסטינים, והמדינה הפלסטינית תכיר בישראל כבית הלאומי של העם היהודי.

9. אם יושג הסכם שלום, יושקעו 50 מיליארד דולר בכלכלה הפלסטינית.

כצפוי, הרשות הפלסטינית הגיבה בזעם על התוכנית המוצעת ודחתה אותה. היא הצליחה לשכנע את הליגה הערבית להצטרף אליה בהוקעת התוכנית, אבל שלוש מדינות ערביות – האמירויות, עומאן ומרוקו – סירבו למתוח ביקורת על התוכנית. המאמץ לשכנע את האו"ם להוקיע את התוכנית כשל. יתר על כן, שלושה שגרירים ערביים שייצגו את האמירויות, בחריין ועומאן, השתתפו בטקס שבו הוצגה התוכנית. על פני זמן התרככה

התגובה הפלסטינית לתוכנית טראמפ, ולאחר מכן גם להסכמי אברהם. ההנהגה הבינה כי לא יהיה בכוחה לשנות את המציאות, והיא החלה חותרת להפיק תועלת מרבית מהסיוע שקיוותה לקבל ממדינות כמו איחוד האמירויות ובחריין.<sup>4</sup>

## **פוליטיקה ומדיניות: המשבר הפוליטי בישראל ותהליך השלום**

נפילתה של ממשלת הימין הצרה בראשות נתניהו, והבחירות שנערכו באפריל 2019, ציינו את ראשיתו של משבר פוליטי חמור וממושך בישראל, שנרגע זמנית עם הקמת ממשלת בנט לפיד אחרי מערכת בחירות רביעית תוך שנתיים במרס 2021. הרעיון המארגן של הפוליטיקה הישראלית בתקופה זאת היה סוגיית עתידו הפוליטי של נתניהו. בדצמבר 2016 פתחה משטרת ישראל בחקירה של ראש הממשלה שנחשד במספר עבירות שחיתות. בינואר 2020 החליט היועץ המשפטי לממשלה, אביחי מנדלבליט, לאחר התלבטות ממושכת להגיש כתב אישום נגד נתניהו על האשמה אחת של קבלת שוחד ושלוש האשמות בהפרת אמונים. הציבור הישראלי נחלק בין תומכיו למתנגדיו של נתניהו. נתניהו נתמך בעקביות על-ידי גוש ימני שהורכב ממפלגתו שלו, הליכוד, המפלגות החרדיות וממפלגת המתנחלים, כשמולו ניצב גוש המרכז-שמאל.

לקראת הבחירות של אפריל 2019 הכריז הרמטכ"ל לשעבר בני גנץ על מועמדותו ועל הקמת מפלגה חדשה והחל לצבור במהירות תמיכה ומומנטום. הבחירות הסתיימו בתיקו: גנץ השיג הישג מרשים אבל לא הוא ולא נתניהו הצליחו להגיע למספר הקסם של 61 מתוך 120 חברי כנסת ולהקים קואליציה. עד מרס 2020, ולאחר מערכת בחירות נוספת ללא הכרעה, נשאר

נתניהו בתפקידו כראש ממשלה בפועל. אחרי בחירות 2020 הקים ממשלת אחדות לאומית יחד עם גנץ, שנשארה בשלטון במשך כשנה. המשבר הפוליטי היה חסר תקדים: מדינה ומערכת פוליטית מקוטבות, ראש ממשלה הנתון למשפט, הפגנות המוניות בעד ונגד והיעדר תקציב מדינה. סוגיית השלום עם הפלסטינים מילאה תפקיד מצומצם במערכות הבחירות של אותן השנים.

הדגש היה על אישיותו ודמותו של נתניהו. ברור שרבים מתומכיו של נתניהו תמכו בו בשל התנגדותו לרעיון שתי המדינות, בעוד רבים באופוזיציה תמכו לפחות במידה מסוימת של התקדמות ביחסים עם הפלסטינים, אבל הסוגיה לא תפסה מקום חשוב בסדר היום הפוליטי. מנהיגי אופוזיציה שתמכו במידה של התקדמות עם הפלסטינים, אם לא בנוסחת שתי המדינות, העריכו שציבור הבוחרים הישראלי נסחף ימינה, והעדיפו שלא לתת פומבי לדעותיהם בסוגיה הפלסטינית.

