

יחסי ישראל-ערב הסעודית: הזדמנויות וסיכונים

ד"ר יואל גוז'נסקי

מרץ 2018

1. מבוא

נייר זה ידון בהזדמנויות ובסיכונים בפניהם עומדים היחסים בין ישראל לערב הסעודית, ולברר את משקלה של ערב הסעודית באסטרטגיה האזורית הישראלית מול איראן. סוגיות אלו נראות רלוונטיות על רקע רצונו של הממשל האמריקאי להציג יוזמה מדינית חדשה להתנעת תהליך השלום והצורך באסטרטגיה אזורית כוללת למאבק מול איראן.

2. האם הרף המדיני נותר בעינו?

אם להאמין לדיווחים הרבים בתקשורת בנושא יחסי ישראל-ערב הסעודית, אזי שיתוף הפעולה המודיעיני-ביטחוני בין המדינות, הגם שאינו חדש, נמצא בשיאו. תרמו להתקרבות, בין היתר, מדיניות ממשל אובמה במזרח התיכון בכלל, וביחס לאיראן בפרט והעובדה כי הנושא הפלסטיני אינו נמצא גבוה בסדר היום הסעודי. כדאי להזכיר בהקשר זה את ההיתר הסעודי למעבר טיסות של "Air India" מעל המרחב האווירי הסעודי בדרכן לישראל וההסכמות עם ישראל לגבי העברת הריבונות על האיים טיראן וסנפיר ממצרים לערב הסעודית. ישראל, בפועל, אינה רואה בערב הסעודית כמדינת אויב, מתירה לישראלים לנסוע למפרץ ואף הגמישה בפועל את מדיניותה בשנים האחרונות בהקשר של מכירת אמצעי לחימה אמריקאים מתקדמים אליה.

מן הצד הסעודי גם כן ניתן לזהות בשנים האחרונות מגמה של התקרבות מדודה והדרגתית לישראל, שבאה לידי ביטוי, בין היתר, בשינוי ברטוריקה, במתן היתר לאישים סעודים להיפגש בפומבי עם ישראלים ובאופן החיובי יותר בה מוצגת ישראל בתקשורת הסעודית. בנוסף, ניתן פומבי לדוברים ישראלים בכירים בכלי תקשורת סעודים. כחלק ממגמה זו העניק רא"ל גדי אייזנקוט ראיון לאתר חדשות סעודי, "אילאף", בו בין היתר הביע נכונות לחלוק מידע מודיעיני עם שותפותיה של ישראל למאבק באיראן. אחת המטרות של מהלכים אלו מצד הסעודים עשויה להיות **הרגלה של הציבור הסעודי** לאפשרות של יחסים פומביים יותר עם ישראל, זאת אחרי שנים רבות בהן נשטפה דעת הקהל הסעודית במאמרים ארסיים, אף אנטישמיים, נגד ישראל. מטרה נוספת קשורה ברצון הסעודי **להתקרב לממשל האמריקאי** ולהראות ככוח מייצב ופרגמטי באזור.

נשאלת השאלה האם לאור תפיסת האיום האיראני הדומה בין ירושלים לריאד, האחרונה תגמיש את עמדותיה בנושא הפלסטיני? הגם שערב הסעודית וישראל רואות באופן דומה את הסביבה האסטרטגית במזרח התיכון, הממלכה **נותרה מוגבלת** ביכולתה להעמיק את יחסיה עם ישראל, לפחות באופן פומבי, כל עוד אין התקדמות של ממש בתהליך המדיני מול הפלסטינים. הסעודים, המעוניינים לחמם את יחסיהם עם ממשל טראמפ, עושים מאמץ בשנה האחרונה לסייע לממשל לקדם יוזמת שלום ישראלית-פלסטינית-אזורית ולחצו על הפלסטינים להגמיש את עמדתם בשורה של

*** ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל-אביב, לשעבר חוקר אורח באוניברסיטת סטנפורד וראש תחום איראן והמפרץ במועצה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה.**
סוגיות מול ישראל, הגם שהתגובות בעולם הערבי והמוסלמי לצעדיו של הנשיא בנושא ירושלים מקשות עליהם להמשיך במאמציהם.

