

2 המערכת האזורית: במאבק מתמשך על דמותו של המזרח התיכון

שרה פוייר, איתי ברון, גליה לינדנשטראוס, עודד ערן, יורם שוייצר, אופיר וינטר, יואל גוז'נסקי ורמי דניאל



REUTERS / Zohra Bensetir

המלצות למדיניות



לשקם את היחסים עם ירדן; ולחזק את שיתוף הפעולה עם המדינות הסוניות הפרגמטיות, תוך מודעות למגבלות היחסים (בעיקר עקב טינת הציבורים)

תמונת מצב



הציר הרדיקלי-שיעי נחוש, מלוכד ובעל יכולות; המדינות הפרגמטיות מתקשות לייצר מענה ובריתות יציבות; הטלטלה האזורית נמשכת - בעיות היסוד מאתגרות את המשטרים בכל המדינות

מבוא

תשע שנים לאחר האירועים הדרמטיים של תחילת 2011 ("האביב הערבי"), הטלטלה האזורית עדיין נמשכת והמזרח התיכון ממשיך להתאפיין באי-יציבות, באי-ודאות ובנפיצות. קיימת הסכמה רחבה בין חוקרים ומשקיפים שלפיה האזור נמצא במשבר עמוק, בתהליך בעל משמעויות היסטוריות ובמאבק סוער על דמותו. מאבק זה ממשיך להתנהל בשני מרחבים ולאורך קווי שבר מגוונים: על הסדר האזורי - בין ארבעה מחנות שונים העוינים זה את זה ונאבקים על רעיונות, כוח, השפעה ושרידות; ובתוך המדינות עצמן - בין השליטים לבין הציבורים במדינות אלו, הסובלות משורה של בעיות יסוד שלא נפתרו בשנות הטלטלה ואף הועצמו.

המאבק על הסדר האזורי

המרחב הראשון הוא המאבק על קווי המתאר של הסדר האזורי, המתנהל בין ארבעה מחנות שונים השואפים לקדם את האינטרסים שלהם במגוון נושאים: ההשפעה האיראנית, הגישה למערב, השלמות הטריטוריאלית של המדינות, האסלאם הפוליטי, העדתיות וצורת הממשל המועדפת.

מבין ארבעת המחנות, הציר הרדיקלי-שיעי הוא המאורגן והמגובש ביותר, המפעיל מגוון כלי השפעה (מדיניים, כלכליים, צבאיים), פועל בזירות רבות ומתקדם במאמציו לבנות סדר אזורי רוויזיוניסטי, פרו-איראני ואנטי-מערבי

■ **הציר הרדיקלי השיעי** - מחנה זה מובל על ידי איראן וכולל את סוריה של בשאר אל-אסד, חזבאללה, החות'ים בתימן, המיליציות השיעיות הפועלות בזירות שונות במזרח התיכון והג'האד האסלאמי הפלסטיני (למרות זהותו הסונית). מבין ארבעת המחנות זהו המאורגן והמגובש ביותר, המפעיל מגוון כלי השפעה (מדיניים, כלכליים, צבאיים), פועל בזירות רבות ומתקדם במאמציו לבנות סדר אזורי רוויזיוניסטי, פרו-איראני ואנטי-מערבי.

■ **המדינות הסוניות הפרגמטיות** - גוש זה כולל את מצרים, ירדן, ערב הסעודית, האמירויות המאוחדות הערביות ושאר מדינות המפרץ (פרט לקטר), ומרוקו. שחקנים אלה מקדמים חזון פרו-מערבי, אנטי-איראני, אנטי-אסלאמיסטי ולאומני, ומבני הממשל שלהם אוטוריטריים. גוש מדינות זה אינו מתפקד כמחנה ובתוכו ישנן יריבויות. הבריתות בתוכו נכרתות אד הוק ותלויות בהקשר ובאינטרסים ספציפיים של הצדדים. לכן, מדינות אלו לא הצליחו עד כה לבנות חזית מאוחדת ומגובשת מול איראן ובעלי בריתה.

