

עת ליוזמה ערבית חדשה

יואל גוז'נסקי וקובי מיכאל | 13 בפברואר, 2024 | גיליון 1828

כחלק מהיערכות ל"יום שאחרי" המלחמה ברצועת עזה, ארצות הברית חותרת לגבש הסכם נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית ולכרוך בו מעורבות סעודית בזירה הפלסטינית ובכלל זאת ברצועה. על רקע זה, ועקב הזמן שחלף מאז פרסום היוזמה הערבית לשלום והחשיבות הגוברת שיש לסוגיה הפלסטינית במרחב הערבי, מתבקשת העלאת יוזמה ערבית מחודשת ומעודכנת לשלום בין ישראל לעולם הערבי והמוסלמי. יוזמה כזו תישען על רכיבי היוזמה המקורית, בהתחשב בשינויים שחלו מאז, בראש ובראשונה 'הסכמי אברהם' והמלחמה בעזה.

ב-2002 אימצה הליגה הערבית בכינוסה בביירות את תכנית השלום למזרח-התיכון, שהוצגה על-ידי יורש העצר והשליט דה-פקטו דאז של ערב הסעודית, הנסיך עבדאללה בן עבד אל-עזיז אל סעוד. מאז נודעה התוכנית [כיוזמת השלום הערבית](#), שמתווה עקרונות להסדר מדיני בין ישראל לכלל מדינות ערב. היוזמה כללה דרישה לנסיגה ישראלית משטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, אשר בהם תקום מדינה פלסטינית ריבונית שבירתה היא ירושלים המזרחית, ובנוסף דרישה להשבת רמת הגולן לסוריה ואת אזורי שבעא ושובא ללבנון. כן נכתב, כי בעיית הפליטים הפלסטינים תיפתר באופן "צודק ומוסכם" בהתאם להחלטת העצרת הכללית של האו"ם מס' 194 (תוך הדגשת סירוב המדינות הערביות המארחות פליטים פלסטינים לאזרחם במדינותיהם). לאחר נסיגתה של ישראל מכל השטחים הכבושים והקמתה של מדינה פלסטינית, יכוננו מדינות ערב "יחסים טבעיים" (עלקאת טביעייה) עם ישראל ויאמצו את עיקרון סופיות הסכסוך. לעומת זאת, הפרשנות המחמירה של הצד הישראלי מתייחסת ל"יחסים טבעיים" כאל מושג עמום, שאינו חופף למושג טביע בערבית, שפירושו נורמליזציה.

עוד התחייבו מדינות ערב להביא את המדינות האסלאמיות לכונן שלום עם ישראל. 22 שנים אחרי, לפחות [ברמה ההצהרתית](#), היוזמה עדיין [על השולחן](#) מבחינת ערב הסעודית. גם [העמדה הרשמית](#) של ארצות הברית הינה כי "הסכמי אברהם" אינם תחליף לפתרון הסכסוך. כעת, ועל רקע המלחמה [והגל האנטי-ישראלי המתעצם](#) באזור, בריאד הפכו [מחויבים](#) הרבה יותר לרעיון המדינה הפלסטינית, כמשתקף בעיתונות הסעודית ובהצהרות מטעם בכירי הממלכה. כך למשל, השגרירה הסעודית בווינגטון, רימה בינת-בנדר, הציעה שוב בפורום דאבוס בינואר 2024 ["אינטגרציה"](#) של ישראל באזור, בתמורה לנכונות ישראלית להקמת מדינה פלסטינית. כששר החוץ הסעודי, פייסל בן-פרחן, נשאל במהלך הפורום האם במסגרת עסקה כזו ערב הסעודית תכיר בישראל, הוא ענה ["בוודאי"](#).

הסכמי אברהם

ראש הממשלה בנימין נתניהו מציב, לצד בלימת איראן בדרכה לגרעין, יעד שאפתני נוסף - כינון שלום עם ערב הסעודית. אין עוררין על כך שזהו יעד ראוי. בשל מעמד הממלכה כ"שומרת המקומות הקדושים לאסלאם" ומקומה המוביל בעולם הערבי, הסכם עמה יעניק למדינות ערביות ומוסלמיות לגיטימציה נוספת לקשרים עם ישראל. ערב הסעודית היא גם הכלכלה הגדולה ביותר במזרח התיכון והשוק הסעודי הוא בעל פוטנציאל משמעותי עבור חברות ישראליות בתחומים מגוונים. הסוד הפחות שמור במזרח התיכון הוא, שלערב הסעודית ולישראל קשרים ביטחוניים שקטים. גם באופן פומבי, הסעודים מתקדמים בעקביות מול ישראל, אמנם באופן איטי ומדורג, במעין "נורמליזציה זוחלת". אולם, כדי לתת פומבי ליחסים, בכירים סעודים מדגישים את הצורך להתקדם לקראת מציאות של מדינה פלסטינית, ואת דבקותם ביוזמת השלום הערבית.

