

פרסום מיוחד, 3 ביולי 2017

ישראל, מדינות ערב ואשליית הנורמליזציה

פיליפ גורדון

חזון הנורמליזציה של ישראל עם מדינות ערב הוא יעד רצוי עבור כל מי שישראל או האזור חשובים לו. האינטרסים האסטרטגיים הערביים זהים לאלו של ישראל, גישתם של חלק ממנהיגי ערב כלפי ישראל משתנה, והשאיפה הערבית לראות עסקה ישראלית-פלסטינית נותרה בעינה. למרות זאת, התפיסה לפיה נורמליזציה יכולה להתממש ללא הסכם עם הפלסטינים היא מוטעית. אפילו צעדים מתונים לקראתה ידרשו יותר ממה שישראלים רבים משערים. בסופו של יום, הדרך לנורמליזציה עם מדינות ערב עדיין עוברת דרך הסוגיה הפלסטינית, ללא מעקפים או קיצורי דרך.

בהיעדר התקדמות או סיכוי ממשי להתקדמות במשא ומתן הישיר עם הפלסטינים, רבים בישראל מפנים תשומת לב הולכת וגוברת ליחסים המתפתחים עם כלל העולם הערבי. מראש הממשלה בנימין נתניהו ועד לראשי האופוזיציה יאיר לפיד ויצחק הרצוג, רבים מהמנהיגים הפוליטיים המובילים מאמינים שהתלכדות האינטרסים הגוברת בין ישראל למדינות ערב הסוניות, בעיקר סביב יעדים כמו בלימת איראן והלחימה בקיצוניות האסלאמית, יכולה לשמש בסיס לנורמליזציה ערבית-ישראלית ולתרום להתקדמות בבעיה הפלסטינית ארוכת השנים. נתניהו טוען במפורש כי לאחר שנים של תקווה לפריצת דרך עם הפלסטינים, שתוביל ליחסים טובים יותר עם מדינות ערב, הוא סבור עתה ש"תהליך זה יכול לפעול גם בכיוון ההפוך: קידום הנורמליזציה ביחסים עם העולם הערבי יוכל לסייע בקידום שלום בינינו לבין הפלסטינים, שלום שיהיה מפוכח, יציב ומגובה יותר".¹

נראה שגם ממשל טראמפ תולה תקוות בגישת "מבחן-פנימה", קרי ניהול משא ומתן ישיר עם מדינות ערב בתקווה שהן יפעילו את השפעתן על הפלסטינים כדי לקדם את השלום במזרח התיכון.² לאחר שנפגש בפסגת ריאד במאי 2017 עם יותר מ-50 מנהיגים מוסלמים, אמר טראמפ בהגיעו לישראל כי הוא "מעודד מאוד" מפגישותיו וציין שהמלך סלמאן "ישמח לראות שלום בין ישראלים לפלסטינים". טראמפ אמר לישראלים כי "קיימת הבנה גוברת בקרב שכניכם הערבים כי יש להם מטרה משותפת אתכם מול האיום הנשקף מאיראן".³ לדברי המתווך הוותיק והמומחה לענייני המזרח התיכון, דניס רוס, "ההיגיון בגישת 'מבחן-פנימה' הוא שמכיוון שהפלסטינים חלשים ומפולגים כל כך, ומכיוון שיש קשר שבשתיקה בין הערבים הסונים לישראל - יש תקווה שהערבים יהיו מוכנים לעשות יותר".⁴

ההתקרבות האסטרטגית בין ישראל לכמה ממדינות ערב אינה מוטלת בספק, ושיתוף הפעולה מאחורי הקלעים ביניהן פורה מתמיד. עם זאת, לאחר שביליתי חלק גדול מהחודשים האחרונים

בבירות ארצות ערב וישראל גם יחד, ודנתי בסוגיה זו עם מנהיגים פוליטיים, פקידים, דיפלומטים, אנשי עסקים ואחרים, אני סבור שהתקוות הרבות שהופנו להשגת נורמליזציה לפני הסכם עם הפלסטינים מתבססות על הערכה מוטעה. צעדים מתונים לנורמליזציה עם מדינות מסוימות אכן עשויים להיות אפשריים במידה וישראל תנקוט גם היא צעדים במקביל, אך נורמליזציה אמיתית בין מדינות ערב לישראל תתרחש רק במסגרת של שלום כולל הנתמך על ידי הפלסטינים. אפילו הצעדים המתונים המוזכרים ידרשו מהצד הישראלי מחוות משמעותיות הרבה יותר מכפי שבישראל נוטים לחשוב. אין חולק שעל הישראלים להמשיך לחתור ליחסים טובים יותר עם מדינות ערב בשל סיבות פוליטיות, אסטרטגיות וכלכליות, אבל מי שפונה למדינות ערב מתוך מחשבה שמדובר בקיצור דרך בסוגיה הפלסטינית - או סבור שיוכל לכונן יחסים קרובים יותר עם הערבים מבלי להתייחס לסוגיה הפלסטינית – סביר שנכונה לו אכזבה.

