

יציבות משטרים במזרח התיכון:

מודל לניתוח ולהערכת סיכוי לשינוי שלטוני

עמוס ידלין ואבנר גולוב



מזכר

125

INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

יציבות משטרים במזרח התיכון:

מודל לביתוח ולהערכת סיכוי לשינוי שלטוני

עמוס ידלין ואבנר גולוב

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ) **INS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור. הדעות המובעות במזכר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

יציבות משטרים במזרח התיכון: מודל לניתוח ולהערכת סיכוי לשינוי שלטוני

עמוס ידלין ואבנר גולוב

מארס 2013

מזכר 125

**Regime Stability in the Middle East:
An Analytical Model to Assess the Possibility
of Governmental Change**

Amos Yadlin and Avner Golov

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

תל-אביב 61398

טל': 03-640-0400

פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il

<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-45-9

© 2013 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב

עיצוב השער: יעל כפיר

תמונת השער: הפגנות בכיכר תחריר, קאהיר, פברואר 2011. אימג'בנק ישראל

דפוס: אליניר, כתח תקווה

תוכן העניינים

7	עיקרי הדברים
11	הקדמה
13	פרק ראשון: המודל
23	פרק שני: מקרה בוחן – מצרים ערב המהפכה (ינואר 2011)
31	פרק שלישי: מקרה בוחן – סוריה
37	פרק רביעי: מקרה בוחן – ערב הסעודית
45	פרק חמישי: מקרה בוחן – איראן
53	סיכום ומסקנות: הערכת יציבות משטרים
55	הערות

עיקרי הדברים

למרות שאנשי מקצוע ופרשנים רבים מסכימים על כך שגל ההתקוממויות האחרון במדינות ערב שינה וימשיך לשנות את פני המזרח התיכון, גל זה טרם הביא לערעור דרמטי ביציבות השלטון בשתי המעצמות האזוריות החשובות ביותר: ערב הסעודית ואיראן. שינוי כזה יהווה תפנית משמעותית בעיצוב פני האזור כולו בשנים הקרובות. גם עתידו של משטר אסד בסוריה טרם הוכרע, והניסיונות לחזות את שרידותו או נפילתו אינם פשוטים. חשיבות השינויים במשטרים בעולם הערבי והקושי לחזות אותם מצביעים על הצורך במודל מקיף ושיטתי, שינסה לשפר את יכולתנו להעריך את הסבירות ליציבות המשטר ולנתח את הפוטנציאל לשינויים. המודל המוצע מתמודד עם האתגר ומנסה לזהות את הגורמים המרכזיים המעודדים או מעכבים שינוי שלטוני, ואת הדינמיקה ביניהם.

לפי המודל, חיזוי התפתחותן ותוצאותיהן של התקוממויות במזרח התיכון אמור להתבסס על התייחסות לשלוש זירות – הפנימית, הבינלאומית והכלכלית, ועל שקלול ההערכות לגבי זירות אלה ביחס לגורמים העשויים לעכב שינוי פוליטי-מהפכני – שלטון מיעוט, אופוזיציה חלשה ושסועה, זיכרונות לאומיים טראומטיים ונטרול אמצעי התקשורת המודרניים על ידי השלטון. התרשים בעמוד הבא מתאר את מבנה המודל: תוצאות המודל מבטאות בצורה מספרית כדי לשמש בסיס טוב יותר להשוואה לאורך זמן ובין מדינות, אולם המודל מבטא בעיקר ניתוח איכותני של גורמי מפתח שצריכים להיבחן בקפידה ובעין ביקורתית על ידי מי שמבקש לחקור את הסיכוי לשינוי שלטוני במדינות שונות באזור.

חיבור זה מציג ניתוח של ארבעה מקרי בוחן: מצרים טרום-המהפכה, בינואר 2011, סוריה, ערב הסעודית ואיראן כיום – מדינות חשובות, שהמתרחש בהן ישפיע באופן ניכר על עתיד האזור כולו, ומעבר לו.

הניתוח על פי המודל חושף את חוסר יציבותו של המשטר במצרים טרום-המהפכה, כאשר הסבירות ליציבות השלטון הייתה בין נמוכה לבינונית (**ציון 58** בסולם 0-100), ובעיקר הוא חושף את הכשלים בהערכת יציבותו של המשטר על ידי גורמי אקדמיה ומודיעין. השוואת המודל למה שהתרחש בסופו של דבר במצרים חושפת את רגישותו של המשטר ערב המהפכה, ומדגישה את הגורמים שהיוו איום פוטנציאלי על יציבות

הסבירות ליציבות השלטון: ציון 0-100

זירה פנימית (30)		זירה בינלאומית (20)	
18	נאמנות ועילות האליטה הצבאית	11	תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית
7	לגיטימיות המשטר והמנהיג	9	תמיכה/עוינות אזורית
5	חשיבות האליטה הדתית ויחסיה עם המנהיג		
זירה כלכלית (25)		גורמים מעכבים (25)	
10	מצב מאקר־כלכלי	8	עוצמת האופוזיציה
7	נאמנות וחשיבות האליטה הכלכלית	7	שלטון מיעוט
8	המודעות לפערים חברתיים	5	התמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית
		5	אירועים טראומטיים

המשטר, ובראשן חוסר הנחישות של הצבא לדכא את המחאה. הלקח מניתוח זה הוא שהיה צורך לבחון לעומק את התפיסה לגבי השפעתו של גורם זה על יכולתו של המשטר להתגבר על המחאה במדינה. גם אילו נותרה המסקנה הרווחת כפי שהייתה, הניתוח היה חושף כי לא הייתה אפילו סבירות נמוכה לתרחיש של התפשטות המחאה עד כדי איום ממשי על יציבות המשטר, כפי שרבים חשבו בינואר 2011.

הניתוח לפי המודל גם מתקף את ההערכה כי המאבק בסוריה נמצא במצב של "תיקו" בין המשטר לבין ארגוני האופוזיציה: אין מסה קריטית לשינוי שלטוני, אך השלטון גם אינו יכול להשיב את היציבות. המודל מצביע על כך שסוריה קרובה לנקודת מפנה (ציון 58 בסולם 0-100), אך נדרש שינוי פנימי (נאמנות הצבא) או חיצוני נוסף (התערבות בינלאומית) כדי לערער את הבסיס להישרדות המשטר. בהיעדר שינוי בתנאים הנוכחיים, ובייחוד ביטחונו של אסד שלא תהיה פעולה בינלאומית נגדו, צפויה מגמה זו להישמר ולהעמיק את מלחמת האזרחים במדינה. חשוב לציין כי הציון של המקרה הסורי בזמן כתיבת שורות אלו זהה לציון המקרה המצרי ערב ההפיכה בינואר 2011. ממצא זה מצביע על שבריריותו של המצב הקיים במדינה, ועל האפשרות לשינוי דרמטי תוך זמן קצר. תוצאות הניתוח על פי המודל המוצע מתקפות את יציבות המשטרים בערב־הסעודית (ציון 80 מתוך 100) ובאיראן (ציון 77 מתוך 100), ומצביעות על סיכוי נמוך לשינוי שלטוני בשתי המדינות בזמן הקרוב. לפי הניתוח, הסיבה העיקרית לכך היא היעדר אופוזיציה משמעותית, שיכולה למנף את חוסר שביעות הרצון של האוכלוסייה

המקומית. לכן, בשתי המדינות הללו, השלטון הינו האויב הגדול ביותר של עצמו. אם בית המלוכה בערב־הסעודית ומשטר האייתולות בטהראן ישכילו לשמור על אחדות פנימית הם צפויים לעמוד באתגרים הנוספים הצפויים להם בתקופה הקרובה. אם לא ישמרו על אחדות פנימית הם עלולים לייצר תנופה מהפכנית, שתשנה את התנאים במדינה, תאפשר התקוממות שתציב אתגר בפני המשטר ותדרוש הערכה מחדש של יציבות המשטר. כמובן, ההתדרדרות הכלכלית והלחץ הבינלאומי מאתגרים את איראן יותר מאשר את ערב־הסעודית, ולכן הציון במקרה האיראני נמוך מעט מזה של המקרה הסעודי.

תובנות אלו מאפשרות להסתכל על המזרח התיכון "ממעוף הציפור" ולזהות את הדינמיקה באזור בימים אלה. חשוב לציין כי מודל זה בוחן את הגורמים המרכזיים, המשפיעים על הדינמיקה הקיימת, תוך מעקב צמוד אחר הגורמים שעשויים לשנותה. בכך מבקש מודל זה להוות כלי מנחה לחשיבה שיטתית ולדיון על התפתחותן של התקוממויות במזרח התיכון בשנים הקרובות והשלכותיהן על יציבות המשטרים, שהשפעתם על ביטחונה הלאומי של מדינת ישראל ועל מדיניותה היא בעלת משקל עצום.

הקדמה

”Prediction is very difficult, especially about the future” – כך אמר חתן פרס נובל, הפיזיקאי נילס בוהר, בתחילת המאה ה-20. עם זאת, אנו מעריכים כי ראוי ונכון לנסות לזהות מהם הפרמטרים המרכזיים שיכולים לעזור לנו בחיזוי התפתחויות עתידיות במדינות המזרח התיכון.¹

כשנתיים מאז פרוץ ההתקוממויות ששטפו מדינות במזרח התיכון, ניתן לומר ש”האביב הערבי” עבר כבר ”קיץ לוהט” ומתקרב ל”חורף אסלאמי”, שלא ברור כמה זמן יימשך. סיבה מרכזית לפסימיות באשר לעתידם של מדינות ומשטרים באזור, לפחות בטווח הנראה לעין, היא התבדות התקוות לפריחה מהירה של דמוקרטיזציה במדינות אלה כתוצאה מ”אפקט דומינו”, שמזכיר את התהליך שהתרחש בעקבות קריסת ברית-המועצות. מאזן ביניים של ההתרחשויות במזרח התיכון מלמד כי רק בחלק ממדינות ערב – ארבע מתוך עשרים ושתיים – הופל השליט הרודן. אלו הן לוב, מצרים, תימן ותוניסיה. בסוריה מתחוללת מלחמת אזרחים, שסופה – לכאן או לכאן – אינו ברור, ומכאן שגם עתידו של משטר בשאר אל-אסד אינו ברור. בבחריין הוכרע המאבק לפי שעה, והמשטר נותר על כנו. במדינות אחרות במזרח התיכון לא הניעו המתח בין המשטר לבין הציבור והמחאה העממית שינוי פוליטי משמעותי, ולא נוצרה מסה קריטית שתביא לשינוי משטר.