■ **האסלאמיסטים הסונים** - קבוצה זו כוללת את תומכי האסלאם הפוליטי מבית היוצר של 'האחים המוסלמים': טורקיה, קטר, חמאס והשרידים של תנועת האחים המוסלמים ברחבי האזור כגון א-נהצ'ה, המפלגה הדמויננטית בתוניסיה. מדובר במחנה שאינו מלוכד, ושהשפעתו במרחב פוחתת. עם זאת, לרעיון שעומד בבסיסו - "האסלאם הוא הפתרון" - יש אחיזה רחבה במזרח התיכון.

■ **הג'האדיסטים** - מחנה זה כולל את ארגוני הטרור של 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש) ושל אל-קאעדה. מחנה זה ספג בשנים האחרונות מכות קשות, שבמרכזן הבסת דאע"ש ובשנה האחרונה גם הריגת מנהיג הארגון. עוצמת ההשפעה של מחנה זה נמצאת בדעיכה, אם כי גם לרעיון הסלפי-ג'האדי העומד בבסיסו יש אחיזה בעולם המוסלמי.



מוחמד בן סלמאן ומוחמד בן זאיד. המחנה הפרגמטי נשען על התארגנויות אד-הוקיות ובריתות "נזילות", תלויות אינטרס והקשר.



עלי ח'מנאיה ובשאר אל-אסד. הציר הרדיקלי-שיעי מלוכד, נשלט מטהראן ומתאפיין באגרסיביות ובפעולה רב-זירתית.

המאבק בתוך המדינות

המרחב השני של המאבק האזורי הוא בתוך המדינות, בין השלטון לבין הציבור. בבסיס מאבק זה עומדות בעיות היסוד האזוריות, שלמעשה הוחמרו מאז תחילת הטלטלה בשנת 2011 - פערי משילות ותפקוד, אבטלה, שחיתות, חוסר שיוויון והתלות בנפט ובסיוע חיצוני. בעיות אלו מאפיינות את רוב המדינות, לצד סכסוכי זהות המשתקפים בדיכוי מיעוטים, המתחים בין סונים לשיעים, ובמקרים מסוימים עימותים בין שבטים. בשנה האחרונה התלהט המרחב הפנימי בצורה ניכרת כאשר פרצו מחאות נרחבות בסודאן, באלג'יריה, במצרים, בעיראק, בלבנון ואף באיראן.

המאפיין העיקרי - חוסר יציבות

כתוצאה מהמאבק האזורי מתמודדות מדינות המזרח התיכון עם חוסר יציבות. בצד אחד של הקשת אפשר להצביע על מדינות שעדיין נמצאות במצב של מלחמה פנימית - תימן, לוב וסוריה. בקצה השני אפשר להצביע על מדינות שהן יציבות יחסית, גם אם יציבותן שברירית. מדובר בירדן, מרוקו, תוניסיה, מדינות המפרץ וטורקיה. בין לבין נמצאות המדינות שבהן התעוררו מחאות אזרחיות בתגובה לבעיות היסוד הנמשכות, כולל סודאן, אלג'יריה, מצרים, עיראק, לבנון ואיראן. ההפגנות בעיראק ובלבנון ראויות לציון במיוחד, בהיעדרה של הפוליטיקה העדתית וברגש האנטי-איראני בקרב חלק ניכר מהמפגינים. חיסול סולימאני מעורר בעיראק גם רגשות אנטי אמריקאים.

תוצאה נוספת של המאבק ניכרת בתופעה המתמשכת של הריבונות המוגבלת בחלק גדול מהמדינות. מדינת הלאום, שרבים הספידו אותה, הצליחה לשרוד כיחידה טריטוריאלית וכרעיון מסדר עיקרי במזרח התיכון. גם גבולות המדינות שנקבעו בהסכמי סייקס-פיקו שרדו, אבל הריבונות בחלק גדול מהמדינות היא מוגבלת - יש בהן נוכחות של כוחות זרים (מעצמות, מיליציות וארגוני טרור). לבנון, סוריה, עיראק, תימן ולוב הן דוגמאות מובהקות לבעיית הריבונות המוגבלת.