מדוע הסיכויים לנורמליזציה קלושים

התלכדות האינטרסים הגוברת, ההתקרבות האסטרטגית ושיתוף הפעולה השקט בין ישראל לבין רבות מהמדינות הערביות הם בגדר מציאות. ישראל רחוקה מראש סדר העדיפויות הביטחוני כיריב עבור רוב המנהיגים הערבים, החולקים עמה דאגות עמוקות בנוגע לאיראן, האסלאם הקיצוני וחוסר היציבות האזורי. בדלתיים סגורות, מנהיגים אלה מכירים בכך שישראל אינה מאיימת עליהם וכי יש יתרונות אסטרטגיים וכלכליים הטמונים בשיתוף פעולה שקט עמה. כפי שאמר לי אחד הגורמים הרשמיים הבכירים במפרץ, "אנחנו וישראל רואים עכשיו את האזור בצורה דומה למדי. הישראלים לא הורגים את העם שלנו, איראן והמדינה האסלאמית הם שעושים את זה". אפילו המלך סלמאן הסעודי, שאינו מכיר באופן רשמי בקיומה של ישראל, מכיר בכך שישראל היא "עובדה קיימת".

יחד עם זאת, עדיין קיימים מכשולים פוליטיים גדולים להתקרבות פומבית בין מדינות ערב לישראל. הממשלות הערביות במדינות המובילות - במיוחד בריאד - עומדות בפני מגוון רחב של איומים על ביטחונן, ואף על עצם קיומן. הן עדות לאיומים ביטחוניים מצד איראן, תימן, סוריה וארגוני אסלאם קיצוני, ובכלל זה האחים המוסלמים, אל-קאעדה והמדינה האסלאמית, ועומדות בפני איומים ליציבותן הפוליטית מצד אוכלוסיות תוססות וגדלות, ונאלצות להתמודד עם שינויים חברתיים וטכנולוגיים מהירים וצמצום כלכלי שמקורו במחירי הנפט הנמוכים. בנסיבות אלה, מנהיגי האזור אינם יכולים להרשות לעצמם לבזבז הון פוליטי יקר בהגנה על התקרבות פומבית לישראל, מהלך שרוב אזרחיהם יראו בו בגידה במאבק הפלסטיני, שעדיין זוכה לתמיכת העם. מנהיגים ערביים קודמים שהסכימו לכונן יחסים דיפלומטיים עם ישראל - אנואר סאדאת במצרים וחוסין מלך ירדן - היו מנהיגים חזקים ואוטוקרטיים שחשו כי הם מסוגלים (בטעות, במקרה של סאדאת) לנהל את הסיכון הפוליטי לנורמליזציה מבלי לאיים על שלטונם. רוב המנהיגים הערבים הנוכחיים אינם רואים את עצמם כבעלי יכולת לקחת סיכונים פוליטיים כאלה ללא תמורה ראויה וודאית.

בנוסף, ישנו גם ממד אזורי חשוב: בתקופה של תחרות גיאו-פוליטית עזה עם איראן, ערב הסעודית בפרט לא תרצה לוותר על הסוגיה הפלסטינית לטובת יריביה בטהראן, שמובטח כי יקיעו את ריאד על כל התקרבות פומבית לישראל. האיראנים במקרה זה יטענו שהם המגינים

האמיתיים של זכויות המוסלמים בירושלים, ויבקשו להציג את ערב הסעודית - גם בעיני אזרחיה שלה - כ"בובה" של ארצות הברית וישראל. זהו סיכון שמנהיגים סעודים לא יכולים להרשות לעצמם לקחת.

