

מבט על, גיליון 1430, 19 בינואר 2021

האם הסכם הפיוס במפרץ מבשר על היערכות אזורית חדשה?

ארי הייסטין ויואל גוז'נסקי

בפסגה השנתית של "המועצה לשיתוף פעולה במפרץ" (GCC) אשר התקיימה ב-5 בינואר 2021 נחתם הסכם המסיים את החרם על קטר. המשבר עמה פרץ ב-2017, זמן קצר לאחר ביקורו של הנשיא טראמפ באזור, כאשר "הרביעייה הערבית" (ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, בחריין ומצרים) הטילה מצור על דוחא על מנת לאלץ אותה לערוך התאמות משמעותיות במדיניות החוץ שלה. המצור הסתיים חרף העובדה כי אין זה ברור האם דרישה כלשהי מדרישותיהן אכן נענתה. בין ההשלכות האזוריות האפשריות של הסכם הפיוס במפרץ ניתן למנות את: הצלחתה של ה-GCC להרחיק את קטר מטורקיה, הרחבת הפער בין המדיניות של ערב הסעודית לזו של איחוד האמירויות, או אם מימוש הפיוס יתעכב, ראיות נוספות לחיכוכים הבלתי ניתנים לגישור בין קטר לשכנותיה. פתרון מוצלח של משבר זה עשוי לשרת את האינטרסים של ישראל באמצעות קידום חזית אחידה יותר של ה-GCC מול איראן וריסון מדיניות החוץ של טורקיה, אולם על קובעי המדיניות בירושלים להיות מודעים גם לעובדה כי התפתחות זו עשויה לבשר על תזוזה של קווי השבר במפרץ.

הפסגה שהתקיימה ב-5 בינואר 2021 באל-עולא שבערב הסעודית שימשה כאתר לפיוס בין קטר לבין הרביעייה הערבית, בתמיכתה של ארה"ב ובתיווכה של כוויית. [נוסח ההסכם לא פורסם](#). [אולם נראה כי הקווים הכלליים של תנאיו הם כדלקמן](#): (1) כל המדינות המשתתפות במצור תפתחנה מחדש את המרחבים האוויריים שלהן לטיסות לדוחא וממנה ואת גבולותיהן בפני אזורי קטר, (2) קטר תחדל מההליכים המשפטיים נגד אותן מדינות באשר לנזקים אשר נגרמו לה כתוצאה מן המצור ו-3) "שביתת נשק" במלחמה התקשורתית בין קטר לבין הרביעייה. עם זאת, שאלת עתידו של הסכם זה נותרת פתוחה, וראוי להביא בחשבון את ההקשר של המצור והאופן שבו הגיע לסיומו על מנת להבין טוב יותר את ההשלכות הפוטנציאליות של העסקה.

רבים סבורים כי היוזם של המצור על קטר ב-2017 היה נסיד הכתר של אבו-דאבי, מוחמד בן זאיד (MbZ), בהתחשב בעובדה כי ההתנגדות לכוחות המזוהים עם האחים המוסלמים היה העיקרון המנחה מאחורי מדיניות החוץ שלו. סוגיות אחרות, כגון איבה אישית בין מנהיגים, יחסיה של קטר עם איראן ומידת ההשפעה האזורית של קטר, נחשבות אף הן כגורמים תורמים. המשבר היה המשמעותי ביותר מאז היווסדו של הארגון ב-1981. לטענת ריאד, אבו-דאבי ומנאמה, מטרותן של 13 הדרישות הראשוניות שלהן מקטר היתה "[השגת אחדות](#)", כפי שנקבע באמנת הייסוד של ה-GCC. דוחא ראתה בדרישות אלה לא פחות מאשר תכתיבים מצידן של שכנות גדולות וחזקות יותר, השואפות להפוך את קטר למדינה וסאלית. ואולם, לאחר זמן קצר מצאו עצמן ריאד ואבו-דאבי חסרות יכולת לכופף את דוחא במידה רבה עקב עושרה העצום של האחרונה כיצואנית המובילה בעולם של גז טבעי נוזלי (LNG). עושרה של קטר הוכח כקריטי למציאת מקורות חלופיים לסחורות ולשירותים אותם קיבלה קודם לכן משכנותיה במפרץ, יצירת מידה מסוימת של יכולת ייצור עצמאית והשגת תמיכה פוליטית משחקנים חיצוניים.

