

מבט על, גיליון 1141, 25 בפברואר 2019

הטלטלה בת שמונה - אפשרויות מתחרות להבנת המציאות הנוכחית במזרח התיכון

איתי ברון, שרה פוייר, איתי חימיניס

בחלוף שמונה שנים מפרוץ הטלטלה במזרח התיכון, קיימת מחלוקת בין ההערכה כי התייצב סדר יציב יחסית (ישן או חדש), לבין זו הגורסת שהמצב נותר לא יציב ושגלי הטלטלה שנרשמו בשנים האחרונות ימשיכו לאפיין את האזור, באופן זמני או כרוני. סלע המחלוקת העיקרי בין גישות אלו קשור לבעיות היסוד הכלכליות ולמאבקי הזהות של האזור, אשר לגביהן קיימת הסכמה גורפת כי שלא נפתרו מאז 2011 ושכנראה אף הוחמרו. עבור מקבלי ההחלטות בישראל, המשמעות הינה שהתכנון האסטרטגי אינו יכול להסתמך רק על המשך המגמות הנוכחיות באזור. נראה אפוא שמבחינת ישראל, נכון יותר להמשיך ולנקוט את האסטרטגיה הזהירה (אך מנצלת ההזדמנויות), שאותה נקטה בשנות הטלטלה.

בחלוף שמונה שנים מפרוץ הטלטלה במזרח התיכון, נכון לבחון מספר שאלות מרכזיות הנוגעות למאפייניו הנוכחיים של האזור: האם הטלטלה עדיין נמשכת? מהו הסדר האזורי (המושג סדר מתייחס במאמר זה למבנה המערכת המזרח תיכונית ולא למידת יציבותה)? כיצד הטלטלה שינתה את פניו? ומהן ההשלכות של יציבות או העדר יציבות האזור על ישראל? מאמר זה מציג ניתוח של שלוש אפשרויות מתחרות להבנת המציאות הנוכחית במזרח התיכון: אחת, גורסת כי המזרח התיכון מצוי עדיין בטלטלה מתמשכת וימשיך להתאפיין, גם בשנים הקרובות, באי-יציבות ובאי-וודאות; הנוספות גורסות כי המזרח התיכון דווקא התייצב - בסדר חדש או ישן - ושמגמה זאת תמשיך גם בטווח הזמן הקרוב. אין מדובר בדיון עיוני-תיאורטי בלבד. ישראל הושפעה רבות, ביטחונית ומדינית, מההתרחשויות בסביבתה בשמונה השנים שחלפו מאז 2011 ולשאלת יציבותו של האזור יש עברה השלכות פרקטיות, הקשורות לעיצוב המדיניות, לתכנון המבצעים השוטפים ולבניין הכוח הצבאי.

אפשרות 1 - במזרח התיכון התעצב סדר חדש

לפי אפשרות זאת, הטלטלה כבר הובילה להתבססות סדר חדש, הכולל מאזן כוחות אזורי שונה, כמו גם דפוסי שלטון ויחסים בין מדינות שונים מבעבר. מדינות וגבולות צפויים להישאר כחלקה המארגנת של האזור, אך מדינות רבות נאלצו להשלים עם ריבונות מוגבלת, המתבטאת בהיווצרות אזורי ספר בגבולותיהן או עם הצורך לחלוק את ריבונותן עם שחקנים נוספים. בה בעת, נוצרה באזור מעורבות מעצמתית, השונה מזו שאפיינה אותו בעבר. מצב עניינים זה, המשקף את הסדר החדש, צפוי להימשך.

המדינה העיראקית למשל אמנם שרדה את הכיבוש האמריקאי ואת הלחימה הפנימית, אך השלטון המרכזי בה נותר חלש ביחס לשחקנים תת-מדינתיים הפועלים בשטחה והיא נתונה להשפעה דומיננטית מצד איראן. במצרים, הטלטלה אמנם לא הובילה לשינוי המשטר הצבאי אשר שולט במדינה מאז 1952, אך מאז 2011, משטר זה מתקשה לכפות את מרותו על חצי-האי סיני. בנוסף, הטלטלה הובילה לצמצום השפעתן האזורית של מצרים, סוריה וערב הסעודית,

ביחס לשחקנים אשר ניצלו את הטלטלה להרחבת השפעתם, בראשן ישראל ואיראן. איראן נהנית כיום מדריסת רגל צבאית ומדינית משמעותית מבעבר בסוריה, תימן, לבנון ובעיראק. מנגד, גם ישראל הרחיבה השפעתה האזורית באמצעות שיתוף פעולה ביטחוני ומודיעיני רב מבעבר עם ירדן, מצרים וחלק ממדינות המפרץ - שיתוף פעולה המתאפשר בין השאר לנוכח ירידה במרכזיותה של הסוגיה הפלסטינית בסדר היום של מדינות אלה.

הנוכחות הרוסית בסוריה בשנים האחרונות מיצבה אותה כשחקן מעצמתי נוסף במזרח התיכון, לצד ארצות הברית, שמצדה נסוגה מהאזור, לפחות הצהרתית, ובמידה פחותה יותר גם לצד סין. בין ארצות הברית לרוסיה התעצבה מעין חלוקת תחומי אחריות גיאוגרפיים, שבמסגרתה ארצות הברית משמרת את הדומיננטיות המסורתית שלה במפרץ, בעוד רוסיה מחדשת את השפעתה במרחב הסהר הפורה ובמידה מסוימת גם בצפון אפריקה. כך עבר המזרח התיכון ממצב של מערכת אזורית המתאפיינת בדומיננטיות של שחקן מעצמתי יחיד (ארצות הברית) למערכת המתאפיינת בתחרות וביריבות בין מספר שחקנים מעצמתיים (ארצות הברית, רוסיה וסין).

אפשרות 2 - המזרח התיכון מצוי בטלטלה מתמשכת

במובן זה, במזרח התיכון טרם התעצב סדר חדש לאחר התמוטטות הסדר הישן ב-2011 והאזור מצוי עדיין ב"תקופת מעבר", אשר עלולה להימשך תקופה ארוכה. לכן, האזור ממשיך להתאפיין בחוסר יציבות וקיימת אי-וודאות רבה אשר להתפתחויות בטווח הזמן הקצר ולאופיו העתידי. ההערכה כי הטלטלה עדיין נמשכת נסמכת על כך שבעיות היסוד הכלכליות של האזור (אבטלת צעירים, שחיתות, כלכלות צללים, אי שוויון חברתי-כלכלי ותלות בנפט ובגורמים חיצוניים) ומאבקי הזהות (הדתיים, העדתיים והשבטיים) לא נפתרו מאז 2011 ואף הוחמרו. קיומן של בעיות אלו, ללא פתרון כלשהו, מוביל לפערי ציפיות הולכים ומתרחבים בקרב הציבורים, העלולים להתבטא בגלי מחאה עתידיים.

בנוסף, נמשך המאבק על דמותו הפוליטית של האזור בתוך המדינות ובין מחנות שונים. בסוריה, בתימן, ובלוב עדיין מתקיימים מאבקים אלימים, ללא הכרעה, על הריבונות על שטח ועל מושכות השלטון. בסוריה, חרף ניצחונו המסתמן, בשאר אל-אסד מוסיף להתמודד עם מוקדי לחימה ברחבי המדינה וכן עם מעורבות של שחקנים חיצוניים, בפרט איראן, רוסיה וטורקיה, המתאגרים את ריבונותו ומתחרים ביניהם על השפעה. בתימן, מעורבות חיצונית מצדן של איראן וערב הסעודית מזינה את הלחימה ואת חוסר נכונתם של הצדדים להסכים לפשרות, החיוניות להפסקת הלחימה. בלוב, נמשך מאבק טריטוריאלי ושלטוני אלים בין שורת שחקנים (שתי ממשלות, עשרות מיליציות ו"שרידי" דאע"ש), ללא אופק ממשי לתהליך הסדרה.

מאבקים אלימים אלה מונעים, או לכל הפחות מעכבים, גיבושו של שלטון מרכזי חזק במדינות אלה, שיוכל לנסות ולשקם את ריבונותן, את מוסדות השלטון בהן ואת כלכלותיהן. בנסיבות אלה, מדינות אלה ממשיכות להוות מקור להמוני פליטים וכן לפשיעה וטרור, הזולגים למדינות שכנות ולאירופה.

במדינות שצלחו את גלי המחאה של 2011 ולא התדרדרו למלחמה פנימית (ירדן, מצרים, לבנון, איראן), גלי המחאה העיתיים מצד הציבורים משמרים סימני שאלה ביחס לחוסן ולכידותן הפנימית. לנוכח היעדר מענה למצוקות אלה ועוצמת המאבקים המתמשכים, צופה אפשרות זאת

שהאזור יחוה גם בשנים הבאות גלים נוספים של זעזועים שיכולים להוביל לשינויים מפתיעים כדוגמת אלו של השנים האחרונות.

אפשרות 3 - המזרח התיכון חזר לסדר שאפיין אותו לפני פרוץ הטלטלה

לפי אפשרות זאת, על אף הטלטלה, המזרח התיכון דומה במאפייניו כיום לאלה שאפיינו את האזור טרום 2011 (הסדר הישן). רמת הוודאות, תכיפות ועוצמת השינויים חזרו למוכר וכך גם היכולת לצפות שינויים. אותן מדינות ממשיכות לאכלס את המרחב ולמעט תוניסיה לא חל שינוי משמעותי בדפוסי השלטון, שהגדירו את המשטרים. המשטרים הסתגלו והתאימו עצמם לאתגרי התקופה באופן שצפוי לאפשר להם לשמר את המשכיותם.

קריאותיהם של המפגינים ב-2011 לזכויות פרט ולצדק חברתי לא תורגמו לתרבות פוליטית שונה ברחבי האזור. מדינות המזרח התיכון ממשיכות להתאפיין במנהיגים סמכותניים, קשרי הון-שלטון הדוקים, מנגנוני מדינה בירוקרטיים רחבי היקף, מעורבות עמוקה של צבאות ומנגנוני ביטחון בפוליטיקה ובכלכלה, וכן תפקיד מרכזי לדת בחיי הקהילה והפרט. הציבורים שמילאו תפקיד מרכזי באירועי המחאה של 2011 שבו להתכנס בבעיותיהם היום-יומיות וזנחו את הקריאות לסדר חדש (גם לנוכח הלקחים שהפיקו מהכאוס שנוצר בחלק ממדינות האזור לאחר טלטלת 2011). בעיות היסוד אכן קיימות עדיין, אך מנהיגי האזור מודעים יותר מבעבר לאיום הפוטנציאלי הנשקף לשלטונם ממורת רוחם של ההמונים ומעריכים כי מדיניותם הצליחה להתמודד עם האתגר, ותעשה כך גם בעתיד.

משמעויות ומבט קדימה

המחלוקת העיקרית המשתקפת במאמר זה היא בין ההערכה כי במזרח התיכון התייצב סדר יציב יחסית (ישן או חדש), לבין זו הגורסת שהמצב נותר לא יציב ושגלי הטלטלה שנרשמו בשנים האחרונות ימשיכו לאפיין את האזור, באופן זמני או כרוני (לטווח זמן ארוך). סלע המחלוקת העיקרי בין גישות אלו קשור לבעיות היסוד הכלכליות ומאבקי הזהות של האזור, אשר לגביהן קיימת הסכמה גורפת כי לא נפתרו מאז 2011 וכנראה אף הוחמרו. בעוד שגישות הסדר היציב גורסות שהמשטרים הנוכחיים יצליחו להתמודד עם מצב עניינים זה, גישת המשך הטלטלה גורסת שעצם קיומן יוביל את האזור לטלטלות נוספות, דוגמת אלו של השנים האחרונות.

מהי אפוא דמותו הנוכחית של המזרח התיכון? לכאורה, מדובר בשלוש אפשרויות מתחרות המובילות למסקנות שונות לגמרי. עם זאת, נראה שהאזור מתאפיין בעת הנוכחית במורכבות המכילה בתוכה, זה לצד זה, מרחבים המשקפים את כלל האפשרויות. יתרה מזאת, קיימים באזור כוחות התומכים בכל אחת מהאפשרויות: משמרי הסדר הישן; תומכי הסדר החדש; מערערי כל סדר.

נראה אפוא, שכדי להתבונן במזרח התיכון נכון לבסס מסגרת תפיסתית המשלבת בתוכה את כלל האפשרויות. מסגרת זאת צריכה להיות מבוססת על הבנה של מאפייני תקופת המעבר (ובראשם אי-היציבות, אי-הוודאות והנפיצות); על היכרות עמוקה עם מאפייני המסורת של האזור וההיסטוריה שלו; ועל הבנות מעודכנות על אודות המאפיינים הנוכחיים של האזור, כפי שהתעצבו בשנים האחרונות.

עבור מקבלי ההחלטות בישראל, המשמעות הינה שהתכנון האסטרטגי אינו יכול להסתמך רק על המשך המגמות הנוכחיות באזור. נראה אפוא שמבחינת ישראל, נכון יותר להמשיך ולנקוט את האסטרטגיה הזהירה (אך מנצלת ההזדמנויות), שאותה נקטה בשנות הטלטלה. אסטרטגיה זאת מצריכה זהירות רבה ביצירתם של הסכמים, בריתות ושיתופי פעולה, ומחייבת גמישות מערכתית מתמשכת לניצול הזדמנויות ולהתמודדות עם סיכונים. בנסיבות שכאלה, נכון להתמקד בעיקר בהפעלות כוח נקודתיות נגד איומים ובקידום הסדרים מקומיים, גמישים וקצרי טווח, גם עם יריבים. עם זאת, על אף שקיימת אפשרות שהמזרח התיכון ימשיך להתאפיין בתפניות, העת הנוכחית מאפשרת (בשונה משנות הטלטלה הראשונות) לתכנן למול האזור, בזהירות הראויה, גם מדיניות המתבססת על שיקולי הטווח הבינוני ואף הארוך.