

פרסום מיוחד, 13 ביוני 2017

משבר קטאר: סיבות, השלכות, סיכונים והצורך בפשרה

פיליפ גורדון, עמוס ידלין וארי הייסטין

הסכסוך הנוכחי בין קטאר לבין כמה משכנותיה – ערב הסעודית, מצרים, איחוד האמירויות הערביות ובחריין – הוא המחלוקת הקשה ביותר ביניהן זה שנים, ויש לו פוטנציאל לערער עוד את אזור המפרץ, הסוער ממילא. אולם המשבר גם טומן בחובו הזדמנות. אם חזית מאוחדת, שכוללת את ארצות הברית והמדינות המובילות בעולם הערבי, תוכל להביא את קטאר לריסון תמיכתה בארגונים שמעודדים קיצוניות ומאיימים על הסדר האזורי – זו תוכל לסייע לייצב את האזור ולבודד את איראן. על ארצות הברית, לה קשרים קרובים עם שני הצדדים, למלא תפקיד פעיל בניסיון ליישב את הסכסוך בין הצדדים

הסכסוך הנוכחי בין קטאר לבין כמה משכנותיה – ערב הסעודית, מצרים, איחוד האמירויות הערביות ובחריין – הוא המחלוקת הקשה ביותר ביניהן זה שנים, ויש לו פוטנציאל לערער עוד את אזור המפרץ, הסוער ממילא. מחוללי המשבר האחרון היו כנראה דברים מתסיסים לכאורה שאמר אמיר קטאר וכן הדיווח על דמי הכופר ששילמה דוחה לארגונים רדיקלים הנתמכים על ידי איראן, אולם, הסוגיות האמתיות שברקע המשבר הן הפערים העמוקים בין קטאר לשאר מדינות המפרץ בנוגע ליחס לאיראן, לאסלאם פוליטי וסוגיות של מנהיגות אזורית. מהלכים שנקטו ערב הסעודית ובעלות בריתה ב"מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ" (GCC), של סגירת נתיבים לקטאר בים וביבשה, ביטול טיסות, החזרת דיפלומטים, גירוש אזרחים קטאריים, הכרזה על 59 אזרחים קטרים כתומכי טרור, איסור על הקרנת שידורי רשת הטלוויזיה של אל-ג'זירה, ואפילו (במקרה של איחוד האמירויות הערביות) איסור להביע אהדה כלפי קטאר – כל אלה מעידים כי המחלוקת חמורה במידה ניכרת מההתנגשויות קודמות באזור, לרבות תקרית שאירעה ב-2014, אז החזירו אליהן ערב הסעודית ומדינות נוספות את שגריריהן מקטאר.

הסכסוך בין מדינות ערב שבהן רוב סוני הוא גורם דאגה מרכזי, שכן הוא משקף בקע עמוק בין בעלות הברית של ארצות הברית, הפועלות לשימור היציבות האזורית באמצעות מאבק בדאע"ש ובלימת איראן. אם ערב הסעודית ובעלות בריתה ידחקו את קטאר לפינה, הן עלולות לדחוף אותה לחבור בגלוי לאיראן ולטורקיה – התפתחות שתחריף את המתיחות באזור, תיצור קיפאון דיפלומטי וכלכלי מתמשך ותסכן את השימוש שעושות ארצות הברית והקואליציה למלחמה בדאע"ש בבסיס הצבאי אל-עודייד שבקטאר. בתרחיש הגרוע ביותר, המחלוקת עלולה אף להוביל לעימות צבאי במפרץ.

בה בעת, המשבר מהווה הזדמנות פוטנציאלית. חזית מאוחדת, שתכלול את ארצות הברית והמדינות המובילות בעולם הערבי, אשר תגרום לקטאר לצמצם את תמיכתה בארגונים

קיצוניים המאיימים על הסדר האזורי, תתרום ליציבות האזור, להגבלת דאע"ש ולבידודה של איראן. קטאר תוכל "להציל את כבודה" באמצעות שמירה על ערוצים פתוחים מול כמה מהארגונים האסלאמיסטיים ועל ניטרליות יחסית מול איראן, אך יהיה עליה לכבד את הקווים האדומים של שותפותיה בכל הקשור למימון ותמיכה בארגונים המאיימים על האינטרסים המרכזיים שלהן. על ארצות הברית, המקיימת קשרים הדוקים עם שני הצדדים, מוטל למלא תפקיד פעיל במאמץ להביא את שותפותיה המסוכסכות לעמק השווה.

