

הנשיא ביידן בוחן מהלך היסטורי שובר שוויון במזרח התיכון

צ'ק פרייליך, אלדד שביט, יואל גוז'נסקי | 31 ביולי, 2023 | גיליון 1748

הנשיא ביידן בוחן אפשרויות לקדם במזרח התיכון מהלך אזורי פורץ דרך שעיקרו נורמליזציה בין ערב הסעודית לישראל בתמורה להתחייבות ישראלית לשורת צעדים בנושא הפלסטיני והיענות אמריקאית לשורת דרישות סעודיות משמעותיות ובכללן חוזה הגנה, תכנית גרעין אזרחית ואמל"ח מתקדם. החידוש הוא בנכונות המסתמנת בממשל ללכת לקראת הדרישות הסעודיות. סיכויי ההצלחה של המהלך עדיין אינם ברורים, ונראה כי הנשיא ביידן מודע לכך שהמהלך מחייב מהשחקנים האזוריים, בפרט ממשלת ישראל, הכרעות היסטוריות.

בהמשך לריאיון שהעניק הנשיא ביידן לפרשן הניו יורק טיימס, תום פרידמן, ערב ההצבעה על החוק לביטול עילת הסבירות, ובו הבהיר במפורש את התנגדותו להפיכה המשפטית שמובילה ממשלת ישראל, פורסם (ב-27 ביולי) חלק נוסף מהריאיון, העוסק במאמצי הממשל לקדם עסקת נורמליזציה בין ערב הסעודית לישראל. בכנס תורמים שנערך ב-28 ביולי [התייחס](#) ביידן בפומבי ליוזמה ואמר כי "יתכן שנראה התקדמות בהסכם בין המדינות בהמשך הדרך", אך לא הוסיף פרטים.

לפי תום פרידמן, ביידן שיגר ב-27 ביולי לערב הסעודית את יועצו לביטחון לאומי ואת האחראי על המזרח התיכון במועצה לביטחון לאומי (בפעם השנייה במספר חודשים) כדי לדון בקידום עסקת חבילה אזורית. כמדווח, בתמורה לנכונות לעסקה יידרשו הצדדים לנקוט שורה של צעדים שמימושם צפוי להציב בפני הנהגותיהם אתגרים אסטרטגיים ופוליטיים מורכבים ביותר:

ערב הסעודית צפויה לדרוש: כינון ברית הגנה עם ארצות הברית, בדומה למחויבויות האמריקאית לחברות נאט"ו, כולל מחויבות לצאת להגנתה אם תותקף; עסקת אמל"ח (קונבנציונלי) מתקדם, כמעט ללא מגבלות; הסכמה לתכנית גרעין סעודית אזרחית, תחת פיקוח אמריקאי שמהותו טרם הובהרה.

ארצות הברית צפויה לדרוש מערב הסעודית, מעבר להסכמה לנורמליזציה עם ישראל, לסיים את המלחמה בתימן, להעניק חבילת סיוע גדולה לרשות הפלסטינית ולהגביל את יחסיה המתפתחים עם סין.

ישראל צפויה להידרש להימנע מצעדים המסכנים הסכם עתידי עם הפלסטינים ברוח רעיון שתי מדינות לשני עמים, ולצורך זה להתחייב - ללא הגבלת זמן - להימנע מסיפוח הגדה,

מהקמת התנחלויות חדשות ומהכשרת המאחזים הלא-חוקיים, להעביר שטחים מסוימים מאזור C לשליטת הפלסטינים וככלל, לנקוט צעדים שיחזקו את הרשות הפלסטינית.

הרשות הפלסטינית צפויה להידרש לסמוך ידה על העסקה הכוללת ובתמורה תזכה בסיוע סעודי רב ובוויתורים הישראליים כאמור.

משמעויות

בכתבתו של פרידמן אין מידע חדש אשר לפרטיה של עסקת החבילה, הנשקלת בווינגטון זה זמן רב. עם זאת, עיקר העניין בפרסומה הוא עיתוי הפרסום, שנבחר על ידי הנשיא, ועצם הנכונות האמריקאית להאיץ את המהלך כפי שבא לידי ביטוי בשיגורם של יועציו לריאד בשבוע שעבר.