יותר משלוש שנים לאחר תחילת המצור, התוצאות שהניב עמומות למדי. תגובותיה של ארה"ב לאחר פרוץ המשבר היו [דו-משמעיות](#), אולם מסקנתה הסופית היתה כי יישוב המשבר יהיה הפתרון הטוב ביותר עבור האינטרסים של ארה"ב. מאז הקפידה וושינגטון להלל [ולחזק את בעלות בריתה משני צידי המתרס](#). במקביל חלה [התקרבות בין קטר לטורקיה](#), שהעניקה לה ערבות ביטחונית בעצם נוכחותה הצבאית בקטר ובהמשך שיתוף הפעולה האזורי בין המדינות: קטר מספקת את המימון וטורקיה את המגפיים על הקרקע. לאור זאת ניתן לראות בפיוס עם קטר, בהובלתה של ערב הסעודית ומבלי שדוחא קיבלה את 13 הדרישות הראשוניות, הודאה בכישלון מדיניות המצור. קיימות מגוון סיבות אפשריות לשאיפתה של ערב הסעודית לסיים את המצור ולכך כי ייתכן שהיא ראתה בינואר 2021 מועד מתאים במיוחד לעשות כן.

בראייה רחבה יותר, לא ניתן היה לצפות כי המצור יביא לכניעתה המוחלטת של קטר בטווח הקצר, וייתכן כי ריאה הגיעה למסקנה כי היא משלמת מחיר בלתי מתקבל על הדעת תמורת ההתעקשות על מדיניותה - כאשר מרבית התשלום מתבצע במטבע של דעת הקהל גם כתוצאה מן הכיסוי המחמיר לו זכתה מצד רשת אל-גזירה הקטרית בסוגיות כגון התפקיד אותו ממלאת ערב הסעודית בתימן. ייתכן גם כי ריאה חשה כי היא נושאת לשווא בנטל מדיניותה הבלתי מתפשרת של אבו-דאבי נגד טורקיה וקטר, במיוחד לאחר פרישתה החד-צדדית של האמירויות מן המערכה בתימן.

ייתכן כי ריאה ראתה במועד זה הזדמנות ייחודית לפיוס עקב חילופי הממשל הקרבים בארה"ב והצורך להוכיח לממשל ביידן הנכנס כי ערב הסעודית, ובייחוד מוחמד בן סלמאן, עשויים להיות כוח חיובי ולקדם את האינטרסים האמריקאים באזור. [דבריו הקשים של הנשיא ביידן בנושא היחסים בין ארה"ב וערב הסעודית](#) במהלך מסע הבחירות שלו לנשיאות עשויים להתברר כרטוריקה ריקה, אך אין ספק שהן גרמו לחששות בקרב הסעודים, בהתחשב בתפקיד החשוב שאותו ממלאת באופן מסורתי הערבות הביטחונית של ארה"ב באסטרטגיה הביטחונית של ריאה. בנוסף, הפעיל ממשל טראמפ לחץ משמעותי לתיקון השבר בקרב ה-GCC טרם סיום כהונתו של הנשיא - והמשמעות שייחס לכך באה לידי ביטוי ב**נוכחותו של ג'ארד קושנר** בפסגה באל-עולא.

כמו כן, עקב החשש מכך שהנשיא ביידן יסיר את הסנקציות מעל איראן לאחר החזרה ל-JCPOA, ייתכן כי בן סלמאן עשוי לראות ביישוב משבר קטר נתיב לתיאום מדיניות אחידה יותר של ה-GCC ביחס לאיראן. מכל מקום, סביר להניח כי קטר תמשיך לגדר סיכונים בין שני הכוחות המרכזיים באזור: ערב הסעודית, שכנתה הערבית הגדולה ביותר במפרץ, עימה היא חולקת את הגבול היבשתי היחיד שלה, לבין איראן, עימה היא חולקת את שדה הגז הגדול ביותר בעולם.

כך שבעוד מוחמד בן-זאיד היה זה שהוביל את הרביעייה לתוך המצור, הרי מוחמד בן-סלמאן היה זה שתווה את הדרך החוצה. אף על-פי שלא כל הפרטים של הסכם הפיוס ידועים עדיין, וייתכן שאף לא ייוועדו לעולם, הרי שהשפעתה של העסקה תיקבע ע"י תנאיה ואכיפתם. שאלת הוויתורים שביצעה קטר ותמיכת איחוד האמירויות הערביות בפיוס הן משמעותיות, משום שהן עשויות להצביע על פוטנציאל להיערכות אזורית מחודשת. קיימים שלושה תרחישים אפשריים להתפתחותם האפשרית של האירועים:

1. אם קטר תבצע ויתורים אזוריים ניכרים ואיחוד האמירויות ינקוט בתמורה צעדים משמעותיים לבניית אמון, הדבר עשוי לבשר על תחייתו של ה-GCC ועל שחיקת ציר

טורקיה-קטר בעל הגוון האסלאמיסטי. [מכיוון שדוחא מממנת בשלב זה את פעילויותיה של טורקיה ברמה האזורית](#), בלוב, בסוריה ומעבר להן, הרי שלאחר הפיוס עשויה אנקרה למצוא את עצמה במצב שבו יכולותיה מתוחות עד קצה ולשוב למדיניות אזורית אגרסיבית פחות בעקבות שחיקת התמיכה הקטרית.