ברור כי השאלה מה אפשרי או בלתי אפשרי משתנה במידה ניכרת בין המדינות הערביות השונות. למצרים ולירדן יש כבר יחסים דיפלומטיים וביטחוניים עם ישראל, שבמובנים רבים הם קרובים יותר מתמיד (גם אם עדיין לא זוכים לפופולריות). מאוריטניה הכירה בישראל ב-1999, אם כי מאוחר יותר הקפיאה עמה את היחסים. קטאר, עומאן ומרוקו הוציאו לפועל בעבר ביקורי בכירים עם עמיתים ישראלים ואיפשרו לישראל לפתוח נציגויות סחר במדינותיהם, אך המשרדים הללו נאלצו להיסגר עם פרוץ סבבי לחימה בין ישראל לפלסטינים⁵. איחוד האמירויות הערביות מארחת משלחת ישראלית לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה מתחדשת שנמצאת באבו דאבי, ויכולה כנראה להרחיב במתינות את הקשרים עם ישראל, אך לא תרצה להסתכן בביקורת מצד אויביה בחמאס ובתנועת האחים המוסלמים. לערב הסעודית יש פחות מרחב תמרון בגלל מקומה המיוחד בעולם האסלאמי, השבריריות היחסית של הסדר הפוליטי שלה, ועוצמת התחרות האזורית שלה עם איראן. וכמובן, ממשלות עיראק, לבנון, סוריה ותימן כה מושפעות מאיראן, עד שכל התקרבות לישראל אינה באה בחשבון. מה שמאחד את כל המדינות השונות הללו הוא אי-הרצון לשלם את המחיר הפוליטי של התקרבות פומבית לישראל, בהיעדר דבר מה משמעותי להראות כתמורה.

אפילו צעדים חלקיים לעבר נורמליזציה, שנידונו רבות - כמו כינון קשרי טלקומוניקציה בין מדינות ערב לישראל; מתן זכויות מעבר למטוסים ישראלים; הנפקת אישורים לעסקים ישראלים לפעול במפרץ; חילופי משלחות ספורט או תרבות; או יצירת קשר עם דיפלומטים ישראלים בעת פגישות בינלאומיות - ידרשו ככל הנראה מהלכים מרחיקי לכת מצד ישראל, יותר מכפי שישראלים רבים חושבים. גם צעדים מתונים כאלה יעלו מחיר יקר למנהיגים הערבים אם ייתפסו כנעשים בניגוד לרצון הפלסטינים, הדבקים בחשש שנורמליזציה כלכלית ודיפלומטית תבוא על חשבון שאיפותיהם המדיניות - ומאמינים שהזמן פועל לטובתם. לשם דוגמה, למחווה הכלכלית שישראל הכריזה עליהן במהלך ביקורו של הנשיא טראמפ במאי 2017 - כולל הקלת המעבר לעובדים פלסטינים לישראל, הרחבת שעות הפתיחה של מעבר אלנבי לירדן; התרת הרחבת אזור התעשייה בתרקומיא לתוך שטח C ומתן היתרים לאלפי בתים פלסטיניים בחלקים של שטח C - היו השפעה מועטה בלבד⁶. למרות המחלוקת הרבה שעוררו בקבינט הישראלי, הן נראו בעיני הערבים כגרסאות חוזרות למה שכבר הובטח פעמים רבות בעבר. באופן לא מפתיע, הדיווחים בעיתונות שצינו כי מדינות המפרץ הערביות גיבשו הצעה והיו קרובות לעסקת נורמליזציה עם ישראל ערב נסיעתו של טראמפ לאזור, התגלו כמוקדמים מדי⁷.

מדינות ערב, באזהרת הפלסטינים, נזהרות גם מלבצע צעדים שייתפסו כ"קבועים" או "דה-יורה" כלפי ישראל בתמורה לצעדים ישראליים "דה-פקטו" שהינם הפיכים. למשל, ההכרה הרשמית בישראל כמדינה יהודית או ההסכמה להשגת נוכחות ישראלית בגושי ההתיישבות הגדולים, בתמורה להרחבת חופש התנועה או אוטונומיה לפלסטינים, שעל נקלה ניתן לבטלם בעתיד. בהקשר זה ראוי לציין כי בהודעתה האחרונה של הליגה הערבית, שבה היא אשררה את מחויבותה ליוזמת השלום הערבית המציעה הכרה בישראל תמורת שלום כולל עם הפלסטינים, התחייבו המנהיגים הערבים לנורמליזציה רק לאחר השלמת נסיגה מלאה של הכוחות הישראליים

מהשטחים הפלסטיניים⁸. הם חוששים שכל סידור אחר עלול להוביל להכרה בישראל בתמורה נסיגה שבבוא העת לא תתרחש.