"הסכמי אברהם" אכן שיקפו את השיפור במעמדה האסטרטגי של ישראל באזור ואף תרמו לו. ואולם, הערכה שהדרישות שהוצגו ביוזמת השלום הערבית כתנאי לנורמליזציה עם ישראל כבר איבדו את תוקפן וכי שלום בין ישראל למדינות ערב אינו תלוי עוד בסכסוך הישראלי-פלסטיני, מתבררת כלא נכונה לכל הפחות בכל האמור לערב הסעודית, שהיא החשובה מבין מדינות ערב של ישראל אין הסכם עמה. בחלוף שלוש שנים מחתימת ההסכמים, מתחוויר שהסוגייה הפלסטינית עדיין נמצאת על סדר היום של העולם הערבי, בוודאי כשמדובר בציבורים הערבים, שבקרובם הסנטימנט הפלסטיני [מובחן ובלוט](#). כן מתחוויר בבירור כי התקדמות בתהליך המדיני תסייע מאוד לקידום הנורמליזציה ולהרחבתה.

ערב הסעודית, שהייתה פאסיבית לאורך השנים ביחס לקידום היוזמה, שבה ומדגישה ואף ביתר שאת מאז נחתמו "הסכמי אברהם", את מחויבותה לנוסחה זו, יתכן כדי לשכך ביקורת כלפיה משום שתמכה ("מבחוח") בהסכמים וסייעה במימושם (בכלל זה אישור למעבר טיסות מישראל וממנה מעל לשטחה). [סלמאן](#) בן עבד אל-עזיז, מלכה של ערב הסעודית, הדגיש בהצהרותיו את הצורך להגיע לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני במסגרת יוזמת השלום הערבית וקשר בינו לבין נורמליזציה עם ישראל. נראה, כי המלך ובנו, יורש העצר, שותפים לעמדה שלפיה הממלכה אינה יכולה להתעלם מהיוזמה שהיא עצמה הגתה, הגם שמוערך שיוורש העצר פרנמטי יותר ביחס לקשרים עם ישראל לעומת אביו. הערכה זו מבוססת בעיקר על דברים שאמר, בין היתר, בפגישות ובראיונות לתקשורת ועצם פגישתו עם ראש הממשלה נתניהו לפחות פעם אחת ב**נובמבר 2020**. יוזמר עוד, כי במהלך ביקור נשיא ארצות הברית ג'ו ביידן בערב הסעודית ביולי 2022, [הדגיש](#) גם שר המדינה לענייני חוץ של ערב הסעודית, עאדל אל-ג'ובייר, את מחויבות ההנהגה הסעודית ליישום יוזמת השלום הערבית ולהקמת מדינה פלסטינית שבירתה במזרח ירושלים.

האם היוזמה רלוונטית?

אף שיוזמת השלום הערבית היא כוללנית ומקיפה גם את המחלוקות הטריטוריאליות בין ישראל לבין סוריה (רמת הגולן) ולבנון (חוות שבעא), עיקר העיקרים בה הוא הנושא הפלסטיני, במזרח התיכון עבר נוצרה במהלך השנים האחרונות מציאות שבמסגרתה, בעיני ערב הסעודית והמדינות החתומות על "הסכמי אברהם", תהליכי הנורמליזציה [אינם](#) תחליף להתקדמות ממשית לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ערב הסעודית עדיין מקפידה להציג התקדמות בנוגע לסוגיה הפלסטינית כתנאי לקידום הנורמליזציה עם ישראל, וגם המדינות השותפות להסכמי אברהם, בדגש על איחוד האמירויות, ממשיכות לדרוש בפומבי התקדמות לקראת יישוב הסכסוך. האחרונה אף מצהירה כי המלחמה בעזה היא נקודת מפנה, ובשונה מבעבר [בורכת](#) את פיתוח וביסוס הסכמי אברהם [בהקמת](#) מדינה פלסטינית.

את אמירתו של הנסיך הסעודי תרכי אל פייסל, שב-2014 [הצהיר](#) במאמר בעיתון הארץ שהיוזמה הערבית היא בסיס למשא ומתן וכי היא "אינה סטטית ואינה תכתיב פשטני, אלא ניתן להתאימה כך שתכלול כל הסכמה מרצון שתושג במגעים בין הישראלים לפלסטינים". יש לבסס ולקבע כעיקרון מוסכם לגבי היוזמה הערבית – בסיס למשא ומתן ולא תכתיב. בראיון שהעניק ראש הממשלה בנימין נתניהו עם כניסתו לתפקיד לרשת התקשורת הסעודית "אל-ערבייה", הוא [התייחס](#) באופן חיובי ליוזמה הערבית של 2002 כאינדיקציה לרצון להגיע לשלום כולל.

