

ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות ואיראן: הפיכת הסוגיות האזוריות ממשחק סכום אפס לשאלה של קווים אדומים

ניל קוויליאם

מבוא

מדינות המפרץ הערבי, ובעיקר ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות, חשו נפגעות מכך שממשל אובמה ומדינות אחרות מקבוצת ה-P5+1 (חברות מועצת הביטחון וגרמניה) לא שמו על השולחן את התנהגותה האזורית של איראן כאשר חתמו עימה על הסכם הגרעין (תוכנית הפעולה המשותפת) ב-2015. אף שחשו הקלה במהלך נשיאות טראמפ, בייחוד כאשר ב-2018 הוציא את ארה"ב מההסכם, חששותיהן חזרו עם כניסתו של ג'ו ביידן לבית הלבן וכוונתו לשוב להסכם. יחד עם זאת, הסביבה השתנתה בצורה ניכרת מאז 2015, וניתן לטעון שהן במצב טוב יותר כעת לשכנע את מדינות ה-P5+1 לטפל בבעיה האזורית, בהנחה שהנשיא ביידן ימלא את הבטחת הבחירות שלו.

במאמר הנוכחי מועלית הטענה כי במקום לנסות לפגוע במאמצי ארה"ב להחיות את הסכם הגרעין – מתוך תקווה לנשיא רפובליקני ב-2025 או ב-2029, ייטיבו לעשות ערב הסעודית ואיחוד האמירויות אם יעבדו ישירות מול מדינות ה-P5+1 כדי להבטיח שנושאים אזוריים יונחו על שולחן המשא ומתן. הן אינן אמורות לשבת בצד בפסיביות וללחוש מהשוליים בעודן מצפות להזמנה לשולחן, אלא לתבוע את מקומן לידו. במקביל עליהן גם למתן את ציפיותיהן. שום הסכם מחודש – שכעת נהוג לכנותו "הסכם גרעין פלוס" – לא צפוי לענות על כל הסוגיות באופן מקיף או לבטל את השפעת איראן באזור. על ריאד ועל אבו דאבי להשלים עם הרעיון שהשפעתה של איראן באזור תישאר בצורה כזאת או אחרת, וכי עליהן לנצל את ההזדמנות שתיווצר עם כניסתה המחודשת של ארה"ב להסכם כדי לעצב ולקבוע את טיבה של ההשפעה הזאת. ארה"ב ממשיכה בנסיגתה הארוכה והאיטית מהאזור, וטוב יעשו מדינות המפרץ אם ישכילו להתכונן בעוד מועד לבלתי נמנע. למעשה, אבו דאבי כבר נקטה

צעד בכיוון הזה כאשר נירמלה את יחסיה עם ישראל, אך ייתכן שלא יהיה בכך די כדי לנהל את "הבעיה האיראנית".

ברור כי לארה"ב אין לא את היכולת ולא את הרצון לכפות את רצונה על האזור, ולכן יהיה על מדינות האזור למלא תפקיד פעיל יותר בריסון איראן. ניתן יהיה להשיג זאת באמצעות תמיכה במאמצי וושינגטון להחיות את הסכם הגרעין ולדחוף לכך שהוא ייתן מענה גם לסוגיות אזוריות במקום לחתור לביטולו. יתרה מכך, במקום לנקוט גישה של "משחק סכום אפס" כלפי איראן – גישה שעד כה לא הוכיחה את עצמה – על ערב הסעודית ועל איחוד האמירויות להתוות קווים אדומים משלהן בנוגע למה שהן מוכנות ולא מוכנות לקבל מאיראן באזור ולהפוך את הקווים האדומים האלה לבסיס לדיון.