גם במדינות שבהן סולק השליט, לא פסה לחלוטין השפעתם של רכיבים מן הסדר הישן. מצרים היא מקרה מאלף בהקשר זה. הצבא נשאר גורם חזק וחבר ל”אחים המוסלמים”, שזכו בבחירות לפרלמנט ולנשיאות. עם זאת, חילוקי דעות על סמכויות ותכנים של רפורמות מקשים עליהם לגבש דמוקרטיה יציבה. מצרים ותוניסיה עוברות תהליך שינוי בתרמה הפכני, המתאפיין בקושי לעצב משטר חדש יציב. מדינות אלה ונוספות ניצבות בפני קשיים כלכליים ואתגרים חמורים של חוק וסדר – תופעות המקשות עליהן את ייצוב השלטון החדש.

כל מדינה הינה מקרה ייחודי בפני עצמו. אולם, בחיבור זה יוצגו וינתחו הגורמים המשפיעים ביותר על התפתחות שינוי במדינה מזרח-תיכונית כלשהי. מעבר לפירוט הגורמים המשפיעים, יוצג מודל שבעזרתו ניתן יהיה להעריך את עוצמתם של הגורמים השונים, ולספק מענה לשאלה, האם הסבירות ליציבות שלטונית במדינה נמוכה,

בינונית או גבוהה, ואיזו מדינה היא בעלת סיכוי גבוה יותר לחוות תהליך שינוי משטר. המקרה הראשון שייבחן הוא מצרים בינואר 2011, ערב המהפכה, שהובילה לנפילתו של הנשיא מובארכ ולניצחונה של מפלגת "האחים המוסלמים" בבחירות שהתקיימו בה במהלך 2012, לפרלמנט ולנשיאות. מקרה זה נועד לתקף את המודל המוצע, ולהמחיש את היתרונות הגלומים בשימו הניתוח של המקרה המצרי בראייה לאחור מצביע על הכשלים העיקריים בהערכה ביחס ליציבותו של שלטון מובארכ ערב המהפכה. לאחר מכן ישמש המודל לניתוח הסבירות ליציבות שלטונית כיום בסוריה, בערב־הסעודית, ובאיראן – מדינות חשובות, שהמתרחש בהן ישפיע באופן ניכר על עתיד האזור כולו, ואף מעבר לו.

פרק ראשון

המודל

הפרמטרים שזוהו כמשפיעים על התפתחות התקוממויות ומהפכות במזרח התיכון מחולקים לארבע זירות: הזירה הפנימית, הזירה הבינלאומית, הזירה הכלכלית וגורמים המעכבים שינוי שלטוני. המודל מתמקד בשאלות, שהתשובות להן מצביעות על הערכת תרומתו של הפרמטר ליציבות השלטון במדינה. תרומה חיובית למשטר תיצבע בירוק, ותרומה שלילית המסכנת את שלטונו של המנהיג ומעודדת היווצרות מסה קריטית לשינוי שלטוני תיצבע באדום. ההערכות השונות ישוקללו לידי הערכה כוללת של הסבירות ליציבות השלטון במדינה. הציונים המספריים ישוקללו לפי הערכים היחסיים של הפרמטרים השונים, כאשר טווח הציונים ינוע בין 0 (סבירות אפסית לשימור השלטון של המנהיג) ל-100 (סבירות גבוהה מאוד לשימור השלטון). לנוחות הקוראים, יש לראות בציונים 0-40 הערכת יכולת נמוכה של המשטר לשמר יציבות שלטונו במדינה, ציונים 40-80 מבטאים הערכה כי הסיכוי ליציבות שלטונית הוא בינוני, וציון הגבוה מ-80 מצביע על הערכה כי הסבירות ליציבות שלטונית במדינה הינה גבוהה. מובן שיש להתייחס לציון כאל ערך על ציר מספרים עולה, ולא כאל ערך מוחלט (כלומר, ציון 61 אמנם מבטא סבירות בינונית ליציבות שלטונית, אך הוא מצביע על סבירות נמוכה יותר מהציון 75 שנמצא באותה קטגוריה).

המודל מבוסס על שימוש במתודולוגיית "Expert Choice", שנועדה לסייע למקבל ההחלטות לגבש רציונל מנחה בבואו להתמודד עם אתגר חדש, על בסיס ניתוח יסודי של המציאות, המשלב רכיבים כמותניים ואיכותניים. שיטה זו מאפשרת לבחון את הנחות היסוד של מקבל ההחלטות, ובכך היא מעלה את נקודות המחלוקת העיקריות ומאפשרת לבחון אותן לעומק, באמצעות פירוק האתגר לגורמים, הערכתם בנפרד וחיבורם מחדש.² מתודולוגיה זו מבקשת, בין היתר, לשפר את תהליך קבלת ההחלטות של ההנהגה, ולייצר תחזית אמינה של מגמות ההווה. שתי מטרות אלה הינן בעלות חשיבות מכרעת לעוסקים בהתפתחות של גל "ההתקוממויות הערביות" ובהשפעתן על תהליך עיצוב המדיניות.

הערה מתודולוגית: אלה החשדניים לגבי מודלים כמותיים יכולים לראות במודל המוצע מסגרת מושגית, המתמקדת בפרמטרים העיקריים הרלוונטיים לבחינת

הסתברות שתתקיים יציבות שלטונית במדינה נתונה. ניתן, כמובן, להעניק ערכים שונים לפרמטרים המרכיבים את המודל, אם כי ניתוחי רגישות מראים שהתוצאה הסופית אינה משתנה כמעט³. מטרת המודל היא לאפשר למקבל ההחלטות לעצב מדיניות על בסיס ניתוח שיטתי של יציבות המשטר במדינה נתונה. אין לקבל ללא עוררין את הנחות היסוד העומדות בבסיס קביעת הערך המספרי של הפרמטרים השונים, אלא להיפך, המודל מאפשר לאתר את הפרמטרים הקריטיים ואת הנחות היסוד הנוגעות אליהם, ולבחון אותן בצורה מדוקדקת וביקורתית. כיוון שהמודל מציג תמונת מצב עכשווית, הוא מחייב בחינה תקופתית של הפרמטרים השונים: יש לבחון מעת לעת האם פרמטר כלשהו עבר תמורה משמעותית, ואם כן – נכון יהיה לבצע ניתוח מחודש. ההערכה שתופק בעקבות השימוש במודל תהיה רלוונטית כל עוד התנאים שלאורם בוצע הניתוח לא ישתנו באופן דרמטי. לכן, בעתות משבר, שבהן השינויים תכופים יותר, יש לשקול עדכון של המודל לפי הצורך של מקבל ההחלטות.

הפרמטרים של המודל והשאלות המנחות

1. זירה פנימית (ערך כולל: 30)

נאמנות ויעילות האליטה הצבאית (ערך: 18) – האם הצבא נאמן למשטר ולשליט, ועד כמה הוא מוכן להגן על שלטונו תוך שימוש באמצעים אלימים? זהו הפרמטר החשוב ביותר כמענה לשאלה, האם ההתקוממות תפתח לכדי מהפכה. נאמנות הצבא למנהיג ונכונותו להילחם למען המשטר תוך הפניית נשק לעבר תושבי המדינה המתקוממים הן המחסום הראשון, לעיתים המכריע והאחרון, הניצב בפני אלה המבקשים להוביל מהפכה. ראשית, עליהם להתגבר על מכשול הדימוי ההרתעתי של הצבא. יכולתם של מנהיגי המחאה וההתקוממות לאגד מסות גדולות של אנשים כדי לעורר התקוממות תהיה מוגבלת מאוד, כאשר מולם ניצב צבא נחוש שלא יירטע משימוש בכוח.

שאלה קשורה לכך היא, האם האוכלוסייה עצמה פוחדת ממנגנוני הביטחון והצבא? למשל, במצרים ובלוב, פגיעה בכושר ההרתעה של הצבא ערערה את המשטר. בבחריין הפסיקה ההתערבות הצבאית את המחאה. יתרה מכך, האליטה הצבאית מהווה את חומת המגן הקרובה ביותר למנהיג. המקרים של ההתקוממויות במצרים, בלוב ובסוריה חשפו דפוסי פעולה ותגובה שונים של הצבא מול מחאה נרחבת וגואה. צבא העומד איתן על משמר האינטרסים והנכסים האסטרטגיים של המשטר ומוכן להפנות נשק נגד אזרחים מהווה, אם כן, גורם מרכזי בהכרעת גורלן של התקוממויות.

כמו כן חשוב לבחון את הנאמנות והאפקטיביות של מנגנוני המדינה הביטחוניים הלא-צבאיים, כגון גופי המודיעין והמשטרה. אמנם, עקב מרכזיותו של הצבא בשמירה על הסדר הציבורי במדינות ערב, גורם זה הינו שני בחשיבותו, אך בשל מאפייניו הדומים למאפייני הצבא והקשר בינו לבין הצבא עצמו, ראוי להתייחס לגורם זה כאל רכיב בקביעת הציון של פרמטר זה.⁴

לגיטימיות המשטר והמנהיג (ערך: 7) – האם המשטר והמנהיג נתפסים כראויים, לא מושחתים ומשרתים את האינטרסים הלאומיים? כאשר הדימוי של המשטר ושל המנהיג בעיני רוב הציבור במדינה חיובי, קרי, כאשר הם נהנים מלגיטימיות, צפויה נכונות מצד האופוזיציה לקבל תהליכי תיקון ורפורמות, תוך שמירה על הסדר. דוגמאות קלאסיות בעולם הערבי הן הממלכות, ששלטיהן אינם נתפסים כמושחתים, והמשטר נחשב לשומר האינטרסים הלאומיים. מדובר במרוקו, בערב-הסעודית, בירדן ובאמירויות המפרץ. במדינות אלה זוכים המשטר והשליט לאהדת העם, בין היתר, בזכות דיאלוג קונסטרוקטיבי בין המשטר והעם, המתנהל באמצעות מנגנונים שבטיים מסורתיים. דיאלוג זה עוסק בבעיות כלכליות וחברתיות, מוביל לרפורמות מצומצמות, ולכן מאפשר 'כיבוי אש' ההתקוממויות הפוטנציאליות.⁵ דוגמה לכך היא הלגיטימיות שהמלך עדיין זוכה לה בירדן ובמרוקו, אשר מקשה על מתנגדיהם לפעול ומגבילה את דרישותיהם להחלפת הממשל ולביצוע רפורמות פוליטיות מוגבלות. כאשר הלגיטימיות של המנהיג והמשטר מתערערת, כפי שקרה למועמר קד'אפי בלוב, יתקשו מתנגדיו להסתפק בפשרות חלקיות, ואף יפעלו להפלת השלטון.