השורה התחתונה היא שיש הבדל מבני משמעותי בדרך שבה ישראל והערבים רואים את הצעדים לקראת נורמליזציה. ישראל רואה יתרונות גדולים בשפיכת אור על שיתוף הפעולה המודיעיני, הצבאי והכלכלי, שכן הוא יקדם את קבלתה באזור, יקטין את המאמצים הבינלאומיים לבידוד וישיחרר חלק מהלחצים עליה להציע ויתורים נוספים לפלסטינים. ישראל תרחיב את הלגיטימציה הבינלאומית שלה מכיוון קשרים פורמליים עם מדינות ערביות גדולות, ועסקים ישראלים ימצאו הזדמנויות חדשות בשווקים הערביים אם יוכלו לפעול שם בגלוי. אצל הערבים לעומת זאת, הדינמיקה היא הפוכה: הפיכת שיתוף הפעולה הסמוי לפומבי יגבה מחיר. מאחר שמדינות ערב כבר מקבלות את רוב מה שהן צריכות מישראל באופן חשאי, אין להן תמריץ רב להרחיב את הקשרים הגלויים עמה מבלי שתהיה לכך סיבה משמעותית. אפילו מצרים וירדן, שיש להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל ושיתוף פעולה ביטחוני ומודיעיני נרחב עמה מאחורי הקלעים, ממאנות להיראות מפויסות מדי בפומבי כל עוד אוכלוסיותיהן רואות את היחס של ישראל לפלסטינים באור שלילי כל כך.

דינמיקות חדשות וקלפים לא צפויים

הניסיונות לערב את המרחב הערבי בניסיונות לקידום השלום הישראלי-פלסטיני אינם חדשים. ארצות הברית הצליחה להביא את רוב מדינות ערב לשבת סביב השולחן בוועידת השלום במדריד ב-1991 ובפסגת אנפוליס ב-2001. אולם, בשני המקרים לא היה די בכך כדי לגשר על הפערים בין ישראלים לפלסטינים, או להביא את מדינות ערב למגעים עם ישראל מעבר לפגישות. בשנת 2009, השליח האמריקני למזרח התיכון ג'ורג' מיצ'ל חתר להשגת רבים מאותם צעדי נורמליזציה שנמצאים כיום על השולחן בין ישראל לערבים, והנשיא אובמה בחן את המעורבות הסעודית על בסיס הקפאת ההתנחלויות הישראלית. אך שוב, המחיר על מעורבות מצדם היה גבוה ממה שישאל הייתה מוכנה לשלם. מאמץ נוסף, הרלבנטי ביותר לעת הנוכחית, נעשה ב-2016, כאשר מזכיר המדינה ג'ון קרי אילץ את המשטרים הערביים לנהל משא ומתן עם ישראל על בסיס העקרונות שפיתח בשנות המשא ומתן שלו עם הישראלים והפלסטינים. גם אז הפערים בין הצדדים היו רחבים מכדי לגשר עליהם, ומדינות ערב לא היו מוכנות לסגת או ללחוץ על הפלסטינים. גם כאשר קרי סבר שהצליח לשכנע את מדינות ערב לקבל עקרונות מסוימים, כגון הכרה בישראל כמדינה יהודית, הן מעולם לא היו מוכנות לעשות זאת בפומבי ללא הסכמה פלסטינית⁹. הסעודים ושחקנים מרכזיים אחרים לא היו מוכנים אפילו להופיע בוועידה בינלאומית - שלא לדבר על צעדים נוספים לקראת נורמליזציה עם ישראל - מבלי שישאל לכל הפחות תתחייב למסגרת משא ומתן שתהיה מוסכמת על הפלסטינים (תנאי ישראל לא נאותה לו).¹⁰

אין ספק שהמצב האזורי השתנה לאחרונה במידה ניכרת, ועוד יותר בשנה האחרונה, וכי ישנם משתנים חדשים במשחק לרבות כמה קלפים מפתיעים שיכולים להוביל לשינוי משמעותי בדפוסי העבר. אחד החשובים שבהם הוא הנשיא דונלד טראמפ, ששם את הנושא הישראלי-פלסטיני בעדיפות מדיניות החוץ שלו, נראה נחוש לנהל משא ומתן על "העסקה האולטימטיבית" וידוע

כמאוד בלתי-צפוי. בהיותו מוכוון לעסקים מטבעו ומתוסכל מחוסר התקדמות בסוגיות אחרות ששם על סדר יומו, טראמפ עשוי לנסות למנף את תמיכתו החזקה במדינות המפרץ הערביות כדי לזכות שם במחוות שיוכלו לקדם את הנורמליזציה עם ישראל והשלום במזרח התיכון. מנהיגים ערביים מובילים באזור נוטים לסייע לטראמפ, אשר אימץ את סדר היום שלהם ביחס איראן, קטאר ותימן, מוכן לעשות עסקים ולבצע עסקאות נשק ללא תמורה מוצהרת, ובניגוד לקודמיו לא ילחץ עליהם בנושאי דמוקרטיה וזכויות אדם. מסיבה זו, טראמפ יכול להיות בעמדת מוצא טובה יותר לקבל ממדינות ערב את מה שקרי ואובמה כשלו מלהשיג. אבל גם המנופים של טראמפ עדיין מוגבלים על ידי הגורמים הפוליטיים הפנימיים במדינות ערב שהוזכרו לעיל, ומהעובדה שטראמפ לא יתנה את תמיכתו במדינות המפרץ בתנאי נורמליזציה. למעשה הוא כבר העניק את התמיכה ללא תנאי בתמורה לקבלת הפנים החמה בריאד וההכרזה על עסקאות מכירות נשק והשקעות גדולות – מהלכים בעדיפות גבוהה יותר עבורו וקלים יותר להשגה מאשר נורמליזציה ערבית עם ישראל.

קלף מפתיע נוסף הוא נסיך הכתר הסעודי מוחמד בן סלמאן, הכוח המניע מאחורי מדיניות החוץ הסעודית. בעוד הנטייה הסעודית הכללית (לרבות זו של המלך סלמאן) בנושא ישראל מתאפיינת בזהירות קיצונית, הנסיך מוחמד כבר הוכיח את נכונותו לנקוט צעדים נועזים וסיכונים בנושאים קריטיים לעתידה של ערב הסעודית. הוא מטלטל את המערכת הכלכלית הסעודית בכך שהוא מגוון אותה מעבר לנפט, מקצץ בסובסידיות ארוכות טווח, מעלה מסים ומתכנן להפריט חלק מאראמקו. הוא גם מטלטל את החברה הסעודית באמצעות שילוב יותר נשים בחינוך ובכוח העבודה, צמצום כוחה של המשטרה הדתית, הקלה בכללי האפורופסות הגברית, וניסיונות לחזק את התיירות והבידור בממלכה. הוא הנחית מלחמה על תימן ומתקפה דיפלומטית על קטאר באופן שמעיד על נטייה חזקה לקחת סיכונים גדולים. לבסוף, נסיך הכתר בן ה-31 לא חווה באופן אישי את הטרגדיה הפלסטינית והמלחמות הרבות בין ישראל למדינות ערב כמו דור אביו; שנותיו המעצבות עמדו בסימן היריבות הסעודית עם איראן, האביב הערבי, המלחמות בסוריה ובתימן, ומצב יחסי של שלום ישראלי-ערבי. בהתחשב במציאות החדשה בהיררכיה הסעודית, ייפתחו אפשרויות חדשות עם ערב הסעודית.

משתנה שלישי חשוב נוגע למנהיגות הפלסטינית העתידית ולהחלפת השלטון הצפויה. נשיא הרשות הפלסטינית אבו-מאזן בן ה-82 אינו פופולארי באופן מובהק בקרב מנהיגים ערבים, שחלקם (כמו באיחוד האמירויות) תומכים בגלוי ובאופן פעיל ביריביו. בזמן שיריבים פלסטינים אחרים יתמודדו על ירושתו, מדינות ערב צפויות לשקול כל צעד לקראת הנורמליזציה עם ישראל, בהקשר של איך הדבר יעזור או יפגע במועמדים המועדפים עליהם. למשל, אם חמאס ישתלט על הגדה המערבית, ייתכן שערב הסעודית, מצרים ואיחוד האמירויות יהיו מוכנות לפעול באופן הדוק יותר ואולי בגלוי עם ישראל במאמץ לבלום ולהעניש את חמאס, בייחוד אם הארגון יחבור לקטאר ואיראן. מנגד, אם יעלה מנהיג פלסטיני חדש המועדף על מדינות המפרץ, אזי נכונותן לפעול בגלוי עם ישראל גם ללא "ברכתם" של הפלסטינים עלולה אפילו להצטמצם, מחשש ששיתוף פעולה כזה יערער את הלגיטימיות של המנהיג החדש. אם יעלה מנהיג פלסטיני חדש שמנהיגי ערב תומכים בו באמת ובתמים, הם עשויים להיות מוכנים לשתף פעולה עם ישראל בצעדים לשיפור חיי היומיום של הפלסטינים. אך שוב, רק אם הפלסטינים עצמם יחפצו בשיתוף פעולה כזה.

על אף כל הנאמר, יתכן שהגורם החשוב מכל יהיה המתרחש בישראל. ממשלת נתניהו הנוכחית, שבה רוב שרי הקבינט מעדיפים את הרחבת ההתנחלויות ומתנגדים לפתרון שתי מדינות, אינה נראית כמי שתנקוט את הצעדים הדרושים לקידום הסכם עם הפלסטינים או לנורמליזציה עם מדינות ערב. שר הביטחון אביגדור ליברמן מדבר בשם רבים אחרים בממשלה כאשר הוא עומד על כך שישראל "אינה צריכה לקבל מצב שבו הנורמליזציה עם מדינות ערב תהיה מוחזקת כבת ערובה לנושא הפלסטיני"¹¹. כך שללא שינוי פוליטי בירושלים קשה מאוד להאמין שיתקיימו ולו הצעדים המתונים ביותר לכיוון נורמליזציה. אולם הממשלה הנוכחית לא תמשול לעד, וראש ממשלה אחר או קואליציה אחרת יוכלו בבוא העת לנקוט צעדים שישפיעו על שיקולי הפלסטינים ומדינות ערב.

הצעה ישראלית שתרחיק לכת יותר מאשר נעשה בשיחות שלום קודמות – למשל כזו שתיצמד לעקרונות שהמזכיר קרי ביטא בנאומו בדצמבר 2016 - תקל על הערבים הפרגמטיים ליצור קשר עם ישראל¹². ואכן, למרות שעקרונותיו של קרי כללו מספר גורמים שנויים במחלוקת, כגון ההכרה הערבית בישראל כ"מדינה יהודית", התקבל הנאום בנימה חיובית ברחבי העולם הערבי, כולל במצרים, ירדן, איחוד האמירויות, קטאר, בחריין ואפילו ערב הסעודית¹³. כאשר עקרונות כאלה יונחו באמת על השולחן, לערבים יהיה גיבוי פוליטי רב יותר לקשר עם ישראל, ואולי אפילו ערב הסעודית תשתתף במשא ומתן בינלאומי על בסיס כזה. אולם גם בתרחיש כזה, כינון שיתוף פעולה ביטחוני רשמי או קשרים פוליטיים וכלכליים פתוחים עם ישראל צפוי להיות מותנה בהגעה להסכם עם הפלסטינים, ולא רק בהצגת הצעה לפתרון הסכסוך. לאחר שראו יותר מדי סבבי שיחות שלום נכשלים בעבר, לא סביר שמדינות ערב ישלמו את מחיר הצעדים המדיניים היקרים מול ישראל רק על בסיס הסכמה למסגרת שיחות. ללא קשר למידת נדיבות ההצעות הישראליות או עד כמה האשמה על חוסר ההתקדמות תהיה מוטלת על הפלסטינים - כל ציפייה שהערבים יאשימו את הפלסטינים ויצדדו בישראל היא הערכה מוטעה.

בהיעדר משא ומתן אמין ומקיף לשלום, גם הצעות ישראליות לצעדים חלקיים, חד-צדדיים או זמניים יזכו בתשומת לבן של מדינות ערב. לדוגמה, מהלך חד-צדדי של ממשלה ישראלית חדשה להגבלת הבנייה בהתנחלויות לגושים הגדולים; שימת קץ ל"לגליזציה" של המאחזים; העברת שטחים משמעותיים לשליטה פלסטינית והקלה אמיתית על חופש התנועה; כל אלה ישפרו משמעותית את האווירה ויגבירו את הסיכויים לכינון שיחות משמעותיות עם הפלסטינים ולשיתוף פעולה עם מדינות ערב. אולם גם בתנאים אלה הערבים יהססו לברך בפומבי על המהלכים הישראליים או להעניק "מקדמה" כלשהי לנורמליזציה, כל עוד לא יהיה לכך גיבוי פלסטיני. הישראלים עשויים לחוש, ובצדק, שמהלכים כאלה הם חסרי תקדים וקשים פוליטית לביצוע, אך מנקודת המבט הערבית הם עדיין משאירים את הסוגיות השנויות ביותר במחלוקת - פליטים, כיבוש וירושלים - ללא מענה, והפלסטינים יטענו שבמתן תגמול לישראל על צעדים חלקיים, הערבים מקטינים את המינוף הדרוש כדי לטפל בסוגיות הליבה. יעד מציאותי יותר של יוזמה חד-צדדית או יוזמת ביניים ישראלית עשוי להיות תמיכה כלכלית ופיננסית ערבית שקטה שתאפשר ליוזמה להצליח. מטרה בת-השגה כזו לפחות תסייע לשיפור האווירה לקראת שיחות, לצד השגת שיפור בחיי הפלסטינים ובעמדות הערבים כלפי ישראל, ותוכל ליצור את התנאים להתקדמות משמעותית בהמשך הדרך.

לבסוף, ראוי לציין כי בעוד מנהיגים ערבים מדגישים עד כמה קשה להם לנקוט צעדים לקראת הנורמליזציה עם ישראל בהיעדר התקדמות עם הפלסטינים, הם גם עומדים בתוקף על מחויבותם ליוזמת השלום הערבית של 2002, ומדגישים שעשו "בחירה אסטרטגית" לשלום עם ישראל, לצד דבקות בעמדתם שהתנאים אינם נתונים למשא ומתן. הם מציינים כי יוזמת השלום נכתבה באופן שיספק גמישות מרבית וכי הם לא חזרו בהם מהצהרות קודמות, לפיהן הם יכולים לקבל התאמות לגבולות 1967 כבסיס טריטוריאלי לשלום. מנהיגים ערביים, כולל בריאד, אמרו לי שהם עומדים מאחורי ההצהרה מ-2013 שנשא מי שהיה אז ראש ממשלת קטאר חמד בן ג'אסם אל-ת'אני בשם ועדת המעקב ליוזמת השלום של הליגה הערבית, ולפיה "חילופי שטחים מעטים ושווי ערך שייעשו באופן מוסכם הדדית" בין ישראל לבין פלסטין, ייראו כמהלך שעולה בקנה אחד עם קריאת יוזמת השלום הערבית לחזרה לגבולות 1967.¹⁴ הם אינם יכולים לסגת מעמדת יוזמת השלום הערבית הרשמית לפיה יש להחזיר את רמת הגולן לסוריה, אך הם מבינים שכרגע זו אינה אופציה, וסביר להניח שלא ייתנו לנושא החזרת שטחים למשטר אסד - הנתמך על ידי איראן - לעמוד בדרכו של הסכם שלום עם ישראל. כמו כן, בנושא הפליטים הם מתעקשים על דרישת יוזמת השלום לפתרון "צודק" לבעיית הפליטים "שיוסכם בהתאם להחלטה 194 של עצרת האו"ם", אך מבינים - כפי שמעיד השימוש במילה "יוסכם" - שישראל לעולם לא תקבל פתרון המאפשר למספר גדול של פליטים פלסטינים לחזור. הערבים מתלוננים על כך שישראל לא נקטה יותר פרואקטיביות בהצגת רעיונות ספציפיים שניתן להגיב להם. לשם דוגמה, לכל אורך פעילותו של קרי, הישראלים מעולם לא היו מוכנים אפילו להסתכל על מפות. טענה נוספת היא שארצות הברית לא עירבה אותם במידה מספקת במאמציה לשאת ולתת עם הישראלים והפלסטינים. ישראל שתהיה מוכנה באמת ובתמים לנהל משא ומתן על בסיס יוזמת השלום הערבית תמצא שותפים ערבים המוכנים להיענות.

מסקנות

הסיכוי של ישראל לנרמל את היחסים עם מדינות ערב הוא מפתה, וכל מי שאכפת לו מישראל או מהאזור ירצה לראות אותו קורם עור וגידים. האינטרסים האסטרטגיים הערביים משתלבים עם אלה של ישראל, גישתם של חלק ממנהיגי העולם הערבי כלפי ישראל עוברת שינוי, והרצון הערבי לראות עסקה ישראלית-פלסטינית נותר בעינו. עם זאת, למנהיגים הערבים יש הרבה נושאים דחופים אחרים על סדר יומם והם לא נאלצו להחליט היכן באמת עוברים הקווים האדומים שלהם בכל הקשור לנורמליזציה עם ישראל. סביר גם שלא יעשו כן אלא אם יונחו לפתחם רעיונות ספציפיים – כך ששווה לבחון את אותם קווים אדומים.

ועם כל זאת, החזון של ישראל לנרמל את יחסיה עם מדינות ערב ללא הסכם עם הפלסטינים הוא דמיוני, ואפילו צעדים מתונים לנורמליזציה ידרשו ממנה לעשות הרבה יותר מכפי שרבים בישראל משערים. בסופו של דבר, הדרך לנורמליזציה עם מדינות ערב עדיין עוברת דרך הבעיה הפלסטינית, ולא להיפך.

