

ההתקוממויות בעולם הערבי והשלכותיהן על ישראל

מרק הלר

מאפיינים כלליים

גל המחאות, ההפגנות העממיות וההתקוממויות, שנושא את הכינוי "האביב הערבי", אשר פרץ בטוניסיה בשלהי שנת 2010 והתפשט על פני חלקים גדולים של העולם הערבי, הוליד בתורו גל של ניתוחים והשערות ביחס להתפתחויות עתידיות. ניתוחים אלה התמקדו בעיקר בגורמים המשותפים למה שנראה כסטייה חדה מהיציבות או הפסיביות שאפיינו את הפוליטיקה המזרח־תיכונית במהלך העשורים הקודמים. כמו כן התמקדו ניתוחים והשערות אלה בהשלכות האפשריות של האירועים האלה על האזור כולו.

במקום להמשיך לעסוק בנושאים שכבר נדונו, התמקדה קבוצת העבודה של המכון למחקרי ביטחון לאומי בהשלכות האפשריות של מה שמכונה 'האביב הערבי' עבור ישראל, על בסיס הנחות עבודה אחדות ביחס לטבעה של התופעה. הראשונה שבהן היא שעל אף כמה קווי דמיון משותפים, ההתקוממויות באזור אינן תופעה העשויה מקשה אחת. כפועל יוצא מכך, הכללות מעטות בלבד הן בעלות תוקף אוניברסלי. ההכללות שיוצרות תהודה רחבה נוגעות לביטוי שניתן לרגשות עממיים, ליכולת התקשורתית והארגונית המוגברת שרכשו מתנגדי המשטר הודות לשימוש בטכנולוגיות מודרניות (רשתות חברתיות), וכן הן נוגעות להורדת מחסום הפחד.

ההנחה השנייה – מקורות התסיסה שבאו לידי ביטוי בהפגנות עממיות אינם מוגבלים רק לדחיית השלטון הרודני, אלא כוללים מרכיבים פוליטיים/פסיכולוגיים (שלילת כבוד האדם, כעס לנוכח השחיתות הנרחבת, תחושה של קיפוח אישי

ד"ר מרק הלר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבוסס על ממצאי קבוצת העבודה בנושא 'האביב הערבי', כפי שהוצגו בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 29-30 במאי 2012. בקבוצת העבודה השתתפו: בנדטה ברטי, שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, מרק הלר וענת קורץ. עודד ערן סייע בגיבוש המלצות מדיניות.

וכללי, כלומר, אתני או עדתי), וגורמים כלכליים /חומריים (קיפאון כלכלי או חלוקה לא-הוגנת של פרות הצמיחה הכלכלית). יחד עם זאת, התמהיל המדויק של גורמים אלה שונה בכל מדינה, כיוון שלכל אחת מהמדינות מאפיינים היסטוריים, פוליטיים, חברתיים, תרבותיים, כלכליים ודמוגרפיים הייחודיים לה.

ההנחה השלישית – משמעותם של מקורות שונים של אי-שביעות רצון ושאיפות מגוונות, היא שבמקרים רבים, חיזוקו של "כוח העם" אינו מקביל בהכרח לדמוקרטיזציה; לעיתים "כוח העם" בא לידי ביטוי בביסוס זהויות קבוצתיות/קולקטיביות "אותנטיות", או אפילו טיפוח של 'חזונות אחרית-הימים' במקום המאבק לחירויות הפרט, ולפיכך יוצר חשש עמוק בקרב מיעוטים אתניים/דתיים או בקרב נשים.

לא כל השינויים הנובעים מדינמיקה זו גוררים השלכות שליליות עבור ישראל, בפרט בכל הקשור למערכים אזוריים. עם זאת, התהפוכות אכן מרמזות על איומים וסכנות מהותיים. מטבע הדברים, אין באפשרותה של ישראל לקבוע מה יהיו תוצאות הדינמיקה הפנימית במהותה, או אפילו להשפיע על מהלכה ועל כיוונה. עם זאת, היא יכולה לנקוט צעדים למיתון השלכותיהן המאיימות או המסוכנות האפשריות. כמה אמצעים ברוח זו כלולים בהמלצות המובאות בהמשך.