ברקע המאבק שאפיין את האזור לאורך שנת 2019, ארצות הברית המשיכה לצמצם את מעורבותה באזור (עד לחיסול סולימאני) וההשפעה הרוסית התעצמה. הציר השיעי הרדיקלי מקיים שיתוף פעולה עם הרוסים בתחומים נרחבים; והגם שהמדינות הסוניות רובן ככולן הן בעלות ברית או שותפות של ארצות הברית, גם הן מחזקות את קשריהן עם רוסיה.

הסכסוך עם ישראל

ישראל מיצבה את עמדתה כשחקנית מובילה המגבילה את השפעת הציר הרדיקלי-שיעי ומקיימת שיתופי פעולה הולכים ומתפתחים עם המדינות הסוניות הפרגמטיות. הסכסוך עם ישראל עודנו נוכח בתודעת הציבור במדינות האזור, אך אינו מהווה סוגיה מרכזית ביחסם של המשטרים ברוב המדינות. הסוגיה הפלסטינית כמעט לא נמצאת בסדר היום האזורי, גם אחרי היוזמות האמריקאיות שניסו להביא למעורבות משמעותית יותר של המדינות הערביות. אולם, פריצה של "תקרת הזכוכית" בשיתופי הפעולה עם המדינות הסוניות הפרגמטיות מותנית בהתקדמות בפתרון הסכסוך.

המלצות למדיניות הישראלית

יש לשקם את היחסים עם ירדן, שהגיעו למשבר עמוק, תוך חידוש הדיאלוג בדרג המדיני הבכיר ביותר במטרה ללבן את כלל הסוגיות שבין המדינות. בנסיבות האזוריות הנוכחיות, על ישראל להיערך להתמודדות עם ההשפעה האיראנית בעיקר באופן עצמאי, בהתבסס על תמיכה אמריקאית ועל שותפות (מוגבלת בהשפעתה) של המדינות הסוניות הפרגמטיות. בד בבד נכון לחזק את שיתופי הפעולה עם ירדן ומצרים, בעיקר בהיבטים כלכליים ובסוגיות של אנרגיה ולוחמה בטרור. יש להיערך לאפשרות הגוברת שמדינות המפרץ ישקיעו עוד באמצעי לחימה מתקדמים (אמריקאיים וגם רוסיים), ואף יבחנו נתיבי התגרענות. יש להיערך להתגברות המתיחות במזרח הים התיכון ולנסח את גבולות התמיכה הישראלית בקפריסין. באשר לטורקיה, יש להמשיך להגביל את פעילותה בירושלים ומול ערביי ישראל, ולהמשיך לכוון את הזרקור אל פעילות חמאס משטח טורקיה.



מצרים

תיקוני החוקה שאושרו במשאל עם באפריל 2019 הידקו את אחיזתו של הנשיא עבד אל-פתאח א-סיסי בשלטון. עם זאת, ההפגנות שפרצו בספטמבר שיקפו הידרדרות במדדים כלכליים וחברתיים שעלולה להשפיע על יציבות משטרו נוכח שיעורי שיא של עוני, ירידה ברמת החיים בקרב בני המעמד הבינוני וביקורת ציבורית על תופעת השחיתות. עבור ישראל, ההתפתחות החשובה ביותר ביחסיה עם מצרים בשנה האחרונה הייתה ייסוד פורום הגז של מזרח הים התיכון בינואר 2019. בפורום, שמטרה נמצא בקהיר, חברות לצד ישראל ומצרים גם יוון, קפריסין, ירדן, איטליה והרשות הפלסטינית, והוא מעניק ליחסי השלום בין המדינות ממדים גיאוגרפיים וגיאוככליים חדשים.



ירדן

הכלכלה הירדנית ממשיכה לסבול מהיעדר משאבים טבעיים ומקורות הכנסה מקומיים אחרים, לצד לחצים הקשורים לפליטים שהגיעו מסוריה. המשטר עומד בפני ביקורת גלויה ותסכול מהמצב הכלכלי שהובילו, בספטמבר 2019, לשביתת מורים של חודש. עקב כך, הממשלה נאלצה להעלות משכורות, בניגוד להתחייבויות המלוות את תוכנית ההבראה של קרן המטבע הבינלאומית מאז 2016. בארצות הברית ובאירופה (וגם במפרץ) ממשיכים לראות את הישרדות המלוכה כמרכיב חיוני ביציבות האזורית. ב-2019 הידרדרו היחסים בין ישראל לירדן והגיעו לנקודת שפל בהחלטתו של המלך לא לחדש את ההסכם בן 25 השנים, הנוגע לשטחי נהריות וצופר.



ערב הסעודית

בשלהי שנת 2019 הממלכה נראית כמי שעוצמתה ומעמדה בנסיגה, והשפעתה על מגמות יסוד במזרח התיכון נחלשת. כדי להיטיב עם מצבה, מושקע מאמץ להביא לסיום המשבר עם קטאר והמלחמה בתימן. בזירת הפנים גוברת הפתיחות החברתית-תרבותית, אך מחירי הנפט הנמוכים והחשש מערעור "החוזת החברתי" מקשים לממש רפורמות עומק נדרשות. פגיעותה ונחיתותה הצבאית מול איראן עלולים להביא את הממלכה לנסות להפיג את המתרחש עם איראן ואף להגיע עמה להסכמות, כפי שעשתה מדינת האמירויות המאוחדות. זאת, בשורת נושאים שבהם גם המלחמה בתימן, שבה הופיעו ב-2019 סדקים ברורים בציר ריאד-אבו-דאבי.



טורקיה

למרות התבוסות של מפלגת הצדק והפיתוח בבחירות המקומיות בשנת 2019, נראה כי שלטונו של נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן יציב, והמדינה אף חוותה התאוששות קלה מבחינה כלכלית. עסקת רכישת מערכת ההגנה האווירית ה-S-400 מרוסיה (חרף אזהרות מוויינגטון), מלמדת שטורקיה מוכנה ללקיחת סיכונים המתאגרים מבפנים את נאט"ו. על-אף מדיניות אזורית אסרטיבית יותר בשנה האחרונה – שכללה שליחה של ספינות קידוח בליווי ספינות מלחמה למזרח הים התיכון ואת המבצע הצבאי בצפון-מזרח סוריה – טורקיה, שהיא למעשה מובילת מחנה האחים המוסלמים, אינה מצליחה להגביר משמעותית את השפעתה האזורית.



צפון אפריקה וסודאן

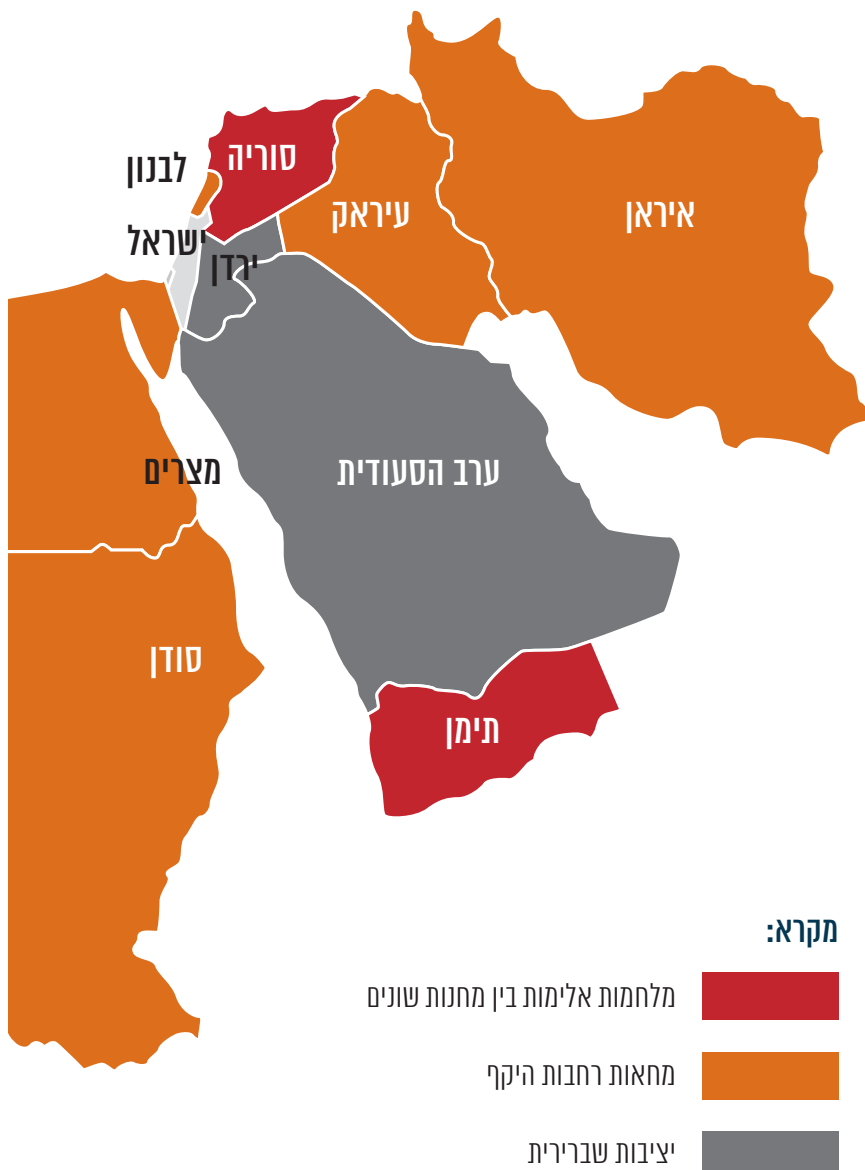
מדינות צפון אפריקה (המغرب) וסודאן נמצאות במקומות שונים על קשת היציבות. בלוב התפרץ באפריל סבב חדש של מלחמת האזרחים. באלג'יריה הגיש הנשיא עבד-אל עזיז בוטפליקה בן ה-82 את התפטרותו לאחר עשרים שנים בשלטון. בבחירות שנערכו במדינה בדצמבר, בחסות הצבא, נבחר מקורב של בוטפליקה והמחאות נמשכות. הסיכויים נראים חיוביים יותר בסודאן, שבה הצבא הדיח מכיסאו את נשיא המדינה מזה כשלושים שנה, עומר אל-בשיר, לאחר חודשים של מחאות עממיות נגד המשטר. תוניסיה ומרוקו עברו שנה יציבה יחסית, ובתוניסיה נערך סבב בחירות שלישי מאז החל שם "האביב הערבי".



הסליה-ג'האדיה

"המדינה האסלאמית" כישות פוליטית המושלת על טריטוריה נעלמה ומנהיגה נהרג בפעולה אמריקאית, בהמשך לתבוסתה הצבאית ולאובדן השטחים שהיו בשליטתה בסוריה ובעיראק. עם זאת, דאע"ש ממשיך לפעול כארגון טרור רב זרועי בעל קשרים עם ארגוני טרור סלאפים ג'יהאדיסטים, רשתות טרור ויחידים הפעילים ברחבי העולם. בסוריה נותר פוטנציאל גדול של כוח אדם מיומן ובוגר הלחימה במדינה זו. ישראל אינה נמצאת בראש סדר היום של דאע"ש, אך קיים פוטנציאל לפעילות טרור שעלולה להתחדש ברחבי העולם נגד יעדים המזוהים עם ישראל והיהודים. גם אל-קאעדה ובעלי בריתה ממשיכים לבצע פעילות טרור במדינות באפריקה, בדרום אסיה ובמזרח התיכון (בסוריה, בלוב ובסיני).

המאבק על דמותו של המזרח התיכון -



לוב | מלחמה במעורבות המחנות האזוריים

REUTERS / Hani Amara



תימן | מלחמה במעורבות המחנות האזוריים

REUTERS / Ali Owidha



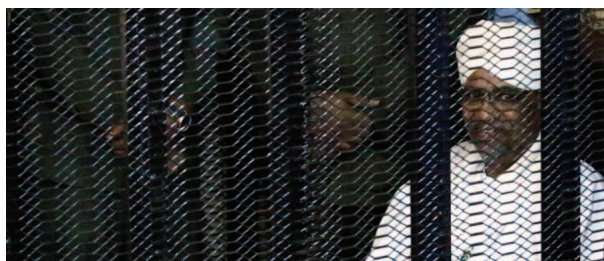
סוריה | התייצבות, ללא הכרעה

REUTERS / Muhammad Hamed



אלג'יריה | הדחת השליט אחרי 20 שנים

REUTERS / Zohra Bensemra



סודן | הדחת השליט אחרי 30 שנים

REUTERS / Mohamed Nureldin Abdallah



מצרים | מחאות מצומצמות וקצרות

REUTERS / Mohamed Abd El Ghany

תמונת מצב בסוף 2019



ערב הסעודית | יציבות ועוצמה נחלשת

Sputnik / Alexei Nikolsky / Kremlin via REUTERS



תוניסיה | הצלחה שברירת ל"אביב הערבי"

REUTERS / Zoubeir Souissi



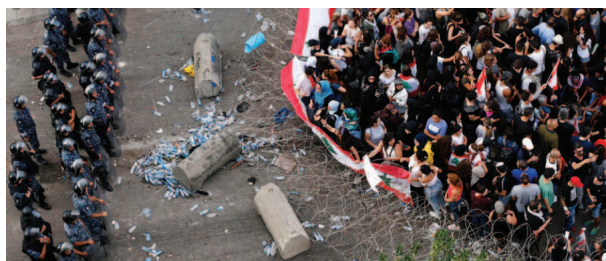
ירדן | משבר כלכלי ומחאות סקטוראליים

REUTERS / Muhammad Hamed



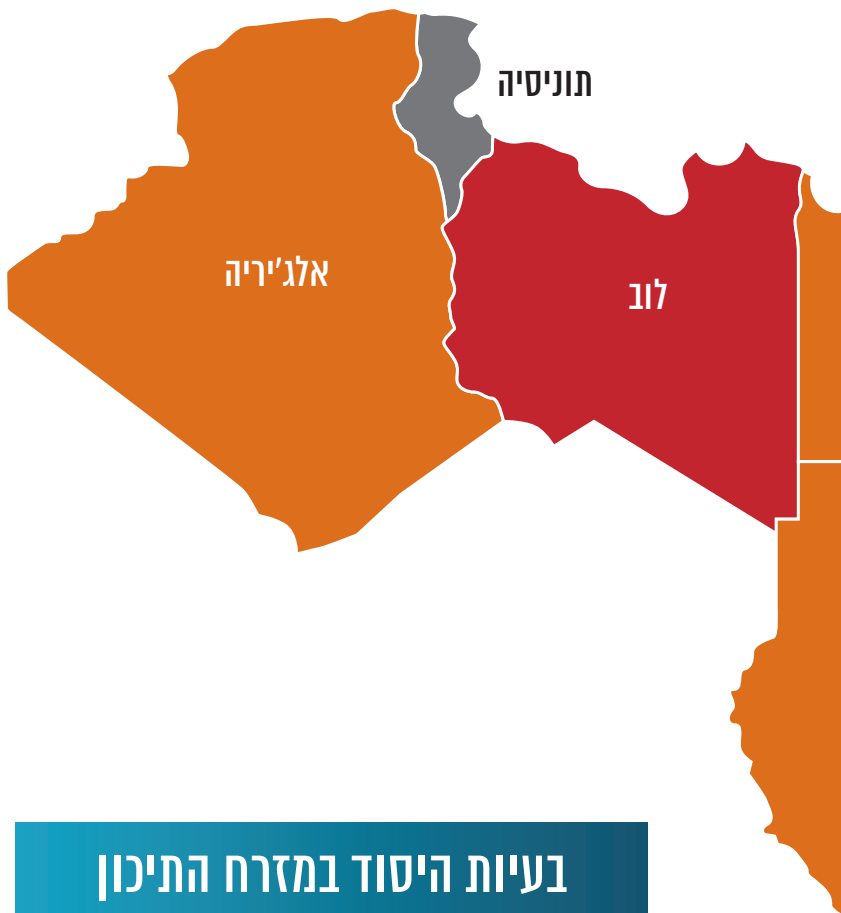
איראן | משבר כלכלי ומחאות אלימות

Nazanin Tabatabaee / WANA via REUTERS



לבנון | הפגנות לא עדתיות

REUTERS / Mohamed Azakir



בעיות היסוד במזרח התיכון

משילות

א-שיזיון

אבטלה

תלות בנפט

תלות בסיוע חיצוני



עיראק | הפגנות אלימות, אנטי-איראניות ואנטי-אמריקאיות

REUTERS / Abdullah Dhiaa al-Deen