

הזירה האזורית: חינוך ומחנאות לצד דטנט ושיתופי פעולה

אלדד שביט, אופיר וינטר, יואל גז'נסקי, עודד ערן, גליה לינדנשטראוס, רמי דניאל, ירון שניידר, יורם שוייצר וקובי מיכאל



המלצות



השיניים האזוריים יוצרים הזדמנויות למינוף היתרונות היחסיים של ישראל • הרחבת השיח הביטחוני בהקשר האיראני, בלי להתנותו בהרחבת שיתופי פעולה • מיקוד השיח גם בסוגיות שבלב סדר היום העולמי, ובראשן סוגיית האקלים

מגמות



דטנט אזורי ודינמיקה של קידום שיתוף פעולה • צמצום מעורבותה של ארצות הברית באזור • ניכרת השפעת שינויי האקלים ומשבר הכלכלה העולמי • הידוק הקשרים הכלכליים של מדינות האזור עם ישראל

המגמה העיקרית בזירה המזרח-תיכונית היא של 'דטנט אזורי'. לאחר שבשנים האחרונות התאפיינה המערכת האזורית במאבקים בין המחנות השונים (השיעי, הסוני-פרגמטי, האחים המוסלמים והג'האדיסטים) על ההגמוניה, במהלך 2021 ניכר שינוי בדפוסי הפעולה במזרח התיכון. בעיקר בלטה דינמיקה שתכליתה קידום של שיתוף פעולה, שלא נראתה כמוה באזור כבר שנים רבות, והיא אינה תואמת את קווי החלוקה בין המחנות. ערב הסעודית ואיראן מנהלות שיח, בין היתר בתיווך עיראק; איחוד האמירויות הערביות סיימה את מעורבותה במלחמות בתימן ובלוב וכן שופרו יחסיה עם איראן, סוריה וטורקיה; לאחר שלוש שנים של חרם הסתיים הסכסוך בין קטר לבין איחוד האמירויות, ערב הסעודית, בחריין ומצרים; ירדן מקיימת דיאלוג עם איראן ועם בשאר אל-אסד נשיא סוריה, ואילו טורקיה מגלה עניין בשיפור יחסיה עם איחוד האמירויות, מצרים, ערב הסעודית וישראל. זאת ועוד, איחוד האמירויות ובחריין פעלו לפיתוח קשריהן הפומביים עם ישראל במסגרת 'הסכמי אברהם', ומצרים הגיעה ביוזמתה תהליך להידוק היחסים הכלכליים עם ישראל, וכן פועלת עם ירדן לפתרון משבר האנרגיה בלבנון. על ישראל לעמוד על המשמעויות של הדיאלוגים האזוריים, לנצל את הפתיחות האזורית המסתמנת כדי להרחיב את הקשרים שהתפתחו במסגרת 'הסכמי אברהם' ולפעול ליצירת קשרים נוספים.

מגמת הנורמליזציה נמשכת גם מעבר לתחום הכלכלי-מסחרי, אך נותרו סוגיות השנויות במחלוקת; ערב הסעודית ממשיכה לסגל את הציבור לפתיחות רבה יותר מול ישראל

צמצום מעורבותה של ארצות הברית באזור: המאיץ העיקרי של מגמת הדטנט האזורי הוא ההבנה כי ארצות הברית מממשת הלכה למעשה את המדיניות של הנשיאים האחרונים, ומתרגמת את השינוי בסדרי העדיפויות ואת הצורך להתמקד בהתמודדות עם סין לצעדים קונקרטיים. הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן הייתה ההוכחה הניצחת עבור המדינות במזרח התיכון כי הנשיא ג'ו ביידן מיישם את המדיניות שלפיה ארצות הברית מושכת ידיה מ"מלחמות מיותרות" ואינה מתכוונת להשקיע קשב ומשאבים במאבקים שאינם בלב האינטרס האמריקאי. ניכר כי בקרב מנהיגי האזור חלחלה הכרה בכך שגם אם עודם נשענים על ארצות הברית, נדרשת מציגים הערכות מחודשת כדי להתמודד בעצמם – רצוי תוך שיתוף פעולה הדדי – עם אתגרים חיצוניים ופנימיים.