עם זאת, ניתוח משמעותו של גורם הלגיטימיות אמור להתייחס לאבחנה בין משטר למנהיג. על אבחנה זו העידו, למשל, ההתרחשויות בתוניסיה. המשטר הישן שמר על הלגיטימיות בקרב הציבור, לפחות חלקית, בעוד הנשיא בן-עלי איבד לגיטימיות. עובדה זו אפשרה שמירה על מוסדות השלטון, ואילצה את הכוח הפוליטי העולה – המפלגה האסלאמיסטית "א-נהדה" (התחייה) – להסכים על פשרות כדי לייצב את מעמדה בפוליטיקה של תוניסיה.

חשיבות האליטה הדתית ותמיכתה במשטר ובמנהיג (ערך: 5) – מדובר בחברות אסלאמיות מסורתיות ביסודן, ומשום כך אמורה להיות משמעות לתמיכתו של הממסד הדתי בשלטון. שאלה נלווית היא, האם מערכת הדעווה במדינה – רשת המסגדים ומוסדות הסעד, החינוך והתמיכה החברתית הדתית-אסלאמית – תואמת את עמדת הממסד הדתי. שאלה נוספת היא מה כוחם הפוליטי של שני גורמים אלה, יחד ולחוד.

כוחן של האליטות הדתיות – המורכבות הן מהמסד הדתי הרשמי והן ממערכת הדעווה – ויחסייהן עם השלטון שונים ממדינה למדינה. כאשר המסד הדתי מזה ומערכת הדעווה מזה מתואמים ומעורבים בפוליטיקה הפנימית במדינה, צפוי כי השפעתם על התפתחותה ותוצאותיה של התקוממות עממית תהיה רבה יותר. איראן מהווה דוגמה לזהות אינטרסים מלאה-כמעט בין האליטה הדתית לבין ההנהגה. אם האליטה הדתית תומכת באופן גורף וגלוי בשלטון, כפי שקורה גם במדינות המפרץ, היא תקשה על האופוזיציה לצבור לגיטימיות ולהרחיב את השפעתה במדינה. אולם, כאשר חלק מהאליטה הדתית יוצא בגלוי נגד המשטר ומתעל את מערכת הדעווה למאבק במשטר, הוא אמור להוות זרז חשוב לפעילות האופוזיציה. בסוריה, למשל, למרות שהמסד הדתי-סוני המשיך לתמוך במשטר גם לאחר פרוץ ההתקוממות נגד שלטון אסד, מנהיגים סוניים מקומיים רבים ניצלו את רשת המסגדים והדעווה במדינה כדי לצאת בגלוי נגד המשטר. השפעתם המקומית הייתה חזקה בהרבה מזו של המסד הדתי הרשמי. חשוב לציין כי במקרים רבים, האליטה הדתית הינה "טרמפיסטית" של כוח אופוזיציוני. כפי שעולה מן המקרים של לוב, סוריה ומצרים, היא נוטה להצטרף מאוחר יותר לכוח שהניע את ההתקוממות, ואינה יוזמת אותו בעצמה.

2. הזירה הבינלאומית (ערך: 20)

תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית (ערך: 11) – האם התנאים הגיאופוליטיים מונעים או מעודדים מעורבות בינלאומית שתשפיע על תהליך השינוי, ומה היא טיב ההתערבות – תמיכה במשטר או במתנגדיו? התערבות חיצונית הינה הפרמטר השני בחשיבותו להערכת הסבירות לשינוי שלטוני במדינה. בכוחה של התערבות בינלאומית להוסיף מסה קריטית לאחד משני הצדדים של המשוואה – המשטר או מתנגדיו. לכן, מדובר באחד הפרמטרים היחידים שיכולים לחולל שינוי מגמה בעימות.⁶ ראשית, יש לבחון עד כמה אפשרות ההתערבות היא סבירה ורלוונטית. סוריה מהווה דוגמה למדינה שנהנית מהגנה חיצונית – על ידי רוסיה – מפני התערבות בינלאומית רחבת-היקף: מוסקווה מונעת הטלת סנקציות בינלאומיות על סוריה, מספקת למשטר הגנה מפני גינוי במועצת הביטחון של האו"ם ומחמשת את כוחותיו של אסד. יתר על כן, יש לבחון מה טיבה של ההתערבות ומה פוטנציאל השפעתה על מאזן הכוחות בין המשטר למתנגדיו. בעוד שבמקרה הלובי כללה ההתערבות הבינלאומית מעורבות צבאית אירופית, הדיון הרלוונטי לסוריה מוגבל לפי שעה לחימוש האופוזיציה ולאפשרות של הטלת סנקציות ובידוד בינלאומי. שילוב גורמים זה, נוסף לאחרים שיפורטו להלן, ממחיש את מורכבותה של סוגיית

המעורבות הבינלאומית ושל השפעתה האפשרית על מאזן הכוחות במדינה שפרצה בה התקוממות.

תמיכה/עוינות אזורית (ערך: 9) – האם המדינות השכנות, במעמד של מעצמה אזורית, מוכנות להתערב ולהפעיל עוצמה "קשה" או עוצמה "רכה", כדי לסייע להתקוממות או לדכא אותה?

מעבר לאפשרות של התערבות בינלאומית רחבה, גם התערבות של מעצמה אזורית קרובה עשויה להשפיע באופן דרמטי על מאזן הכוחות בין המשטר למתנגדיו. התערבותה של ערב-הסעודית בדיכוי המהומות בבחריין הייתה מכרעת בעצירת "האביב הערבי" במדינה. גם הסיוע האיראני למשטרו של אסד במלחמה נגד האופוזיציה, וכן אפשרות של פעולה טורקית נגד המשטר בסוריה מצביעים על תפקידן המרכזי של מעצמות אזוריות בפוליטיקה הפנימית של מדינות שבתחום השפעתן. אפשר להעריך שבכוחן של מעצמות אזוריות, שהן בעלות עניין, להכריע את גורלן של התקוממויות במדינות שכנות. לכן נדרש לבחון את האינטרסים ובפרט את שיקוליהן ביחס לפעולה, וכן את יכולותיהן. על בסיס זה ניתן להעריך את השפעת פעולתן על מאזן הכוחות בין המשטר לאופוזיציה.

3. הזירה הכלכלית (ערך כולל: 25)

מצב מאקרו-כלכלי (ערך: 10) – מה מצבה הכלכלי של מדינה, והאם הכלכלה היא בת-קיימא?

מחקרים רבים דנים בשאלת החשיבות של הגורם הכלכלי בניבוי התקוממויות.⁷ בעוד התפיסה המסורתית רואה במצב המאקרו-כלכלי של המדינה תנאי הכרחי לפרוץ התקוממות עממית, מחקרים חדשים מצביעים על מקרים שבהם לא פרצה התקוממות, למרות מצב כלכלי בעייתי ביותר (לדוגמה, צפון-קוריא). כן נזכרים מקרים אחרים, שבהם הגורם הכלכלי היה משני בחשיבותו (למשל בלוב, העשירה בנפט). לנוכח הדיון הער בנושא, מבחין מודל זה בין שלושה פרמטרים הנוגעים לתחום הכלכלי וליכולתו לנבא התפרצות של התקוממות במזרח התיכון.

דיכוי מה שיכול היה להתפתח להתקוממות עממית במדינות המפרץ לימד כי שימוש מושכל בכסף עשוי לעצור את המגמה המתפתחת. המשטרים במפרץ הגיבו להתפתחויות האזוריות בהעלאת שכרם של עובדי המדינה, בסיוע למימון לימודים גבוהים, בהעמדת דיור בר-השגה ובפתיחת עסקים חדשים לאזרחי המדינה, ועל ידי כך הם הצליחו לעמוד בפרץ.⁸ הלקח המתבקש הוא שכלכלה חזקה, משאבי אנרגיה (נפט וגז) ויתרות מטבע-חוץ גבוהות עשויים לשמש אמצעי לשרידות המשטר מול מחאה עממית גואה. לעומת זאת, המשטר בירדן, שעליו להתמודד עם

מצוקה כלכלית והוא נסמך על סיוע חוץ, נתקל בקשיים בבואו לבלום את ניצני ההתקוממות שהחלו במדינה.

נאמנות וחשיבות האליטה הכלכלית (ערך: 7) – האם האליטה הכלכלית במדינה מגלה נאמנות למשטר?

האליטה הכלכלית ממלאת תפקיד שונה בכל מדינה ומדינה. בירדן ובסוריה האליטה היא חיצונית למשטר, כלומר, אינה משתתפת בשלטון או מהווה חלק ממנו, והשפעתה על הכלכלה הלאומית רבה. במצרים ובערב-הסעודית האליטה היא חיצונית למשטר, אך היא זעירה ולכן תלות המשטר בה מעטה. המקרה הסורי, מבטא את חשיבות נאמנותה של האליטה הכלכלית ליציבות המשטר, כאשר היא ממלאת תפקיד מרכזי בכלכלה הלאומית.⁹ במשך יותר משנה מאז פרצה ההתקוממות בסוריה, לא התפשטו המהומות לשכונות בדמשק ובחלב, שבהן מתגוררת האליטה הכלכלית. החדירה למקומות אלה העידה על תפנית ביחסי הכוחות בסוריה. התנערות גלויה ורחבה של האליטה הכלכלית בסוריה ממשטרן של אסד תהווה אחד הסמנים לנפילתו הקרובה.

הפערים הכלכליים והמודעות של מעמד הביניים והשכבות החלשות לפערים (ערך: 8) – האם הפערים החברתיים, השחיתות והמתחים בין בעלי ההון לבין שאר הציבור ניתנים להכלה?

בניגוד לממד המאקרר-כלכלי, שהוא 'אובייקטיבי' ומתייחס למדינה ככלל, המודעות למצב והיכולת להכילו ולקבלו הן מדדים המשקפים הערכות 'סובייקטיביות', ביחס לתושבים כפרטים. מחירי מזון גבוהים ומחסור במקומות עבודה לאוכלוסייה הצעירה בארצות ערב היו במקרים רבים הסיבה המובילה להתקוממות. חוסר שביעות רצון של עובדי המדינה, שאמורים להגן על המשטר לנוכח אתגר ההתקוממות עלול להפוך את ההתמודדות עם האופוזיציה למשימה קשה מאוד. המודעות לפערים החברתיים הייתה הגורם המרכזי שהצית את ההתקוממות במצרים ובתימן. למרות שהמחאה המצרית קיבלה אופי שונה עם הזמן, והתמקדה בנושאים של זכויות האזרח, הסיבה המרכזית להתעוררות הייתה אי-שביעות רצונם של השכבה הצעירה ושל מעמד הביניים מהפערים הסוציו-אקונומיים במדינה. הסיוע של מדינות המפרץ לשכבות החלשות הוא דוגמה לניצול היכולת הכלכלית להתמודדות עם התעוררות המודעות לפערים ועם המחאה נגדם. גורם זה קשור באופן הדוק לאובדן השליטה של המדינה על אמצעי התקשורת, כפי שיפורט בהמשך.