ועדיין, תגובתה של ישראל לתוכנית טראמפ הושפעה עמוקות מהפוליטיקה הפנימית שלה. נתניהו חתר להרחיב את התמיכה בה זכה בימין על חשבון מפלגות הימין הקיצוניות יותר, הקצין את עמדותיו ואימץ תוכנית סיפוח. גנץ ומנהיגים אחרים במרכז הפוליטי באופוזיציה הביעו תמיכה מסויגת בתוכנית. הצוות של טראמפ היטלטל בין תמיכתו הרגילה בנתניהו, להערכה שגנץ הפך לגורם כוח בפוליטיקה הישראלית שיש להתחשב בו.

באפריל 2019 כוננו בפעם הראשונה יחסים ישירים בין קושנר לגנץ, וכאשר הוכרזה תוכנית טראמפ בווינגטון הוזמן גם גנץ לפגוש את הנשיא. ועדיין, במרס 2019, במגמה ברורה לסייע לנתניהו בבחירות, הודיע טראמפ על הכרה בריבונות הישראלית על רמת הגולן. היה זה מהלך מוזר שכן ב-1981 נמנע מנחם בגין במכוון מסיפוח של הגולן, והסתפק בהודעה על החלת החוק הישראלי על השטח.



נתניהו וגנץ ניסו כאחד לנצל את ההזמנות שקיבלו לווישינגטון, כדי לחזק את מעמדם בישראל. תגובתו של נתניהו לתוכנית הייתה מעורבת. התוכנית הייתה בעליל פרו-ישראלית, שונה מאוד מהעמדות של ממשלים אמריקניים קודמים, אולם היו בה שני מרכיבים - מדינה פלסטינית וחילופי שטחים - שהיו לצנינים בעיני הימין הישראלי. נתניהו הזמין מספר מנהיגים של תנועת המתנחלים להצטרף אליו בווישינגטון לטובת חיזוק התמיכה בו בגוש, וכמה ממוזמניו אכן "חגגו" את האירוע בווישינגטון. אולם המאמץ שהשקיע נתניהו לא זכה להצלחה רבה. כמה מתנחלים, שטעו בהבנת המציאות הפוליטית בווישינגטון ובתמונה הפוליטית בישראל, לא היו מרוצים מן התוכנית והביעו בגלוי חוסר נחת. נתניהו ניסה לנטרל את הביקורת, כאשר הבטיח שיבצע בקרוב סיפוח של לפחות חלק מ-30% של הגדה המערבית שנועדו להיות תחת שליטה ישראלית על-פי התוכנית. השגריר האמריקני פרידמן תמך בגלוי במאמץ. לממשל טראמפ חשוב היה שגנץ יביע את תמיכתו בתוכנית, והוא עשה זאת תוך השמעת הסתייגות מסוימת.

אירועים אלה התנהלו במקביל לבחירות מרס 2020. גם בחירות אלו לא הביאו להכרעה, אבל גנץ ושותפו, הרמטכ"ל לשעבר גבי אשכנזי, התנתקו משותפיהם ב"כחול-לבן" וחתמו עם נתניהו על הסכם להקמת ממשלת רוטציה. על-פי אותו הסכם נעשה נתניהו ראש הממשלה הראשון בעוד גנץ משמש כראש ממשלה חלופי ושר ביטחון; ואשכנזי שר חוץ. מכאן ואילך הצטרף ממשל טראמפ לעבוד עם ממשלה ישראלית היברידיית כדי לממש את תוכניתו.

גנץ ואשכנזי קיבלו את תוכנית טראמפ, אך חשו שלא בנוח עם מרכיב הסיפוח שהיה חלק ממנה. בה בעת, במבט קדימה למערכות בחירות עתידיות, הם חששו לנכר מצביעים מן הימין

המתון, ובמקום להתנגד באורח מפורש לסיפוח הצהירו שצעדים עתידיים יצטרכו להביא בחשבון את יחסיה של ישראל עם מצרים וירדן. זאת הייתה לשון קוד בהתחשב בהתנגדותן העזה של מצרים וירדן לסיפוח, ובאיומיה של ירדן לבטל את הסכמי השלום עם ישראל אם יבוצע סיפוח.

סעיף 28 של הסכם הקואליציה שנחתם באפריל 2020 הצהיר כי: "בכל הנוגע להצהרת הנשיא טראמפ, ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יפעלו בהסכמה מלאה של ארה"ב, לרבות לעניין המפות מול האמריקנים ובהידברות בינ"ל בנושא, כל זאת תוך חתירה לשמירה על האינטרסים הביטחוניים והאסטרטגיים של מדינת ישראל ובהם הצורך בשמירה על היציבות האזורית, שמירה על הסכמי השלום וחתירה להסכמי שלום עתידיים".

