



המכון למדיניות
ואסטרטגיה

בית ספר לאודר
לממשל, דיפלומטיה
ואסטרטגיה



IPS

האינטרסים הסעודים ביוזמת השלום הערבית

מאת: ד"ר מיכל יערי

IPS publications
IDC Herzliya

מרץ 2015

המכון למדיניות ואסטרטגיה (IPS)
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המרכז הבינתחומי הרצליה

האינטרסים הסעודים ביוזמת השלום הערבית

מאת: ד"ר מיכל יערי

מזה למעלה משלושה עשורים הסעודים פועלים ליישוב הסכסוך הישראלי-ערבי, בשל השפעתו ההרסנית מנקודת ראותם, על היציבות בזירה המזרח-תיכונית. סבבי הלחימה בין ישראל לשכנותיה מעמיקים את הפילוג בעולם הערבי, מקשים על הישרדותם של המשטרים המתונים ומחריפים את בעיות הביטחון של הממלכה בזירה הפנימית והחיצונית.

על אף שיוזמות השלום הסעודיות ב-1981 וב-2002 לא יצאו אל הפועל, לא חל שינוי במחויבות הסעודית לתהליך השלום. השינויים הטקטוניים במרחב הערבי הציבו אתגרים חדשים ליכולת לממש את היוזמה הערבית מ-2002 בנוסח המקורי (בפרט באשר לנסיגה הישראלית מרמת הגולן), אך בה בעת חיידו והדגישו את התועלות הצפויות לממלכה המפרצית באם תהיה התקדמות ממשית במשא ומתן הישראלי-ערבי. מסמך זה מבקש לזהות ולהגדיר את האינטרסים הסעודים ביוזמת השלום הערבית.

מנקודת המבט הסעודית, הסדר שלום אזורי טומן בחובו שלושה יתרונות מרכזיים:

1. לגיטימציה להקמת חזית אזורית הכוללת בתוכה את ישראל.
2. שיקום והידוק היחסים עם ארצות הברית.
3. ביסוס ההגמוניה הדתית והפוליטית של בית המלוכה במרחב האזורי.

1) חזית אזורית ללחימה ביעדים משותפים

בעקבות נסיעתו של נתניהו לווינגטון, פורסם ב-2.3 ביומן הסעודי אל-ג'זירה טורו של ד"ר אחמד אל-פראג', בו הוא מביע תמיכה בראש הממשלה הישראלי על החלטותיו לנאום בקונגרס האמריקאי, ומותח ביקורת קשה על מדיניות אובמה: "היות ואובמה הוא סנדק המהפכות המלאכותיות בעולם הערבי, והיות והוא בעל בריתו של האסלאם הפוליטי - האם הרחומה של [כל] ארגוני הטרור, והיות והוא פועל לחתום עם איראן על הסכם שיבוא על חשבון בעלי בריתה ההיסטוריים של ארה"ב במפרץ - אני שמח מאוד על עמדתו התקיפה של נתניהו, ועל כך שהוא ינאם בקונגרס האמריקאי נגד הסכם הגרעין על אפו ועל חמתו של ממשל אובמה. אני סבור שההתנהגות של נתניהו תשרת את האינטרסים שלנו, אנשי המפרץ..."¹

גם בעיתון אל-ערביה המזוהה עם עמדות בית המלוכה, פורסמו דברים ברוח זו. הפובליציסט פייסל עבאס כתב בטורו שעל אף שנדיר ביותר לכל אדם שפוי בדעתו להסכים עם ישראל בכל נושא שהוא, חייבים להודות שביבי עשה הפעם את הדבר הנכון, לפחות בהתייחס להתמודדות עם איראן. למרות שלא מדובר בגורמים רשמיים מטעם בית המלוכה, התמיכה הגלויה בישראל באמצעות התקשורת הסעודית איננה עניין של מה בכך, והיא מעידה על התפנית שחלה בשיח הציבורי בסעודיה ביחס לישראל, בעקבות השינויים הדרמטיים ביחסי הכוחות האזוריים ובסוג האיומים הניצבים לפתחה של הממלכה. אלא שחרף קיומם של אויבים משותפים וההכרה הסעודית ביכולותיה האסטרטגיות והמודיעיניות של ישראל, לא ייתכנו יחסים דיפלומטיים רשמיים בין שתי המדינות, כל עוד לא חל שינוי בעמדה הישראלית ביחס למדינה הפלשתינית.