4. גורמים מעכבי שינוי שלטוני (ערך כולל: 25)

חולשת האופוזיציה (ערך: 8) – האם קיימת אופוזיציה אחידה ומאורגנת למשטר? מה כוחה ביחס לכוחו של המשטר?

ההתקוממויות בעולם הערבי מעידות כי מאפייניה של האופוזיציה מאפשרים לחזות את סיכויי יציבותו והישרדותו של המשטר. התקוממויות שהובלו על ידי אופוזיציה חזקה, רחבה ומאוחדת הציבו אתגר משמעותי למשטר לאורך זמן, וכן נהנו מתמיכה ומלגיטימציה חיצונית. לעומת זאת, התקוממויות שלא הובלו על ידי "אופוזיציה ממוסדת" היוו אתגר מצומצם יותר למשטר. האופוזיציה הרחבה במצרים, שהחלה כתנועה עממית של צעירים ליברליים וחילוניים, הצליחה לייצר תנופה של התנגדות למשטר. הצטרפותה של תנועת "האחים המוסלמים" למחאה ההמונית הרחיבה את תנועת המחאה והאופוזיציה. המאבק נמשך גם לאחר הבחירות שנערכו במצרים ביוני 2012 ועליית "האחים המוסלמים" לשלטון. ועם זאת, נחלש כוחה של האופוזיציה הליברלית שהציתה את המחאה, וצומצם תפקידה בזירה הפוליטית המצרית. גם הדיון על האפשרות ואופן ההתערבות המערבית במלחמת האזרחים בסוריה מדגיש נקודה זו: המתנגדים להתערבות טוענים כי בניגוד למקרה הלובי – שם הייתה אופוזיציה מאורגנת לשלטון, שאפשר היה להעריך כי תוכל לאחוז במושכות השלטון לאחר נפילת המשטר ולהשיב את השקט למדינה – האופוזיציה הסורית מורכבת מגורמים רבים, מפוצלים ומסוכסכים. עובדה זו מקשה על הקהילה הבינלאומית לסייע במאבקם נגד משטר אסד. כיוון שגורם זה יכול להעצים את התנופה שנוצרה על ידי קיומם של התנאים הנוספים, או להוות מכשול משמעותי לפני אלה המבקשים לקדם מהפכה, הוא זוכה לציון הגבוה ביותר בקרב רשימת הגורמים המעכבים.

שלטון מיעוט (ערך: 7) – האם השלטון נמצא בידי קבוצת עלית מתוך הרוב העדתי, או שמא הוא בידי מיעוט עדתי?

בחינה של ההתקוממויות בעולם הערבי מצביעה על כך שבמדינות הראשונות שבהן גרמו ההתקוממויות לשינוי שלטוני – תוניסיה ומצרים – היה השלטון בידי קבוצה המייצגת את הרוב העדתי והדתי. השלטון בתימן מתבסס אמנם על תמיכת האוכלוסייה השיעית-ז'יידית המהווה מיעוט, אולם עדה זו מהווה כמעט מחצית האוכלוסייה. לעומת זאת, נחישותו של אסד להדוף את מתקפות האופוזיציה, וכן החשש של הקהילה הבינלאומית מפני אלימות בסוריה לאחר נפילת המשטר מעידים על חשש מפני האפשרות הסבירה, שאז ייפרעו בני עדות אחרות מהעדה העלווית. העוינות בין השבטים בלוב הייתה גם היא בין השיקולים שגרמו לקד'אפי להיאחז בכיסאו. תומכי השלטון המהווים מיעוט נוטים לחשוש מאובדן מעמדם החברתי

והכלכלי ומפני מסע נגדם, שיתפתח כנקמה על האלימות שהמשטר הפעיל לדיכוי המחאה. מכאן שאחזיתה של קבוצת מיעוט ברסן השלטון צפויה להיות נחושה יותר, כמו במקרה הסורי, מזו של משטרים שעבורם עלות הפשרה תהיה נמוכה יותר, כפי שקרה במצרים ובתוניסיה. עקב תרומתו של גורם זה לנחישות השלטון לדכא את ההתקוממויות במדינה, הוא זוכה לציון גבוה יחסית בין הגורמים המעכבים שינוי שלטוני.

התמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית (ערך: 5) – האם המשטר מצליח להתמודד ביעילות עם התקשורת?

משטרים במזרח התיכון שהתמודדו עם מחאה עממית גורפת, התמודדו, בין היתר, גם עם השימוש המשולב שעשו המתקוממים באמצעי התקשורת המודרניים – האינטרנט, המדיה החברתית וערוצי הטלוויזיה הלווייניים. הרשתות החברתיות שימשו להעברת מסרים ולארגון הפגנות ענק. חוקרים אחדים אף קראו בהזדמנה לגל ההתקוממויות "מהפכת הפייסבוק".¹⁰ אחרים מסבירים כי דווקא ערוצי הלוויין, אשר הציגו בפני הקהל הרחב את השחיתות של המשטרים והפיצו את תמונות המחאה במדינות ערב, כרסמו בחששם של האזרחים מתגובת המשטר. במדינות שבהן המשטר נכשל בנטרול השפעת התקשורת היא סייעה להצתת המחאה, להתרחבותה ולהעברת תמונות הדיכוי למערב, במטרה לגייס תמיכה במאבק. כך קרה הן במצרים והן בתוניסיה. אולם, לעומת הטענה הרווחת כי המשטרים במזרח התיכון אינם מנהלים מאבק יעיל בתקשורת המודרנית, הוכיחו המשטרים בטהראן, בריאד וגם בדמשק (בשלבם הראשונים של ההתקוממויות נגדו) כי ניתן לנטרל במידה משמעותית את השפעת הרשת החברתית, ולרתום אותה לצורכי איסוף מודיעין, תעמולה והטעיה.

אירועים לאומיים טראומטיים (ערך: 5) – האם הדור האחרון, ובפרט הדור המתקומם, חווה אירועים מעצבים/טראומטיים?

עם או עדה שטבועים בזיכרונם הקולקטיבי אירועים כגון מלחמת אזרחים, טבח מצד המשטר או כאוס חברתי יהססו לתמוך בהתקוממות שעלולה לגרום תוצאות דומות. ככל שתוצאות אלו הרסניות יותר וזמן התרחשותן קרוב יותר להווה, כן תגבר ההסתייגות מתמיכה בהתקוממות, ותגדל תרומתן כגורם מעכב שינוי שלטוני. למשל, הזיכרון הקולקטיבי הלבנוני, העיראקי, הפלסטיני, הסודני והאלג'ירי ממלחמות אזרחים רוויות דם והרס מסביר, לפחות חלקית, את המוטיבציה הנמוכה של תושבים במדינות אלו לתמוך בהתקוממות נוספת, ואת שיעורי הלגיטימציה הנמוכים של מנהיגי אופוזיציה המבקשים להוביל מהלך בכיוון זה.¹¹

תרשים 1: הסבירות ליציבות השלטון: ציון 0-100

זירה פנימית (30)		זירה בינלאומית (20)	
18	נאמנות ויעילות האליטה הצבאית	11	תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית
7	לגיטימיות המשטר והמנהיג	9	תמיכה/עוינות אזורית
5	חשיבות האליטה הדתית ויחסיה עם המנהיג		
זירה כלכלית (25)		גורמים מעכבים (25)	
10	מצב מאקרו-כלכלי	8	עוצמת האופוזיציה
7	נאמנות וחשיבות האליטה הכלכלית	7	שלטון מיעוט
8	המודעות לפערים חברתיים	5	התמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית
		5	אירועים טראומטיים

לסיכום, חיזוי התפתחותן ותוצאותיהן של ההתקוממויות במזרח התיכון אמור להתבסס על התייחסות לשלוש זירות – הפנימית, הבינלאומית והכלכלית, ועל שקלול ההערכות לגבי זירות אלה ביחס לגורמים העשויים לעכב שינוי פוליטי-מהפכני – שלטון מיעוט, אופוזיציה חלשה ושסועה, זיכרונות מאירועים טראומטיים ונטרול אמצעי התקשורת המודרניים על ידי השלטון. תרשים 1 מתאר את מבנה המודל.

שימותו של המודל תיבחן באמצעות ניתוח ארבעה מקרי בוחן: הראשון – בחינה היסטורית של התנאים במצרים ערב מהפכת "ה-25 בינואר", אשר הובילה להתפטרותו של הנשיא מובארכ ולשינוי המשטר במצרים, תוך ניתוח המקרה המצרי בראייה לאחור. לאחר מכן ינותחו שלושה מקרה בוחן מן ההווה: האחד נתון במלחמת אזרחים – סוריה; האחרים נהנים מיציבות שלטונית יחסית – ערב-הסעודית ואיראן – אם כי זרעי המחאה החברתית, שאפשר שתפתח להתקוממות גורפת, שרירים וקיימים במדינות אלה.

ניתוחים אלה מהווים מאמץ מחקרי נוסף למחקר שנעשה במכון וושינגטון בקיץ 2011, שנועד לבחון ולפתח את המודל באמצעות ניתוח ארבעה מקרי-בוחן: מצרים – שהייתה אז בשלב מתקדם של תהליך השינוי ואכן, המודל הצביע על בשלותה לשינוי; ערב-הסעודית – שנראתה אז כבאה בתור לשינוי, אך המודל חזה לה יציבות; וכן לוב וסוריה – שלגביהן התקבלו חיזויים מורכבים שאינם חד-משמעיים. בשלב מתקדם של פיתוח המודל, תוך שכלולו ועדכון הפרמטרים לבחינה, בדקנו שוב את המקרה המצרי.

פרק שני

מקרה בוחן - מצרים ערב המהפכה (ינואר 2011)

מדוע לא חזו רוב ההערכות ערב פרוץ מהפכת "ה-25 בינואר" במצרים את נפילתו של הנשיא מובארכ, ואת השתלטותה של תנועת "האחים המוסלמים" על בתי המחוקקים ועל משרת הנשיא? האם השימוש במודל המוצע היה מסייע בהבנת המצב במצרים בינואר 2011? שאלות אלו עומדות בבסיסו של המקרה המצרי. לפרק זה שתי מטרות מרכזיות הקשורות זו לזו: האחת, לבחון את המודל המוצע ולהעניק לו תוקף תיאורטי. השנייה, להצביע על כך שהמודל עשוי לתמוך בתהליך קבלת החלטות עתידי, תוך תחקור וניתוח שתי נקודות הכשל העיקריות בניתוח המקרה המצרי בראייה לאחור. פרק זה מדגים עד כמה מודל תומך החלטה מסוג זה היה חסר בתחילת האירועים במצרים, ומצביע על חשיבותו גם בניתוח אירועים עתידיים. בהמשך מתייחס הניתוח להערכת יציבות המשטר על פי המודל כפי שנתפסה על ידי מומחים לפני המהפכה, ניתוח בדיעבד והשוואה לשם מציאת הסיבות להערכת החסר על יציבות המשטר של מובארכ.