הנשיא לשעבר אובמה

הרבה השתנה מאז שנשיא ארה"ב לשעבר ברק אובמה אמר למדינות המפרץ כי יהיה עליהן לחלוק את האזור עם איראן. הסכם הגרעין תפס אותן לא מוכנות; ואף שסעודיה ואיחוד האמירויות התרו שלא לעסוק בנושא הגרעין במנותק מעניינים דחופים אחרים – ובכלל זה הטיילים הבליסטיים וסוגיות אזוריות – הדברים נפלו על אוזניים ערלות. לא מפתיע אם כן שמדיניות ה"מקסימום לחץ" של הנשיא טראמפ נגד איראן הייתה מוזיקה לאוזניהן. היה זה שינוי מוחלט בגישה האמריקנית כלפי איראן – מה שהביא לחיבוק החם שנתנו סעודיה ואיחוד האמירויות לנשיא הזועם בשנות כהונתו.

כאשר נכנס טראמפ לתפקידו סברו רוב האנליסטים והפרשנים כי התנהגותו תתמתן בזכות מכובדות המשרה ומכוח הביורוקרטיה של הפוליטיקה. ההנחות האלה התבדו כאשר טראמפ דחף לממש כמה מהבטחות הבחירות שלו, ובהן הפרישה מהסכם הגרעין ב-8 במאי 2018 ולאחר מכן העברת שגרירות ארה"ב מתל-אביב לירושלים ב-14 במאי. לעומת המהלך של העברת השגרירות, שנחשב הרבה יותר סמלי מאשר מהותי (אך סביר להניח שהממשלים האמריקניים הבאים לא יבטלו אותו), הרי ההחלטה לפרוש מהסכם הגרעין מעולם לא אושרה בקונגרס ונחשבה למהלך חמור. מבחינת מדינות המפרץ, היא הרגיעה את חששותיהן מהתפנית של אובמה לעבר אסיה שאותה כי יאלצו לחלוק את האזור עם איראן, כך שבפועל, התעוזה של טראמפ שירתה אותן היטב.

אף שגישתו העסקית של טראמפ בנוגע לקביעת מדיניות נחשבה למגונה בעיני מנהיגים אזוריים, המייחסים חשיבות רבה לבנייה ולשימור של מערכות יחסים חזקות וממושכות, הרי חיבוקו הנלהב את המלך סלמאן ואת מוחמד בן זיד ותמיכתו במוחמד בן סלמאן בתקופה הסוערת שלאחר רצח ג'מאל חשוקג'י נשאו עימם הבטחה גדולה. עד מהרה התברר, כמובן, שמדובר בהבטחה שהיא חלולה למדי, במיוחד לאחר שטראמפ דיבר – בשליפה, כהרגלו – על החולשה של ערב הסעודית שתיחשף אם ארה"ב תסיג

את כוחותיה מהממלכה, ועוד יותר מכך, לאחר שלא הורה על שום תגובה אמריקנית למתקפת הטילים האיראניים על שדות הנפט אבקיין וחורייס בספטמבר 2019.

אומנם ייתכן שהנהגת סעודיה יעצה לארה"ב שלא להגיב בפעולה מיידית נגד איראן, אולם הזיכרונות מהאדישות שהפגין אובמה כלפי גורלו של נשיא מצרים לשעבר, חוסני מובארק, במהלך ההתקוממויות הערביות ודאי התעוררו מחדש באותו החודש בגורדי השחקים ובארמונות שבמפרץ. כדי להפיג את המתחושות נקטה איחוד האמירויות יוזמה מהירה: היא פנתה לאיראן בעקבות תקיפות הטילים ולאחר פעולות חשאיות אחרות שנעשו נגד ספינות של האמירויות במפרץ. בדיווחים באותה התקופה הועלתה האפשרות שהנהגה באבו דאבי מבועתת מהאפשרות שהיא הבאה בתור שתותקף בטיילים איראניים.

התקיפות על אבקיין וחורייס המחישו בשעתן את גבול הערביות הביטחוניות של ארה"ב ויותר מכך: את גבולות הגישה העסקית של טראמפ להשגת הסכמים. מדינות המפרץ למדו כי בעוד שגישתו של טראמפ לאזור שונה מזו של אובמה, הרי נראה כי לשני הנשיאים מטרה משותפת: להפחית את המעורבות הדיפלומטית והפוליטית של ארה"ב באזור ולהעביר את המעורבות הצבאית לידי גורמים אזוריים. במילים אחרות: מעבר לרעש ולצלצולים ולטקטיקת ההלם שנקט טראמפ מדי פעם, מדיניות ארה"ב בימי שלטונו לא הייתה כה שונה מזו של אובמה.