מקורות הסכסוך

הגורם העיקרי וארוך השנים למשבר בין המחנה הסעודי לבין ממשלת קטאר הוא המימון והתמיכה הפוליטית שדוחה מעניקה לארגונים אסלאמיסטים הפעילים מבחינה פוליטית ולעתים אף אלימה, אשר לרוב מזוהים עם האחים המוסלמים. שותפותיה של קטאר ל-GCC חשות מאוימות מפוטנציאל ההתעוררות של ארגונים הפועלים בחשאי, שאימצו עמדות דתיות קיצוניות ואקטיביזם פוליטי; אשר לאיום שארגונים אלה מציבים, המחנה הסעודי סבור שאין הבדל של ממש בין האחים המוסלמים לבין הארגונים הרדיקלים האלימים הפועלים בגלוי. למרות ההתנגדות של ערב הסעודית, מצרים ואיחוד האמירויות, וכן למרות היות קטאר הצד החלש יותר פוליטית וצבאית, דוחה ממשיכה לתמוך בבעלי בריתה האסלאמיסטים, וזאת מכמה סיבות: זיקה אידיאולוגית אמתית; תחושה (לפחות עד לאחרונה) שהאסלאם הפוליטי הוא כוח עולה באזור; רצון להגביר את השפעתה הגלובלית בזכות תווך קשר בין הארגונים הללו בשם הקהילה הבינלאומית; ושאיפה לאתגר את הסטאטוס קוו - ובכלל זה את הבכורה הסעודית ובעלות בריתה.

מדיניות החוץ העצמאית של קטאר ונכונותה לאתגר את המנהיגות הסעודית החלישו בהתמדה את הרעיון של "מחנה ערבי סוני". בנוסף לכך, השימוש שעשתה קטאר בערוץ התקשורת אל-ג'זירה שבבעלותה, כדי להגביר את השפעתה של תנועת האחים המוסלמים בעולם הערבי כולו ולמתוח ביקורת על מנהיגים בריאד, בקהיר ובאבו-דאבי, עורר זה מכבר חוסר נחת באזור. עוד ב-2002 גרם הסיקור התקשורתי העוין של קטאר את ממשלת ערב הסעודית להחזרת שגרירה מדוחה למשך שש שנים. ערב הסעודית עשתה זאת שוב ב-2014, הפעם עם איחוד האמירויות ובחריין, וזאת בתגובה לביקורת על הממשלות המצרית והאמריקנית שהשמיע השיח' יוסוף אל-קרדאווי, איש האחים המוסלמים היושב בקטאר.

מקור שני למתיחות הוא עמדתה הנוחה של דוחה כלפי איראן, שמרבית מדינות המפרץ בעלות הרוב הסוני רואות בה איום גובר על ביטחוןן ואפילו על עצם קיומן. במהלך העשור האחרון נקטה קטאר צעדים שונים, ביניהם הצבעה נגד החלטת מועצת הביטחון של האו"ם שקראה לאיראן לעצור את תכנית העשרת הגרעין שלה, וחתימה עם איראן על הסכם בילטרלי למאבק בטרור. גישה פייסנית זו של קטאר נובעת ככל הנראה מחולשתה הצבאית היחסית בהשוואה לאיראן, וכן מהאינטרס הכלכלי שלה לשמור על שיתוף פעולה עם המדינה שעמה היא חולקת את שדה הגז הגדול בעולם. לאחרונה בירך אמיר קטאר את נשיא איראן, חסן רוחאני, על בחירתו מחדש (עומאן היתה היחידה בין מדינות המפרץ שעשתה כן גם היא), ועל פי הפייננשל טיימס, ממשלת קטאר הרגיזה רבות מבנות בריתה במפרץ כשאשרה באפריל

2017 תשלום של 700 מיליון דולר לאיראן ולמיליציה השיעית העיראקית קטאייב אל-חיזבאללה, הנתמכת בידי איראן, בתמורה לשחרור בני משפחת המלוכה של קטאר שנלקחו בשבי בעיראק. בסוף מאי 2017 דיווחה סוכנות הידיעות של קטאר (דיווח שככל הנראה היה מזויף) כי האמיר יצא נגד הרטוריקה העוינת של מדינות המפרץ ושל ארצות הברית כלפי איראן - ידיעה שגררה ביקורת חריפה ברחבי המפרץ וחוללה את המשבר הנוכחי.

נקודה שלישית היא האביב הערבי, שהציב את ההנהגה והנטייה של כמה ממדינות האזור כ"פתוחות לתחרות" ועורר תחרות אזורית בין מרבית המונרכיות הסוניות, איראן והאסלאמיסטים. בחלק מהמקרים, כמו במקרה סוריה, איראן הייתה המרוויחה העיקרית מכך. במקום לאחד מאמצים בין המתנגדים למשטר אסד ולדאע"ש וליצור כוח אופוזיציה מתון ומלוכד, התחרות בין ערב הסעודית לקטאר הביאה אותן לתמוד בקבוצות שונות בתוך סוריה, שלרוב גם מתחרות זו בזו. לדוגמה, באזור שמסביב לדמשק, ריאה העבירה כספים לגייש אל-אסלאם ואילו קטאר תמכה ביריבה, פאלאק אל-רחמן. מאמצים מנוגדים אלה שירתו את האינטרס של משטר אסד הזוכה לגיבוי איראני, שהיה מרוצה מכך שקבוצות המורדים מבוזזות דם והון זו נגד זו ולא נגדו, ובו בזמן מאששות טענה כי אין אופוזיציה מלוכדת. במקרים אחרים, פחות קשורים לאיראן, המאבק בין דוחה לריאה החמיר את אי-היציבות והאלימות. כך למשל, במצרים תמכו הסעודים בממסד הצבאי-פוליטי המסורתי, ואילו הקטארים תמכו בתנועת האחים המוסלמים ובזרוע הפוליטית שלה, מפלגת החירות והצדק. היריבות בין מדינות המפרץ הוסיפה דלק לאש, שכבר בערה כחלק מהמאבק המקומי על השלטון, והתוצאה החלישה את מצרים, מנהיגת העולם הערבי בשעתו. בלוב תמכו הסעודים ואיחוד האמירויות במנהיגים צבאיים חילוניים כמו הגנרל ח'ליפה היפטר, בעוד שקטאר (וטורקיה) תמכו בארגונים אסלאמיים היושבים במיסטראטה, וכך ליבו את מלחמת האזרחים הלובית ויצרו סביבה המסייעת לצמיחת דאע"ש. לכך נודעו השלכות קטלניות בתוניסיה ומצרים, שכנותיה של לוב, וכן מאות קילומטרים משם, באירופה.

נקודה רביעית היא ביקורו של נשיא ארצות הברית טראמפ בערב הסעודית, שהייתה היעד הראשון של מסעו מחוץ לארצות הברית והתפרש בריאה, אבו דאבי וקהיר כאור ירוק עבורו להעניש את קטאר בגין תמיכתה בארגונים האסלאמיסטים. טראמפ הביע מחויבות בלתי מסויגת לריאה ובעלות בריתה באזור, במיוחד בסוגיית בלימתה של איראן והלחימה באסלאם הרדיקלי, ואותת שארצות הברית לא תגיב אם ינקטו צעדים במטרה לקרוא את קטאר לסדר. טראמפ אף לקח לכך קרדיט כשציץ בטוויטר שהוא זה שהביא למצור על קטאר והוקיע את מנהיגי דוחה כ"מממנים מובילים של הטרור", למרות ששר החוץ רקס טילרסון קרא להקל במצור. במובן זה, המהלך בראשות ערב הסעודית היה הזדמנות לחברות ה-GCC ולמצרים להעניש את יריביהם בדוחה, לרצות את בעלי בריתן בווינגטון ולהסיט את המוקד מחסרונותיהן ומהאתגרים שלפתחן.

תרחישים והמלצות

המשבר הדיפלומטי, שמערב כמה שחקנים בלתי צפויים בעלי אינטרסים מרכזיים המוטלים על כף המאזניים, יכול להתפתח בדרכים שונות. הסעודים ובעלי בריתם מקווים לפתרון מהיר

שבמסגרתו קטאר תכיר ברצינות כוונותיהם, תכבד את מאזן הכוחות שהיא הצד החלש בו, ותסכים במהירות ומפורשות לרשימת הדרישות שלהם. אלה כוללות ריסון או סגירה של אל-גיזירה, הגבלת שיתוף הפעולה עם איראן לנושאים הקשורים לתחום הגז המשותף, גירוש הנהגות האחים המוסלמים וחמאס והתחייבויות חד-משמעיות לא לתמוך בארגונים רדיקלים. אולם להערכתנו, קשה להניח שקטאר תנקוט ויתורים מהירים ומלאים. מבחינה כלכלית, קרן העושר הקטארית, המונה מעל 300 מיליארד דולר (עבור אוכלוסייה המונה כ-300,000 אזרחים) מבטיחה כי המדינה לא תחוש פגיעה כלכלית רצינית בעתיד הקרוב. ומכיוון שהכלכלה של כל מדינות ה-GCC דומה מאוד בטיבה (תלויה ביצוא אנרגיה), הפעילות הכלכלית בין קטאר לשאר מדינות הנפט באזור אינה משמעותית במידה שניתן היה לצפות מכלכלה בין מדינות שכנות. למעשה, רק איחוד האמירויות הערביות נמנית על חמש שותפות הסחר המובילות של קטאר. בנוסף, דוחה מודעת לאינטרס האמריקאי להבטיח את ביטחונה, כל עוד בסיס האוויר שלה באל-עודייד הוא מרכיב קריטי במבצעים שהיא מנהלת באזור, ובכלל זה באפגניסטאן, עיראק, סוריה ותימן. אינטרס זה בא לידי ביטוי בהצהרות האמריקניות מהזמן האחרון, שהופנו לקטאר ושיבחוה על "מחויבותה המתמשכת לביטחון האזורי". לארצות הברית אין חלופות ברורות לאל-עודייד וראשי הצבא האמריקני, שנמצאים בעיצומה של מערכה צבאית גדולה נגד דאע"ש, יעשו כל שביכולתם כדי לשמור על הבסיס. ולבסוף, המנהיגים הגאים של קטאר סולדים עמוקות מוויתורים ונשבעו לא "להיכנע" לתנאים, הנתפסים בעיניהם כמתן לגיטימציה ל"אפטרופסות" של ריאד עליהם ולסיכון עצמאותה של מדיניות החוץ של מדינתם.

במקביל, גם התרחיש המנוגד, שלפיו ערב הסעודית, איחוד האמירויות ומצרים יזנחו את דרישותיהם, נראה בלתי סביר. אמנם, אפשר להתווכח לגבי איזה חלק מהמשבר הוא תחרות על הנהגת ה-GCC ואיזה נובע מסוגיות ביטחוניות של ממש, אבל לאיש אין ספק אשר לעוצמת ההתנגדות שחשים מנהיגי מדינות המפרץ כלפי איראן וכלפי האסלאם הקיצוני ועד כמה מאוימים הם מגישתה של קטאר בנושא. לאחר שהצהירו על עמדה כה ברורה, המתעקשת שדוחה תשנה את דרכה, ריאד, אבו דאבי וקהיר אינן צפויות לסגת ממנה בלי תמורה כלשהי. נכון שמשבר ממושך יהיה בעל השפעה מסוימת על הכלכלות שלהן, אולם זו תהיה שולית, קרי, הן תוכלנה לדבוק בסנקציות לאורך זמן. בדומה למערכה הצבאית הסעודית בתימן, הנכנסת כבר לשנתה השלישית, כישלון ראשוני בהשגת היעדים האסטרטגיים אין פירושו מוכנות לוותר על היעד - והסכסוך בתימן עולה לריאד הרבה יותר מאשר כל חרם על קטאר.

עמדותיהם של שני הצדדים מעידות כי המחלוקת במפרץ עלולה להימשך זמן מה ולכן מדובר במקור לדאגה לכל בעל עניין ביציבות האזור. מעבר לתוצאות הכלכליות ההדדיות, תוצאה אפשרית של משבר ארוך טווח היא התקבעות הפיצול ב"מחנה הסוני", שבמסגרתו התומכים הגדולים של האחים המוסלמים, קרי טורקיה וקטאר, מתקרבות זו לזו, ויחד עם לקוחותיהן האיסלאמיסטיים מתרחקות מבעלי ברית מסורתיים ומתקרבות יותר לאיראן. אנקרה וטהראן מנהלות מגעים לאספקת מזון כדי למזער את אי-הנוחות שגרם האמברגו על דוחה, וטורקיה אף שוקלת לשפר את נוכחותה הצבאית המוגבלת בקטאר, כהפגנת סולידריות והרתעה. היערכות משותפת של קטאר, איראן וטורקיה עלולה להיות בעלת השלכות

מרחיקות לכת (ושליליות) על מלחמות האזרחים בסוריה ובלוב, על ההשפעה האיראנית בעולם הערבי, על יחסי ארצות הברית עם קטאר, על הפעילות הצבאית של ארצות הברית באזור, על הביטחון התזונתי של קטאר, על גביע העולם ב-2022, על מחירי הנפט ועל הביטחון הכולל במזרח התיכון. ההתדרדרות בארכיטקטורת הביטחון האמריקנית באזור וביכולתה לפעול באזור, לצד המחלוקת הגוברת במחנה הסוני (שהיא אירונית לנוכח היעדים של הפעולות המקוריות) - רק תעצים ואולי אף תאחד את איראן עם המחנה האסלאמיסטי.

תוצאה אפשרית ומטרידה אפילו יותר של התנגשות מתמשכת, היא שהתנגדותה של קטאר לדרישות שכנותיה (לצד התקרבותה האפשרית לטורקיה ואיראן) תוביל להסלמה מדינית, כלכלית ואפילו צבאית. ערב הסעודית (ואיחוד האמירויות) אמנם טרודות בתימן ויבקשו להימנע מעימות אזורי נוסף, אך אי-אפשר להוציא מכלל אפשרות התפתחות כזו, אם הן יחוו שמועשיה של קטאר אכן מסכנים את האינטרסים הביטחוניים החיוניים שלהן. בדיוק כפי שערב הסעודית חשה ב-2015 שאין לה ברירה אלא לנקוט את המהלך המסוכן של פתיחת מערכה בתימן, כך היא גם עשויה לשקול פעולה צבאית כדי להחליף את המנהיגות הקטארית הנוכחית, אם זו תמשיך לפעול באופן שריאד תפרש כמאיים.

מכיוון שהימשכות המחלוקת הנוכחית עלולה להיות כה מזיקה, לשחקנים חיצוניים בעלי עניין ביציבות האזורית יש אינטרס גדול לסייע בפתרונה. ארצות הברית בפרט נמצאת בעמדה ייחודית לעשות כן, בהתחשב ביחסיה ההדוקים עם שני הצדדים ובמנופים שיש לה עליהם. ואכן, הסכסוך במפרץ מדגיש מדוע, למרות התסכול שלה מהמזרח התיכון והאתגרים מבית, ארצות הברית אינה יכולה להרשות לעצמה פשוט לנטוש את האזור. עליה להשתמש בכוחה הרב, שעדיין אין לו תחליף, כדי לתמוך באינטרסים הבסיסיים של בנות בריתה, ובמקביל לוודא שהן לא יגיבו באופן שיביא להתדרדרות.

פתרון מוסכם לא יחייב את קטאר להתקפל לחלוטין, לנתק את כל קשריה עם ארגונים אסלאמיסטים ועם איראן ולאפשר לריאד להכתוב את מדיניות החוץ שלה – תוצאה שכאמור היא בלתי סבירה בכל מקרה. ארצות הברית צריכה אפוא להזכיר לידידותיה בריאד, אבו דאבי וקהיר, שאם ילחצו חזק מדי כדי להשיג את כל דרישותיהן, התוצאה עלולה להיות חבירה גלויה של קטאר לטורקיה ואיראן – מצב המנוגד לא רק לאינטרסים האמריקאיים, אלא גם לאלה של שותפותיה הערביות הקרובות ביותר. כדי להבליט את המסר הזה, על וושינגטון להדגיש כי הבטחתו של הנשיא טראמפ להחזיר את הבריתות המסורתיות לא הייתה בגדר "צ'ק ללא כיסוי" כדי להעניש את קטאר, כפי שמזכיר המדינה האמריקני טילרסון רמז בהצהרתו שקראה להרגעת המצב. לאחר פסגת ריאד (והיאום העמדות בין ארצות הברית לבין ערב הסעודית לגבי איראן, אסלאם רדיקאלי, דמוקרטיה וזכויות אדם וכן קשרים עסקיים), ממשל טראמפ אמור להחזיק בהון פוליטי משמעותי מול ערב הסעודית ובעלות הברית במפרץ, ועליו להשתמש בו כדי לשכנע אותן להציג לדוחה נתיב מציאותי לפשרה, שיעלה בקנה אחד עם האינטרסים של קטאר.

בה בעת, על ארצות הברית להבהיר כי דוחה תיאלץ לשנות את מדיניותה אם ברצונה להשתחרר מהמצור שבו היא נתונה כעת, וכי האפשרות להיערכות מחודשת, שתכניס את קטאר למסלול של איראן המבודדת והסוררת או של טורקיה מוכת המשברים, רק תסב נזק

ליחסיה עם ארצות הברית. ארצות הברית צריכה להפעיל על ממשלת קטאר לחץ פוליטי מדויק שיביאה להפסיק את פעילותה המזיקה ביותר, לוודא את מחויבותה של לחדול מההסתה באל-ג'זירה ובמקומות אחרים נגד מנהיגי ערב הסעודית, מצרים ואיחוד האמירויות, לדרוש ממנה להתחייב מוחשית לא לממן ארגונים הנותנים חסות לטרור, ולסרב לארח את ראשי הארגונים שעושים זאת, וכן להימנע מפעולות המאיימות ישירות על יציבותה של ממשלת מצרים - לרבות תמיכה פוליטית, כספית או אחרת בתנועת האחים המוסלמים במצרים.

השגת איזון בין תמיכה בבעלות ברית מרכזיות במפרץ ובאינטרסים המרכזיים שלהן, לבין הימנעות מלעודד אותן לצאת בהתקפות דיפלומטיות מסוכנות שעלולות להתדרדר בצורה לא צפויה, אינה משימה קלה לממשל, שעדיין לא הפגין יכולת לדיפלומטיה של ניואנסים. אבל זה בדיוק מה שנדרש כדי לפתור את המשבר הנוכחי במפרץ. מסר לקטאר כי עליה לרסן את תמיכתה בארגונים המאיימים על ביטחון שותפותיה החשובות ביותר הוא הכרחי, והוא הושמע בקול רם וברור. על דוחה לשים לב למסר זה ולהוכיח לשכנותיה שהיא מכבדת את האינטרסים שלהן ואינה מתכוונת לערערם, וזאת בלי לוותר על זכותה למדיניות חוץ עצמאית, אמנם כזו שלא תכלול עמדה תוקפנית כלפי איראן או ניתוק קשרים עם ארגונים אסלאמיסטים. מכיוון שהצדדים האזוריים לסכסוך אינם צפויים להגיע לפשרה מעשית בכוחות עצמם, על ארצות הברית להקדיש לכך עדיפות ולעשות זאת בטרם בגין המשבר יצטברו מחירים גבוהים מדי או תחול הסלמה באופן לא צפוי.