1. הזירה הפנימית:

נאמנות ויעילות האליטה הצבאית: בשלהי שנת 2010 ובתחילת 2011 הייתה ההערכה המובילה בגופי המודיעין ובאקדמיה כי הצבא המצרי – הארגון החזק במדינה המחזיק במונופול על שימוש בכוח – יהיה נחוש לשמור על המשטר הצבאי בראשותו של הנשיא מובארכ.¹² איוש משרת הנשיא על ידי מי שהיה גנרל בכיר ונציג האליטה הצבאית במדינה היווה את הבסיס לשלטונו של הצבא במצרים. לכן, נאמנותו של הצבא לא עמדה בספק, כמו גם נחישותו להשתמש בכוח על מנת להבטיח את המשך משטרו של מובארכ. הצבא הוכיח בעבר את נחישותו לדכא את מתנגדי המשטר כדי לשמור על יציבותו, ולא נראה כי אירועי ההתקוממות במצרים יזכו ליחס שונה מבעבר. כאמור, הערכה זו התבררה כשגויה, והייתה סיבה מרכזית לכשל בניסיון להעריך את השינוי בעקבות גל המחאות במצרים בינואר 2011. כישלון זה ממחיש את מידת חיוניותה של הערכה נכונה של גורם זה, כפי שנדון בסוף פרק זה.

האם האוכלוסייה פוחדת ממנגנוני הביטחון והצבא? הציבור המצרי חווה שנים רבות של דיכוי צבאי, ובתחילת המאורעות חששו רבים מפני תגובת הצבא למחאות נגד השלטון. אולם, את "מחאת תחריר" הובילו צעירים חדורי שאיפה להוביל שינוי חברתי במצרים. הם ראו את כבודם נרמס ואת משטר מובארכ מזניח אותם, והחליטו לפעול משום שכבר לא היה להם כמעט מה להפסיד. במצב זה כוח ההרתעה של הצבא נשחק ועמד במבחן. כיוון שההערכה המקובלת בינואר 2011 הייתה שהמשטר יפגין נחישות בדיכוי המהומות, המסקנה המתבקשת הייתה כי החשש בקרב האוכלוסייה יישמר. אך כאשר הערכה זו לא התממשה, גברה התעוזה לעמוד בפני הצבא ולקרוא קריאות נגד המשטר. ככל שחלף הזמן והצבא נותר ללא מענה, התפוגג החשש בקרב קבוצות המפגינים וגברו הקריאות להפלת המשטר. אולם כאמור, בתחילת המהומות במצרים לא הוערכה סבירות גבוהה להתפתחות כזו.

ציון – נאמנות ויעילות האליטה הצבאית והחשש של האוכלוסייה: 17 מתוך 18.

לגיטימיות המשטר והמנהיג: בעשור האחרון לשלטונו איבד הנשיא מובארכ את הלגיטימיות והכבוד שזכה להם בשני העשורים הראשונים. מובארכ היה טייס קרב ומפקד חיל האוויר המצרי, גיבור המלחמה בישראל בשנת 1973, ונתפס בתחילת דרכו כמנהיג נערץ ומתון המייצג את האינטרסים הלאומיים של מצרים. השלטון הצבאי נהנה מהלגיטימיות של הנשיא כארגון השומר על המדינה ומקדם את ענייניה. לאחר גילוי שחיתות רבים במשפחתו של מובארכ ובקרב בכירים בצבא המצרי, זיוף הבחירות שהובילו הצבא והנשיא בשנת 2005 והניסיון להוריש את השלטון לבנו של מובארכ, ג'מאל, נתפס השלטון המצרי כארגון מושחת ומובארכ – כמנהיג מושחת. נוסף לכך, מדיניות הצבא בראשות מובארכ זכתה לביקורת רבה מצד זרמים שונים באופוזיציה המצרית, ונתפסה כפרו-מערבית ותומכת בישראל. מסיבה זו היא עוררה התנגדות בקרב הזרם השמרני ובראשו תנועת "האחים המוסלמים", שטענה כי במקום לקדם את האינטרסים של מצרים, מובארכ והצבא שימשו "בובה" בידי המערב – דבר שפגע קשות בכבוד האומה המצרית, הרואה את עצמה כמעצמה עצמאית ומנהיגה אזורית. גם הליברלים ביקרו את מדיניות השלטון משום שהנשיא נתפס כמנהיג המדכא זכויות אדם, והצבא – כארגון שאינו יכול להוביל רפורמות ליברליות במדינה. לפיכך, ערב המהפכה הייתה הלגיטימיות של השלטון הצבאי בראשות מובארכ שחוקה לחלוטין בקרב חלקים רבים באוכלוסייה המצרית, שחששו להביע את התנגדותם. רק כאשר קרסו מחסומי הפחד, קיבלה התנגדות זו ביטוי מחאתי. ברור כי מי שניתח את מצרים לפני המהפכה לא יכול היה לאבחן ולהעריך את המידה הרבה של שחיקת הלגיטימיות של משטר מובארכ.

ציון – לגיטימיות המשטר והמנהיג: 3 מתוך 7.

חשיבות האליטה הדתית ותמיכתה במשטר ובמנהיג: הממסד הדתי במצרים טרום-המהפכה כלל שני גורמים: הממסד הרשמי שישב באוניברסיטת "אל-אזהאר" הביע תמיכה פומבית במשטר. רוב אנשי הדת במסגדים השונים במדינה נזהרו מהבעת התנגדות פומבית למשטר. אלה שהתנגדו לו, שהשתייכו בעיקר לזרם "האחים המוסלמים" או הסלפים פעלו "מתחת לרדאר", מחשש מפני רדיפה על ידי המשטר. למרות אופיו החילוני של המשטר, הרכיב הדתי נותר משמעותי בקרב אזרחי מצרים, ובעיקר באזורים הכפריים במדינה. לכן, לפני המהפכה נדמה היה כי רוב הממסד הדתי יגלה תמיכה פומבית במשטר, או לפחות יימנע מתמיכה במתנגדי המשטר, וההשפעה המקומית של אנשי הדת המתנגדים למשטר תהיה מוגבלת ושקטה. אולם לא כך היה. לאחר שהצבא גילה רפיון בהתמודדותו מול המוחים, נחלש קולם של תומכי המשטר בממסד הדתי, וקולותיהם של מתנגדיו התגברו עד כדי קריאות מפורשות להפלת המשטר. אולם, שינוי מהיר זה שהתרחש תוך מספר שבועות לא נצפה בתחילת שנת 2011, עת פרצה המחאה.

ציון – חשיבות האליטה הדתית ותמיכתה במשטר ובמנהיג: 3 מתוך 5.

2. הזירה הבינלאומית:

תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית: לפני פרוץ מחאת "ה-25 בינואר" רווחה ההערכה כי התנאים הגיאופוליטיים ימנעו התערבות בינלאומית בנעשה במצרים. מצד אחד של המתרס עמד הצבא המצרי – בעל-בריתו של הממשל האמריקאי במצרים, ומצדו השני עמדו מפגינים שקראו לרפורמות ליברליות. קריאות אלו נתמכו על ידי המערב, ולכן נראה היה כי העולם המערבי – שלו אינטרסים במאבק – ילווה את הנעשה במצרים ללא התערבות דרמטית. בתחילת המאורעות פעלה הקהילה הבינלאומית על פי ההערכה שלא תתערב. מי שהפתיע היה נשיא ארצות-הברית, ברק אובמה, שהתערב במאבק הפנים-מצרי כאשר יצא בגלוי נגד בעל-בריתו, מובארכ, קרא לו להתפטר ודרש מהצבא לקדם רפורמות דמוקרטיות. למרות שמדובר בהתערבות "רכה", עד היום קשה להעריך במדויק באיזו מידה הכריעה ההכרזה האמריקאית את המצב. ברור כי היא השפיעה על עיצוב המאורעות במצרים, גם אם באופן מוגבל, ובשונה מההערכות שנתפסו כסבירות ביותר בתחילת המאורעות, שצפו כי אי-התערבות בינלאומית תשרת את המשטר ותסייע לו לשמור על יציבותו.

ציון – תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית: 8 מתוך 11.

תמיכה/עוינות אזרית: בתחילת המהומות במצרים, גם בהיבט זה הייתה הערכה כי מעצמות אזריות כגון ערב-הסעודית, טורקיה ואיראן, וכן שכנותיה של מצרים

יימנעו מהתערבות פומבית בנעשה במצרים. בתחילת המהומות התבררה הערכה זו כנכונה. אולם, לאחר "הפניית העורף" הבוטה מצד ארצות-הברית, וככל שהתרחבו המהומות והחלו לאיים על שלטונו של מובארכ, גברו הקולות שתמכו במחאת ההמונים וקראו להפלתו של מובארכ.¹³ אך בסופו של דבר, גם קולות אלה לא היוו גורם משמעותי בעיצוב המאורעות במצרים.

ציון – תמיכה/ עוינות אזורית: 8 מתוך 9.

3. הזירה הכלכלית:

מצב מאקרו-כלכלי: המצב הכלכלי במצרים טרום-המהפכה היה לא טוב, למרות צמיחה ממוצעת של יותר מ-5.4% בתמ"ג המצרי משנת 2007. הבעיה המרכזית הייתה רמת האבטלה במדינה – מעל 20% על פי ארגונים בינלאומיים, וכפול מהנתונים הרשמיים שפרסם המשטר.¹⁴ הבעיה הנוספת היא שלמרות שהתמ"ג המצרי טוב ביחס למדינות אפריקה (6200 דולר לאדם בשנת 2010), הוא נמוך ביחס למדינות המפרץ העשירות – שאיתן מקיים השוק המצרי קשרי מסחר ותעסוקה בהיקף הגדול ביותר.¹⁵ לכן, אקדמאים מצריים שסיימו את לימודיהם נאלצו לעזוב את המדינה כדי להרוויח משכורות גבוהות. אלה שנשארו במצרים התקשו למצוא עבודה, או הועסקו בשכר נמוך. למרות ניסיונותיו, המשטר גם לא הצליח להעלות באופן משמעותי את נתוני ההשקעות הזרות ואת הכנסות המדינה מתיירות, ולהוריד את האינפלציה הגבוהה (8.12% בשנת 2010). נתונים אלה מצביעים על כך שערב המהפכה, המצב המאקרו-הכלכלי במצרים לא היה טוב, בייחוד עבור הדור הצעיר המשכיל, שביקש להשתלב בשוק העבודה. אותם צעירים משכילים שלא מצאו עבודה הם אלה שהובילו את המחאה נגד המשטר מכיכר תחריר.

ציון – מצב מאקרו-כלכלי: 3 מתוך 10.

נאמנות האליטה הכלכלית: יש להפריד בין האליטה הכלכלית העשירה לבין מעמד הביניים במצרים. באופן מסורתי, האליטה הכלכלית במצרים כוללת בעיקר את מקורבי הצבא, ולכן גילתה נאמנות למשטרו של מובארכ. אולם, מעמד הביניים במצרים מורכב גם מאנשי עסקים, סוחרים ויזמים שנחשפו לשחיתות של שלטון מובארכ והצבא. הצעירים בני מעמד זה הם אלה שהובילו את המחאה נגד המשטר. לאחר גילויי הרתיעה של הצבא משימוש בכוח לדיכוי המחאה, נותרה האליטה הכלכלית העשירה במדינה דוממת ולא מילאה תפקיד מרכזי בעיצוב המחאה, למרות שבתחילת 2011 היה צפוי שתגלה תמיכה רבה יותר במשטר.

ציון – נאמנות וחשיבות האליטה הכלכלית: 4 מתוך 7.

הפערים הכלכליים והמודעות של מעמד הביניים והשכבות החלשות לפערים:

בינואר 2011 היה פער גדול מאוד בין העשירים במצרים לבין השכבה הדקה של מעמד הביניים ולבין עניי מצרים. גם הצמיחה בתמ"ג שאפיינה את השנים האחרונות במשטר מובארכ הורגשה בעיקר בקרב עשירי המדינה, ולא השפיעה על 40 אחוזים מהאזרחים שהשתכרו כשני דולר ביום.¹⁶ פערים אלה לא נעלמו מעיניו של הציבור המצרי, והיוו גורם מרכזי בהצתת המהומות במדינה. לפיכך, בינואר 2011 הגיעו הפערים החברתיים במצרים למצב שבו הם אינם ניתנים להכלה.

ציון – המודעות לפערים החברתיים: 2 מתוך 8.

4. גורמים מעכבי שינוי שלטוני

חולשת האופוזיציה: עוד לפני פרוץ המהומות במצרים היה ברור כי האופוזיציה לשלטון מובארכ מונהגת על ידי שני גורמים מרכזיים: תנועת "האחים המוסלמים", שנשענה על אידאולוגיה שמרנית-דתית וראתה במשטר החילוני כופר המנציח את הדומיננטיות המערבית במצרים, ו"הארגונים הליברליים" (שכללו את השמאל, את הצעירים, החילונים והדמוקרטים במצרים) שהאשימו את המשטר בחוסר רצון להוביל רפורמה דמוקרטית-ליברלית במדינה, ולהעניק זכויות אדם לתושבי מצרים. בעוד כוחו של "האיום הליברלי" הוערך בתחילת המחאה כלא-משמעותי, "האחים המוסלמים" נתפסו לאורך שנים ככוח המאיים ביותר על שלטון הצבא במדינה. מסיבה זו רדפו נשיאי מצרים השונים את מנהיגי תנועה זו ואסרו עליה לקיים פעילות פוליטית, מחשש שתצבור כוח פוליטי שיאיים על המשטר. החשש מפני כוחה הפוליטי של תנועת "האחים המוסלמים" התממש כאשר היא הצליחה למנף את ההתקוממויות במצרים כדי לקבל אישור להקים ארגון פוליטי, ובסופו של דבר, גם להשיג רוב בפרלמנט המצרי ולזכות בבחירות לנשיאות. לעומת זאת, דווקא הערכת כוחם של הגורמים הליברליים התבררה כשגויה, כאשר אלה הובילו כמעט באופן עצמאי לנפילתו של מובארכ, ובכך סללו את הדרך לעליית "האחים המוסלמים", בניגוד לכוונתם.

ציון – חולשת האופוזיציה: 4 מתוך 8.

שלטון מיעוט: במצרים לא שלט מיעוט עדתי או דתי. מסיבה זו, חילופי השלטון לא היו צפויים להוביל למלחמת אזרחים או לפגיעה רחבה ורצחנית בשלטון הקודם ובתומכיו. לכן, בתחילת המאורעות במצרים לא הוערך גורם זה כמעכב שינוי שלטוני, ובסופו של דבר התברר שהייתה זו הערכה נכונה. הצבא גילה מדיניות פשרנית שהובילה להצלחת המהפכה. אחד ההסברים לכך הוא שהצבא לא חשש

מפני נישול מוחלט מכוחו או מהחלפת האליטה הצבאית, או אפילו מנקמה פיזית. הצבא במצרים עודנו נתפס כמוסד בעל תפקיד לאומי שיש לשמור עליו.

ציון – שלטון מיעוט: 2 מתוך 7.

התמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית: השלטון המצרי לא היה ידוע ביכולתו הטכנולוגית ובתגובתו המהירה. כל עוד היה מעמדו של מובארכ חזק הוא לא נדרש להתמודד עם אתגרים בתחום זה, ולכן לא היה לו ניסיון רב בפעילות נגד אמצעי התקשורת המודרנית. מסיבה זו, יכולתו להתמודד עם עוצמתם והשפעתם של אמצעי התקשורת במהלך המחאות הייתה מוגבלת ביותר. לדאבונו של המשטר, הכיסוי הטלוויזיוני הרחב, שהגיע כמעט לכל בית במצרים, והפעילות ברשתות החברתיות שהיוותה פלטפורמה לארגון המחאות נגד המשטר האיצו את תהליך נפילתו של מובארכ.

ציון – התמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית: 2 מתוך 5.

אירועים לאומיים טראומטיים: מאז עלייתו של נאצר לשלטון ב-1954 נהנתה מצרים מיציבות פנימית. שלטון הכוח אפיין אותה לאורך תקופות ארוכות, והחברה לא התדרדרה למלחמות פנימיות גם לאחר רצח הנשיא סאדאת. המסקנה המתבקשת היא, כי גורם זה לא היה מעכב שינוי שלטוני במצרים, כיוון שלרוב הציבור המצרי לא היה זיכרון של אירועים טראומטיים שיכלו להרתיע אותו מפני התנגדות למשטר. כצפוי, לאחר קריסת מחסום הפחד, לא היה גורם שירתיע את המוחים נגד המשטר. תוך מספר ימים, אותו ציבור מצרי – שבמשך שנים לא העז לקרוא בפומבי קריאות נגד המשטר – נחשף לגינויים ולביקורת נגד מובארכ בהיקף ובעוצמה שלא הכיר.

ציון – זיכרונות טראומטיים: 2 מתוך 5.

סיכום

תרשים 2 המסכם את ניתוח הסבירות לשינוי שלטוני במצרים ערב "מהפכת ה-25 בינואר" חושף את המצב הרגיש שבו היה המשטר: הסבירות ליציבות השלטון הייתה בין נמוכה לבינונית (ציון 58 בסולם 100-0). כלומר, שימוש במודל זה חושף כי גם לפי התפיסה הרווחת במערב, ערב המחאה במצרים, ביחס לנאמנות הצבא למשטר, הסבירות לערעור שלטונו של מובארכ לא הייתה נמוכה. המודל ממחיש את האיום על המשטר מהזירה הכלכלית (ציון 9 מתוך 25) – מה שבדיעבד התברר כתמריץ מרכזי שהזין את המחאה מתחילתה. יתרה מכך, המודל חושף את התלות של מובארכ בזירה הפנימית ובייחוד בכוח ההרתעה של הצבא. כיוון שהשפעתם של גורמים המעכבים שינוי שלטוני מוגבלת מאוד (10 מתוך 25), הצבא היה המחסום המשמעותי היחידי

תרשים 2: הסבירות ליציבות השלטון במצרים ערב המהפכה: 58



בין המשטר לבין המחאה האופוזיציונית. לפיכך, גם לפי התפיסה הרווחת בתחילת 2011, ניתן היה לשער כי אם הצבא לא יגלה נחישות לדכא את המחאה, היא עלולה להתפשט במהרה ולאיים על שלטונו של מובארכ.

ניתוח בראייה לאחור - מצרים ערב המחאה שפרצה בינואר 2011

תרשים 3 מציג ניתוח בראייה לאחור של הסבירות ליציבות שלטונית במצרים בינואר 2011, וחושף את שני הכשלים העיקריים של התפיסה הרווחת ביחס ליציבותו של שלטון מובארכ ערב המהפכה: 1. הליקוי המרכזי היה הערכה מוטעית של נחישות הצבא לדכא את המחאה (ציון 17 מתוך 18). בפועל, הצבא המצרי גילה נכונות מועטה להשתמש בכוח ובנשק חם נגד המפגינים כדי להגן על יציבות המשטר (ציון 5 מתוך 18). להיעדר הנחישות מצד הצבא השפעה ישירה על עיצוב מאזן הכוחות הכולל: היא מורידה את הציון מ-58 ל-46 מתוך 100. כלומר, די בשינוי זה כדי להצביע על סבירות נמוכה ליציבות שלטונית ועל סבירות גבוהה לשינוי המשטר במצרים. אך להיעדר הנחישות גם השפעה עקיפה - שינוי הדינמיקה במצרים והתגובות של השחקנים האחרים במדינה ומחוצה לה כלפי המחאה. 2. כשל נוסף היה הערכת התגובה האמריקאית. בניגוד להערכה כי הזירה הבינלאומית תימנע מהתערבות במאבק הפנים-מצרי - מה שישרת את המשטר, ההתערבות האמריקאית תמכה במחאה ופגעה במשטר (ציון 4 מתוך 11). וושינגטון ניצלה את תלותו של המשטר המצרי בסיוע האמריקאי והפעילה לחץ כדי למנוע מהצבא לדכא את המחאה בצורה אלימה, לשכנע את הנשיא לפרוש ולקדם

תרשים 3: הסבירות ליציבות השלטון במצרים ערב המהפכה בראייה לאחור: 42



רפורמות דמוקרטיות במצרים שיפגעו בכוחו הפוליטי של הצבא. יחד עם ההשפעה של נאמנות ויעילות הצבא, משטר מובארכ התערער והעמדה האמריקאית, כמו הגורמים האחרים שהוזכרו לעיל, העמידו את משטרו תחת איום ממשי (ציון 42 מתוך 100).