למרות הציפיות הגבוהות, טראמפ קיים רק מעט מהן במהלך כהונתו. תוכנית השלום שיזם – שכונתה "עסקת המאה" – נפלה באופן לא מפתיע כבר במשוכה הראשונה. אין ספק שהיחסים בין ישראל לאיחוד האמירויות ובין ישראל לבחריין התקדמו בזמן כהונתו בבית הלבן, והצוות סביבו אולי תרם ליצירת סביבה מערכות יחסים כאלה יוכלו לעבור מהזירה הפרטית לזירה הציבורית, אך בסופו של דבר הן קודמו בזכות המנהיגות בירושלים, באבו דאבי ומנאמה, ואילו ריאד השקיפה על התהליך הזה ללא חדווה רבה.

בפועל, במהלך שנות כהונתו של טראמפ בבית הלבן נרשמו הישגים מעטים מאוד בכל הנוגע להשגת תוצאות קונקרטיות מול איראן. מדיניות ה"מקסימום לחץ" אולי לחצה את האוכלוסייה האיראנית, אך לא הצליחה לשכנע את טהראן לשנות את מדיניותה או להיכנס למשא ומתן עם ממשל טראמפ. למעשה, היא העלתה את ההימור, הגדילה את הסיכון לעימות גדול, הגבירה את התדירות של חילופי המהלומות במסגרת נקמות ונקמות שכנגד, והועילה מעט מאוד – אם בכלל – כדי להפחית את השפעתה של איראן באזור.

יש מי שטוענים כי גישת טראמפ הייתה יעילה, ולו באופן חלקי. ההתנששויות במפקד כוח קודס, קאסם סולימאני, ובמפקד כתאאייב חזבאללה, אבו מהדי אל-מוהנדס, בינואר 2020 בבגדאד שיקמו לכאורה את ההרתעה האמריקנית לאחר שאיראן תקפה

בטילים את מתקני הנפט בסעודיה בספטמבר 2019. יתר על כן, ההתנקשות של ישראל במדען הגרעין מוחסן פחריזדה בטהראן בנובמבר 2020 חשפה נקודות תורפה חמורות ביכולות ההגנה של איראן. ובכל זאת, גם פעולות והתנקשויות נוספות, מוצלחות ככל שיהיו, לא יביאו את איראן לשקול מחדש את האסטרטגיה האזורית שלה.

הנשיא ביידן

אין זה מפתיע שמדינות המפרץ חוששות מפני הצפוי להן בארבע השנים הקרובות בעקבות כניסתו של ג'ו ביידן לבית הלבן. הצוות הנכנס של ביידן כבר הבהיר היטב שהוא מעוניין להחיות את הסכם הגרעין, וארה"ב החלה לחדש את הקשרים עם שותפיה המרכזיים באירופה, עם נאט"ו ועם ארגונים בינלאומיים כמו ארגון הבריאות העולמי. במקום להתכונן למלא את תפקיד הגורם המפריע או לזעוק מהצד בארבע השנים הבאות, על מדינות ה-GCC, ובמיוחד על איחוד האמירויות הערביות ועל ערב הסעודית, להתחיל לדבר עם הממשל האמריקני החדש (ועם מדינות אחרות בקבוצת ה-P5+1) ולעבוד באופן קונסטרוקטיבי כדי להבטיח שתפקידה האזורי של איראן יתפוס נתח משמעותי בדיונים המורחבים.

פעולה קונסטרוקטיבית אין פירושה להתעקש שההשפעה של איראן בתימן, בעיראק, בסוריה ובלבנון פשוט תיעלם. זו מטרה לא מציאותית, ואימוץ גישה כזאת פירושו שהשיחות יפלו כבר במשוכה הראשונה. הגישה של משחק סכום אפס כלפי איראן נכשלה שוב ושוב, ולכן על מדינות ה-GCC לפתח גישה הרבה יותר מדויקת, שתבסס על מיפוי ועל תעדוף של האינטרסים שלהן ועל נכונותן לעשות זאת גם מול היריבה האיראנית.