אפשר כי ההחלטה של הממשל לקדם את עסקת החבילה מתבססת על הערכה כי ראש הממשלה בנימין נתניהו, שהכריז זה מכבר כי נורמליזציה עם ערב הסעודית הנה יעד מרכזי לממשלתו, יראה בעסקה מוצא מן הסבך הפוליטי בישראל. ובפועל, האצת המהלך מצידו של הממשל הוא גם מעין "תשובה" של הנשיא לכישלון מאמציו לשכנע את ראש הממשלה להימנע מחקיקת החוק לביטול עילת הסבירות אלא בהסכמה רחבה. לנוכח הדרישות הסעודיות, נראה שהממשל מודע כי יהיה עליו לשלם מחיר גבוה תמורת הנורמליזציה והוא אף נערך לכך.

בפועל, הנשיא בידן חותר להציב את השחקנים באזור בפני צורך לקבל הכרעות היסטוריות. את המהלך מתחיל הממשל מערב הסעודית, שקרוב לוודאי תצטרך להראות לממשל נכונות להסתפק בפחות מ-100% מתביעותיה (אך גם לא רחוק מהן). הממסד הביטחוני האמריקאי, המאותגר ברחבי העולם לרבות בזירה האסיאתית ומול רוסיה באוקראינה, יתקשה כיום להסכין למתן ערבות צבאית חוזית כובלת למדינה כלשהי ולא כל שכן לערב הסעודית, בעלת הגבולות הארוכים והמוקפת איומים. (הפעמים האחרונות שארצות הברית העניקה ערובה חוזית הייתה ליפן ב-1960 וקודם לכן למדינה לא-דמוקרטית דאז, דרום קוריאה, ב-1953).

דרישת ריאד כי ארצות הברית תשלים עם הקמת תכנית גרעין אזרחית סעודית, שתכלול יכולת העשרה עצמאית בתחום המדינה ובלי שזו תחתום על הסכם מיוחד למניעת סכנות התפוצה ("סעיף 1,2,3"), מציבה בפני הממשל ובוודאי ישראל קושי רב. סביר כי אם תתקבל הסכמה אמריקאית בנושא, הסעודים מצידם יצטרכו להסכים לאמצעי פיקוח אמריקאים קפדניים. אחת ההצעות שהועלתה בעבר היא להקים תאגיד גרעיני אמריקאי-סעודי, "ארמק"ו גרעינית" ובמסגרתו תהיה לארצות הברית שליטה בהקמה ובתפעול של תוכנית העשרת אורניום על אדמת ערב הסעודית. עוד יוזכר כי בהפעלת תוכנית גרעין אזרחית בערב הסעודית הכוללת העשרת אורניום גלומה סכנה מוחשית, שכן סביר שמדינות נוספות במזרח התיכון ידרשו יכולת זהה, כלומר תגבר סכנת התפוצה הגרעינית באזור. כך למשל, איחוד האמירויות ויתרה על

העשרת אורניום בשטחה בתמורה לסיוע בהקמת תוכניתה הגרעינית. לא מן הנמנע כי כעת היא תדרוש לפתוח מחדש את ההסכם עימה או תדרוש "פיצוי" מארצות הברית.

גם הדרישה הסעודית לגישה לאמל"ח האמריקאי המתקדם ביותר מעוררת בארצות הברית חשש כבד ממרוץ חימוש קונבנציונאלי אזורי, כולל מצד מצרים, איחוד האמירויות, ואף ישראל. ובמקרה של ישראל, ארצות הברית תתקשה למלא את מחויבותה החוקית לשמר את יתרונה הצבאי האיכותי אם, למשל, יימכרו לערב הסעודית מטוסי F-35 (שריאד מעוניינת בהם מזה זמן). בנוסף קיים חשש לעתידו של אמל"ח זה אם יתחוללו בערב הסעודית זעזועים פנימיים קיצוניים. איחוד האמירויות, שעד עתה לא קיבלה את מטוסי F-35 ושלטענתה הובטחו לה על ידי ארצות הברית, עלולה לראות בהעברתם לערב הסעודית בסיס לחידוש דרישתה או פגיעה במעמדה.

צפוי כי היענות אמריקאית חיובית לדרישה הסעודית לחוזה ביטחון או ערובה בדומה לכך תוביל לדרישות דומות מצד מדינות נוספות באזור, בראשן ישראל, וכי הסכמת הממשל לכך תקדם את כינונו של מערך ההגנה האזורי שהממשל חותר להקים. ככלל, כלל הצעדים נועדו להגביר משמעותית את הלחץ על איראן ולעודדה לגלות מתינות במגעים הדיפלומטיים בנושא הגרעין, וכן להבהיר לה, לרוסיה ולסין, כי ארצות הברית היא עדיין הגורם המעצמתי המוביל במזרח התיכון.