ניתוח המקרה של מצרים בראייה לאחור מחזק את תקפותו של המודל המוצע, וממחיש כיצד יכול שימוש מושכל בו לסייע בנייתו הסבירות ליציבות שלטונית, גם בהיעדר מידע מלא על הדינמיקה המדויקת בין המשטר למתנגדיו. המודל מעלה את הגורמים המכריעים ומאפשר להתמקד בהם ולבחון אותם בצורה ביקורתית ומדוקדקת, ולהעריך את הנחות היסוד העומדות בבסיס התפיסה הקיימת. בחינה זו צריכה להיות תקופתית, כדי לאתר שינוי מהותי בתנאים השוררים בחברה ופוטנציאל לערער יציבותו של המשטר. במקרה המצרי, המודל חושף את רגישותו של המשטר ערב המהפכה ומדגיש את הגורמים שהיוו איום פוטנציאלי על יציבותו, ובראשן נחישות הצבא לדכא את המחאה והתלות של המשטר בצבא ובממשל האמריקאי. הלקח מניתוח זה הוא כי היה צורך לבחון לעומק את התפיסה לגבי השפעתם של שני הגורמים הללו על יכולתו של המשטר להתגבר על המחאה במדינה. גם אם המסקנה הרווחת הייתה נשאת כפי שהייתה, הניתוח היה חושף כי לא הייתה סבירות נמוכה לתרחיש של התפשטות המחאה עד כדי איום ממשי על יציבות המשטר, כפי שסברו גורמי הערכה ואקדמיה בינואר 2011.

פרק שלישי

מקרה בוחן - סוריה

סוריה היא כיום המדינה החשובה ביותר שבה לא הוכרעה ההתקוממות, ועדיין לא ברור מה יהיה גורלו של משטר בשאר אל-אסד. למרות שלא אחת הספידו את המשטר – ניתוח המקרה על פי המודל מצביע על ערכים גבוהים של גורמים המסייעים לשרידותו, אך גם על אלה העשויים לבשר על קריסתו.

1. הזירה הפנימית:

נאמנות ויעילות האליטה הצבאית: בשנה הראשונה להפגנות ולמרידה החמושה הוכיחו כוחות הביטחון הסוריים, ובייחוד הצבא, נאמנות כמעט מוחלטת לשלטון. הצבא פעל במלוא עוצמתו נגד המורדים ומנע מהם להשתלט על נכסי המשטר כדוגמת משרדי הממשלה, בסיסי צבא ושירותי הביטחון, תחנות הטלוויזיה של השלטון, הבנקים המרכזיים וכדומה. ניתן להעריך כי תגובתו התקיפה של הצבא תיעלה את האופוזיציה ממחאה לא-אלימה להתקוממות אלימה. למעט מקרי עריקה ספורים, הצבא ציית להוראות המשטר ופעל באלימות ובנחרצות – לרבות מעצרים, כיתור ערים בעייתיות, הרס שכונות שהתנהל בהן מאבק והרג נרחב של מפגינים ומתקוממים. עם הזמן התרחב היקף העריקות מן הצבא, הן מבחינה מספרית והן מבחינת בכירותם של העריקים. המשך מגמה זו עלול לשלול מהמשטר משענת חיונית ולפיכך לסכן את המשך שלטונו, אולם לפי שעה, חזבאללה ו"השביחה" (המיליציה העלווית) ממלאים את השורות.

האם האוכלוסייה פוחדת ממנגנוני הביטחון והצבא? הצבא הסורי איבד מעוצמת ההתרעה שלו במחוזות רבים במדינה, הנשלטים על ידי מתנגדי המשטר או משמשים להם מעוזים. למרות זאת, בחלקים גדולים בדמשק ובחלב ניכר עדיין פחד מהצבא וממנגנוניו, מה שמאפשר לאסד להחזיק בנכסי השלטון המרכזיים המרוכזים בערים אלו.

ציון – נאמנות ויעילות האליטה הצבאית והחשש של האוכלוסייה: 13 מתוך 18.

לגיטימיות המשטר והמנהיג: בשלבים הראשונים של ההתקוממות, אסד עצמו נתפס כנשיא לגיטימי ולא מושחת, למרות שסביבתו הקרובה נתפסה ככזאת. אולם, לנוכח האכזריות שהפגין המשטר בדיכוי המחאה, שהתבטאה בהרג של עשרות אלפי אנשים ובכללם נשים וילדים, נפגע בסיס הלגיטימיות שלו והתערער גם הדימוי של סביבתו הקרובה. לצד דימויו של משטר אסד כשומר העדה העלווית במדינה, הוא נחשב לאורך שנים גורם המונע כאוס חברתי ומקדם אינטרסים לאומיים. עם זאת, בסיס לגיטימיות זו התערער, משום שאסד כשל בעצירת ההרג וההרס.

ציון – לגיטימיות המשטר והמנהיג: 2 מתוך 7.

חשיבות האליטה הדתית ותמיכתה במשטר ובמנהיג: כוחה של מערכת החינוך האסלאמי המתנגדת למסד הדתי הרשמי אינו מבוטל. תשתית המסגדים, הסעד והחינוך הדתי משמשת את האופוזיציה הסורית בהרחבת ההתנגדות למשטר: מנהיגים דתיים יוצאים בגלוי נגד המשטר, ובתפילות יום שישי מתנהלת הסתה נגדו. המסגדים המשמשים מרכזים לאופוזיציה מהווים גם נקודת יציאה להפגנות המוניות. אולם, למרות שאלה משרתים דווקא את מתנגדי השלטון, השפעתם מצומצמת בעיקר לנוכח אופייה החילוני של החברה והזדהות הממסד הדתי עם השלטון.

ציון – האליטה הדתית ותמיכתה במשטר ובמנהיג: 2 מתוך 5.

2. הזירה הבינלאומית:

תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית: בעת כתיבת שורות אלה, התנאים הגיאופוליטיים של המשבר בסוריה מעכבים מעורבות בינלאומית משמעותית, ולכן מסייעים ליציבות המשטר. רוסיה, שמשטר אסד משרת את האינטרסים שלה במזרח התיכון, פועלת בשיתוף פעולה עם סין למניעת פעולה בינלאומית נגד אסד ומחמשת את הצבא הסורי. גם הליגה הערבית אינה צפויה לקרוא להתערבות מערבית בסוריה, כמו שעשתה בעת ההתקוממות בלוב, עקב הביקורת שספגה בשל כך. הממשל האמריקאי, מצדו, אינו שש להתערב בסוריה, מחשש לעימות עם רוסיה וכניסה למלחמה נוספת במזרח התיכון. לכן, למרות הלחץ המופעל על מדינות אירופה וארצות הברית מצד מתנגדי המשטר לעצור את הטבח, נראה כי בתנאים הנוכחיים לא תינקט פעולה בינלאומית צבאית משמעותית בסוריה, כזו שתשפיע על יחסי הכוחות בין משטר אסד לאופוזיציה.

ציון – תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית: 8 מתוך 11.

תמיכה/עוינות אזרית: המדינות השכנות, במעמד של מעצמות אזריות, אינן מגלות נכונות להתערב בסוריה ולהפעיל נגד המשטר עוצמה "קשה" או עוצמה

"רכה" כדי לסייע להתקוממות או לדכאה. מחד גיסא, למרות שאיפותיה של טורקיה להרחיב את השפעתה האזורית ולעצור את רצח הסונים בסוריה, היא חוששת מפני עימות שיפגע בקשריה המדיניים והכלכליים עם שתי ספקיות האנרגיה הגדולות ביותר שלה - רוסיה ואיראן. נוסף לכך, טורקיה חוששת מהתגברות המתח בינה לבין ארגוני הטרור הכורדיים שפועלים נגדה, כתוצאה מנפילתו של אסד. יחסי החוץ שלה נשענים על פילוסופיה של "אפס בעיות" עם שכנותיה ושימוש בכוח כמוצא אחרון.¹⁷ נראה כי ללא הובלה אמריקאית, תימנע טורקיה מפעולה בסוריה. ערב־הסעודית וקטר תומכות אמנם באופוזיציה בכסף ובנשק, אך הן נמנעות מהתערבות ישירה בסוריה. מאידך גיסא, איראן, בעלת־הברית של אסד, נחושה למנוע את נפילתו. מדיניות זו מתבטאת בתמיכה כספית, בעקיפת הסנקציות על יבוא הנפט, בחימוש צבאו של אסד ובהשתתפות מומחים של "משמרות המהפכה" בדיכוי מחאה המונית ושל חזבאללה הלבנוני בעימותים בין הצבא הסורי לכוחות האופוזיציה. בעוד טורקיה, המעצמה האזורית שמתנגדת לאסד, חוששת מהתערבות בסוריה, איראן תומכת באסד ומתערבת לצדו במלחמת האזרחים בגלוי ובהרחבה. ציון - תמיכה/עוינות אזורית: 7 מתוך 9.

3. הזירה הכלכלית:

מצב מאקרו־כלכלי: המצב הכלכלי בסוריה אינו טוב: מחירי המזון מאמירים, שיעור האבטלה גדל והאינפלציה במטבע הסורי מתגברת, השקעות זרות נעצרו, מטבע זר מוברח מהמדינה והתיירות פסקה - כל אלה מובילים את הכלכלה הסורית לעברי פי פחת. ערך המטבע הסורי ירד ב־45% מאז החלו המהומות במדינה, המסחר בבורסה הסורית צנח ב־40% לפחות.¹⁸ היקפי ההרס, אובדן יכולתו של אסד למשול בחלקים נרחבים במדינה והסנקציות הבינלאומיות שהוטלו על סוריה מחמירים את מצבה הכלכלי הרעוע. התמיכה הכלכלית האיראנית אינה יכולה לבלום את מגמת הקריסה. ואולם, כ־40 אחוזים מהאוכלוסייה הסורית מתגוררת בכפרים ועוסקת בחקלאות, ולכן היא יכולה להמשיך להתקיים גם בעת קריסה כלכלית. ציון - מצב מאקרו־כלכלי: 3 מתוך 10.

נאמנות האליטה הכלכלית: באופן מסורתי, האליטה הכלכלית ומעמד הביניים בסוריה הם מתומכי המשטר המובהקים. מגזרים אלה נהנים ממונופולים על חלקים משמעותיים מהכלכלה ותומכים במשטר, ולכן הוא עצמו תלוי בהם. כאמור, בשנה הראשונה של ההתקוממות לא התפשטו המהומות לדמשק ולחלב - מעוזיה של האליטה הכלכלית. אולם עם הזמן לחלה ההתנגדות למשטר גם לחלקים

באליטה הכלכלית. הצטרפות מסיבית של מעמד הביניים והאליטה הכלכלית הסורית לאופוזיציה עשויה לסמן את סופו של המשטר, אולם הדבר טרם התרחש.

ציון – נאמנות האליטה הכלכלית: 4 מתוך 7.