ממשלת ישראל מצידה מבקשת לקדם פרדיגמה ("מן החוץ פנימה") הכוללת את הידוק היחסים עם מדינות דוגמת ערב הסעודית במטרה להביא, באמצעות קשרים אלו, לפריצת דרך בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. שה"ח הסעודי, עאדל אל-ג'ובייר, הדף לאחרונה את הטענות בדבר שיפור היחסים בין המדינות, עת הדגיש את דבקות הממלכה בפרדיגמה הקודמת. הוא חזר על ההכרח שישראל תאמץ את יוזמת השלום הערבית, הגם שהביע נכונות להגמשת תנאיה, וזאת "בתנאי שהפלסטינים יסכימו לכך". ואכן, ספק אם הסעודים יוכלו ללחוץ על הפלסטינים להסכים להצעה המרוחקת מיוזמת השלום שהממלכה עצמה הציגה ב-2002. שהרי גם הוא לא מעוניין לשלם את מחיר ההתנגדות בקרב הציבור הערבי והביקורת האיראנית.

ערב הסעודית נמצאת בימים אלו בתהליך שינוי פנימי מואץ "מלמעלה למטה", שסופו לוט בערפל ובמקביל לוקחת על עצמה תפקידי הובלה במרחב הערבי. כחלק מכך הממלכה עמדה מאחורי שורה של מהלכים אזוריים נועזים, חלקם שנויים במחלוקת, שנועדו לשנות את המאזן האזורי בינה לבין איראן. אולם, התעוזה שמאפיינת את בן-סלמן במאבקו באיראן לא תורגמה עד כה ללקיחת חלק פומבי בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, כחלק ממהלך נורמליזציה רחב יותר מול ישראל.

בהקשר זה, יתכן כי נותר בעינו החשש הסעודי שמתן פומבי לקשרים עם ישראל יהווה מבחינת הממלכה "צעד אחד רחוק מדי", שכן יגרור ביקורת מצד דעת הקהל והממסד הדתי ומכיוונה של איראן. יתרה מכך, המצב הפנימי בממלכה רגיש באופן מיוחד בעת הזו בשל מהלכיו של בן-סלמן לביצור כוחו ומעמדו וספק אם בית המלוכה הסעודי יהיה מעוניין בהגברת הביקורת עליו גם בנושא זה. מה יכול להביא לשינוי בעמדת הממלכה? צעדים ישראליים חיוביים בראייתה בקידום תהליך השלום והגברת הלחץ האמריקאי על איראן, מעבר להצהרת כוונות. בהקשר זה, צעדים בוני אמון בכיוונה של ישראל עשויים לשרת את האינטרס הסעודי בהידוק היחסים עם הממשל האמריקאי – גם במטרה להאיץ בו לבלום ביתר שאת את שאיפותיה האזוריות של איראן.

3. מגבלות הכוח הסעודי

כוחה של ערב הסעודית היה טמון לאורך השנים בהשפעתה בעולם המוסלמי והערבי בהיותה "שומרת המקומות הקדושים לאסלאם"; במשקלה בשוקי הנפט בהיותה מפיקת הנפט החשובה בעולם שבאדמתה מרבית העתודות המוכחות ובזכות תמיכתה המדינית והצבאית של ארצות הברית. תקופת כהונתו של אובמה כנשיא הביאה למתיחות לא מבוססת בין ארצות הברית לערב הסעודית. זאת, בעיקר בשל מה שנראה כניסיונות התקרבות אמריקאים לאיראן שיבואו, כך חששה ערב הסעודית, על חשבונה, והביא אותה לאמץ מדיניות חוץ אסרטיבית ביחס לעבר במטרה לשמור על ביטחונה הלאומי.