השינוי במדיניות האמריקאית משפיע גם על תפיסתן של המדינות באזור את האיום מכיוון איראן. במסגרת זו מובאת בחשבון האפשרות כי איראן וארצות הברית יחזרו להסכם הגרעין, או לחלופין המשא ומתן יקרוס ואיראן תמשיך לפתח את יכולותיה הגרעיניות. זאת ועוד, לאור ההערכה כי הממשל האמריקאי לא יגן על האינטרסים של בעלות בריתו במזרח התיכון, גבר מצידן הצורך – סביר להניח שבעידודה של ארצות הברית – לבחון אם שיח מקרב עם איראן עשוי לשכך מתיחויות עימה. זאת גם אם מוקדם עדיין להעריך אם המגעים עם איראן יביאו לפתרון מחלוקות ארוכות שנים.

תרשים 1: גורמים מעצבים

יציקת תכנים
ל'הסכמי אברהם'



צמצום המעורבות ושינוי
סדרי העדיפות של
ארצות הברית באזור



האתגרים הכלכליים והסביבתיים
על רקע שינויי האקלים ומשבר
הקורונה מחייבים הרחבה של
שיתופי הפעולה



פיתוח שיח מקרב עם
איראן בניסיון לשכך
מתיחויות עימה



אפגניסטן תמשיך להיות בסיס אימונים לייצוא טור?
לוחמי טליבאן לאחר השתלטות הארגון על המדינה
צילום: REUTERS/Stringer

שיתוף פעולה בין המדינות הסוניות, למרות מחלוקות ביניהן, צפוי לשפר את יכולתן להתמודד עם האתגרים מצד איראן. את ההתקרבות בין מדינות המחנה האסלאמיסטי למחנה הפרגמטי יש לראות גם על רקע כרסום שחל בשנה האחרונה בכוחו של האסלאם הפוליטי כאלטרנטיבה לסדר האזורי הקיים, עקב פילוג גובר בקרב תנועת האחים המוסלמים המצרית וכישלון האלקטורלי של המפלגות האסלאמיסטיות בתוניסיה ובמרוקו.

השפעות כלכליות-אקלימיות: באזור הולכת ומשתרשת הבנה כי היכולת להתמודד עם אתגרים כלכליים וסביבתיים מחייבת הרחבה של שיתוף הפעולה. זאת על רקע הגידול הדמוגרפי, האבטלה הגוברת – בעיקר של הדור הצעיר – והשפעות שינויי האקלים. הפיכתן של מדינות, בראשן לבנון ובמידה מסוימת גם עיראק, למדינות כושלות מציפה את המודעות בקרב השליטים אשר לצורך לבנות יכולות שיסייעו למדינות להתמודד עם אסונות סביבתיים דוגמת בצורת, שמוערך כי יגברו בשנים הקרובות.

תרשים 2: מגמת דנטע אזורי



תמונת מצב במדינות האזור

(לבנון, סוריה, ואיראן נדונות בהרחבה בפרקים אחרים)



מדיניות החוץ המצרית הושפעה ב־2021 מכמה גורמים מעצבים: ראשית, יצירת ערך עבור ממשל ביידן, שהומחש בתיווך ובמעורבות המצרית בתהליך ההסדרה והשיקום ברצועת עזה, בפעולות שתכליתן ייצוב המצב בלוב, בסודאן ובלבנון ובהשתתפות בהתמודדות עם משברי האקלים והאנרגיה העולמיים. מהלכים אלה נועדו לגייס את וושינגטון לעמוד לצד קהיר במשבר סכר התחייה עם אתיופיה ולרכך את ביקורת הממשל בנושאי זכויות אדם. שנית, שכנו הסכסוכים בין מצרים לטורקיה ולקטר, וקהיר ודוחה אף החליפו שגרירים. שלישית, טיפוח שיתופי פעולה אזוריים בתחום הכלכלה. בהקשר זה, מצרים פעלה לקידום ברית "הלבנט החדש" עם ירדן ועיראק, שבמרכז פיתוח בתחומי הכלכלה, התעבורה והאנרגיה, בד בבד עם חתירה להרחבתה האפשרית גם ללבנון ולסוריה.

סדר היום הכלכלי של מצרים הקרין לחיוב גם על קשריה עם ישראל והנראות הציבורית שלהם. מגמת ההתקרבות ניכרה במפגש הפסגה שנערך בין הנשיא עבד אל־פתח א־סיסי וראש הממשלה נפתלי בנט בשרם א־שיח', בביקור פומבי ראשון של ראש ממשלה ישראלי במצרים מזה כעשור וכן בביקורי שרים משני הצדדים (שרי החוץ, המודיעין והאנרגיה), שנועדו לקדם את היחסים בין המדינות בנושאי הגז, הסחר, התיירות והתעופה. זאת ועוד, ישראל ומצרים הסכימו על עדכון הנספח הצבאי להסכם השלום מ־1979 באופן המתיר למצרים הצבה קבועה של כוחות משמר גבול ברפיח.



הדיאלוג האסטרטגי בין ישראל לירדן חיוני לביסוס ההבנה לצרכיה של ירדן ולניסיון לשלבה ביוזמות חיוניות כלפי הפלסטינים וגם לצמצום הביקורות על ישראל

בשנה החולפת גברה הביקורת הפנימית על המשטר. פרשיות וביניהן "הקשר" של הנסיך חמזה נגד אחיו למחצה, המלך עבדאללה, התקפה אישית על המלך בפרלמנט וחשיפת הונו הפרטי של המלך נשאו אומנם אופי אישי. עם זאת הן נדונו גם כביקורת על כשלי הממשלה בטיפול במגפת הקורונה ובהשלכותיה הכלכליות. הביקורת התייחסה גם לרפורמה המוצעת בשיטת הבחירות, אשר נתפסת על ידי השבטים ככוונה להחליש את כוחם.

מצבה הכלכלי של ירדן מדאיג ביותר. עוד טרם התפרצות גל הקורונה המחודש צפו המוסדות הבינלאומיים צמיחה בשיעור נמוך משני אחוזים ב־2022. מצוקת המים תימשך ועלולה להחרף הביקורת על הממשלה (שקרוב לוודאי תרצה לממש את מזכר ההבנות בהקשר זה עם ישראל מוקדם ככל האפשר).

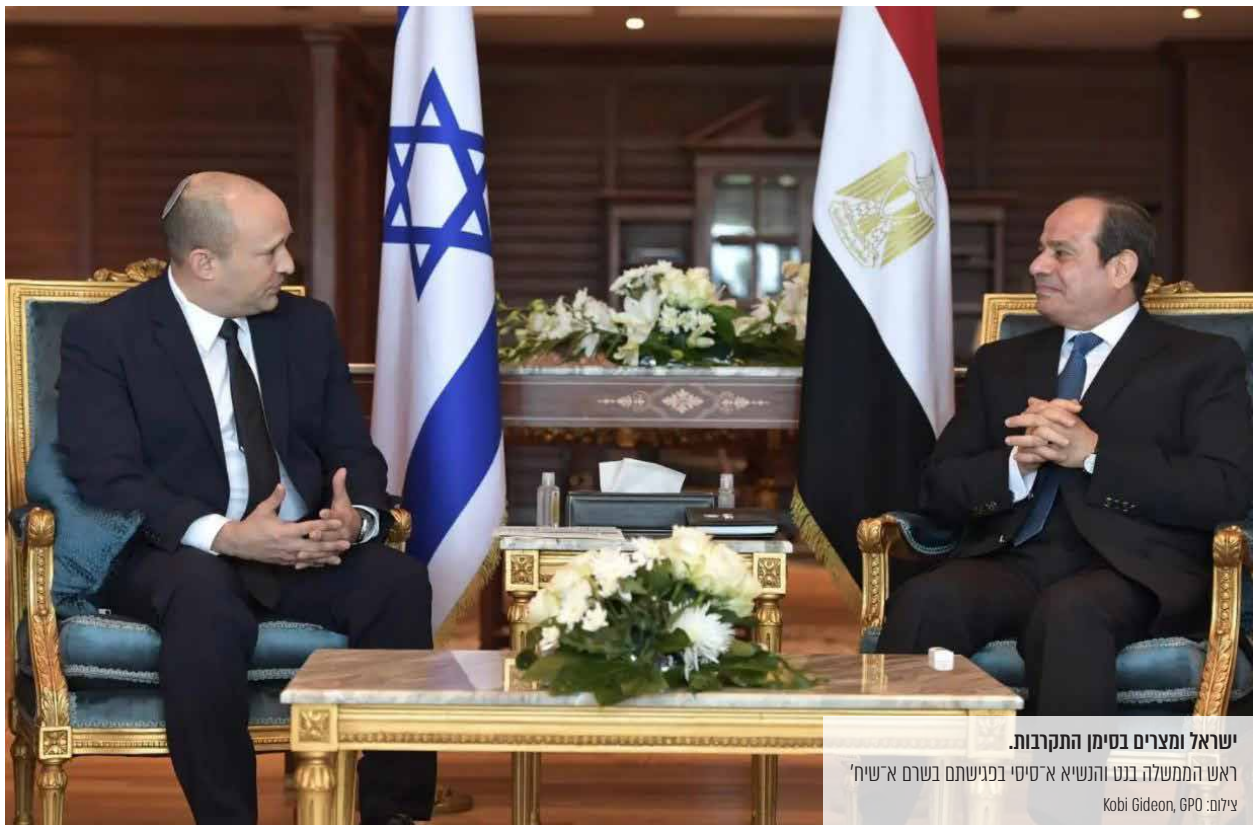
בנושאי חוץ ימשיך המלך עבדאללה לפעול בכל האפיקים, קרי לדבוק בתיאום המוחצן עם הפלסטינים ובכלל זאת ניסיון למסד קשר עם רצועת עזה, ובמקביל לשמור על שיתוף פעולה תועלתני עם ישראל, לחזק את שיתוף הפעולה המדיני-כלכלי עם עיראק ועם מצרים ולהמשיך בדיאלוג שנפתח ב־2021 עם משטר בשאר אל-אסד בסוריה ועם איראן.

הדיאלוג האסטרטגי בדרג המדיני הבכיר ביותר בין ישראל לירדן חיוני לביסוס ההבנה לצרכיה של ירדן ולניסיון לשלבה ביוזמות חיוניות כלפי הפלסטינים, וגם לצמצום הביקורת הפנימית הרשמית והציבורית על ישראל, שמלבה פעילות עוינת נגד ישראל בירושלים וביהודה ושומרון.



ערב הסעודית ומדינות המפרץ

מדינות המפרץ ממשיכות להוות מרכז כלכלי-מדיני אזורי. השנה החולפת עמדה בסימן התאמת המדיניות לממשל בידן וניסיון לזכות בנקודות בווינגטון במגוון דרכים, בהן באמצעות הנושא הסביבתי. בראייתן של מדינות המפרץ, מדיניות ארצות הברית נרפית ומעידה על רצון להפחית את המעורבות במזרח התיכון. לכן נמשך הגידור האסטרטגי מול סין ורוסיה גם בהיבטים העלולים לאתגר את ישראל.



ישראל ומצרים בסימן התקרבות.

ראש הממשלה בנט והנשיא א-סיסי בפגישתם בשרם א-שיח'

צילום: Kobi Gideon, GPO



השלכות השינוי במדיניות האמריקאית על תפיסת האיום האיראני.

שיחות יוניה בין איראן למעצמות

צילום: EU Delegation in Vienna/Handout via REUTERS

האפשרות שב־2022 ייחתם הסכם בין המעצמות לאיראן מחייבת בראייתן להיערך למאמץ דיפלומטי אזורי לשיכוך מתחים שבמרכזו דיאלוג עם איראן, הגם שהסיבות לעיונות בין הצדדים נותרו בעינן. החשש מהתחזקות איראן מחד גיסא והתבססותה כמדינת סף גרעיני – עם הסכם או בלעדיו – והתרחקות ארצות הברית מהאזור מאידך גיסא עלולים להאיץ בערב הסעודית את בחינת האופציה הגרעינית. המשך העלייה במחירי הנפט יאפשר ב־2022 להפחית מעל האזרחים את הנטל הכלכלי ולהעניק סיוע חוץ.

מגמת הנורמליזציה בין איחוד האמירויות ובחריין לבין ישראל נמשכת גם מעבר לתחום הכלכלי-מסחרי, אך נותרו סוגיות השנויות במחלוקת וביניהן הנושא הפלסטיני והיחסים עם איראן. ערב הסעודית, הרגישה ביותר להחצנת הקשר עם ישראל, ממשיכה לסגל את הציבור לאפשרות של פתיחות רבה יותר מול ישראל.

בשנה הקרובה צפוי להימשך השיפור במעמדו של יורש העצר מוחמד בן סלמאן בעולם, הגם שלשלטונו יש עדיין התנגדות פנימית. שליטתו בכל גופי הביטחון תסייע לו לדכא התנגדות ואולי אף למלוך לפני מות אביו. הוא צפוי לגלות פרגמטיות רבה יותר בשאלת היחסים עם ישראל והסיוע הסעודי לפלסטינים.



עיראק

ההתפתחות המשמעותית ביותר בעיראק ב־2021 הייתה הפתעת הבחירות לפרלמנט: תבוסת המועמדים הפרו־איראנים (שאיבדו כשני שלישים מכוחם). המיליציות הפרו־איראניות סירבו להשלים עם תבוסתן, ובעקבות זאת החרף המשבר הפנימי בין המיליציות לממשלה בבגדאד. הביטויים לכך היו עימותים אלימים בין תומכי המיליציות למנגנוני הביטחון וניסיון התנקשות (באמצעות רחפני תופת) בראש ממשלת עיראק מסטפא כאזימי, שמאז כניסתו לתפקיד פועל לעצירת פעילותן של המיליציות.

בעקבות זאת ניכר ניסיונו של המשטר האיראני לרסן את המיליציות הפועלות בחסותו ולהתערב במגעים להרכבת הקואליציה החדשה. במציאות הפוליטית בעיראק, שנתיים לאחר התפרצות גל מחאה נגד המעורבות האיראנית, היכולת של איראן להכתיב מהלכים בבגדאד מוטלת בספק ועומדת למבחן. הממשל האמריקאי מצידו אינו חותר להיות מעורב בעיצוב המציאות בעיראק אלא להתנתק ממעורבות ישירה. הערכה זו מצטרפת לרושם השלילי שנוצר בעקבות הנסיגה האמריקאית המהירה מאפגניסטן.



טורקיה

ההתפתחויות המרכזיות בטורקיה ב־2021 היו בעיקר בזירה הפנימית, ובפרט ירידת ערכה של הלירה הטורקית בכמחצית, מה שהגביר את האינפלציה. התנגדות הממשלה להעלאת הריבית אך מחמירה את הבעיות הכלכליות, הבאות לידי ביטוי בירידה בתמיכה בנשיא טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן ובמפלגת הצדק והפיתוח, באופן המעמיד בסימן שאלה את יכולתו הוא וזו של הגוש שבראשות מפלגתו לנצח בבחירות לנשיאות ולפרלמנט, המתוכננות ל-2023. בעוד שנת 2020 אופיינה במדיניות חוץ אסרטיבית מצידה של אנקרה, בשנת 2021 ניכרו מאמצים לשפר את היחסים עם מספר מדינות באזור ובכללן איחוד האמירויות, מצרים, ערב הסעודית וישראל. את רצונה של טורקיה לנרמל את יחסיה עם מדינות האזור אפשר להבין גם על רקע הניסיון להיחלץ מבידודה

ולהחליש את הציר הנגדי, שצמח מולה בתגובה למדיניותה הפרובוקטיבית, וכן על רקע הצורך הגובר בהשקעות זרות עקב המצב הכלכלי המידרדר.

מבחינת יחסי ישראל-טורקיה נמשכת מגמת האיתותים מצד אנקרה בדבר שיפור היחסים, לצד תמיכתה המוחלטת בעמדות פלסטיניות. הרכיב הבעייתי ביותר מבחינת ירושלים הוא התמיכה הטורקית בחמאס ומתן אפשרות לפעילי התנועה לקיים בשטח טורקיה פעילות לוגיסטית-צבאית. אף שספק אם ממשלת ישראל בהרכבה הנוכחי יכולה לקדם בהקשר הפלסטיני יוזמה שתהיה מספקת בעיני הטורקים, חזרה למשא ומתן עם הפלסטינים, אם תהיה כזו, תוכל לסייע לניתוב יחסי ישראל-טורקיה לאפיקים חיוביים יותר.

ארגונים לא־מדינתיים

השנה נמשכה מגמת הירידה בפעילותם של דאע"ש, אל־קאעדה ושותפיהם, שאובחנה מאז הבסתה הצבאית של 'המדינה האסלאמית' בשנת 2019. האירוע הבולט שצפוי להשפיע על התפתחות הטרור בשנים הקרובות הוא הנסיגה הצבאית האמריקאית מאפגניסטן. לא ברור אם אפגניסטן תשוב להוות בסיס אימונים ליצוא טרור משטחה למדינות האזור ולמערב, או שמא הטאליבאן הפיק לקחים מהמכה הקשה שהנחיתה עליו ארצות הברית בשלהי 2001, והוא יימנע מלאפשר פעילות כזו.

ישראל נדרשת למעקב מקרוב אחר התפתחויות ואפשרות לתפניות שליליות בזירת אפגניסטן ובפעילות דאע"ש ושותפיו במרחב זה ובאזורים האחרים שבהם פועלים דאע"ש, אל־קאעדה ושותפיהם, בדגש על אפריקה. בהקשר זה ראוי שישאל תמשיך למנף את יכולותיה בתחום המודיעין והסיכול של תשתיות והתארגנויות הג'האד העולמי לצורך העמקת קשריה עם מדינות האזור והעולם.

המלצות

המזרח התיכון ממשיך להתאפיין בחוסר יציבות של המשטרים. זאת על רקע בעיות יסוד (כלכלה, דמוגרפיה) המשתלבות עם ציבור צעיר מובטל ומתוסכל (בין היתר על רקע תכנים ברשתות החברתיות) והמדוכא תחת רודנות משטרית. ברקע – המשך ההתמודדות של מדינות האזור עם תופעת הג'האד העולמי והרדיקליזם, התקדמותה של איראן בתוכנית הגרעין וחתרנותה האזורית, ותחושת ערעור הביטחון בנוכחות האמריקאית באזור.

כל אלה, בצד המאבק המחנאי המוכר (שיעים-סונים למשל), עוררו שינוי במאפייני השיח ובהתנהלות של המדינות והשחקנים האזוריים. ניתן להעריך כי שנת 2022 עשויה להתגלות כשנת התבססות השינוי המסתמן בדינמיקה האזורית. גם אם המשקעים



התרחקות ארצות הברית מהאזור עלולה להאיץ בערב הסעודית את בחינת האופציה הגרעינית.

יורש העצר הסעודי, מוחמד בן סלמאן

צילום: Bandar Al Jaloud - Royal Palace / ABACAPRESS.COM

הבסיסיים בין המחנות השונים שרירים וקיימים, הרי השינויים בזירה העולמית ובראשם נשיאותו של ביידן, לצד הסכנות מבית, מכתבים סדר יום שונה מבעבר. בה בעת מתבקשים זהירות וזמן נוסף כדי להיטיב להבין לאן מועדות פני האזור ולבחון עד כמה התפתחויות לא צפויות ישפיעו על מגמת השינוי המסתמנת באזור.

■ בעיות היסוד כמו גם השינויים בארכיטקטורה האזורית מזמנים לישראל הזדמנות ואף צורך גובר בהעמקת מעורבותה האזורית וחיזוק השפעתה למטרת קידום ביטחונה. זאת תוך מינוף יתרונותיה היחסיים בתחום המדע והטכנולוגיה וכן מינוף דימויה הפרואקטיבי ומעמדה בארצות הברית. בהקשר זה, על ישראל לנצל את הדינמיקה ואת הפתיחות האזורית, שהתבלטו בשנה האחרונה, כדי להרחיב את הקשרים שהתפתחו במסגרת 'הסכמי אברהם' ולפעול ליצירת קשרים נוספים. חשיבות מרובה נודעת למיקוד השיח עם מדינות אלה, נוסף על הידוק הקשרים הכלכליים, וגם לקידום שיתוף פעולה בסוגיות המצויות בלב סדר היום העולמי, בדגש על מים, סביבה ואנרגיה. זאת הן בערוצים ממשלתיים והן מול גורמים אזרחיים. יש לקדם שיתופי פעולה במסגרות אזוריות על בסיס 'הסכמי אברהם' ומעבר להם, למשל בפורום הגז של מזרח הים התיכון (EMGF) ובאיחוד למען הים התיכון (UFM), שישראל לא השקיעה בו בשנים האחרונות משאבים חרף עיסוקו בהיבטים הנמצאים בלב סדר היום העולמי.

■ חשוב שישראל וידידותיה באזור ימשיכו לקיים שיח ביטחוני בהקשר האיראני, אך מבלי להתנות הקשר זה בתחומי שיתוף פעולה ושיח אחרים.

■ יש להקדיש תשומת לב מיוחדת להמשך המגמה החיובית שהסתמנה ב־2021 ביחסים בין ישראל לחלוצות השלום – מצרים וירדן. הנסיבות וסדרי העדיפויות האזוריים המשתנים לחיוב עשויים לאפשר לצדדים לקדם מיזמים שבעבר התקשו לקדם. בהיבט הפלסטיני, יש לחתור להבנות עם מצרים וירדן לגבי הכלת חמאס וחיזוק הרשות הפלסטינית.