במהלך העשור שבא בעקבות נאום בר אילן ב־2009 נע נתניהו באורח שיטתי ימינה. ב־2009 הביע תמיכה בפתרון שתי המדינות, במידה רבה כדי לרצות את ברק אובמה, אבל ההצהרה זכתה באותה עת לתהודה רבה. במהלך סיבובי המשא ומתן עם הפלסטינים - זה שנוהל על־ידי ג'ון קרי וזה שנוהל באפיק בלתי פורמלי בלונדון - היה נתניהו מוכן לעשות כמה ויתורים משמעותיים. אחרי ניצחונו בבחירות 2015 והקמת ממשלת ימין צרה, נשען נתניהו באורח מובהק על ציבור בוחרים ימני. תלותו בציבור זה גברה מרגע שהועמד לדין. מבחינתו, המשך כהונה כראש ממשלה הייתה ההגנה הטובה ביותר. הוא זכר היטב שאהוד אולמרט התפטר תחת לחץ כאשר בעיותיו המשפטיות החרפו, וסיים בבית הסוהר. דינמיקה זאת הצטיירה בבירור רב עוד יותר במהלך המשבר של השנים 2019-2021. היה זה במגמה לרצות את תומכיו בין המתנחלים, כשנתניהו החל לדבר על סיפוח חלקים מן הגדה. מהלכים אלה זכו לתמיכתו הגלויה של השגריר פרידמן.

ערב הטקס בווישינגטון התנהל מאבק בין נתניהו לבית הלבן, ובתוך הבית הלבן בין קושנר לשגריר פרידמן. הראשון יצא עם ידו על העליונה, ופרידמן הושפל כאשר הבית הלבן הורה לו לסגת מתמיכתו הפומבית בסיפוח. אחרי הקמת ממשלת הרוטציה הבינו קושנר וצוותו שגנץ ואשכנזי לא ישתפו פעולה במימושה של תוכנית, שכללה סיפוח מידי. פירוש הדבר מבחינתם - נשלל מהם שותף ישראלי מתפקד, והיה עליהם לחפש מסלול שונה.

### **מנורמליזציה אינקרמנטלית לנורמליזציה מלאה**

"הסכמי אברהם" הוא השם שניתן ספציפית להסכם שנחתם בין ישראל לאיחוד האמירויות בספטמבר 2020, אך הוא מיושם גם באורח רופף יותר לשורת הסכמים שהושגו בסתיו אותה שנה בין ישראל לבחריין, סודאן ומרוקו. ארצות-הברית הייתה שותף פעיל בהשגת הסכמים אלה. בשלושה מהם ניתנה תמורה אמריקנית לשותפה הערבית להסכם. המונח "הסכמי אברהם" נבחר בשל ההתייחסות למוצא המשותף המיוחס ליהודים ולערבים. על ההסכם המקורי עם איחוד האמירויות הוכרז באוגוסט 2020 במהלך שיחת טלפון משותפת לטראמפ, לנתניהו ולירוש העצר דאז מוחמד בן זאיד. ההסכם הנהיג נורמליזציה של היחסים בין ישראל לאמירויות, כנגד התחייבות ישראלית מפורשת להשעות את תוכנית סיפוח הגדה המערבית למשך שלוש שנים. לא כחלק מן ההסכם, אבל כמרכיב חשוב מאוד של העסקה, הייתה הסכמה ישראלית בשתיקה למכירת מטוסי קרב מתקדמים מסוג F-35 לאמירויות. הסכמה זאת נדרשה בשל המחויבות האמריקנית שלא לפגוע ביתרון הצבאי האיכותי של ישראל. ב־15 בספטמבר הצטרפה בחריין לאמירויות, כאשר חתמה על הסכם שלום ונורמליזציה עם ישראל.

באוקטובר 2020 הצטרפה סודאן לחותמות המקוריות על הסכמי אברהם. בין סודאן לישראל לא נחתם הסכם פורמלי, אולם שתי המדינות הכריזו על נרמול יחסיהן. ממשל טראמפ תגמל את סודאן, כאשר הכריז על הוצאתה מרשימת המדינות התומכות בטרור והבטיח לה סיוע כלכלי. המדינה הרביעית והאחרונה באותו שלב שהצטרפה לתהליך הייתה מרוקו, כאשר בדצמבר 2020 נחתם ברבאט הסכם נורמליזציה בין המדינות. מהלך זה נתמך אף הוא על-ידי מהלך אמריקני: הכרה בריבונותה של מרוקו בשטח הנתון במחלוקת בסהרה המערבית והקמת קונסוליה אמריקנית באזור.