השלכות כלליות

לנוכח אופיו ההטרוגני של המזרח התיכון, אין זה ודאי כי כל המדינות יחוו התקוממויות רציניות (בניגוד לביטויי אי-שביעות רצון בלבד). במדינות שבהן כן פורצות או תתפרצנה התקוממויות קשות, תוצאות המאבקים הפנימיים אינן ניתנות לחיזוי מעצם טבען. אפילו אחרי שהופיעו הסימנים הראשונים של ה"אביב" בטוניסיה, פרשנים מעטים חזו את הופעתן של תנועות מחאה רחבות במצרים או בסוריה, וכאשר תרחיש זה אכן התממש, רבים הופתעו הן מהפלתו המהירה כל כך של חוסני מובארק מהשלטון במצרים, והן מכך שבשאר אסד בסוריה לא הופל במהירות דומה. למעשה, כורח היסטורי אינו חל ביחס לתוצאות מאבקים אלה. קריאת תיגר על משטרים רודניים אינה מחויבת המציאות, לא כל שכן הפלתם בפועל; גורלם תלוי במידה רבה בקיומה או בהעדרה של התערבות זרה פעילה (במיוחד התערבות צבאית), שהייתה גורם מכריע ביכולת ההישרדות (עד כה, לפחות) של בית המלוכה של בחריין, למשל, וכן באי-יכולתו של מעמר קדאפי לדכא את ההתקוממות בלוב.

מה שנראה ודאי יותר הוא שמשטרים השורדים אתגרים פנימיים (ואפילו אלה שאתגרים מסוג זה נחסכים מהם) יהיו קשובים יותר לרחשי הציבור, גם אם אינם מפגינים נכונות רבה יותר לוותר על השלטון. כמו כן, אותם משטרים שאינם שורדים לא יוחלפו בהכרח בחלופות רודניות פחות. אכן, בנסיבות שבהן עדיין לא

התבססה תרבות של סובלנות, החלל הפוליטי שנוצר כתוצאה מהפלת המשטרים הקיימים עשוי להיות מנוצל בצורה הטובה ביותר בידי כוחות אסלאמיסטיים ו/או לאומניים, שאינם מגלים נטייה רבה יותר מקודמיהם לעודד או לאפשר את התרבות הפוליטית העומדת בבסיס דמוקרטיה אמיתית. במילים אחרות, משטרים מתהווים, המשקפים נאמנה אינטרסים, זהויות או אמונות של הרוב עשויים בכל זאת לפעול באופן שאינו תואם את דרכי הפעולה של דמוקרטיה ליברלית. אפשרות נוספת היא שהמאבק על השלטון לא יוכרע כלל למשך פרק זמן משמעותי, ושסכסוך פנימי ממושך יוביל לתקופה ארוכה של אי-יציבות, ולהחלשה או אפילו להתפרקות של יחידות טריטוריאליות מוכרות (תוצאה שכבר נצפתה בסודן, וכזו שלא ניתן לשלול לחלוטין בסוריה ובעיראק).

לבסוף, מערכים אזוריים ומאזני כוחות עשויים להיות נתונים לשינויים משמעותיים, בהתאם לתוצאותיהן של תהפוכות פנימיות אלה. הדוגמה הבולטת ביותר לשינוי כזה (חיובי מנקודת מבטה של ישראל) היא הסרתו של המרכיב הסורי מ"ציר ההתנגדות" בראשות איראן, אף כי שינויים אחרים, שליליים יותר, אפשריים אף הם.