1

http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3820

סעודיה היא שומרת המקומות הקדושים ומנהיגת העולם הערבי, ומעצם הגדרתה ככזו מרחב הפעולה שלה ביחס לישראל הוא צר ומוגבל, והיא מחושקת על ידי מחויבותה לעולם הערבי והמוסלמי. לפיכך, גם אם יש אמת בידיעות אודות מגעים בין המדינות בנושאים אסטרטגיים, הרי שהדברים נעשים הרחק מהעין הציבורית ומוכחשים על ידי בית המלוכה. בשני נושאים מרכזיים לסעודיה ולישראל יש עניין רב לשתף פעולה: שאיפותיה הגרעיניות וההגמוניות של איראן, והתפשטות הטרור האסלאמי.

שאיפותיה הגרעיניות וההגמוניות של איראן - שיחות הגרעין המתקיימות כעת בין ארצות הברית לטהרן לא הפיגו את החשש של ישראל, סעודיה ובנות בריתה הערביות-סוניות, מפני הפיכת איראן למדינת סף גרעינית. מדינות אלו לא תולות תקוות גדולות מדי במאמץ האמריקאי וממשיכות לראות בפרויקט הגרעין האיראני איום אסטרטגי ממדרגה ראשונה. לאחרונה התבטא בעניין זה הנסיך הסעודי טורקי אל-פייסל, ואמר שמדינתו לא שוללת אפשרות של פיתוח נשק גרעיני כתגובה לנשק גרעיני איראני.

בנוסף, לא מן הנמנע שסעודיה משתפת פעולה עם ישראל בנושא זה, חרף התנגדותה הנחרצת לכיבוש. לאחרונה התרבו הידיעות בדבר נכונות סעודית לאפשר לישראל לטוס במרחב האווירי של הממלכה בדרכה לתקיפת הכורים הגרעיניים של איראן, בתנאי שתהיה התקדמות משמעותית בעניין המדינה הפלשתינית. ידיעות אלו לא קיבלו את אישור בית המלוכה, אך הם מצביעים על הלך הרוח הסעודי המייחס חשיבות רבה להסדר הסכסוך, ככלי לקידום האינטרסים הביטחוניים של הממלכה. מעבר ליכולותיה הגרעיניות של איראן, סעודיה מוטרדת מהתרחבות ההשפעה של הרפובליקה האסלאמית בזירה האזורית, בפרט בעיראק, לבנון, סוריה ותימן. אומנם חילופי השלטון באיראן ובסעודיה יצרו אופק חדש ליחסי שתי המדינות, אך אין בכך לבטל את החשש הסעודי מפני התעצמות הגוש השיעי והשלכותיו על יציבותו הביטחונית והפוליטית של האזור.

טרור אסלאמי רדיקאלי - בתחילת ינואר השנה ירו מחבלים של הארגון לעבר סיור של משמר הגבול הסעודי בגבול עם עיראק ומחבל מתאבד של ארגון הג'יהאד פוצץ את עצמו והרג את מפקד משמר הגבול בצפון סעודיה. בנוסף, לאחרונה הרחיב הארגון את פעילותו גם אל תחומי סיני ובכך חרף והעמיק את בעיות הביטחון של ישראל ומצרים. על אף שמדינות האזור אינן מאוימות בצורה זהה מפעולותיו של ארגון זה, הן שותפות לתפיסה הרואה בו גורם המעצים את חוסר היציבות הביטחונית והפוליטית בזירה המזרח-תיכונית, ומכירות בנחיצות הגוברת לאחד כוחות בעניין זה.

בכינוס שרי החוץ של הליגה הערבית שנערך ב-9.3, הדגיש מנכ"ל הליגה הערבית נביל אל-ערבי את ההכרח שבהקמת כוח ערבי משותף ללחימה בארגון דעא"ש ודומיו. על אף זהות האינטרסים בינה ובין מדינות ערב המתונות ויכולותיה הביטחונית והמודיעינית, ישראל לא הזכרה כחברה אפשרית בכוח זה בשל האנטגוניזם כלפיה בקרב העולם הערבי. רבים מגדירים את ישראל כישות ציונית כובשת אשר מונעת את כינון המדינה הפלשתינית ואת שיבת הפליטים לביתם ורואים בשיתוף פעולה איתה בגידה באינטרסים הערבים והאסלאמיים. לפיכך, כל עוד אין פתרון מדיני לסכסוך, המנהיגות הערבית המתונה מתקשה לנהל מגעים פומביים עם ישראל, גם אם יש לה תרומה מכרעת ללחימה בטרור הרדיקאלי ולבלימת ההשפעה האיראנית.