את ההתקדמות הדרמטית הזאת ביחסי ישראל-ערב ניתן לראות משתי נקודות מבט. הראשונה היא עשורים של יחסים בין ישראל לחותמות הערביות. מערכת היחסים בין ישראל למרוקו החלה בשנות ה-60 של המאה ה-20. היא עוצבה על-ידי גודלה וחשיבותה הפוליטית של קהילת יוצאי מרוקו בישראל, ומשיתוף הפעולה המודיעיני הביטחוני בין שתי המדינות. ב-1965 נחשפה מערכת זאת כאשר קהיליית המודיעין הישראלית הואשמה בשיתוף פעולה עם מרוקו בחטיפתו של מנהיג האופוזיציה המרוקאית, מהדי בן ברכה בפריז. מרוקו נתנה לישראל אוצר מודיעיני, כאשר חלקה עמה הקלטה של דיוני ועידת הפסגה הערבית שנערכה בקזבלנקה.

היחסים בין ישראל למרוקו ידעו עליות ומורדות. במהלך מלחמת יום הכיפורים נשלחה יחידה צבאית מרוקנית להשתתף בלחימה נגד ישראל, וב-1977 אירחה מרוקו את המפגשים בין שר החוץ הישראלי משה דיין לשליחו של סאדאת חסן תוהאמי, שהכשירו את הקרקע לביקורו של סאדאת בירושלים.

אחרי חתימת הסכמי אוסלו כוננו בין ישראל למרוקו יחסים דיפלומטיים, שנותרו שלוש שנים מאוחר יותר עם פרוץ

האנתפאדה השנייה, אבל תיירים ישראלים הורשו להמשיך לבקר במרוקו. בשנים שקדמו לחתימה על "הסכמי אברהם" היו סימנים ברורים שמרוקו מעוניינת בשדרוג יחסיה עם ישראל. בינואר 2020 הציע שר החוץ המרוקני נאצר בוריטה, ליצור זיקה בין תוכנית טראמפ להכרה אמריקנית בריבונותה של מרוקו על הסהרה המערבית.

להסכם הנורמליזציה בין ישראל לסודאן קדמו עשורים של מערכת יחסים עוינת. סודאן שיגרה יחידות צבא למלחמה נגד ישראל, ולתקופה מסוימת נכנסה תחת השפעתה של איראן ושימשה חולייה חשובה במאמץ האיראני להבריח נשק ואמצעי לחימה לרצועת עזה. ב־2009 הפציץ חיל האוויר הישראלי את נתיב האספקה האיראני בשטח סודאן. אבל ב־2020 הביאו המשברים הפוליטיים והכלכליים המכים בסודאן את ממשלתה לנקודה בה חתרה להתקרבות לארצות־הברית ולקבלת סיוע כלכלי ממנה. ההנהגה הסודאנית העריכה, כי הצטרפות להסכמי אברהם תסייע למאמציה בושינגטון.

שורשי היחסים בין ישראל ומספר מדינות במפרץ נבטו בעשורים קודמים. להוציא את שבע השנים שבין חתימת הסכמי אוסלו לאנתפאדה השנייה, נוהלו יחסים אלה מתחת לרדאר. התכנים המשותפים להם היו שיתוף פעולה, יחסים כלכליים, יכולתה האמיתית או המשוערת של ישראל להפעיל השפעה בושינגטון. כמו כן איבה משותפת לאיראן, שהמאבק בינה לערב הסעודית הפך לשנים מספר לציר המרכזי של הפוליטיקה האזורית של המזרח התיכון.

המדינה הערבית הבכירה במפרץ, ערב הסעודית, הייתה במשך שנים רבות תומכת של העניין הפלסטיני. פרשת הפגישה בין אבן סעוד לנשיא רוזוולט ב־1945 מוכרת היטב, כאשר במהלכה טען אבן סעוד בתקיפות נגד הקמת מדינה יהודית בארץ

ישראל. לאחר מלחמת יום הכיפורים מילאה ערב הסעודית תפקיד חשוב בהפעלת "נשק הנפט הערבי" נגד המערב, כעונש על תמיכתו בישראל (אך גם כדרך להעלאה דרמטית של מחירי הנפט). ב־1981, שנתיים לאחר המהפכה האסלאמית באיראן ובניסיון למתן את יחסי העולם הערבי עם ישראל, פרסם המלך פהד את "תוכנית פהד" – תוכנית בת 8 סעיפים ליישוב סכסוך ערבי-ישראל.