2. פיוס בין ערב הסעודית לבין קטר, מבלי שדוחא תידרש לפשרות משמעותיות, עלול להוות מקור לחיכוך ביחסים בין ריאד לאבו-דאבי. הדבר עשוי להיות ביטוי נוסף לסדרי העדיפויות השונים של הצדדים, לאחר המתחים שנתגלעו ביניהן באשר למטרתה של המערכה בתימן והאמצעים להשגתה; חרף העובדה כי שתיהן רואות באיראן ובאחים המוסלמים איומים משמעותיים, הרי שלפחות מבחינה רטורית, איחוד האמירויות מציב את האחים המוסלמים בראש סדר מעייניו. פיוס סעודי-קטרי יכול להביא את ריאד לפעול בשיתוף פעולה הדוק יותר עם אנקרה, בהתאם למדיניותה להציב את המאבק באיראן בראש האג'נדה. ריאד עשויה לראות בכך משום השלמה לגישתה של אבו-דאבי כלפי טהראן, [שכן איחוד האמירויות הגביר את שיתוף הפעולה שלו עם איראן במקרים שבהם הדבר התאים לצרכיו](#).

3. אפשרות שלישית היא כי הפיוס לא יאריך ימים. המשבר ב-2017 לא נוצר בתוך ואקום, והיה למעשה השלישי בסדרה של אירועים דומים אשר נגרמו כתוצאה מחיכוכים בין קטר לבין שכנותיה במהלך שני העשורים האחרונים. קטר, המעודדת מיכולתה לכופף מדינות גדולות וחזקות ממנה ו"לנצח" את המצור, עלולה לשוב לדפוס הפעולה הקודם שלה, אותו ראו שכנותיה כמסוכן וכבעל פוטנציאל לערעור היציבות, ולכן פרוץ משבר נוסף עלול להיות רק שאלה של זמן.

מנקודת המבט הישראלית, לפתרון של המשבר הקטרי באופן אשר יוביל לאחדות רבה יותר בקרב ה-GCC יש פוטנציאל לשפר את המאזן האסטרטגי של ירושלים. השלכותיה של התפתחות שכזו עשויות להיות חזית מאוחדת יותר נגד איראן ופגיעה "בציר" האיסלאמיסטי ובכך לרסן את טורקיה. כמו כן עשויה ישראל לגלות כי בשלב זה יש לה יכולת טובה יותר לטפח יחסים של שיתוף פעולה עם דוחא, וכי היא אינה נתונה עוד ללחץ מצידן של שותפות אחרות במפרץ לנקוט גישה עוינת כלפי קטר.

עם זאת, בהתחשב בפרטים שפורסמו עד כה באשר לפיוס, להערכתנו בטווח הארוך אין בכוונתה של דוחא לחשב מחדש את המסלול של מדיניות החוץ שלה. במקרה זה, המחלוקת עלולה לצוץ מחדש, אלא אם גישתה של ערב הסעודית כלפי קטר תשתנה באופן שידגיש את הפער בין העדפות האסטרטגיות של אבו-דאבי וריאד.

למרות ניסיונות רבים במהלך השנים האחרונות לסיים את המשבר, נראה שהצורך של ריאד לערוך התאמות במדיניותה כלפי ממשל ביידן היתה זו שסיפקה את התמריץ הדרוש לצורך ההתקדמות. הסוגיות האחרות בגינן עשוי מוחמד בן סלמאן להוות מטרה עבור וושינגטון - רצח חאשוקג'י, הפגיעה הקשה בחירויות הפוליטיות בממלכה והמלחמה בתימן - הן סבוכות הרבה יותר לפתרון בהשוואה לסוגייה הקטרית. בכל מקרה, [ניסיון העבר](#) מלמד כי ההסכם החדש לא יפתור באחת שורה של מחלוקות וחוסר אמון עמוק, אשר ימשיכו להטיל צל על יחסיה העתידיים של קטר עם שכנותיה.