מציאות מורכבת זו מסבירה את המוטיבציה הסעודית לקידום הסדר שלום אזורי: באם תבוא אל פתרונה הבעיה הפלשתינית, יוסר המכשול המרכזי המונע כיום שיתוף פעולה רחב בין ישראל לשכנותיה בנושאים ביטחוניים. כתוצאה מכך מרחב הפעולה של מדינות ערב המתונות, וסעודיה בראשן, יגדל ויתגמש ותתאפשר הקמת קואליציה אזורית, בשיתוף עם ישראל, הנלחמת ביעדים משותפים.

קואליציה זו לא תתבסס על דמיון תרבותי, אידיאולוגי או דתי בין המדינות, אלא על יעדים אסטרטגיים מובהקים. לכך תהיה השפעה מרחיקת לכת על היציבות הביטחונית בזירה המזרח-תיכונית ועל עוצמת האתגרים מולם ניצבת הממלכה. כוח אזורי משולב הכולל בתוכו את ישראל ישפר משמעותית את מערך הלחימה כנגד האויבים המשותפים ויחזק את כוחן של בנות בריתה של סעודיה בזירה האזורית.

מעבר להיבט הישראלי, הסכם שלום אזורי יכול לסייע ביצירת לגיטימציה לנוכחות אמריקאית צבאית במפרץ, לשם הדיפת פעולות הטרור של ארגון דאע"ש. לעת עתה אפשרות זו נתקלת בהתנגדות קשה של רבים בעולם הערבי, בשל תפיסתם את ארצות הברית כמי שנוטה לצדד בעמדה הישראלית על חשבון האינטרסים הפלשתינים. לנוכח זאת, ייתכן כי מעורבות בולטת של האמריקאים במשא ומתן אשר תניב תוצאות משמעותיות, תפחית את המחיר הפוליטי שייאלץ לשלם בית המלוכה במידה ויתמוך בכניסת כוחות הצבא האמריקאים למפרץ ולסעודיה בפרט.

2) שיקום וחיזוק הברית בין וושינגטון לריאד

ב-5.3. נועד ג'ון קרי בריאד עם המלך סלמאן, במסגרת סבב שיחותיו עם שרי החוץ של מדינות המפרץ. מטרת הביקור הייתה לעדכן את ריאד באשר להתפתחות שיחות הגרעין עם איראן ולהסיר את חששותיה בנושא. לא בכדי מיהר מזכיר המדינה האמריקאי לבקר באזור. מדיניות אובמה במזרח התיכון מעמיקה את סימני השאלה בקרב ההנהגה הסעודית באשר למחויבות האמריקאית כלפי בת בריתה המפרצית ומגבירה את החשש שמדיניות החוץ האמריקאית צועדת בנתיב עצמאי, תוך סיכון ממשי לאינטרסים הסעודים. זאת לנוכח התנהלותם בזירה המצרית והסורית ובסוגיית הגרעין האיראני.

אלא שחרף הביקורת כלפי ארצות הברית, בית המלוכה מוקיר ומעריך את סגולותיו של הקשר ההיסטורי בין שתי המדינות, בפרט בעת הנוכחית. ללא הסיוע הביטחוני של המעצמה המערבית, סעודיה תתקשה לשמור על שלמות גבולותיה, על אף ההשקעה התקציבית העצומה באמצעי לחימה ובשיפור יכולותיו של הצבא. האיום הגובר מכיוונו של ארגוני טרור אסלאמיים חידד את התלות הסעודית ביכולות האמריקאיות לשם הדיפת אויבים חיצונים, ולכן בית המלוכה ממשיך לייחס חשיבות אדירה לברית זו ורואה בה נדבך מרכזי בתפיסת הביטחון.

ב-2002 הרצון לשנות את תדמית הממלכה ממדינת טרור למדינה שוחרת שלום, היה אחד הגורמים המרכזיים ללידתה של יוזמת השלום הסעודית. מעורבותם של 15 אזרחים סעודים בפיגוע בבנייני התאומים, חייב מהלכים יוצאי דופן של סעודיה כדי לשכנע את הציבור האמריקאי שלא לנטוש את הברית ולהמשיך לספק לה את הערבויות הביטחונית הנדרשות להישרדותה.

לא מן הנמנע שגם כיום סעודיה מבקשת להשתמש ביוזמת השלום הערבית כאמצעי לשימור המעטפת הביטחונית האמריקאית. על אף ששתי המדינות חולקות אינטרסים משותפים באשר לזירה המזרח-תיכונית, לא בטוח שהציבור האמריקאי מוכן לשלם את המחיר הכרוך בברית זו, בפרט באשר לאפשרות של נוכחות כוחות צבא יבשתיים במפרץ לשם בלימת ארגון דאע"ש.