השלכות עבור ישראל

הסיכון הגדול ביותר הנשקף לישראל הוא האפשרות, שאזהרתו של חוסני מובארק לארצות-הברית ביחס למצרים – על כך שהחלופה הריאלית היחידה להמשכיות מודל השלטון הדיקטטורי שלו היא שלטון דיקטטורי אסלאמיסטי – תתברר כנכונה לא רק במצרים, אלא באזור כולו. סכנה ברורה נשקפת מעלייתם של משטרים אסלאמיסטיים רדיקליים הנחושים ליישם את העדפותיהם האידיאולוגיות, חסרי רגישות למאזנים צבאיים או לכודים בדינמיקה פוליטית של הסלמה מעשה ידיהם. סיכון ממעלה שנייה הוא שהיחלשותה של סמכות מרכזית תאפשר לארגוני טרור לנצל ואקום שלטוני באזורי ספר לקידום יכולותיהם המבצעיות, ולהגברת ההתקפות על ישראל בהתאם לשיקול דעתם. תרחיש זה כבר התממש בדרום-לבנון ובחצי-האי סיני (אפילו לפני נפילתו של מובארק), ועלול בהחלט להתרחש בדרום-מזרח סוריה ואפילו בבקעת-הירדן. כל אחד מתרחישים אלה או שניהם גם יחד ייצרו סביבה אזורית מתוחה יותר וחוסר ביטחון יומיומי רב יותר, כמו גם עימות מכוון או שיפוט אסטרטגי לקוי. קיימת אפילו אפשרות, גם אם בסבירות נמוכה, שאסלאמיסטים רדיקליים בארצות ערביות סוניות יעשו יד אחת עם איראן, ולו מסיבות טקטיות קצרות-טווח; שמועות עקשניות בדבר גישושים לקראת פיוס בין איראן לבין האחים המוסלמים במצרים טעונות אישוש, על אחת כמה וכמה, הצגת תוצאות מוחשיות, אך עצם העובדה שנוצרו מגעים ראווה לציון.

סיכונים אלה מתאזנים, בחלקם, על ידי שינויים חיוביים אפשריים במערכים אזוריים, כלומר, היחלשות הציר בראשות איראן במקרה של הפלת משטר אסד בסוריה. יתרה מכך, לא ניתן לפסול את האפשרות שמשטרים בהנהגה אסלאמיסטית יתנהגו באיפוק רב יותר מכפי שמשמע מהרטוריקה או ממערכת האמונות שלהם, בשל מגבלות פנימיות ו/או בינלאומיות על שלטונם. לדוגמה, לאחר ניצחונה בבחירות בטוניסיה, יצאה מפלגת אל־נהדה האסלאמיסטית מגדרה בשיגור מסרי הרגעה לטוניסאים מודאגים ולגורמי חוץ בעלי עניין, על כך שאין לה כל כוונה לממש סדר־יום חברתי המבוסס על דיכוי מהסוג החביב על פונדמנטליסטים אמיתיים. כמו כן, יש כמה סימנים אפשריים, גם אם לא חד־משמעיים, לכך שמועמד האחים המוסלמים, מוחמד מורסי, שנבחר לנשיאות מצרים, מחויב (מרצון או לא־מרצון) למהלך פנימי דומה, ולעמדה אמביוולנטית ביחס להסכם השלום עם ישראל, יותר מכפי שניתן היה להניח על סמך עמדתם של האחים המוסלמים בעניין זה מימים ימימה. מובן שעדיין מוקדם מדי להעריך האם מדובר בכוונות כנות, או רק בסוג של העמדת פנים שנועדה להקדים לחצים מבית ומחוץ, אך לא ניתן לשלול לחלוטין את האפשרות הראשונה.

מסקנות

במובנים רבים, התופעה שזכתה לכינוי "האביב הערבי" שינתה באופן משמעותי את הנוף הפוליטי של האזור. עם זאת, חשוב לא להפריז בטוטליות של השינוי. לדוגמה, התעוררותו של "כוח העם" פירושה כי דעת הקהל הפכה לכוח גדול יותר שיש לתת עליו את הדעת. בכל זאת, "הרחוב הערבי" היווה מאז ומתמיד גורם שהן ממשלות והן שחקנים זרים חויבו, ובצדק, להביאו בחשבון. בדומה לכך, אין ספק כי אי־ודאיות פנימיות ואזוריות הוחרפו, אך הרי אין מדובר בכך שההפגנות הראשונות בטוניסיה ערערו לפתע מצב של יציבות ויכולת חיזוי של הפוליטיקה הפנימית והאזורית של המזרח־התיכון.