הביטוי "לחלוק את האזור" אולי מעביר צמרמורת בעמוד השדרה של מנהיגי מדינות המפרץ, אולם כמה וכמה אנליסטים וקובעי מדיניות ממדינות ערב שהתראיינו לדוח הקרוב של מכון המחקר צ'טהאם האוס אמרו למחברים סנאם וקיל (Vakil) וניל קוויליאם (Quilliam) שהם מכירים בכך שלטהראן יש אינטרסים לגיטימיים בכמה ממדינות האזור, ובהן עיראק, סוריה ולבנון. האינטרסים האלה הם בתחומי הביטחון (עיראק), הכלכלה (סוריה), הדת והתרבות (עיראק, סוריה ולבנון), ויש לשקול אותם ברצינות במהלך שיחות אזוריות – כאשר אלה יתחדשו. במקביל ישנה הסכמה רחבה שהשפעתה של איראן בתימן ובשטחים הפלסטיניים היא אופורטוניסטית ונחשבת לבלתי לגיטימית.

בעיני כל מדינות ערב וכן בעיני השותפים הבינלאומיים שלהן, הנוכחות והפעילות של ארגוני הפרוקסי שבתמיכת איראן הן איום על הריבונות. אולם השפעות כלכליות, דתיות ותרבותיות נחשבות לפחות חשודות. למעשה, ההשפעה הכלכלית של איראן נתפסת באור חיובי: רואים בה כלי יעיל לחיבור בין צדדים שמכל בחינה אחרת הם

יריבים. התמדה בדרך הזאת עשויה להביא לכך ששיתוף הפעולה הכלכלי ילך ויתחדק. כמובן, נדרשת קפיצת מדרגה כמעט בלתי אפשרית באמון כדי לעבור מהמבוי הסתום הנוכחי, שבו חשיבה בנוסח של משחק סכום אפס היא הסטנדרט המקובל, לעבר נקודה שבה סעודיה ואיראן, לדוגמה, יממנו במשותף פרויקטים. אולם מתן עדיפות לאינטרסים של מדינות ה-GCC ושל איראן באזור וזיהוי נקודות תפנית יעזרו להתחיל את התהליך. לשם דוגמה, איראן רואה בעיראק מדינה קריטית לביטחונה הלאומי, ואילו ערב הסעודית מייחסת חשיבות דומה לתימן, וההבדל הזה כשלעצמו הוא פתח לדיון.

מסקנות

נראה שמערכת היחסים של סעודיה עם ממשל ביידן עומדת לעבור טלטלה בשנים הקרובות. בין היתר יהיו אלה מורשת המלחמה של ריאד בתימן ורצח ג'מאל חשוקג'י שיעיבו על היחסים. כתוצאה מכך יהיה הממשל החדש סלחן פחות מקודמו, במיוחד אם ריאד תנסה להפריע להסכם הגרעין. וושינגטון תצפה למידה רבה יותר של חרטה ושל ציות מכפי שקיבל ממשל אובמה בעבר, והפגיעות המוגברת של ריאד לאיומי איראן צפויה לגרום לה לשתף פעולה.

לעומת זאת, איחוד האמירויות הערביות, אף שאינה פופולרית בקרב הדמוקרטים, עשתה כמה מהלכים, כולל נורמליזציה עם ישראל, שמציבים אותה בעמדת פתיחה טובה יותר מול הממשל האמריקני החדש. עם זאת, שתי המדינות יהיו להוטות לרצות את הממשל החדש כבר בשלב מוקדם ולהפגין תמיכה במדיניות האזורית שלו, ובמיוחד ערב הסעודית, כדי להימנע מגינוי של הקונגרס. ואין נושא טוב יותר להתחיל בו מאשר הסכם הגרעין. ריאד ואבו דאבי יכולות להוכיח את נכונותן בכך שישרטטו באופן יצירתי את צורות ההשפעה האיראנית באזור שהן יהיו מוכנות להסכים להן, ובמקביל יציגו קווים אדומים עבים וברורים שעליהם לא יוותרו בשום אופן.