בעת האחרונה גוברים הקולות בעולם הערבי הטוענים שהמתקפות האוויריות של הקואליציה הבינלאומית נגד הארגון לא מצליחות לעמוד ביעד המבוקש, ויש להרחיב את הפעילות הצבאית לעבר כניסה יבשתית. אלא שגם אם צעד זה יהיה הכרחי כדי לשפר את מערך הלחימה כנגד הארגון, סביר להניח שהממשל האמריקאי יתקשה לקבל את תמיכת הציבור, לנוכח ההתנגדות הגוברת של האמריקאים למעורבות נוספת של מדינתם בזירה המזרח תיכונית, ולאור ההאשמות כלפיה על מעורבותה בצמיחתם של ארגוני טרור רדיקאליים. סירוב אמריקאי לנוכחות יבשתית במפרץ עלול

לפגום בעתיד באפקטיביות הלחימה כנגד ארגוני הטרור ולהגביר את האיזמים על גבולות הממלכה ועל ביטחונה בזירה הפנימית.

לנוכח הדברים הללו גוברת החשיבות שבהחייאת יוזמת השלום הערבית, משום שכך סעודיה תוכיח לציבור האמריקאי שפניה לשלום ולא לטרור. באמצעות הובלת תהליך השלום, סעודיה תדגיש את המכנה המשותף הרחב בין שתי המדינות ואת תרומתה המשמעותית לקידום האינטרסים האמריקאים באזור. באופן זה היא תסייע לחזק ולעבות את הברית בין המדינות ולהבטיח את המשך המחויבות האמריקאית כלפי הממלכה המפרצית.

3 ביסוס ההגמוניה הדתית והפוליטית של בית המלוכה בזירה

הפנימית והאזורית

סעודיה היא המנהיגה הבלתי מעורערת של העולם המוסלמי, מעצם היותה שומרת המקומות הקדושים. על אף הניסיונות של קבוצות שונות לחתור תחת ההגמוניה הדתית שלה, אין ספק שזהו אחד הנכסים החשובים ביותר של הממלכה והיא מרבה להשתמש בו כמנוף השפעה לקידום האינטרסים הלאומיים והפוליטיים של המשטר.

לצד ההגמוניה הדתית, סעודיה חותרת בשנים האחרונות לבסס את ההגמוניה הפוליטית שלה בעולם הערבי. במסגרת זו, מדיניות החוץ עוברת בשנים האחרונות תפנית משמעותית ממדיניות מגיבה למדיניות יוזמת. בשונה מן העבר, בית המלוכה איננו ממתין עוד לראות כיצד יתפתחו פני הדברים בטרם הוא נוקט בפעולה, אלא הוא לוקח חלק פעיל ומרכזי בעיצוב פני המציאות המתהווה, כך שתעלה בקנה אחד עם האינטרסים הלאומיים והפוליטיים של המשטר. מגמה זו ניכרת במעורבותה הפעילה של הממלכה במלחמות באזור ובסיוע הדיפלומטי שהעניקה לקידום הפסקת האש בין ישראל לחמאס.

אלא שבכדי לקבל את החותמת הסופית כמנהיגת העולם הערבי, מוטלת על סעודיה החובה והשלחות לשים קץ לכיבוש הישראלי. באם המדינה הפלשתינית תקרום עור וגידים, יהיה זה הישג יוצא דופן עבור מלך סעודיה, משום שהוא ירשם בדפי ההיסטוריה כמנהיג הערבי היחיד שהביא לצדק היסטורי בסוגיה הפלשתינית ושחרר את הר הבית מידיים ישראליות.

לכך תהיינה השלכות גם על מעמדו של בית המלוכה בקרב הציבור המקומי. העובדה שההנהגה הסעודית נלחמה עבור האינטרסים הערביים יותר מכל מנהיגות ערבית אחרת, תזקק לזכותה ותסייע לה לחזק את מערכיה השלטוניים. בעת הנוכחית עניין זה מקבל חשיבות מירבית, לנוכח השפעותיו ההיקפיות של האביב הערבי. אומנם עד כה בית המלוכה הוכיח יכולת הישרדות יוצאת דופן ביחס למשטרים אחרים במדינות ערב, אבל אין בכך כל ערובה לעתיד.

המלך הסעודי זקוק היום לקלפים מנצחים כדי להבטיח את התמיכה הציבורית בו ואת בלעדיותה של משפחת סעוד על הנהגת המדינה. שחרור השטחים הכבושים מידי ישראל יכול להוות נכס רב חשיבות במלחמה על דעת הקהל הסעודית, ולשמוט את הקרקע תחת מבקריו של בית המלוכה הטוענים כנגדו שאינו פועל מספיק לקידום האינטרסים הערביים והפלשתינים בפרט.