התוכנית הייתה רחוקה מלהשביע את מאווייה של ישראל, אבל ייצגה שינוי משמעותי בעמדה הסעודית. תמורה נוספת אירעה 20 שנים מאוחר יותר, כאשר ב־2002 פרסמה ערב הסעודית יוזמת שלום, שאומצה זמן קצר לאחר מכן על־ידי הליגה הערבית והפכה ל"יוזמת השלום הערבית". המהלך הסעודי נבע במידה רבה מן הצורך לשפר את מעמדה של ערב הסעודית בארצות־הברית ובזירה הבינ־לאומית, לאחר התקפת הטרור של ספטמבר 2001 והתפקיד המכריע שמילאו בה נתינים סעודים. התוכנית אכן הציעה התקדמות מהותית לקראת נוסחה שתהיה קבילה גם על ישראל, בהנחה שיוכנסו בה שינויים. בתמורה לנסיגה ישראלית מלאה לקווי 4 ביוני 1967 והקמת מדינה פלסטינית שבירתה ירושלים, היא הציעה לישראל שלום ונורמליזציה. ביחס לתביעה הפלסטינית לזכות שיבה נותרה היוזמה הערבית עמומה. כבר בשנות ה־60 נוצר שיתוף פעולה עקיף בין ערב הסעודית לישראל, כאשר שתי המדינות סייעו למרד התימני נגד מצרים. מאוחר יותר נבנה שיתוף פעולה מודיעיני בין שתי המדינות.

מערכת יחסים דומה כוננו ישראל ועומאן. עם חתימת הסכמי אוסלו הפכה מערכת היחסים לגלויה, יחסים דיפלומטיים נקשרו וראש הממשלה רבין ושר החוץ פרס ביקרו בעומאן. בשנת 2000, לאחר פרוץ האנתפאדה השנייה, ניתקה עומאן את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל והיחסים חזרו למתכונתם הקודמת.

יחסי ישראל עם קטר היו ונותרו מורכבים יותר. הם הסתבכו בעקבות שאיפתה של קטר לנצל את ההון שצברה ממכירת נפט וגז, כדי למלא תפקיד אזורי ובין-לאומי בלתי פרופורציונלי לממדיה הזעירים. התוצאה נותרה מדיניות עשירה בסתירות. קטר מארחת בסיס אמריקני ענק, אך במקביל שוקדת על טיפוח יחסיה עם איראן. בפוליטיקה האזורית היא חברה לתורכיה ול"אחים המוסלמים" נגד הגוש הסוני המתון יותר. קרבה זאת הובילה גם לתמיכה בחמאס. ישראל ביקורתית ביחס לזיקה זאת, אך בה בעת משתפת פעולה עם קטר כגורם מתווך ומרגיע כלפי חמאס, והסכימה לחלוקת כסף קטרי לתושבי עזה (ולמעשה גם לחמאס). רשת הטלוויזיה הקטרית אל-ג'זירה ממלאת תפקיד חשוב באזור, באמצעות כיסוי של אירועים פוליטיים ומשברים ופרסום פרשנויות קיצוניות. למותר לציין, כי לרשת קו פרו-פלסטיני ואנטי-ישראלי בוטה.

איחוד האמירויות הצטרפה מאוחר יותר למערכת היחסים בין ישראל למדינות המפרץ, אולם מעת שעשתה זאת אימצה תפקיד מוביל. ב-2006 הסכימה הנהגת האמירויות להקמת נציגות ישראלית דיסקרטית בראשות איש משרד החוץ ברוס קשדן. היא גם נכנסה לשיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל, ורכשה מערכות ביטחוניות ישראליות. למרבה האירוניה, היה זה ציוד ישראלי שסייע ב-2010 בחשיפה חלקית של חוליית המוסד שחיסלה את איש חמאס מחמוד אל-מבחוח בשטח דובאי. הנהגת האמירויות הגיבה בכעס, סגרה את הנציגות הישראלית ולא התירה לקשדן לחזור למדינה לפני 2017. באותו מועד מנהיגי המדינה כבר החליטו לשדרג את יחסיהם עם ישראל, ונעשו גורם מוביל בתהליך הדרגתי של נרמול היחסים בין ישראל למדינות המפרץ. ההחלטה התקבלה על-ידי מוחמד בן זאיד, יורש העצר דאז של אבו דאבי. השיקולים שהניעו אותו היו דומים לאלה

שהשפיעו על עמיתיו במפרץ: האתגרים שהציבו לביטחונם איראן, תורכיה והאסלאם הג'האדיסטי, והצורך להיערך לקראת תקופה חדשה שבה יקטן משקלו של מרכיב האנרגייה בכלכלת האזור. ישראל הצטיירה כשותף טבעי הן למאבק באיומים והן לבניית תשתית כלכלית חדשה. החלטתה של וושינגטון בתקופתו של אובמה להקטין את מעורבותה במזרח התיכון, העניקה תנופה נוספת לאותה מגמה. בעיצובה של מדיניות זאת ובמימושה מילא שגריר האמירויות בווינגטון יוסף אל-עתייבה תפקיד מפתח.

דברים אלה מוליכים לנקודת המבט השנייה - האצת ההתקרבות בין ישראל למספר מדינות במפרץ בעשור השני של המאה ה-21. בתהליך זה נודעה חשיבות רבה למלחמת האזרחים בסוריה, ובהשלכותיה על האזור: התעצמות ההשפעה והביטחון העצמי של איראן, מעורבותה הגוברת של תורכיה בקטר ובתימן והתחושה שפחתה היכולת להסתמך על ארצות-הברית כפטרון ומושיע לעת צרה. תחושה זאת החריפה ערב הביקורת שמתח אובמה על המשטרים הסמכותניים בעולם הערבי, והסתייגותו ממה שגינה כשבטיות והעדתיים של ערב הסעודית והתייחסותו לסעודים כאל "טרמפיסטים".

הנסיך הסעודי תורכי אל-פֶּיצַל, שכיהן כשגריר בווינגטון וכראש המודיעין הסעודי, הגיב על ביקורתו של אובמה במאמר שפרסם תחת הכותרת "אנחנו לא טרמפיסטים". הנסיך הרחיב בתיאור תרומתה של ערב הסעודית לארצות-הברית במהלך השנים, וקבל על כך שנשיא ארצות-הברית אינו מעריך תרומה זאת. "ארצות-הברית סתה לעבר איראן עד כדי כך, שאתם מייחסים למשקל שווה ל-80 שנות ידידות יציבה עם אמריקה ולהנהגה האיראנית, שממשיכה לתאר את אמריקה כאויב הגדול ביותר וממשיכה לחמש, לממן ולתמוך במיליציות עדתיות



בעולם הערבי והאסלאמי, שממשיכה לתת מחסה למנהיגים של אל־קאעדה ולארח אותם, שממשיכה למנוע בחירת נשיא לבנוני באמצעות חזבאללה, המזוהה על־ידי ממשלכם כארגון טרור, שממשיכה בצוותא עם בשאר אל־אסד להרוג את העם הסורי"<sup>5</sup>. גלי ההדף שעורר הרצח הברוטלי של העיתונאי הסעודי ג'מאל חשוקג'י ב־2018, החשד שיוחס למעורבותו של יורש העצר הסעודי ברצח וחלקה של ערב הסעודית במלחמת האזרחים בתימן, פגמו בתדמיתה של הממלכה וביחסיה עם וושינגטון. מעורבותן של האמירויות במלחמת האזרחים בתימן פגעה גם בתדמיתן. על רקע זה התקבל ממשל טראמפ בחמימות על־ידי מדינות ערב השמרניות. הממשל החדש לא מתח ביקורת על משטרים סמכותניים, והיה מעוניין בעשיית עסקים עם יצואניות נפט וגז ועתירות ממון. למשפחות המלכותיות של ערב הסעודית והאמירויות היה קל וטבעי להתנהל מול הבית הלבן של טראמפ ומול משפחתו. מדינות המפרץ הערביות קיבלו בברכה את החשיבות שייחס ממשל טראמפ ליישוב הסכסוך בין ישראל לפלסטינים, והן תמכו בו בגלוי.

מגמה זאת באה לידי ביטוי פומבי כאשר החליט הממשל להכיר בירושלים כבירת ישראל, ולהעביר אליה את שגרירות ארצות־הברית, ולאחר מכן כשהתקיימה העבודה על "תוכנית המאה" שפורסמה בינואר 2020. לתוכנית ניתנה תמיכה גלויה, לא נמתחה ביקורת על ארצות־הברית וניכרה נכונות לשדרוג היחסים עם ישראל. שר המדינה במשרד החוץ של האמירויות אנואר גרגש נתן למדיניות זאת ביטוי רהוט. הוא הצהיר במרס 2019 כי: "החלטתן של מדינות ערביות רבות לא לדבר עם ישראל הכבידה על מציאת פתרון במשך עשורים [...] לפני שנים רבות כשהייתה החלטה ערבית לא לקיים מגע עם ישראל

הייתה זאת החלטה שגויה ביותר במבט לאחור [...] משום שברור שעדיף לנתח ולהבדיל בין מחלוקת פוליטית לקיום קווי תקשורת פתוחים".<sup>6</sup>

בשנים 2018-2019 נקטו מספר מדינות במפרץ בצעדים של נורמליזציה חלקית עם ישראל. מדינות זאת שיקפה את התעצמות הביטחון העצמי של המפרציות נוכח דעיכת ההנהגות המסורתיות של הלאומיות הערבית בקהיר, דמשק ובגדאד, ואת צמצום המחויבות שלהן עצמן לעניין הפלסטיני וסבלנותן כלפי ההנהגה הפלסטינית. האמירויות תמכו בתוכנית טראמפ, ובמקביל החליטו על קידום זהיר של הנורמליזציה עם ישראל. לקראת סוף 2017 החליטו לקבל באבו דאבי דיפלומט ישראלי, שיוצב במרכז האזורי של האו"ם לאנרגיות מתחדשות. ב־2018 ו־2019 הן הסכימו להשתתפות ספורטאים ישראליים בתחרויות בין־לאומיות, כמו גם להקמת ביתן ישראלי ב"אקספו 2020" בדובאי. באוקטובר 2018 הסכימו לא רק להשתתפות ישראלית בתחרות ג'ודו בין־לאומית, אלא גם לביקור של שרת התרבות והספורט הישראלית מירי רגב שנלקחה לסיור פומבי במסגד הגדול באבו דאבי. ב־2018 ביקר נתניהו באבו דאבי ועומאן, אם כי דבר הביקורים נשמר בסוד. ב־2018 התירה ערב הסעודית לחברת התעופה ההודית אייר אינדיה לטוס מעל שטחה לתל־אביב וממנה, וכך לקצר את הטיסה באורח משמעותי ולהוזילה. להלכה ניתן הוויתור לחברה ההודית, אך בעליל הייתה זאת מחווה גם כלפי ישראל.

במהלך שנת 2020, בד בבד עם תמיכתן בתוכנית טראמפ, ניהלו האמירויות מסע נחרץ נגד כוונתו של נתניהו לספח באורח חד־צדדי חלקים מן הגדה המערבית עוד לפני מימושה המלא של התוכנית (ובכלל זה, הקמת מדינה פלסטינית וחילופי שטחים). ביוני 2020 הרחיק השגריר עֵתייבה לכת בתמיכת ממשלתו,

ופרסם בעיתון ידיעות אחרונות מאמר ובו הציע לישראל נורמליזציה אך התנגד בחריפות לסיפוח.

ביוני 2020 הבינו אנשי צוותו של טראמפ שלא ניתן יהיה לממש את התוכנית שהציגו. בעוד נתניהו ופרידמן המשיכו לפעול למען סיפוח חלק מן הגדה, הבהירו שרי הביטחון והחוץ בממשלה בני גנץ וגבי אשכנזי את ההתנגדותם לסיפוח. נוסף על כך היה עליהם להביא בחשבון את ההתנגדות החזקה לסיפוח בעולם הערבי, בייחוד בירדן, שאימה לבטל את הסכם השלום עם ישראל, כמו גם את ההתנגדות הרחבה בזירה הבינלאומית. בנקודת זמן זאת הגיע ממשל טראמפ למסקנה, שעליו לשנות את מדיניותו, ולהחליף את החתירה למימוש תוכנית טראמפ בניסיון להשיג נורמליזציה בין ישראל לאמירויות בתמורה להשעיה של תוכנית הסיפוח. הקרקע לשינוי זה הוכנה מזה זמן על-ידי האמירויות, תוך ניצול הקשר ההדוק בין עֲתִיבָה לקושנר. עוד בראשית 2020 עדכן הראשון בדבר נכונותן של האמירויות לנורמליזציה עם ישראל. כמה חודשים מוקדם יותר, בדצמבר 2019, נפגש עֲתִיבָה עם הדיפלומט הישראלי דיוויד שפירא ודיבר על שלום ונורמליזציה, אך הציב על השולחן שני תנאים: שום סיפוח בגדה המערבית, והסכמה ישראלית למכירת מטוסי F-35 לאמירויות. באביב 2020 עדיין נרתע הממשל ממימוש השינוי המסתמן במדיניותו בשל המשבר הפוליטי בישראל, אבל ביוני גמלה ההחלטה לפעול.

בסוף יוני 2020 במהלך ביקור בירושלים הציע ברקוביץ' לנתניהו, שבתמורה לויתור על ניסיון הסיפוח יפעל הממשל לקדם את הסכם הנורמליזציה בין ישראל לאמירויות. על אף החשיבות הפוליטית הרבה שייחס נתניהו לסוגיית הסיפוח, הוא ידע גם להעריך את גודל ההישג הכרוך בנורמליזציה עם מדינה ערבית חשובה. לרעיון השלום האזורי נודעה חשיבות

רבה בהשקפתו של הימין הישראלי על הסוגיה הפלסטינית, ועל מה שעדיין כונה תהליך השלום. על פי ראייה זאת, עדיף היה שלא להציע את הוויתורים הכואבים, שהיו כרוכים בהסדר קבע ישראלי-פלסטיני, ולהתחיל בהסדר עם מדינות ערב או חלק מהן לפני הכניסה למו"מ עם הפלסטינים. מהלך כזה נועד לחזק את מעמדה של ישראל לקראת המו"מ ובמהלכו; להחליש את מעמדה של הפלסטינים; ולהגביר את נכונותו של הציבור הישראלי לתמוך בוותורים שתאלץ ישראל להציע בכל מקרה. נתניהו מכל מקום הבין היטב כי מהלך האירועים לא הותיר בידו ברירה, אלא להסכים לשינוי המהלך מסיפוח לנורמליזציה ולנסות להפיק ממנו את מרב התועלת המדינית והפוליטית. להשלמת המהלך נדרשו כמה שבועות של הכנה לפני שהוכרז ב-13 באוגוסט בשיחת טלפון משותפת לטראמפ, נתניהו ומוחמד בן זאיד.

עם השלמת ההסכם נפתח בישראל ויכוח פוליטי על משמעותו. מטבע הדברים, נתניהו ניסה להעצים את ההישג ותיאר את הנורמליזציה עם האמירויות ובחריין כסופו של המושג "שטחים תמורת שלום" – העיקרון שניצב בבסיסם של הסכמי השלום הישראליים-ערבים מאז 1977. יריביו של נתניהו, הגם שבירכו על משמעות פריצת הדרך, טענו כנגדו שעשיית שלום עם מדינות שלאמיתו של דבר לא היו במצב מלחמה עם ישראל, ושאיתן לא היו לישראל כל סכסוכים טריטוריאליים, לא הייתה בת השוואה לעשיית שלום עם מצרים וירדן או למאמץ המתמשך לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ב-18 באוגוסט הביך העיתונאי הישראלי נחום ברנע את נתניהו, כאשר פרסם את העובדה שמכירת מטוסי F-35 המתקדמים לאמירויות הייתה חלק מן העסקה. במילים אחרות, לא היה כאן "שלום תמורת שלום" אלא "שלום תמורת אי סיפוח ומטוסים. ישראל לא הייתה מודאגת מרכישת המטוסים עליידי

מדינה ידידותית כמו האמירויות, אך דאגה מהאפשרות שהמהלך יוביל למכירת המטוס המתקדם למדינות נוספות במזרח התיכון. בזירות הציבורית והפוליטית בישראל ספג נתניהו ביקורת הן על כך שניסה להסתיר ממד זה של העסקה, כמו גם בשל החלטתו להסכים למכירה בלא להתייעץ עם מערכת הביטחון.

## הערות

- .1 In 2022, David Friedman published his account and version of his mission and Trump's "Deal of the Century" under the title *Sledgehammer: How Breaking with the Past brought Peace to the Middle East* (Broadside Books, 2022).
- .2 *The Guardian*, February 16, 2017
- .3 רביד, השלום של טראמפ, עמ' 314-315.
- .4 יואל גוז'נסקי וקובי מיכאל, "יחסי מדינות המפרץ והרשות הפלסטינית: האם לקראת תפנית?", מבט על, גיליון 1607 (7 ביוני 2022).
- .5 Prince Turki al-Faisal, "Mr. Obama, we are not 'free riders'," *Arab News*, March 14, 2016.
- .6 *Reuters*, March 28, 2019, quoting the Emirati newspaper *The National*.