בנסיבות כאלה, ישראל אינה מוצאת את עצמה כיום במצב חסר־תקדים, שבו עליה לשקול אפשרויות פעולה והשלכות מדיניות שהיא מעולם לא נאלצה לחשוב עליהן בעבר. ישראל הייתה מאז ומתמיד נטע זר במערכת האזורית, שבו ניתן למקד, למרבה הנוחות, תחושות של עוול פוליטי וחברתי. מציאות זו לא השתנתה. ככל הנראה, ישראל לא תהפוך לעולם להיות מרכיב מקובל ובלתי־נפרד מהאזור, וחשיפה זו עלולה להתעצם ככל שאי־יציבות ותסיסה ימשיכו להתגבר (גם לנוכח העובדה שאתגרים חברתיים וכלכליים תובעים באופן הגיוני תשומת לב רבה יותר לענייני פנים, ומציבים אתגרים רבים יותר, שמשטרים מכהנים וגם ממשיכיהם יתקשו עד מאוד להתמודד איתם – ואולי דווקא בגלל סיבה זו). כתוצאה מכך, על ישראל לבחון בשיקול דעת פעולות להפחתת עוצמתה וקסמה

של הדמגוגיה האנטי־ישראלית, אפילו תוך מודעות מלאה לכך שביטולה המוחלט של העוינות האזורית (האותנטית, ולפיכך גם שימושית) יישאר מטרה רחוקה, ואף בלתי־ניתנת למימוש.

המלצות מדיניות

דגשים כלליים

להכיר במגבלות הכוח. מלבד תרחישים הכרוכים בהתערבות צבאית ישירה, אפילו מעצמות גדולות אינן מסוגלות להכריע את תוצאת הטלטלה הפוליטית במדינות ערב. לא כל שכן ישראל. היא אף אינה מסוגלת לסייע בהנעת האירועים לכיוונים הרצויים (למעט, אולי, בכמה מקרים חריגים).¹ אכן, במקרים מסוימים (סוריה בפרט), אף לא ברור כלל מהן התוצאות הרצויות, או האם יש להן קשר כלשהו למציאות. יתרה מכך, דימויה הבעייתי של ישראל פירושו כי אפילו מראית עין של העדפה לצד זה או אחר בסכסוכים פנימיים עלולה לגרום אפקט בומרנג.

להכיר בכך שאין מדובר במתכון לשיתוק. ב־בזמן, ישראל עשויה להכיל או לצמצם את ההשפעה השלילית האפשרית של ההתפתחויות בעולם הערבי, ואפילו לנצל הזדמנויות שעשויות להופיע.

הימנעות מהיגיון דו־ערכי. הוויכוח בין המצדדים בפסיביות בעודם מתכוננים לרע מכול, לבין הדוגלים באקטיביות כדי למנוע את הרע מכול, מבוסס על סתירה מדומה; ניתן ומומלץ להתקדם בזמנית בשני המסלולים, בערוצים שונים.

יוזמות אפשריות

נקיטת אמצעים יזומים ומתוקשרים להמרצת החיפוש אחר פתרון הסכסוך עם הפלסטינים, או לפחות להנמכת הפרופיל שלו. הסוגיה הפלסטינית טופלה במסגרת קבוצת עבודה נפרדת של המכון למחקרי ביטחון לאומי, בהיותה הסוגיה הכואבת והחריפה ביותר בעמדות הערבים (ומוסלמים שאינם ערבים) כלפי ישראל, אפילו לפני 'האביב הערבי'. לפיכך, קבוצת העבודה בנושא האביב הערבי לא ראתה צורך להתייחס אליה בפירוט, למעט ציון חשיבותה העליונה בכל מאמץ לצמצם "זליגה" שלילית אפשרית של גל התסיסות שאירעו, ועדיין נמשכות. מחלוקות פנימיות במדינות ערב סביב שאלת המדיניות כלפי ישראל לא יושבו באופן בלעדי, או אפילו בעיקר, באמצעות שכנוע אינטלקטואלי. עם זאת, למתנגדים לאימוץ גישות תוקפניות יותר כלפי ישראל יהיה לפחות סיכוי טוב יותר להעלות את טיעוניהם, אם תסופק להם מעט "תחמושת" נגד הרציונל, המקובל על המצדדים בעימות לנקיטת פעולות של הסלמה.

תמיכה בעקרונות יוזמת השלום הערבית והצעה לדון בהם עם קבוצת קשר של הליגה הערבית. היגיון דומה עומד בבסיס המלצה זו. ישראל אינה חייבת לקבל ללא סייגים את תוכנה של יוזמת השלום הערבית, אך היא תוכל להפיק תועלת מכל יוזמה משלה שתפריך את הטענה, שהיא ממשיכה לדחות את היוזמה הערבית או להתעלם ממנה.

ניסיון לפתוח ערוצי תקשורת עם כוחות פוליטיים מתהווים בעולם הערבי, לרבות אסלאמיסטים. אין ערובה לכך שישראל תצליח לפתוח ערוצים כאלה (כפי שעשתה ארצות הברית), ולא כל שכן שתצליח לגייס אמפתיה רבה יותר. אך אין ספק כי כל מאמץ לצמצם לפחות אי-הבנות ולערער סטראוטיפים מזיקים, הוא ודאי משתלם.

הצעת סיוע הומניטרי

קרוב לוודאי שהצעות סיוע כאלה יידחו, ואפילו אם יתקבלו, הן אינן צפויות לזכות להערכה דומה לסיוע שיינתן על ידי מדינות, הנכונות ומסוגלות להציע סיוע בדמות מקלט בטוח לנמלטים מהשלכות ממשיות או צפויות של אלימות, בעיקר בסוריה. יחד עם זאת, הצעות ברוח זו, לבד מהשפעתן המעשית, עשויות לסייע לכרסם בתפיסה השלטת של עוינות ישראלית מוחלטת כלפי הערבים.

הצעות לצעדים ממוקדים

ניסיון לבחון (בסיוע אמריקני) האם המתיחות בין טורקיה ואיראן – הממוקדת בסוריה ובעיראק, אך המשקפת חשדנות נרחבת יותר בין הסונים לבין השיעים – יצרה אווירה מבטיחה יותר לפיוס בין טורקיה לבין ישראל.

יישום אמצעים פעילים יותר לסיוע בהפחתת הלחץ הכלכלי בירדן (אחד הגורמים התורמים לאי-יציבות במדינה זו), במיוחד בתחומי המים והאנרגיה. האצת הכנה של תוכניות מגירה, למקרה של התממשות התרחישים הגרועים מכול, בפרט בחצי-האי סיני, לרבות חיזוק ההגנות בגבול והקמה מראש של מבני פיקוד, מסגרות כוח ותוכניות אימונים שיתכן ויידרשו בהתאם להתפתחויות עתידיות אפשריות. כמו כן, יש לגבש תגובות אפשריות לבקשות המצרים לבחון מחדש את תנאי הסכם השלום. פעולות אלה צריכות להתבצע בהתייעצות עם ארצות הברית, ובמידת האפשר גם עם גורמים צבאיים במדינות שכנות (כדי לצמצם תפיסות מוטעות והסלמה בלתי-מכוונת), לצד הצעות פומביות לשיתוף פעולה כלכלי/טכנולוגי, כמו למשל מיזמים משותפים עם מדינות אלה.

הערות

- 1 התפיסה בדבר יכולתה המוגבלת של ישראל להשפיע על כיוון השינוי באה לידי ביטוי במזכר שפרסם לאחרונה המכון הגרמני לעניינים בינלאומיים וביטחון, הסוקר תגובות בינלאומיות אפשריות לאירועים בסוריה, ומתייחס במפורש לרוסיה, לסין, לטורקיה, לאירופה, לנאט"ו, לאיראן, לחזבאללה, לירדן, לליגה הערבית, לערב הסעודית ולקטאר, אך אפילו לא מזכיר את ישראל. Muriel Asseburg and Heiko Wimmen, "The Violent Power Struggle in Syria: Scenarios and Policy Options for the International Community," SWP Comments, no. 9 (March 2012), http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/syria_scenarios_and_policy_options.html