בדומה לבית סעוד, הישגי המשא ומתן יסייעו גם לחוסנם הפוליטי של משטרים ערביים אשר סעודיה רואה בהן בנות ברית: מצרים, ירדן ונסיכויות המפרץ. המנהיגות במדינות אלו תוכל להשתמש בהצלחות המשא ומתן בכדי להדוף את הקולות החתרניים כנגדה ולחזק את הזרם המתון והפרגמטי. היבט זה הוא משמעותי, לנוכח התמיכה הגוברת של צעירים בעולם הערבי באידיאולוגיות חתרניות ומתסיסות.

מעבר לזירה הערבית, הסדר שלום אזורי בהובלה סעודית יקבע את מעמדה של הממלכה כשחקנית מפתח בפוליטיקה הבינלאומית. הצלחתה הכבירה ביצירת קונסנזוס כלל ערבי בין מדינות ערב ובגישור בין ישראל לשכנותיה, תדגיש את כישורי התיווך יוצאי הדופן שלה, את תרומתה ליישוב כסוכים ואת מרכזיותה בעיצוב המציאות המתהווה במזרח התיכון.

המחויבות הסעודית ליוזמת השלום הערבית בעידן המלך סלמאן

בינאר האחרון הלך אל עולמו המלך עבדאללה ותחתיו התמנה המלך סלמאן. בנקודת הזמן הנוכחית קשה להעריך מה תהיה מדיניותו בסוגיות מפתח, ועד כמה ימשיך את דרכו של קודמו בתפקיד. על אף שביומו הראשון כיושב ראש הקבינט הבהיר המלך החדש שאין בכוונתו לסטות מקווי המדיניות המסורתיים, ניכרים בשבועות האחרונים ניצנים של שינוי אשר סופם אינו ידוע.

לאחרונה קיים המלך הסעודי סדרה של מפגשים עם מקביליו בירדן, מצרים, תורכיה ונסיכויות המפרץ. לעת עתה לא ברור כיצד ישפיעו המפגשים הללו על מפת הבריתות האזוריות ועל האופן שבו סעודיה מגדירה בני ברית ואויבים. ייתכן כי המלך החדש יפעל להפשרת היחסים עם מדינות וארגונים עוינים, כמו איראן, תורכיה והאחים המוסלמים, צעד אשר ישפיע על סוג האיזמים הניצבים לפתחה של הממלכה ועל אופן התמודדותה מולם.

יחד עם זאת, סביר להניח שגם בתקופת המלך סלמאן לא יחול שינוי בחשיבות המיוחסת להסכם שלום אזורי, בשל תרומתו לאינטרסים הביטחוניים והפוליטיים של המשטר הסעודי: בהיבט הביטחוני, נסיגה ישראלית מהשטחים הכבושים תסיר את המכשול המרכזי המונע כיום שיתוף פעולה אסטרטגי רחב היקף בין ישראל למדינות ערב הסוניות. לכך תהיה השפעה מרחיקת לכת על יכולתן של מדינות האזור להתמודד אל מול האיזמים המשותפים. בנוסף, המעורבות האמריקאית ביישוב הסכסוך תתרום לריכוך תדמיתה השלילית בעולם הערבי ותייע להפחית את ההתנגדות ליחסים איתה ולנוכחותה הצבאית במפרץ בעת הצורך.

בהיבט הפוליטי, באם סעודיה תוביל את המהלך לשחרור השטחים הכבושים ולהקמת מדינה פלשתינית, היא תוכל לקבע את מעמדה כמנהיגת העולם הערבי והמוסלמי ובנוסף היא תסייע למשטרים המתונים במדינות ערב להדוף את הזרמים הרדיקאליים.

בעת הנוכחית נפתח חלון הזדמנויות לבחינה מחודשת של יחסי ישראל עם מדינות ערב ובראשן סעודיה. קולות שונים בחברה הסעודית מדגישים את זהות האינטרסים בין המדינות ואת תרומתה החשובה של ישראל למיגור האויבים המשותפים. אף על פי כן, סביר להניח שהמלך סלמאן, בדומה לקודמיו, ימשיך בקו המסורתי של מדינתו, הדורש מישראל נסיגה מלאה מהשטחים הכבושים כתנאי לשלום אזורי כולל. כל עוד לא חל שינוי בעמדה הישראלית בנושא זה, סעודיה תהיה האחרונה להצטרף אל עגלת השלום.