- ¹ Gill Cohen, "Netanyahu: 'Revolution' in Arab Ties Could Advance Peace with מצוטט אצל Palestinians," *Ha'aretz*, July 13, 2016.
- ² Peter Baker and Mark Landler, "Trump May Turn to Arab Allies for Help with Israeli-ראו Palestinian Relations," *New York Times*, February 9, 2017.
- ³ Raphael Ahren and Marissa Newman, "Trump in Israel Says Saudi King Left Him Encouraged Over Peace Prospects," *Times of Israel*, May 22, 2017; and Barak Ravid, "Trump Tells Israelis: Arab Leaders Ready to Take Steps Toward Israel if Peace Process Gains Pace," *Ha'aretz*, May 23, 2017.
- ⁴ רוס מצוטט אצל בייקר ולנדלר.
- ⁵ עומן סגרה את הנציגות בשנת 2000 לאחר האינתיפאדה השנייה, וקטאר עשתה כן לאחר מבצע עופרת יצוקה בעזה בשנת 2009.
- ⁶ המחנות שהוכרוזו והוויכוח בקבינט הישראלי בנוגע להן מפורטים אצל ברק רביד, "Day before Trump's Visit: Israel Approved Economic Measures to benefit Palestinians," *Ha'aretz*, May 21, 2017.
- ⁷ ראו למשל, Jay Solomon, Gordon Lubold, and Rory Jones, "Gulf States Offer Better Relations If Israel Makes New Bid for Peace," *Wall Street Journal*, May 15, 2017; and Evelyn Gordon, "Arab-Israeli Ties: Hostage No More?" *Commentary*, May 17, 2017.
- ⁸ Amman Declaration, March 28, 2017, <https://www.arabsummit2017.jo/Documents/08502809-6ee1-4670-874f-9c81391bb1aa.pdf>.
- ⁹ במקרה זה הם לא רק סירבו לתמוך אלא גם שללו זאת פומבית. ראו Jack Khoury and the Associated Press, *Ha'aretz*, "Arab League Rejects Israel as a Jewish State," March 26, 2014.
- ¹⁰ Barak Ravid, "Netanyahu offered opposition leader to push together for regional peace initiative – and then backtracked," *Ha'aretz*, March 5, 2017.
- ¹¹ Tovah Lazaroff, "Israel-Arab Normalization First, Then Peace with Palestinians," *Jerusalem Post*, June 12, 2017.
- ¹² עקרונות אלה כללו את הבאים: (1) גבולות בינלאומיים מאובטחים ומוכרים בין ישראל לבין פלסטין כמדינה בת-קיימא ורצופה, שיידונו על בסיס קווי 1967 עם חילופי שטחים שווי ערך שיוסכמו הדדית; (2) הקמת שתי מדינות לשני עמים, אחת יהודית ואחת ערבית, עם הכרה הדדית וזכויות שוות מלאות לאזרחי כל מדינה; (3) פתרון צודק, מוסכם, הוגן וריאליסטי לסוגיית הפליטים הפלסטינים, בסיוע בינלאומי שיכלול פיצוי, אופציות וסיוע במציאת מגורי קבע, הכרה בסבל; (4) הכרה בירושלים כבירה המוכרת של שתי המדינות, עם הגנה וחופש גישה למקומות הקדושים, בהתאם לסטטוס קוו הקיים; (5) מתן מענה מספק לצרכיה הביטחוניים של ישראל וסיום מלא של הכיבוש, תוך הבטחת יכולתה של ישראל להגן על עצמה ביעילות ויכולתה של פלסטין לספק ביטחון לעמה במדינה ריבונית ומפורזת; (6) קץ לסכסוך וכל התביעות התלויות ועומדות, באופן שיאפשר נרמול היחסים וביטחון אזורי מוגבר לכול כפי שעולה מתוך יוזמת השלום הערבית. ראו: "Full Text of John Kerry's Speech on Middle East Peace, December 28, 2016," *Times of Israel*, December 26, 2016.
- ¹³ Barak Ravid, "Arab States Endorse Kerry's Peace Plan Despite Inclusion of Israel as 'Jewish State,'" *Ha'aretz*, December 31, 2016.
- ¹⁴ להצהרה מ-2013, ראו Steven Lee Myers and Judi Rudoren, "Kerry Calls Arab League Plan to Revive Talks with Israel a 'Big Step,'" *New York Times*, April 30, 2013.