לאור זאת, נדרשת בחינה מחודשת מצד ישראל אשר לעקרונות היוזמה, שאפשר שישתלבו ברצון מחודש מצד ערב הסעודית לתפוס תפקידי הנהגה בעולם הערבי, וברצון של יורש העצר והשליט בפועל, מחמד בן-סלמאן, לבצר את מעמדו פנימה בממלכה ובזירה האזורית והבינלאומית ולהיתפס כשחקן פרגמטי וחיובי. הנחת יוזמת שלום חדשה על המדף עשויה לסייע, בתוך כך, בהתמודדות עם הסנטימנט האנטי-ישראלי ברחוב הערבי והביקורת מבית על הממלכה כמי שתמכה בעקיפין ב"הסכמי אברהם".

המלצות למדיניות

עמדתן של מדינות ערב בנושא הפלסטיני, שעניינה פתרון הסכסוך על בסיס שתי מדינות, חקוקה אפוא ביוזמת השלום הערבית ובמוצהר מבחינתן - [אין בלטה](#) כתנאי לשלום בין ישראל למדינות נוספות בעולם הערבי והמוסלמי. היוזמה מהווה, למעשה, מתווה עקרונות למשא ומתן ולהסדר מדיני ואם ניתן יהיה להגיע להסכמה עליה כבסיס למשא ומתן, היא תאפשר מרחב תמרון לפרשנויות נוחות יותר לישראל ולפתרונות מעשיים.

כך למשל, למרות שהביטוי "זכות השיבה" אינו נכלל ביוזמה ונקבע כי פתרון "בעיית הפליטים הפלסטינים" צריך להיות "מוסכם", ובכך הוא מוכפף להסכם עם ישראל, יש לקבוע את אי-מימושה של זכות השיבה לשטח ישראל הריבונית ולדרוש התייחסות גם לפתרון בעיית הפליטים היהודים ממדינות ערב (שנרדפו בארצות ערב וגורשו משם או ברחו לאחר שרוב רכושם נבזז על ידי השלטונות ואחרים). דוגמה נוספת – למרות היעדר התביעה לפינוי כל

ההתנחלויות בגדה המערבית, הרי שהדרישה לחזרה לגבולות 67' ללא אזכור הרעיון של חילופי שטחים, פירושה הלכה למעשה הוא פינוי כל ההתנחלויות. על-כן, יש לדרוש את הכללת העקרון של חילופי שטחים כדי לאפשר את מרחב הגמישות באשר לסידורים על בסיס תפיסת הגושים שגובלים עם ישראל.

אם כך, הצהרה מחודשת מצד ישראל כי יוזמת השלום הערבית מהווה מבחינתה בסיס למשא ומתן, בצד נכונות מעשית לחזק את מעמדה של הרשות הפלסטינית המחודשת/מתוקנת ולחדש את התהליך המדיני עמה, ישתלבו בחזון הנשיא ביידן לגבי ארכיטקטורה אזורית חדשה שתבסס על תהליך הנורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית כקומה נוספת ומשמעותית להסכמי אברהם ואשר במסגרתה ניתן יהיה גם לסיים את המלחמה ברצועת עזה ולהתקדם בזירה הפלסטינית, כשחמאס כבר אינו ישות שלטונית-ריבונית. התקדמות בכיוונים אלה עשויה לאפשר לערב הסעודית ולמדינות ערביות נוספות, ביניהן ירדן, מצרים ומרוקו, להרחיב את בסיס הלגיטימציה בדעת להסכמים עם ישראל ולחזק את יחסיהן עמה.

כדי לחתום על הסכם שלום מלא עם ישראל, ערב הסעודית תדרוש תמורות ישראליות משמעותיות, שאותן תוכל להציג כתרומה לקידום רעיון שתי המדינות על פי עקרונות היוזמה הערבית. גם ישראל תרצה לראות שינויים ביוזמה, שכן המציאות אינה כשהייתה ב-2002. לפיכך, יוזמת שלום ערבית חדשה, שני עשורים לאחר פרסומה ושלוש שנים לאחר החתימה על "הסכמי אברהם", עשויה להציע ערך ממשי עבור ישראל, בעיקר אם תתאים לחזון האזורי האמריקאי ותזכה בגיבוי אמריקאי. יוזמה שכזו תהיה ראויה לבחינה בישראל כבסיס להידוק היחסים עם ארצות הברית ולהבטחת נוכחותה המשפיעה במרחב. יתרה מכך, נוסחה מעודכנת של היוזמה הערבית תוכל להיות מוקד לדיון בין ישראל לבין מדינות ערב, בדגש על ערב הסעודית, שבמסגרתו תציג ישראל את דרישותיה ועמדותיה תוך התייחסות בין היתר ל"הסכמי אברהם" כמודל להבנות ויחסי נורמליזציה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט