

שינויים במדיניות החוץ של איחוד האמירויות: ההשפעה על ישראל והמרחב

יואל גוז'נסקי

מדיניות החוץ של איחוד האמירויות, שהתאפיינה בעשור האחרון במעורבות בזירות שונות במזרח התיכון, עוברת שינויים עקב צורך להתאמה לתנאים ונסיבות משתנים. יעדיה נותרו כשהיו – שימור וחיזוק היחסים עם ארצות הברית, וכך גם האיומים ובראשם איראן וטורקיה. אולם, נראה שהגישה האסרטיבית של איחוד האמירויות מפנה את מקומה ליתר פרגמטיות. שינוי זה במדיניות איחוד האמירויות משקף בראש ובראשונה ניסיון להתאימה לזו של הממשל החדש בארצות הברית כלפי סוגיות מרכזיות במזרח התיכון ובראשן איראן, וכן רצון לקזז הפסדים, בעיקר אלו הקשורים לדימוייה של איחוד האמירויות שנפגע עקב מעורבותה בתימן, בלב ויחסייה הקרובים עם ערב הסעודית. גם ההשלכות הכלכליות של מגפת הקורונה, לרבות הירידה במחיר הנפט, הגבירו את הלחצים הכלכליים על איחוד האמירויות ותרמו לצורך להתכנס פנימה. יתכן שהנהגת איחוד האמירויות מבינה שחופש הפעולה שזכתה בו בזמן ממשל טראמפ מצטמצם ועליה להתאים עצמה למציאות המשתנה. מבחינת ישראל נשאלת השאלה עד כמה ניתן לקחת בחשבון את איחוד האמירויות כנדבך מרכזי בחזית מול איראן, ובמיוחד על רקע ההידברות האיראנית-סעודית לבחון את משמעות השינויים המתהווים באזור על הסיכוי לנורמליזציה בינה לבין ערב הסעודית.

מדיניות החוץ של איחוד האמירויות, שהתאפיינה בעשור האחרון במעורבות בזירות שונות במזרח התיכון, עוברת שינויים שעיקרם התאמות לתנאים ונסיבות משתנים. יעדי מדיניות החוץ של הפדרציה נותרו כשהיו – בראש ובראשונה שימור וחיזוק היחסים עם ארצות הברית, וכך גם ההתמודדות עם האיומים – כשאייראן וטורקיה בראש. אולם, הגישה האזורית האסרטיבית של איחוד האמירויות מפנה כך נראה מקום לגישה זהירה ופרגמטית יותר והפניית קשב ומשאבים לסוגיות אחרות, קרי מניסיון לעצב את הסביבה, להתמודדות עמה.

היחס בין אוכלוסייתה של פדרציית איחוד האמירויות (מתוך כ-9 מיליון תושבים רק כמיליון הם אזרחים) לבין עתודות הנפט העצומות שלה (כ-100 מיליארד חביות נפט מוכחות) הופך אותה לאחת המדינות העשירות בעולם במונחי תל"ג לנפש. עושר זה, נוסף לאמביציה מנהיגותית, סייע לאיחוד האמירויות, החוגגת השנה 50 שנות עצמאות, לרכוש לעצמה במהלך השנים תפקיד מוביל בעולם הערבי בתחומים רבים, ביניהם אנרגיה ירוקה, גרעין אזרחי, תעשייה ביטחונית, סייבר וחלל. ובעקבות הטלטלה האזורית, איחוד האמירויות, שגילתה בעבר ריסון ואיפוק בניהול יחסי החוץ שלה ועמדה בצלם של אחרים, חתרה לנסות ולמלא תפקיד של שחקן מפתח במספר זירות באזור. צבאה הקטן, המיומן והמצויד מבין צבאות ערב, היה מעורב בקונפליקטים בתימן, לוב, אפגניסטן וכן במערכה נגד המדינה האסלאמית. היעד של הממשלה באבו-דאבי היה השפעה על עיצוב הסדר האזורי באמצעות הקמת בסיסי צבא, נמלים, תמיכה כספית, מעורבות דיפלומטית, תמיכה בשלוחים וביסוס בריתות, גם אם רופפות.

ועם זאת, באחרונה ניכר שינוי במדיניותה האזורית של איחוד האמירויות: ביטוי בולט לכך הוא הקטנת המעורבות בזירות עימות: הסגת מרבית כוחותיה הקרקעיים מתימן ב-2019, וצמצום מעורבותה הצבאית בלוב החל מ-2020. זאת, לצד המשך מעורבות "בחתומה נמוכה" ותמיכה בגורמים מקומיים בזירות אלו. בראשית 2021 דווח כי הפדרציה מצמצמת את נוכחותה הצבאית גם באריתריאה ובסומלינד שבקרן אפריקה. בראשית 2021 נערכו גם חילופי גברי בצמרת משרד החוץ. שני שרי מדינה חדשים מונו: במקום ד"ר אנוואר גרגאש, דוברת של הפעלתנות האזורית של איחוד האמירויות, מונה שח'בוט בן-נהיאן, השגריר לשעבר בערב הסעודית. עוד מונה ח'ליפה שחין, דיפלומט שכיהן כשגריר בסוריה, טורקיה ואיראן, מה שיכול ללמד על התאמות במדיניות מולן. יתכן שהשינויים קשורים גם בדינמיקה בין האמירויות המרכזיות, דובאי ואבו-דאבי. בהקשר זה: אפשר שגברה השפעתו של מחמד בן-ראשיד אל-מכתום, סגן הנשיא, ראש הממשלה ואמיר דובאי, שלא היה מחסידי האסרטיביות האזורית מבית מדרשו של מחמד בן-זאיד, יורש העצר של אבו-דאבי והשליט בפועל.

ההתאמות במדיניות החוץ של איחוד האמירויות באות לידי ביטוי גם ביחסיה עם בעלת בריתה ערב הסעודית, ועם יריבתה, איראן.

יחסי איחוד האמירויות וערב הסעודית: גוש מדינות המפרץ ממשיך להיות יציב ולהוביל את סדר היום הבין-ערבי. אולם, שתי המדינות המרכזיות – ערב הסעודית ואיחוד האמירויות – נוקטות מדיניות חוץ המנוגדת, לעיתים, לאינטרסים אחת של רעותה. בעשור האחרון שתייהן הובילו תהליכים אזוריים בהם הסיוע לעלייתו של נשיא מצרים, א-סיסי, המלחמה בתימן, שיתוף הפעולה עם ממשל טראמפ והחרם על קטר. כן דווח שמנהיגיהן בפועל, מחמד בן-סלמאן ומחמד בן-זאיד, נהנו מיחסים קרובים ומהשקפת עולם דומה. אמנם בין המדינות התגלעו בעבר מתחים תכופים על רקע סכסוכי גבול בשל מיקום שדות נפט וגז וכן לגבי תפקידי הובלה במרחב הערבי ויבמועצה לשיתוף פעולה במפרץ. אך כלפי חוץ המדינות משדרות "עסקים כרגיל". יתר על כן, טבעי שאף לבעלי ברית יש דגשים ואילוצים שונים המכוונים את מדיניותן כלפי זירות ומדינות שונות, דוגמת הרגישות הסעודית הגדולה הרבה יותר לנורמליזציה מול ישראל. זאת ועוד, איחוד האמירויות החלה כבר ב-2019 נוקטת מדיניות שבלט בה הקו הפייסני כלפי איראן ובמקביל פינתה את מרבית כוחותיה מתימן, בהותירה את ערב הסעודית לבדה במערכה מול החות'ים. איחוד האמירויות פנתה גם לחידוש היחסים עם משטר אסד צעד בו מבקשת ריאד ככל הנראה לנקוט כעת. ובנוסף, הסכם הפיוס עם קטר, שנחתם בינואר 2021, סימל שינוי במדיניות הסעודית, למרות התנגדות מסוימת מצד איחוד האמירויות שמצידה עדיין רואה בקטר ובאסלאם הפוליטי איום.

יחסי איחוד האמירויות ואיראן: בראיית הפדרציה, איראן היא האיום המרכזי ליציבות האזורית אך היא מקפידה לשמור על יחסי מסחר תקינים עמה עקב היות איראן שותפת סחר חשובה שלה. לפני פרישת הנשיא טראמפ מהסכם הגרעין עם איראן היה היקף הסחר בין איחוד האמירויות לאיראן כ-13 מיליארד. ב-2016 הותירה איחוד האמירויות את נציגותה באיראן פתוחה לאחר שמדינות ערביות רבות סגרו את נציגותיהן באיראן בעקבות ההתקפות על הנציגויות הסעודיות באיראן. ב-2019 פנתה איחוד האמירויות לדיאלוג מול איראן, לאחר ההתקפות האיראניות על כלי שיט במפרץ החל ממאי 2019. הצעד האמירתי נעשה מתוך חשש לפגיעה איראנית, מחד גיסא, לצד ספק לגבי המחויבות האמריקאית לביטחונה מאידך גיסא, לאור היעדר התגובה האמריקאית

להתקפות. במקביל הצהירה הפדרציה על פינוי כוחותיה מתימן, שם נשאה בעיקר נטל הלחימה הקרקעי נגד המורדים החותיים הנתמכים על ידי איראן. מגמת הפיוס כלפי איראן נמשכה וכללה חתימה על מזכר להידוק התיאום בתחום השיט, הפשרת כספים של משקיעים איראנים בבנקים באיחוד האמירויות, ביקורים של בכירים מאיחוד האמירויות באיראן והעברת סיוע רפואי לאיראן על רקע מגפת הקורונה. אמנם איחוד האמירויות מודאגת מהמגעים בין ארצות הברית לאיראן בנושא החזרה להסכם הגרעין, שמא יגבירו את השפעתה האזורית של איראן, אך היא עשויה להרוויח מהסרת הסנקציות מעל איראן שכן אז יתרחב היקף הסחר ביו המדינות.

משמעויות לאזור ולישראל

הצורך של איחוד האמירויות לערוך התאמות במדיניותה נובע בראש ובראשונה מחילופי הגברי בארצות הברית והמדיניות שנוקט הנשיא ג'ו ביידן ביחס לסוגיות מרכזיות ובראשן איראן, וכן מהכרה במגבלות כוחה ורצון לקזז הפסדים, בעיקר אלו הקשורים לדימוייה שנפגע עקב מעורבותה בתימן ויחסיה הקרובים עם ערב הסעודית. יתכן כי הנהגת איחוד האמירויות מבינה שחופש הפעולה שזכתה בו בזמן ממשל טראמפ מצטמצם ועליה להתאים עצמה למציאות המשתנה. ההשלכות הכלכליות של מגפת הקורונה, לרבות הירידה במחיר הנפט, הגבירו את הלחצים הכלכליים על איחוד האמירויות ותרמו גם הם לצורך לחשב מסלול מחדש ולרצון להתכנס יותר פנימה.

צמצום הנוכחות הצבאית של איחוד האמירויות בזירות שונות במרחב אינה מצביעה על זניחת יעדיה של מדיניות החוץ שלה, אלא שיתכן שמעתה היא תפעל באמצעים שונים. למשל, בתימן היא נותרה מחויבת לבדלנים בדרום, שולטת על מליציות וקבוצות חמושות ובמקביל משתפת פעולה עם ארצות הברית במאבק באל-קאעדה בחצי-האי ערב. בנוסף, למרות או בשל צמצום מעורבותה הצבאית בלוב, אבו-דאבי הידקה את שיתוף הפעולה הביטחוני שלה עם יוון מול שאיפותיה האזוריות של אנקרה. מכאן, שאיחוד האמירויות צפויה להמשיך ולנסות ולהשפיע בשלל אמצעים על הכיוון שבו צועד המרחב הערבי. אולם, חלק מ"הפרויקטים" האזוריים שהייתה מעורבת בהם בשנים האחרונות - החרם על קטר, המלחמה בתימן והמלחמה בלוב - לא נחלו הצלחה רבה. במקביל גברו האיומים מצד איראן בעוד ממשל ביידן מגלה עניין רב בדיאלוג עם איראן ובפרט בחזרה להסכם הגרעין. יוזכר כי שינויים במדיניות איחוד האמירויות ניכרו עוד טרם כניסת ביידן לבית הלבן, והם צפויים להימשך במהלך כהונתו, בשנים הקרובות.

הבנת הכיוון המדיני בו צועדת איחוד האמירויות חשוב לישראל לא רק בשל היותה מדינת מפתח מבחינה מדינית, כלכלית וצבאית במזרח התיכון, אלא גם משום שהיא מתווה דרך לאחרות. לדוגמא, איחוד האמירויות מקדימה לרוב את ערב הסעודית בתמרונים המדיניים שהיא עורכת – בהקשר זה ניתן לראות את המגעים האחרונים בין איראן לערב הסעודית, שהגיעו לאחר דיאלוג איראני-אמירתי וכן את הרומן המתהווה כעת בין ריאד לדמשק. לכן, על ישראל לקחת בחשבון שינוי אפשרי במקומה של איחוד האמירויות כנדבך בחזית מול איראן, במיוחד על רקע בקיעים נוספים המתגלים בחזית זו ובראשם ההידברות האיראנית-סעודית. בעידן של בריתות נזילות והחלפת נאמנויות על ישראל, להיות קשובה לשינויים המתהווים ולבחון האם וכיצד יושפע עקב כך, למשל, המשך תהליך הנורמליזציה, בעיקר אך לא רק עם הסעודים.