בישראל יש הרואים בעין יפה את הפעלתנות הסעודית, המכוונת בעיקר נגד האינטרסים של איראן באזור. אולם, כמה ממהלכיה בשנים האחרונות – בין היתר בסוריה, בלבנון ומול תימן וקטר – חשפו ביתר שאת את מגבלות השפעתה הפוליטית וכוחה הצבאי של הממלכה. לפיכך, מעבר להגבלות שישנן על היכולת של הצדדים לתת פומבי ליחסיהם כפי שפורטו לעיל, יתכן וישנה הערכת יתר בישראל באשר לעוצמתה והשפעתה של ערב הסעודית ולתרומה הפוטנציאלית שהיא עשויה להעניק לישראל בגיבוש המענה האזורי אל מול איראן. בנוסף, לא מסתמנת מדיניות סעודית סדורה ואפקטיבית אל מול איראן, ובולטים קשייה לגבש מחנה סוני-איראני משמעותי מול המחנה האיראני-שיעי המגובש.

כדי לשחרר מעט קיטור ולחזק את התמיכה בו יש ליורש העצר הסעודי, מחמד בן סלמן, עניין להעצים את האיום האיראני, שנתפש כיום בעיני הציבור הסעודי כאיום המרכזי (בזמן שהנושא הפלסטיני נדחק לקרן זווית). לשם כך, בן סלמן החריף מאוד את הרטוריקה כלפי איראן מאז נכנס לתפקידו. נראה כי החלטתו להחריף את הרטוריקה היא במידה רבה לצרכי פנים ולחיצוק התמיכה בו, הן בקרב האזרחים והן בקרב הממסד הדתי השמרני והאנטי-איראני שהוא קיצץ בסמכויותיו. לצד המנוף הכלכלי וההשפעה בעולם הערבי והאסלאמי, קלף מיקוח נוסף של בן סלמן נובע מהיותו שחקן שקשה לצפות

את מהלכיו, שמוכן לקחת יותר סיכונים ואינו פסיבי כבעבר. ואולם, מחירה של המדיניות האקטיבית שבה נקט בשלוש השנים האחרונות עלתה לא פעם על הישגיה.

מלבד האיום האיראני, גם היעדרה של מדיניות אמריקאית ברורה במזרח התיכון עשויה להביא להתקרבות בין ירושלים לריאד. הרטוריקה הניצית של טראמפ בנושא איראן נעימים לאוזניים סעודיות וישראליות אך הצדדים עדיין מבקשים לראות מאבק אקטיבי ונחוש יותר באיראן על רקע מה שנראה כצמצום המעורבות האמריקאית בזירות שונות במרחב – זו גם הסיבה בגינה כאמור מאמצת ריאד מדיניות אסרטיבית, יש יאמרו הרפתקנית, באזור ומבקשת גם את קרבתן של רוסיה וסין.

4. מהמורות אפשריות

מעבר למחלוקות אפשריות שעלולות לצוץ עם התקדמות בתהליך מדיני אפשרי, ישנם נושאים הנמצאים על הפרק ושעלולים להעיב על היחסים בין הצדדים ולמנוע התקדמות, בהם:

א. הרחבת התפוצה הגרעינית לחצי-האי הערבי.

לאחרונה התחדש המשא ומתן לשיתוף פעולה גרעיני בין ארה"ב לערב הסעודית. המגעים שניהלו הצדדים בנושא הגיעו למבוי סתום לפני מספר שנים בשל סירובה של הממלכה לוותר על "זכותה" להעשיר אורניום. אולם, נראה שהנשיא טראמפ, הרואה לנגד עיניו את האינטרסים של התעשייה הגרעינית האמריקאית, שוקל כעת לשנות גישה ולאפשר העשרה, תחת מגבלות, בממלכה.

הסעודים אינם רוצים לפגור אחר האיראנים והם הכריזו זה מכבר על תכנית גרעינית שאפתנית הכוללת בניית 16 כורים. ריאד חתמה על הסכמים לשיתוף פעולה בתחום בין היתר עם סין, רוסיה, צרפת ודרום קוריאה והיא צפויה להתחיל בקרוב בבניית שני הכורים הראשונים לחוף הים האדום.

ריאד מעלה טיעונים כבדי משקל בדבר הצורך באנרגיה גרעינית כדי לענות על דרישותיה האנרגטיות הגוברות, להפחית תלותה בנפט ולשחרר יותר ממנו לייצוא. אולם, המניע מאחורי הפיתוח הגרעיני הוא איראן. לא ניתן לבדד את הרציונל הגרעיני הסעודי מההקשר האזורי. האיום האיראני הוא מידי ומוחשי בעיני הסעודים, הרואים עצמם מוקפים על-ידי איראן מכל עבר. בעיני ערב הסעודית ההסכם הגרעיני שנחתם עם איראן הגביר את תוקפנותה ללא שעצר את שאיפותיה הגרעיניות ארוכות הטווח. לפיכך, בראייתם, "אם לאיראן מותר (להעשיר אורניום) אזי גם להם".

מתן גושפנקא ליכולת העשרה בערב הסעודית עלולה לגרום לסחרור אזורי עת מדינות כירדן, מצרים וטורקיה, תבקשנה גם הן "זכות" זו. גם איחוד האמירויות עלולה לראות עצמה לא מחויבת להסכם שנחתם עמה, כפי שכבר רמזה. ירושלים, הגם שהיא חולקת אינטרסים לא מבוטלים עם ריאד, צריכה להפציר בפני ידידה בווינגטון שלא יתירו יכולת העשרה בערב הסעודית. אם ערב הסעודית תחליט בעתיד שעליה להשיג יכולת גרעינית צבאית, הפרויקט הגרעיני שנמצא כעת בחיתוליו, עלול לפלס ביתר קלות נתיב לעבר יכולת גרעינית צבאית.

ב. שחיקת היתרון הצבאי האיכותי של ישראל.

בעוד ישראל, ובצדק, חוששת ממרוץ חימוש גרעיני אזורי, האזור נמצא בפתחו של מרוץ חימוש קונבנציונאלי שהמוטיבציה העיקרית מאחוריו גם היא קשורה לאיראן. רכישות הנשק על-ידי ערב הסעודית ואיחוד האמירויות בשנים האחרונות היו דרמטיות ועברו את אלה של כל מדינות מערב אירופה יחדיו - מגמה מדאיגה העומדת לפתחה של ישראל. יתרה מכך, בשונה מבעבר - חלק גדול והולך מתקציבן מופנה לרכש מערכות התקפות שונות דוגמת מל"טים מתקדמים, טילי קרקע-קרקע, טיל שיוט, וחימוש מונחה מדויק. בנוסף, איחוד האמירויות וערב הסעודית לוחצות על ממשל טראמפ למכור להן את מטוס הקרב המתקדם ה-F-35 שישראל היא היחידה עד עתה שמחזיקה בו באזור. דווח אף שממשל טראמפ צפוי להסיר הגבלות שמנעו עד עתה מכירה של מל"טים מתקדמים למדינות המפרץ. ישראל, שיתרונה הצבאי האיכותי עלול להישחק, ניצבת בפני דילמה כפולה:

- מול האמריקאים - ממשל טראמפ טוען לצורך לחזק המשטרים הידידותיים במפרץ אל מול איראן ומדגיש את האינטרסים של תעשיית הנשק האמריקאית כמו גם את התחרות מול ספקים אחרים דוגמת רוסיה וסין. לישראל אינטרס בסיסי שמשטרים אלו יהיו קשורים לארצות הברית.
- מול הסעודים - שיתוף הפעולה הביטחוני והמודיעיני בין ירושלים לריאד כאמור נמצא על פי הדיווחים בשיאו. בשל קשרים מתפתחים אלו והרצון לגבש גוש חוסם מול איראן, ישראל, עצמה עין בשנים האחרונות והגמישה בפועל את עמדתה בנושא יצוא נשק מתקדם אליהן.

5. סיכום: כיווני חשיבה מומלצים

ישראל וערב הסעודית חולקות אינטרסים לא מעטים, סוגיה שאין להמעט בחשיבותה, הגם שאינטרסים אלו אינם חופפים במלואם וישנן רגישויות שונות שעל ישראל לתת עליהן את הדעת. כך למשל, יתכן שפעולה כזו או אחרת מצדה של ערב הסעודית עלולה, במתארים מסוימים, אף לפעול לרעת ישראל. דוגמא לכך ניתן לראות במהלכי הממלכה בזירה הלבנונית – מהם נסוגה מאז – שהיה בהם פוטנציאל לדרדר את הזירה הצפונית לעימות לא רצוי מבחינתה של ישראל.

לערב הסעודית משאבים כספיים רבים, סמיכות גיאוגרפית לאיראן המאפשרת פיתוח יכולות מודיעיניות ומבצעיות, והשפעה מסוימת בקרב מיעוטים איראנים כגשר להפעלת שלוחים באיראן או בסמוך לה – יתרונות שישראל יכולה לנצל. אולם, יש להכיר במגבלות כוחה של הממלכה ובסיכונים הנובעים מאופי שלטונו של בן-סלמן, להיערך לאפשרות של היחלשותה ולמתאר, לפיו, מרבית העומס של מאבק באיראן יונח על כתפיה של ישראל. שורת אתגרים חסרי תקדים הניצבים בפני הממלכה מבית ומחוץ, נושאת בחובה סיכונים לא מועטים ליציבותה ולמדינות שנהנות מיציבות זו, בהן גם ישראל.

ההנחה לפיה ליחסים עם הממלכה השפעה מכרעת על מעמדה האזורי של ישראל זקוקה לפיכך לתיקוף נוכח מגבלות כוחה של הממלכה ואתגרים פנימיים שעלולים להחלישה. בנוסף, קיים עדיין פער בין מהלכי בית המלוכה לבין עמדות הציבור הסעודי וסביר שהדיבידנדים שישראל תקצור מכינון יחסים פורמאליים עם הממלכה יהיו בעיקרם סמליים, בוודאי בשלבים הראשונים של כל תהליך אזורי אפשרי. יתרה מכך, כשם שהתקדמות בערוץ הישראלי-פלסטיני עשויה לתת פומבי ליחסים ולקדמם כך היא עלולה להציף מחלוקות, לדחוק את הצדדים לפינה ולסכן את ההישגים השקטים שנצברו לאורך השנים.

תאימות האינטרסים הנדונה בין ישראל לערב הסעודית הינה ממוקדת וזמנית ונועדה להתמודד בעיקר עם האיום מכיוונה של איראן ושלוחיה במרחב. לא מן הנמנע שבעבור ריאד, כמו בעבור ירושלים, מספיקים כעת הדיבידנדים שהיא קוצרת משיתוף הפעולה השקט עם ישראל. ספק אם ערב הסעודית מוכנה לקחת על עצמה סיכונים פוטנציאליים נוספים בעת הנוכחית - בעיקר לאור הרגישות בזירה הסעודית הפנימית - כדי לתת פומבי ליחסים. זאת, **בהיעדר תמורה הולמת בראייתה**. שיתוף הפעולה הישראלי-סעודי רחוק ממימוש הפוטנציאל שלו. אין לקחת אותו כמובן מעליו ויש לנסות להעמיקו במגבלות הקיימות. גם לדימוי של חזית אחידה, ישראלית-סעודית, יש ערך הרתעתי לא מבוטל מול איראן.