מעל להיבטים האסטרטגיים מרחפים השיקולים הערכיים והפוליטיים הפנים-אמריקאיים. בקרב המפלגה הדמוקרטית והנשיא עצמו קיימת סלידה עמוקה מערב הסעודית התאוקרטית ומהשליט בפועל, יורש העצר בן-סלמאן בפרט. במערכת הבחירות האחרונה לנשיאות, הנשיא אף התייחס לערב הסעודית כאל מדינה משוקצת ונמנע ממושכות ממגע עם בן-סלמאן. גם אם חל שינוי בגישתו כתוצאה מהבנה גוברת את חשיבותה האסטרטגית של ערב הסעודית, בעיקר עקב משבר האנרגיה שהתפתח על רקע המלחמה באוקראינה והערכה לרפורמות הפנימיות מרחיקות הלכת שמחולל בן-סלמאן, הממשל יתקשה להתגבר על ההתנגדות הצפויה בקונגרס לדרישות הסעודיות. יתכן שהמפתח להתגברות על מכשלה פוטנציאלית זו יהיה הסכמת ישראל לנקוט צעדים מעשיים בסוגייה הפלסטינית שיתנו מענה לדרישות הממשל ומחוקקים דמוקרטיים רבים, החותרים לעצור את תהליכי ההתנחלות והסיפוח המעשי בגדה המערבית ולשמר את האפשרויות להסדר עתידי של שתי המדינות.

ואכן, עיקר הדרישות האמריקאיות, המתגבשות כדי לקדם את מהלך הנורמליזציה, מופנה לישראל. התקדמותו צפויה לעורר התנגדות מצד שותפיו הקואליציוניים של ראש הממשלה, ואולי אף לגרום לנפילת הממשלה. יתכן שהממשל אף שואף למימוש אחת משתי אפשרויות: כינון ממשלת קואליציה חדשה ומתונה יותר בישראל, או עריכת בחירות לכנסת, שלמעשה יהיו משאל עם על עתיד הגדה המערבית. בראיית הממשל, ביוזמת הנורמליזציה טמונים מספר פיתויים העשויים להביא את נתניהו לאמצה חרף הקשיים, ובכללם: ההזדמנות להירשם בדפי

ההיסטוריה כמחולל מהפך מדיני-אזורי מרחיק לכת, לאפשר לו לסגת מהמהפכה המשפטית ולהסיט את תשומת הלב הציבורית מהמשפט המתנהל נגדו.

כמו במקרה "הסכמי אברהם", גם הפעם הפלסטינים הם למעשה שחקני ספסל, שיזכו בעיקר בתמורות חשובות אם יצליח המהלך - עצירה של תהליכי סיפוח בגדה המערבית וסיוע כספי רב. איראן תהיה אז המפסידה העיקרית. הממשל האמריקאי רואה ביוזמת הנורמליזציה גם דרך לצמצם למינימום את האפשרות למהלך צבאי ישראלי נגד תכנית הגרעין האיראנית ולהפחית מתחים בין ישראל לאיראן בסוריה ובין ישראל לחיזבאללה, חמאס והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני. נראה שנורמליזציה חלקית בין ירושלים לריאד תהיה אפשרית גם ללא הסדר מדיני ישראלי-פלסטיני מלא, אך בעוד שאת התמורות המרכזיות לנורמליזציה עם ישראל מבקשים הסעודים מארצות הברית, הם יזדקקו עדיין לתמורה מישראל בהקשר הפלסטיני, שאותו יוכלו להציג כתורם למימוש רעיון שתי המדינות. ואולם, יעד זה יהיה קשה להשגה שכן מדיניות ממשלת ישראל בזירה הפלסטינית בעת הנוכחית מגבילה יכולת לייצר תנאים נוחים להתקדמות בערוץ הישראלי-סעודי.

לסיום, ייאמר כי יוזמת הנורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית, שמגבש הממשל האמריקאי, אינה חפה משיקולי הנשיא ביידן לקראת בחירות 2024 ושאיפתו לגרוף הישג משמעותי במדינות חוץ. בה בעת, מה שמעניק ליוזמה חיות הוא שיקופה את מחויבותו האישית העמוקה של הנשיא לתפיסתו את ישראל כמדינה דמוקרטית ויהודית ואת רצונו "להציל את ישראל מעצמה" ולהיטיב עם ביטחונה ומעמדה, הן במישור הפנים-ישראלי והן בהקשרים הפלסטיני והאזורי.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט