

המערב והאביב הערבי¹

עודד ערן

הקדמה

האירועים בעולם הערבי בשנת 2011 מכונים "האביב הערבי" ויש להם פוטנציאל לחולל שינוי שיהיה דומה בגודלו למה שהתחולל במזרח אירופה בעקבות קריסת ברית המועצות והמשטרים הלווייניים שלה. במבט אופטימי אפשר לומר שהאירועים באזורנו עשויים להיות פתיחתו של תהליך שיהפוך את "התנגשות הציביליזציות" בנוסח הנטינגטון לנמנעת.

ההמונים שיצאו השנה להפגין בבירותיהן של מדינות ערב, ובטהרן בשנת 2009, הבהירו היטב את מצוקותיהם בתחום זכויות האדם, החירויות הפוליטיות, שקיפות המשטר והמצוקות החברתיות-הכלכליות. תביעותיהם מצטברות לסדר יום עמוס, רב-שנתי ותלוי במימון בהיקף עצום. בלא התגייסות מסיבית של המוסדות הפיננסים והכלכלים הבינלאומיים, המדינות המתועשות והמדינות מפיקות הנפט והגז (בייחוד אלו שבמזרח התיכון) ספק אם יהיה אפשר למנף את ה"אביב הערבי" בתהליך נמשך, לתוצאה הדומה לזו המשתקפת היום במזרח אירופה יותר משני עשורים אחרי נפילת חומת ברלין.

לרוע המזל הצטלבה פריצתו של "האביב הערבי" עם משברים נמשכים, כלכליים ומדיניים, בקרב שני הגושים העיקרים במדינות המתועשות – ארצות-הברית והאיחוד האירופי (יותר ממחצית מדינות ה-G-8, שהיא ההתארגנות הפורמלית למחצה של המדינות המתועשות). גם יפן נקלעה למצוקה בשל אסון טבע עם השלכות כלכליות קשות. בארצות-הברית גברה הביקורת הפנימית על גידולו המהיר והמדאיג של החוב הלאומי. האיום שיוון ואולי גם מדינות נוספות בגוש היורו תיקלענה לחדלות פירעון העמידה את האיחוד האירופי בפני אחד המשברים הקשים ביותר מאז הקמתו. הצורך להפנות לרשותן של המדינות המצויות במצוקה סכומים של מאות מיליארדי אירו (110 מיליארד אירו ליוון בלבד ב-2010) מצמצם במידה ניכרת את יכולתו של האיחוד האירופי להעמיד תקציבים משמעותיים לצרכים החורגים מאלו המוקצים למדינות האיחוד עצמו. משבר האירו לא רק שלא

ד"ר עודד ערן הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

נפתר אלא שצפויה בו החמרה. גם בתחום המדיני, הפנימי והבינלאומי, התנאים בשני עברי האוקיאנוס האטלנטי אינם מבושרים טובות מנקודת הראות של יכולתם של ארצות-הברית ושל האיחוד האירופי להתגייס למאמץ האדיר הנדרש כדי להשיג הצלחה בניצול המצב הנוכחי בחלק ממדינות ערב ליצירת תהליך היסטורי מהפכני. ארצות-הברית נכנסת לרבע האחרון של כהונתו הנוכחית של הנשיא אובמה כאשר הרפובליקנים שולטים בבית הנבחרים ומאיימים למנוע יוזמות של הבית הלבן, בעיקר בנושאי מדיניות חוץ, המצריכים תקציב ניכר. האיחוד האירופי, על אף אמנת ליסבון שבמסגרתה הוקם שירות החוץ שלו, לא הצליח לכונן מסגרת אפקטיבית, ולא נראה שבעתיד הקרוב יחול שיפור ניכר שיאפשר למוסד אירופי מרכזי בתחום מדיניות החוץ והביטחון לעצב מדיניות אירופית עם חזון ומעוף.

המציאות שעמה צריך להתמודד "המערב"

1. השימוש בכוח לדיכוי הפגנות

עשרות שנים נטה המערב להתייחס בסלחנות כלפי הדיכוי, האלים לפעמים, של זכויות אדם וזכויות פוליטיות ברוב מדינות ערב. על-פירוב הוסברה סלחנות זו בהיותם של המשטרים בעלי-ברית של המערב, אף שהסבר זה אינו תופס במקרה של הפגנות ההמונים, ההרג וההתאכזרות למפגינים האיראנים בעת הבחירות שם בשנת 2009, מעשים שזכו לביקורת מילולית רפה של מדינות אירופה ושל ארצות-הברית. ההתקוממויות במדינות ערב עוררו במדינות המערב תגובות שונות ממקרה למקרה, ואלה משדרות מסר של מוסר כפול ומשולש, של אינטרסים הגוברים על שיקולים מוסריים ושל נקיטת פעולה קיצונית כלפי המשטרים העריצים רק אם אין מחיר כלכלי או מדיני לפעולה כזאת.

החלטת מועצת הביטחון 1973 בדבר יצירת "אזור ללא טיסות" בשמי לוב התקבלה רק לאחר שאושרה הסכמת הליגה הערבית להחלטה כזאת, והדבר מובן בהיבט הפוליטי, אך אין בכך כדי להעביר מסר של מוסריות. בעת שהתקבלה החלטת מועצת הביטחון 1973 (17 במרס 2011) לא היה מספר ההרוגים בלוב, להערכת מרבית המקורות, גבוה משמעותית ממספר ההרוגים בערי סוריה עד סוף יוני 2011. ולמרות זאת לא נראתה תכונה בליגה הערבית. במועצת הביטחון רק מתחילות שתי חברות קבועות, בריטניה וצרפת, לפעול לקבלת החלטה דומה בנוגע למצב בסוריה, אבל רוסיה וסין הבהירו שלא יתמכו בהחלטה כזאת היות שהמצב בסוריה, לדעתן, אינו מהווה סכנה לשלום העולם. הודעת הסיכום של מדינות ה-G-8 מציינת רק, ש"אם הרשויות בסוריה לא תענינה לקריאה זו [להפסקת השימוש באלימות] אנו נשקול צעדים נוספים.² לעומת זאת התעלמו ארצות-הברית ומדינות אירופה כמעט לגמרי מכניסת כוחות של סעודיה אל בחריין כדי לסייע למשטר לדכא את ההפגנות שיזמו בעיקר השיעים, שהם רוב באוכלוסיית

המדינה. גם בתימן, שבה כבר גבה מאבק המתקוממים נגד שלטונו של הנשיא עלי עבדאללה צאלח מאות קורבנות, לא נשקלת בשלב זה התערבות צבאית, והקהילה הבינלאומית עומדת מן הצד. בנאומו המרכזי עד כה בנושא, אמר הנשיא אובמה כי החשש לטבח המוני בלוב וקיומו של מנדט לפעול, גרמו לארצות-הברית לשתף פעולה עם בעלות-הברית בנאט"ו במבצע בלוב.³ הוא לא הסביר מדוע בסוריה הסתפקה ארצות-הברית בסנקציות ובקריאה להסתלקותו של הנשיא אסאד, תוך שהוא מבטיח לו רק אתגרים מבפנים ובידוד מחוץ לסוריה.

תמיכתה הבלתי-מסויגת של ארצות-הברית בסילוקו המהיר של הנשיא מובראכ עוד תהדהד זמן רב באזור, ובייחוד במשטרים שנשענו עד כה על ההנחה שארצות-הברית לא תאפשר את הפלתם. נטישתו המהירה של מובארכ בידי ארצות-הברית תרמה בין השאר להחלטת סעודיה לשגר כוחות לבחריין⁴ ולנכונותה של המועצה לשיתוף פעולה במפרץ (Gulf Cooperation Council) לשקול לצרף לארגון שתי מדינות ערביות שגם בהן השלטון הוא מלוכני, ירדן ומרוקו. צעדים אלה נועדו לעבות את יכולתן הצבאית של מדינות המפרץ עקב החשש הגובר מהחלל העלול להיווצר כשתושלם יציאת כוחות ארצות-הברית מעיראק, ונוכח סימנים גוברים להירתעות ארצות-הברית משימוש בכוח נגד המשך הפעילות הגרעינית-צבאית של איראן.

נכון לסוף יוני, המבצע הצבאי "מגן מאוחד" (unified protector) שמנהלת נאט"ו, נמשך כבר שלושה חודשים, ומשטרו של קדאפי עומד על כנו. במנדט שהציב לעצמו הארגון אמנם לא נאמר שהיעד הוא הפלת המשטר, אבל הואיל והארגון מאשים את המשטר בהמשך דיכוי האוכלוסייה הרי יש בכך הודאה חלקית שהמבצע טרם השיג את יעדו. שרי הביטחון של המדינות החברות החליטו במפגשם ב-8 ביוני 2011 להאריך את המבצע עד סוף ספטמבר 2011.⁵ לאחר יותר מ-4,500 גיחות התקפיות (נכון ל-21 ביוני) נוצר מעין תיקו בין הכוחות הנאמנים למשטר לבין כוחות המתקוממים כאשר כל צד שומר על עמדותיו, וכוחות נאט"ו מצליחים להזרים אספקה וסיוע בעיקר לאזור העיר בנגאזי.

המערב לא הוציא ולו אזהרה אחת בדבר שימוש בכוח כלפי המשטר בדמשק, ואפשר לייחס עובדה זו להעדר הזמנה או מנדט מהליגה הערבית ובעקבותיהם החלטה של מועצת הביטחון. אבל יש להניח שגם לו התמלאו תנאים אלה הייתה נאט"ו מתקשה לקבל החלטה על שימוש בכוח. בסוף יוני 2011 הסתפקו שרי החוץ של האיחוד האירופי באיום של הרחבת הסנקציות כלפי אישים סורים וחברות סוריות, הקשורים לצעדי הדיכוי, ותו לא. מבחינה זו אין לוב מדגימה את הכלל אלא את היוצא מן הכלל, שכן לא היה צפוי "מחיר" לפעילות הצבאית בדמות פגיעה של לוב באינטרסים חיוניים של ארצות-הברית ושל חברות נאט"ו אחרות, ועובדה היא שעד כה לא היו לכוחות נאט"ו אבדות בנפש או בציוד.

2. התנאים הכלכליים – חברתיים

כבר לפני פרוץ ההתקוממויות בעולם הערבי היו נתוני הבסיס הכלכליים באזור מן הגרועים בעולם. הצמיחה הכלכלית הריאלית באזור בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת הגיעה לשלושה אחוזים לעומת ארבעה אחוזים וחצי בכלכלות המתעוררות. בשנים 1980 – 2010 היה הגידול בתמ"ג לנפש במזרח התיכון חצי אחוז בלבד לעומת שלושה אחוזים בכלכלות המתפתחות.⁶ הצפי לצמיחה בשנת 2011 השתנה בעקבות האירועים, להוציא את המדינות מפיקות הנפט והגז במפרץ הפרסי. הצפי עתה הוא צמיחה של 3.6 אחוזים בלבד בממוצע לכל האזור בשנת 2011, ירידה של שליש מההערכה הקודמת.⁷ הירידה מוסברת בהקטנה בהכנסות מתיירות (במצרים ובתוניסיה סקטור התיירות היווה בשנת 2010 ו-16 אחוזים מהתמ"ג, בהתאמה), הפרעות לפעילות הכלכלית השוטפת ונפילה בהשקעות בעקבות עליה באי-הוודאות הפוליטית ועקב הגידול הצפוי בגירעון התקציבי.⁸ לעומת צמיחה של 5.2 אחוזים במצרים בשנת 2010, הצפי ל-2011 הוא אחוז אחד בלבד. לחצים אינפלציוניים גדלים ועלייה דרמטית במחיריהם של מוצרי מזון מיובאים יחמירו את המצב.

לטווח הקצר והבינוני ההשלכות הכלכליות של האביב הערבי הן חמורות. המשך ההתקוממויות רק יסבך את המצב ואת היכולת להתמודד עם ההשלכות הפוליטיות. ענפים רבים, כגון בנייה, תיירות והסקטור הפיננסי עלולים להיפגע לטווח ארוך. בטווח הקצר עלולות ממשלות זמניות וממשלות חדשות לנקוט אמצעים פופוליסטיים, כגון סבסוד מוצרי מזון והעלאת שכר עבודה בשירות הציבורי,⁹ ולא להעלות מסים לצורך הקטנת הגירעון התקציבי, ולפיכך התמונה הכוללת המתקבלת היא של משבר כלכלי מתמשך.

קרן המטבע הבינלאומית מעריכה את הצרכים הפיננסיים להתמודדות עם מכלול הבעיות של מדינות האזור מייבאות הנפט ב-160 מיליארד דולר לשנים

2011–2013,¹⁰ והיעד העיקרי הוא יצירת יציבות כלכלית

מרבית עד הבשלתן, ולו החלקית, של הרפורמות הפוליטיות, הכלכליות והחברתיות. בעבור הקהילה הבינלאומית, ובייחוד בעבור ארצות-הברית, האיחוד האירופי ויפן, הצרכים האלו הם נטל כמעט בלתי-אפשרי לנוכח מצוקותיהן הכלכליות.

ארצות-הברית מחקה עד כה מיליארד דולר מהחוב של מצרים והתנתה זאת בכך שממשלת מצרים תשקיע את הסכום הזה ביצירת מקומות עבודה, ותערוך במיליארד

דולר נוספים למלוות שתוכל מצרים לגייס בשוק העולמי. כן נתנה ארצות-הברית לזרוע הממשלתית Overseas Private Investment Corporation אפשרות להעניק

לטווח הקצר והבינוני
ההשלכות הכלכליות של
האביב הערבי הן חמורות.
המשך ההתקוממויות
יסבך את המצב ויקשה
על היכולת להתמודד עם
ההשלכות הפוליטיות

עד שני מיליארד דולר סיוע בסיסי לסקטור הפרטי באזור. בפגישתו עם עבדאללה מלך ירדן ב־17 במאי 2011 הסכים הנשיא אובמה להעניק לירדן מיליארד דולר וכן 50,000 טון חיטה (כ־5 אחוזים מהצריכה השנתית, או קרוב ל־17.5 מיליוני דולרים במחירי מאי השנה).¹¹

במפגש הפסגה בדוויל, צרפת, החליטו מנהיגי ה־G-8 להעמיד באמצעות הבנקים לפיתוח (בעיקר הבנק האירופי להשקעות והבנק האירופי לשיקום ופיתוח, הפועל בארצות מזרח אירופה) "יותר מ־20 מיליארד דולר" לתוניסיה ומצרים עד 2013. יש להניח שהמדובר במלוות, שכן בנקים אינם עוסקים בדרך כלל במענקים. ממשלת צרפת, כמארכת מפגש הפסגה של ה־G-8, הודיעה על מענק של 185 מיליוני אירו לסיוע תקציבי לממשלת תוניסיה ועוד סיוע של 425 מיליון אירו לשיקום כלכלי למדינה הזאת. כמו כן העניקה צרפת 650 מיליון אירו למצרים, לצורך שיקומה הכלכלי.¹² לקראת הפסגה בדוויל החליט האיחוד האירופי להעניק לארצות האזור 1.24 מיליארד אירו, נוסף על סיוע בסך חמישה מיליארד אירו שעליו כבר הוכרז בעבר.¹³

הסכומים שהוצגו עד כה רחוקים מהסכום השנתי שהצביעה עליו קרן המטבע הבינלאומית לצורך השיקום הכלכלי של כלכלות האזור, ומכאן חשיבותן של מדינות ערב המפיקות נפט וגז ביצירתה של חגורת ההצלה והמנוף לשינויים באזור. הפרדוקס הוא, שמדינות אלה נדרשות לסייע לתהליך שאינן מעוניינות בו כלל, והן נקלעות לדילמה – לסייע או להיראות מפקירות את האוכלוסיות הערביות במצוקה.

מהפרסומים בנושא עולה, שסעודיה העבירה למצרים ארבעה מיליארד דולר במענקים, מלוות "רכים" והפקדות בבנקים מצריים.¹⁴ קרן המטבע העולמית

חשיבותן של מדינות ערב
המפיקות נפט וגז –
ביצירתה של חגורת
ההצלה לשינוי פני האזור.
הפרדוקס הוא, שמדינות
אלה נדרשות לסייע
לתהליך שאינן מעוניינות
בו כלל

העמידה לרשות מצרים שלושה מיליארד דולר ל־12 חודשים, לסיוע לשיקום הכלכלי וליצירתם של מקומות עבודה. בצמוד להודעתה של הקרן על העמדת הסכום היא הודיעה על כוונתה של ממשלת מצרים להעלות את המס על בעלי ההכנסות הגבוהות, לסייע למפעלים קטנים ובינוניים (SME's–Small and medium enterprises) לא להטיל מס ערך מוסף, לבטל סובסידיות ולנקוט צעדים נוספים, אף שהקרן שותפה לדעתה של ממשלת מצרים, כי בשלב זה אין אפשרות ליישם את כל הרפורמות.¹⁵

נשיא הבנק העולמי הודיע ב־24 במאי 2011 על

נכונותו של הבנק להעמיד שישה מיליארד דולר לסיוע למצרים ולתוניסיה. משתמע מהודעתו, שסיועה של קרן המטבע הוא חלק מהסכום.¹⁶ סעודיה העניקה לירדן 400 מיליון דולר במזומן כדי להקטין את הגירעון בתקציבה, שגדל בצורה

ניכרת, בעיקר כתוצאה של עליית מחירי האנרגיה.¹⁷ היא גם הקימה קרן של 20 מיליארד דולר לייצובן של עומאן ובחריין, ואין היא מסתירה את כוונתה לחזק את המונרכיות הערביות.¹⁸

הסכומים שאוזכרו אינם מתקרבים לאומדן הצרכים; לפי הערכתה של קרן המטבע, הסכומים הדרושים גבוהים מ־50 מיליארד דולר לשנה למשך שלוש שנים, אך מהווים הוכחה לנכונותה של הקהילה הבינלאומית להתגייס למשימה. ואולם הצינורות השונים שדרכם יתועל הסיוע והעדר אמצעי בקרה והכוונה לגבי חלק מהסיוע, למשל הסיוע הסעודי, מעוררים שאלות בדבר יעילותו. במיוחד עולה השאלה, האם הוא אכן יסייע ליצירת מקומות עבודה, והאם ניצולו יהיה שקוף לציבור יותר ממה שהיה בעבר. ראש ממשלת קנדה סטפן הרפר נתן ביטוי לספקות אלה בהצהירו בשולי פסגת ה־G-8 כי ארצו לא תתרום משאבים וכספים בנוסף על חלקה במוסדות הפיננסיים הבינלאומיים משום שכך הם יכולים לפקח על השימוש הנאות בכספים.¹⁹ הכספים מסעודיה, כ־25 מיליארד דולר, שמרביתם ניתנים כמענק וכזריקה ישירה לתקציבים, ודאי שאינם מותנים ברפורמות. לפיכך אין לפתח ציפיות רבות לשינוי מהותי בטווח הקצר, שינבע מהסיוע המערבי־הערבי למשטרים הערביים שבמדינותיהם אירעו ההתקוממויות. יש להניח שמורא ההפגנות ישפיע, לפחות בטווח המידי, על שיפור בשקיפות פעילותם של המשטרים, על הורדת רמת השוחד ועל הפחתת הבזבז. בלא פיקוח הדוק וצמוד יותר מבעבר של מוסדות בינלאומיים, ספק רב אם סיוע החירום יאריך את ימי החסד.

הקונספציה המערבית לטווח ארוך

1. הסיוע הכלכלי

בעוד שבטווח הקצר הצליחה הקהילה הבינלאומית לגייס סכומי כסף נכבדים, אף שעדיין אינם מגיעים לסכום הנדרש ואף שאין ודאות שהם יסייעו לקידום המטרות שאליהן שואפים מאות אלפי המפגינים בעולם הערבי וממשלות המערב, הרי לטווח הארוך אין למערב תשובה מספקת. בין שהניצוץ שהצית את ההתקוממויות בשנת 2011 היה ניצוץ איראני – ההפגנות ההמוניות נגד המשטר לאחר הבחירות באיראן ב־2009 – ובין שזה היה האזרח הטוניסאי ששם קץ לחייו במחאה על התעמרות המשטר, המכנה המשותף הוא המחאה כנגד עריצות השלטון המרכזי, דיכוי זכויות הפרט והניוון הכלכלי־החברתי. בכמה מקרים הצליחו המתקוממים לסלק את השליטים, אולם ברור שהצלחתם הגדולה היא בהנחת בסיס חדש לרב־השיח הפוליטי במזרח התיכון, שבו מעורבים האזרח עצמו, השלטון המרכזי הזמני וזה שיחליפו לאחר הבחירות במדינות השונות, והחברה האזרחית על כל מגזריה, ובכלל זה אמצעי התקשורת, ששאבו עידוד וחיזוק מנכונותו של האזרח להתעמת עם השלטון.

כל אלה מעוררים סימני שאלה רבים: איך לשמור על הישגי האביב הערבי כך שהוא אכן יביא את השינויים והרפורמות ויקבע אותם לטווח הארוך? מה הרלוונטיות של תהליכים דומים (לפחות חיצונית) שהתחוללו למשל במזרח אירופה או בדרום אמריקה? מה חשיבותן של מדינות המערב בתהליכים אלה נוסף על תמיכתן הכספית? האם מסוגלות מדינות ערב, ודאי אלה המייבאות מקורות אנרגיה, לעמוד בנטל החובות? מהו הקשר בין התהליכים הפוליטיים לבין השינויים והרפורמות המדיניות? האם יש קשר ישיר בין הצורך לייצר קרוב ל-100 מיליון מקומות עבודה בעשור הקרוב לבין הצלחתן של רפורמות מדיניות? משום התלות הגוברת של כלכלות המזרח הרחוק במקורות האנרגיה של המזרח התיכון, האם אפשר לכוון שילוב כלכלי משולש בין הכלכלות המייבאות אנרגיה במזרח התיכון ובמזרח הרחוק לבין הכלכלות המייצרות אנרגיה במזרח התיכון? עד כה, התפישה שעומדת מאחורי תגובת המערב רחוקה מלתת מענה ברור לשאלות אלו ואחרות. בחלק גדול מן השאלות התחבטו הן ארצות-הברית, הן האיחוד האירופי והן המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים, שחלקם כבר הוזכרו כאן, כבר לפני תחילתן של ההתקוממויות. אלה רק האיצו את הדיון והגבירו את הלחץ למצוא תשובה אסטרטגית.

בנאומו במאי 2011, לא תרם הנשיא אובמה רבות לדיון. הוא אמנם ציין שלא רק שאלות פוליטיות דחפו את ההמונים לרחוב, ובסופו של דבר נקודת המפתח היא הדאגה לאוכל ולמשפחה. המעבר לדמוקרטיה תלוי בהרחבת הצמיחה והרווחה כדי שהכול ייהנו ממנה. נוסף על הצעדים המידיים, שהוזכרו לעיל, לא הציע הנשיא פתרונות כלשהם לטווח הארוך. שר האוצר ושרת החוץ של ארצות-הברית היו קונקרטיים יותר בפנייתם לעמיתיהם לפני שהתכנסה פסגת ה-G-8 בדויל.²⁰ השרים האמריקנים אימצו את סדר העדיפויות של המוני המתקוממים כפי שהם הבינוהו: יציבות פיננסית; חיזוק הסקטור הפרטי; צמצום השחיתות; יצירת מקומות עבודה; המשך האינטגרציה של השווקים המקומיים עם הכלכלה האזורית והגלובלית.

ארצות-הברית הציעה במכתב זה לשותפותיה להמיר את החובות של מצרים בהשקעות בכלכלת מצרים, וכאמור היא אף פעלה ברוח זאת. האמריקנים גם הציעו שהבנק האירופי לשיקום ופיתוח יופנה לפעילות גם במזרח התיכון, ואכן מדינות ה-G-8 אימצו את ההמלצה. האמריקנים גם חזרו לרעיון של הגדלת הסחר הפנים-אזורי בציינם שהוא בשיעור של פחות מעשירית מהסחר הכולל של האזור. בנקודה זו מציעה ארצות-הברית, "כפי שחברות באיחוד האירופי היוותה תמריץ בעל עוצמה לשינויים הכלכליים במרכז אירופה ובמזרח אחר המלחמה הקרה, כך גם הסיכוי להשתתף בכלכלה אינטגרטיבית ודינאמית ייצרו כוח רב-עוצמה לרפורמות במזרח התיכון ובצפון אפריקה".²¹ אין לפרש אמירה זו

אלא כ"כהזמנה" לאיחוד האירופי לשלב את מדינות ערב במרחב הכלכלי האירופי (European Economic Area).

האיחוד האירופי אכן מתלבט בשאלת יחסיו עם המזרח התיכון וצפון אפריקה לפחות מאז תחילת שנות התשעים של המאה הקודמת. ההתלבטות נובעת מתלותן של מדינות האיחוד במקורות האנרגיה במזרח התיכון, מהשלכות של אייציבות באזור על אירופה בשל הקרבה הגיאוגרפית, מן הרצון למלא תפקיד בתהליך המדיני כחלק מתהליך בנייתה של היכולת המדינית-הביטחונית של האיחוד ומתהליכי ההגירה הבלתי-חוקית מצפון אפריקה לאירופה. בשלושת העשורים האחרונים יצר האיחוד האירופי שלוש מסגרות בנסותו לפתור את שאלת יחסיו עם האזור: תהליך ברצלונה משנת 1995, מדיניות השכנות האירופית מ-2004 והאיחוד למען הים התיכון מ-2008. כל המסגרות נועדו לתת תשובה לעדיפויות האירופיות תוך כדי חסימת האפשרות לאינטגרציה כלכלית מלאה וודאי לחברות מלאה (אף שמרוקו הביעה עניין בכך). האיחוד האירופי הציע לכונן אזור סחר מלא ים-תיכוני והסכמי אסוציאציה, המאפשרים סחר חופשי והשתתפות בתוכניות אירופיות מסוימות. ועם זאת דרש האיחוד האירופי משותפותו הים-תיכונית רפורמות פנימיות, כלכליות, פוליטיות, ומשפטיות כולל קירוב החקיקה בהן לחקיקה האירופית.

תהליך העיון מחדש במדיניות האיחוד האירופי כלפי השכנים מדרום-מזרח החל לפני פרוץ ההתקוממויות, אך אלה הקנו לו משנה חשיבות. ב-25 במאי 2011 יצא מסמך משותף של אגף ההרחבה בנציבות האיחוד האירופי והממונה על קשרי החוץ באיחוד, הגברת קתרין אשטון.²² מחברי המסמך מודים, שעד כה נכשל האיחוד בהשגת רפורמות פוליטיות במדינות השכנות, ובעקבות האירועים יש צורך בגישה חדשה לחיזוק השותפות בין האיחוד לבין השכנות. העיקרון שינחה את האיחוד, לפי מסמך זה, הוא התניית הסיוע האירופי

בהתקדמות בבניית הדמוקרטיה ושלטון החוק: "ככל שמדינה תתקדם במהירות רבה יותר ברפורמות הפנימיות כך היא תקבל יותר סיוע מהאיחוד האירופי". בהמשך קוראים מחברי המסמך לגישה זו. more for more. האיחוד האירופי גם מאיים לכאורה בביטול ההטבות במקרה של נסיגה והחמרה במצב זכויות האדם והזכויות הפוליטיות. המסמך אמנם מרבה בניסוחים חיוביים, כגון "תגובה שאפתנית לשינויים המרשימים המתחוללים בדרום אגן

עד כה נכשל האיחוד בהשגת רפורמות פוליטיות במדינות השכנות, ובעקבות האירועים יש צורך בגישה חדשה לחיזוק השותפות בין האיחוד לבין השכנות

הים התיכון", או "השותפות תהיה מקיפה ורחבה", אך המסקנה המתבקשת היא, שהמסגרות והמכשירים שהשתמש בהם האיחוד האירופי ביחסיו עם המדינות השכנות שופצו אך לא שוננו מהותית. אין פסול בגישה של "יותר בעבור יותר",

אך זו לא תבטיח את שרידותן של הרפורמות השונות גם אם תאומצנה, ואת צמיחתה של מנהיגות דמוקרטית ואחראית. הדגם האירופי אינו מושלם והוא לא מנע לחלוטין תופעות של שחיתות או כישלונות כלכליים, אך הוא שיפר לאין ערוך את המצב ששרר בחלק מהמדינות החברות טרם הצטרפותן. לשם אימוצן של הרפורמות במדינות ערב ושימורן לטווח הארוך, רצוי שמדינות ערב השואפות לרפורמות אלה תאמצנה את החקיקה האירופית במגוון תחומים. התמריצים לכך והרצון לעמוד בתקנים אירופיים יבואו משורת הצעדים הכלכליים שאותם מציע האיחוד האירופי במסמך המצוין. אבל התמריצים החשובים ביותר, שאינם מופיעים במסמך, הם הנכונות האירופית להסתכן ולגלות פתיחות שעד כה לא התגלתה. החקלאות, למשל, היא עדיין יסוד חשוב בכלכלת המדינות השכנות. אף שבטווח הארוך חייבות מדינות המזרח התיכון למצוא תחליפים, הרי בטווח הקצר והבינוני על האיחוד האירופי לגלות פתיחות גדולה יותר בנכונות לקלוט תוצרת חקלאית ממדינות אלה. השינוי המהותי לא פחות הוא בנכונות לעודד אימוץ חקיקה אירופית והתנהלות על-פי תקנים אירופיים על-ידי שילוב המדינות השונות בתהליך האירופי של הכנת החקיקה, אם כי לא בהחלטה על החקיקה (Decision-shaping לעומת decision-making) בתחומים שבהם האיחוד האירופי והמדינה השכנה החליטו לעשותו לתחום של שיתוף פעולה. שיתוף פקידות בכירה ואפילו שרים מהמדינות השכנות בתהליכים פנים-אירופיים יגביר את נכונותם לפעול על-פי סטנדרטים גבוהים ומשופרים יותר. הדבר אמור גם בשיתוף פרלמנטרים מהמדינות השכנות בתהליכי חקיקה בפרלמנט האירופי. בדרך זו תיווצר תחושת הבעלות המשותפת (Joint Ownership) ותתבטל התחושה שממנה מבקשים מחברי המסמך האירופי להימנע – של כפייה ושל הכתבה אירופית.

הסיוע הכספי למדינות, שבהן מתחולל מאבק לשינוי ולרפורמות, לא יוכל לבוא בשלב זה מאירופה. הוא חייב להתנהל בעיקר על-ידי המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים, כדי שינוצלו בדרך השקופה והיעילה ביותר. ועם זאת, לאיחוד האירופי יש תפקיד מרכזי בעיצוב פניהם של המשטרים החדשים כדי שהם יתמידו במימוש ציפיותיהם של מי שהקריבו את חייהם ברחובות טריפולי, קהיר ודמשק. כדי לעמוד במשימה זו חייב האיחוד האירופי לפתור דילמות, כגון הניגוד בין הרצון לסייע לבין אינטרסים של מדינות או קבוצות לחץ באיחוד, או היכולת לפרוץ מסגרות נוקשות שבאמצעותן פועל האיחוד האירופי.²³

המסמך של מדינות ה-G-8 על האביב הערבי הוא מצד אחד חזרה על הרכיבים המרכזיים שהופיעו במסמך האיחוד ובמכתב שרת החוץ ושר האוצר של ארצות-הברית לעמיתיהם; ומן הצד האחר זו הבטחה של המדינות המובילות בכלכלה העולמית ובתמיכת המוסדות הפיננסיים המובילים.²⁴ התהליך רק התחיל והוא, כפי שאמר הנשיא אובמה בנאומו ב-19 במאי, יימשך תקופה ארוכה. גם למדינות

ערב מפיקות הנפט והגז מלבד מסעודיה וגם לאיחוד האירופי עוד יהיה זמן די והותר כדי להגיע למה שמסמך הסיכום של ה-G-8 קורא "שינוי אסטרטגי בגישה ובפעילות של הקהילה הבינלאומית".

הדיאלוג עם הכוחות הפוליטיים המתקוממים

הן ארצות-הברית והן מדינות האיחוד האירופי קיימו כבר בעבר מגעים עם גורמים אופוזיציוניים במדינות ערב. ההתקוממויות בארצות ערב במחצית הראשונה של שנת 2011 נתנו גושפנקא בינלאומית למגעים גלויים עם כוחות מתמרדים, למשל בלוב. נציגי המדינות העומדות בקשר עם המועצה הזמנית הלובית (Transitional National Council) שהוקמה בסוף פברואר 2011, נפגשים איתה לעתים קרובות ורואים במועצה זו את "הגוף הלגיטימי של העם הלובי".²⁵ מדינות אלה מעניקות למועצה זו סיוע כספי ואף רוכשות נפט המופק באזור שבשליטת הכוחות המורדים בלוב. תופעה מעניינת היא ההחלטה של מדינות ערב המפיקות נפט להתגייס לסייע למועצה הזמנית. התהליך כלפי לוב שהחל בהחלטת הליגה הערבית ונמשך בהזמנה למעשה של החלטת מועצת הביטחון 1973, עבר שלב כאשר כונית וקטר העבירו – הראשונה 180 מיליון דולר והשנייה 100 מיליון דולר – למועצה הזמנית הלובית. האביב הערבי יצר תקדים שאת משמעויותיו עדיין קשה להעריך, של שיתוף פעולה בין מדינות המערב לבין מדינות ערב נגד משטרים ערביים (קבוצת המדינות הקשורה למתרחש בלוב, שהתכנסה באבו דאבי, עסקה גם במצב בתימן). מחד גיסא אפשר לומר שמדובר במדינות שוליות בליגה הערבית כמו לוב ותימן ואין לראות במתרחש בהן תקדים למצבים דומים במדינות אחרות, למשל בסוריה; מאידך גיסא, מדינות ערב נותנות ידן לסילוק שליטים על רקע בעיות פנימיות (שלא כמו בשנים 1990–1991, שאז הן שיתפו פעולה עם ארצות-הברית במלחמת המפרץ הראשונה בעקבות פלישת עיראק וכיבוש כונית). שיתוף הפעולה הזה ודאי אינו מושתת על זהות ערכים, שכן המשטר בכונית למשל אינו נחשב משטר דמוקרטי, כי אם על אינטרסים מזדמנים, ואולי בכך חולשתו וזמניותו. מבחן מעניין בהקשר זה יהיה רצון ויכולת של השותפות המערביות והערביות ליצור קשר דומה לזה שנוצר בלוב גם עם המתמרדים בסוריה.

ההתקוממויות בארצות ערב נתנו גושפנקא בינלאומית למגעים גלויים עם כוחות מתמרדים, למשל בלוב

הערות

- 1 השימוש במונח "מערב" נעשה בהעדר מונח טוב יותר להגדרת גוש המדינות שמשני עברי האוקיאנוס האטלנטי.
- 2 הודעת הסיכום של ה-G-8: "Renewed Commitment for Freedom and Democracy," May 26-27, 2011, <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/the-2011-summit/>

- declarations-and-reports/declarations/renewed-commitment-for-freedom-and-democracy.1314.html
- 3 נאום הנשיא אובמה ב־19 במאי 2011; ראו אתר הבית הלבן.
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>
- 4 הנשיא אובמה גילה בנאומו ב־19 במאי 2011 הבנה לצורך של בחריין להתגונן מפני החתרנות האיראנית אך ביקר אותה על פגיעתה בזכויות האזרח ובקריאה הלגיטימית לרפורמות.
- 5 "NATO and Partners Will Stay the Course on Libya," June 8, 2011. אתר נאט"ו.
האתר מספק נתונים מפורטים על סוגי הפעילות הימית והאווירית ופעילות הסיוע ההומניטארי של הארגון. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_75194.htm
- 6 דוח קרן המטבע העולמית שהוגש לפסגת ה־G-8 ב־27 במאי 2011; *Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity*.
<http://www.imf.org/external/np/g8/pdf/052711.pdf>
- 7 דוח הבנק העולמי, מאי 2011; *MENA Facing Challenges and Opportunities*.
http://siteresources.worldbank.org/MENAEXT/Resources/EDP_MNA_2011.pdf
- 8 במצרים הצפי הוא לגירעון של 9 אחוזים בשנים 2011 – 2012, ובירדן – 6.2 ו־5.2 אחוזים בהתאמה. ראו שם.
- 9 שבע ממשלות ערביות לפחות עשו זאת באחרונה. תשע ממשלות העלו את הסובסידיות למוצרים בסיסים. דוח הבנק העולמי, שם.
- 10 הדוח מ־27 במאי 2011. חלוקה שווה של סכום זה בשלוש שנים משמעה, לפי הערכה, למעלה מ־50 מיליארד דולר. <http://www.imf.org/external/np/g8/pdf/052711.pdf>
- 11 הודעת הבית הלבן מ־18 במאי 2011 *Fact Sheet: Economic Support for the Middle East and North Africa*. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/18/factsheet-economic-support-middle-east-and-north-africa>
- 12 הודעת הנשיאות הצרפתית של ה־G-8 מ־27 במאי 2011, כנספח להודעת הסיכום: "The 'Deauville Partnership': Helping the Arab Countries in Their Transition to Free and Democratic Societies," <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/live/news/the-deauville-partnership-helping-the>.1323.html
- 13 "A New and Ambitious European Neighbourhood Policy," May 25, 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/643>
- 14 הודעת מוחמד חוסיין טנטאווי, ראש המועצה המצרית הזמנית, Middle East News, May 24, 2011.
- 15 ההודעה מניחה כי הסיוע של קרן המטבע הבינלאומית הוא חלק מהסכום הנ"ל <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11216.htm>
- 16 World Bank press release 2011/500/EXT, May 24, 2011, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22922288~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>
- 17 סוכנות רויטרס, 3 ביוני 2011.
- 18 דברי הנסיך וליד בן־טלאל אל־סעוד למערכת ה־ניו יורק טיימס, 27 במאי 2011. http://www.nytimes.com/2011/05/28/world/middleeast/28saudi.html?_r=1
- 19 ציטוט מדבריו ב־CBC News, 27 במאי 2011.
- 20 המכתב מיום 25 במאי 2011 התפרסם באתר מחלקת המדינה, משרד הדובר. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/05/164252.htm>

- 21 שם.
- 22 European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, COM(2011) 303, May 25, 2011, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A New Response to a Changing Neighbourhood*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf נוסח
- מקוצר למסמך זה – MEMO/11/342, May 25, 2011, *A New and Ambitious European – Neighbourhood Policy*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/342&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- 23 ראו: Katarzyha Pelizynska-Nalecz, *Democratization in the Neighborhood: Noble Declarations and unavoidable dilemmas*, May 20, 2011. <http://www.euractiv.com/en/enlargement/democratisation-neighbourhood-noble-declarations-unavoidable-dilemmas-analysis-505000>
- 24 Declaration of the G-8 on the Arab Spring, G-8 Information Centre, May 26-27, 2011. <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/live/news/declaration-of-the-g8-on-the-arab-springs.1316.html>
- 25 דברי שרת החוץ של ארצות-הברית הילארי קלינטון בתדרוך ב־9 ביוני 2011. ראו: אתר מחלקת המדינה של ארצות הברית – <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/06/165351.htm>