הפערים הכלכליים והמודעות של מעמד הביניים והשכבות החלשות לפערים: החברה הסורית מתאפיינת בפער ניכר בין מרכז לפריפריה, בין מקורבים לשלטון שנהנו מההפרטה שביצע משטר אסד, לבין אלה שסבלו מעליית מחירי המזון והדלק ומהשחיתות השלטונית של משטרו. פערים אלה היו גורם מרכזי בהנעת המהומות באזורי הפריפריה. משמעות הסוגיה הכלכלית מתעצמת לנוכח עליית המתח הבין-עמדי בסוריה, המפריד אף הוא בין מקורבי המשטר למתנגדיו. בשל המצב הכלכלי במדינה, אובדן השליטה של אסד בחלקים נרחבים בפריפריה והתרחבות מעגל האלימות והשנאה, קשה לראות כיצד ניתן יהיה להכיל את הפערים החברתיים במדינה. על כן צפוי שעוצמתו של גורם זה, הפועל נגד יציבות המשטר, תמשיך ותתגבר.

ציון – המודעות לפערים החברתיים: 2 מתוך 7.

4. גורמים מעכבי שינוי שלטוני

חולשת האופוזיציה: אחד הטיועונים המרכזיים של המתנגדים להתערבות מערבית בסוריה הוא כי האופוזיציה הסורית מפולגת ואופיים של הכוחות המשתייכים אליה אינו ברור.¹⁹ ואכן, האופוזיציה כשלה בהצבת מנהיג או קבוצת הנהגה שיוכלו להחליף את שלטונו של אסד. נוסף לכך, אין כמעט בסוריה אזורים מוגדרים הנשלטים על ידי מתנגדי המשטר. לכן, למרות ערעור היציבות במדינה, לאופוזיציה הסורית אין בשלב זה של המאבק כוח להוביל שינוי שלטוני ללא תמיכה חיצונית. כאמור, התמיכה שהאופוזיציה מקבלת הינה מצומצמת מאוד, ואינה כוללת התערבות בינלאומית צבאית.

ציון – חולשת האופוזיציה: 5 מתוך 8.

שלטון מיעוט: סוריה היא מקרה קלאסי שבו מיעוט עדתי – העלווים – הוא גורם מרכזי בשלטון. כמצופה על פי המודל, אסד וסביבתו מגלים נחישות לשימור השלטון בכל האמצעים והם צפויים להמשיך לעשות כן, מפאת המחיר הכבד שיתלווה לנפילתו של המשטר. אסד צפוי להילחם על שרידותו של המשטר גם בעתיד הקרוב.

ציון – שלטון מיעוט: 7 מתוך 7.

התמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית: בתחילת העימות ניסה המשטר לנטרל את אמצעי התקשורת והרשת החברתית, אך לא עלה בידו לחסום לחלוטין את שידור התמונות מההתנגשויות ואת העברת ההנחיות לפעילים, שהגיעו מחוץ לגבולות המדינה. בניגוד להיעדר עדויות מצולמות מהטבח שהתרחש בעיר חמה ב-1982, אירועי 2011 ואילך תועדו היטב ופגעו בלגיטימיות הביתית והבינלאומית של המשטר. רשת "אל ג'זירה" תרמה רבות להמשך המהומות, באמצעות דיווחים על המתרחש ותמיכה גלויה באופוזיציה. ככל שנחלשה שליטת המשטר בפריפריה, נפגעה גם יכולתו לנטרל את אמצעי התקשורת ולתעלם לטובתו. לכן, השפעתו של גורם מעכב שינוי זה הינה חלשה.

ציון - התמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית: 2 מתוך 5.

אירועים לאומיים טראומטיים: החברה הסורית מודעת לשלוש חוויות קשות: תקופת אי-יציבות פוליטית קיצונית שקדמה להתייצבותו של משטר משפחת אסד; הטבח בחמה ב-1982; חשש ממלחמת אזרחים, כאשר התרחשה (לעיתים בעידוד סורי) במדינות שכנות - לבנון ועיראק. עם זאת, הדור הצעיר לא התנסה בחוויות אלה על בשרו, ולכן משמעותן עבורו תהיה מצומצמת. גם התמונות מההתקוממות במצרים ומהמאבק הפנימי בעיראק השכנה מוסיפות לרתיעה מפני כניסה למלחמת אזרחים.

ציון - זיכרונות טראומטיים: 3 מתוך 5.

סיכום

תרשים 4, המסכם את הסבירות לשינוי שלטוני בסוריה לפי המודל המוצע, מצביע על כך שסוריה נמצאת במצב של מעין "תיקו" בין המשטר לארגוני האופוזיציה: אין מסה קריטית לשינוי שלטוני, אך השלטון גם אינו יכול להשיב את היציבות. המודל מצביע על כך שסוריה קרובה לנקודת מפנה (ציון 58 בסולם 0-100), אך נדרש שינוי פנימי (נאמנות הצבא) או חיזוני נוסף (התערבות בינלאומית) כדי לערער את הבסיס להשרדות המשטר. ניתן לראות כי הציון של המקרה הסורי בזמן כתיבת שורות אלו זהה לתוצאות הניתוח של המשטר במצרים ערב המהפכה בינואר 2011. כלומר, המצב בסוריה בעת כתיבת שורות אלו אינו יציב ומועד לשינויים דרמטיים תוך זמן קצר - ברגע שמאזן הכוחות ייטה לאחד הצדדים.

המצב בסוריה נותח לפי חלוקה לזירות: בזירה הפנימית, מצבו של אסד מורכב ודואלי (ציון 17 מתוך 30): כוחות הביטחון עדיין נאמנים לו, אולם הלגיטימיות שלו מתערערת; בזירה הבינלאומית נהנה אסד מהגנה של שתי מעצמות מצד אחד, ומנגד נראה כי יש סיכוי נמוך מאוד להתערבות מצד מדינות המערב או מצד העולם הערבי.

תרשים 4: הסבירות ליציבות השלטון בסוריה: 58



(ציון 15 מתוך 20); מבחינה כלכלית, מצבם של הנשיא אסד ומשטרו בכי רע (9 מתוך 25), אך חשיבותם של גורמים המעכבים שינוי שלטוני, בייחוד נחישותו של שלטון המיעוט, ומנגד ואופוזיציה חלשה ומפולגת, מעלים את הסבירות להחזקת השלטון על ידי אסד, כל עוד אף לא אחד מהתנאים ישתנה במידה דרמטית (ציון 17 מתוך 25). הניתוח מצביע על שימור עוצמתו ונחישותו של הצבא, ועל התמיכה הרוסית המדינית והתמיכה האיראנית בכלכלה כגורמים שיאפשרו לנשיא אסד לשמור על שלטונו לאורך זמן, מה גם שהתמיכה הבינלאומית באופוזיציה היא מוגבלת, ורק שינוי דרמטי בה יאפשר שינוי מגמה.

פרק רביעי

מקרה בוחן - ערב הסעודית

חשיבותה של ערב הסעודית כמעצמה מזרח-תיכונית אינה מוטלת בספק: היא יצרנית הנפט הגדולה בעולם ומדינה מובילה בעולם המוסלמי, שבשטחה נמצאים המקומות הקדושים ביותר לאסלאם - מֶכָּה ומדינה. עם זאת, מדובר בממלכה שצמרת בית המלוכה שלה מבוגרת וחולה - מאז שנת 2011, נפטרו ממחלה שני יורשי העצר של המלך עבדאללה. למעשה, הערכות כי ערב הסעודית מועדת לזעזוע שלטוני נשמעות כבר מאז שנות השמונים של המאה ה-20.

כנושאת דגל השמרנות ומחשש כי המהומות במזרח התיכון יתפשטו לשטחה, התייצבה המלוכה הסעודית בראש המחנה שפעל נגד המגמות שהצטיירו במסגרת "האביב הערבי": המשטר העניק מחסה לנשיא תוניסיה המודח, ביטא תמיכה במובארכ ובנשיא תימן והתערב בפועל, באמצעות משלוח כוחות צבא, לעצירת ההתקוממות בבחריין. ננסה לענות באמצעות המודל, על השאלה לגבי יציבותה של הממלכה הסעודית.

1. הזירה הפנימית:

נאמנות ויעילות האליטה הצבאית: באופן מסורתי מורכב הצבא הסעודי על בסיס שבטי, ובמהותו הוא מהווה משענת למשטר ולמלך ומהווה חלק בלתי-נפרד מהמשטר. המלך הוא המפקד על הכוחות המזוינים במדינה. מפקדים מ"המשמר הלאומי" משולבים בצמרת הצבאית, מה שמחזק את אחיזתו של בית המלוכה בצבא ואת נאמנותה של הצמרת הצבאית למלך. מנגנוני המודיעין והביטחון המנוהלים על ידי מקורבים למלך נאמנים במיוחד לבית המלוכה. למשל, "המשמר הלאומי" כפוף לערוץ פיקודי ישיר מבית המלוכה, ומפקדו הוא בנו של המלך. למרות שמדיניותו של המשטר היא הימנעות משימוש בכוח באופן פומבי, כוחות המודיעין והביטחון הסעודיים הוכיחו בעשורים האחרונים את דבקותם בשמירה על המשטר באמצעות ביצוע מעצרים וחקירות אלימות, וכפי שקרה בהשתלטות על המסגד הגדול במכה ב-1979 ובמהלך התסיסה השיעית בצפון-מזרח המדינה ב-2011 - גם באמצעות ירי על אזרחים.

האם האוכלוסייה פוחדת ממנגנוני הביטחון והצבא? רוב האוכלוסייה הסעודית חוששת בעיקר מפני מעצרים וחקירות, שמתבצעים נגד מי שמואשם בחציית 'הקו האדום' של ביקורת על המשטר. חשש זה מהווה חסם בפני גילויי מחאה פומבית. עם זאת, אזרחיה הסוניים של ערב-הסעודית חוששים פחות מדיכוי אלים, לעומת המיעוט השיעי. הדיכוי המהיר והנחוש של ההתקוממות השיעית שפרצה במדינה באוקטובר 2011 חיזק חשש זה.

ציון – נאמנות ויעילות האליטה הצבאית והחשש של האוכלוסייה: 16 מתוך 18.

לגיטימיות המשטר והמנהיג: בית המלוכה הסעודי – בית סעוד ובראשו המלך, נתפסים כשומרים על האינטרסים הלאומיים. הם דואגים לכלכלה חזקה, לפחות במידה שלא תלֶבֶה מחאה, וכן שומרים על חיזוק מעמדה האזורי של הממלכה כמנהיגת העולם הערבי והאסלאמי-סוני. נוסף לכך, המלך ומשטרו הם הסמכות הדתית בממלכה, ונחשבים שומרי המקומות הקדושים. המלך ומשטרו נהנים מלגיטימציה רחבה גם עקב התנהלות המשטר מול האזרחים. המבנה השבטי של החברה הסעודית מאפשר לבית המלוכה לשמור על קשר חזק עם נתיניו באמצעות ראשי השבטים, דיונים של נסיכים מבית המלוכה עם נציגי השבטים במג'לס – בית הנבחרים שהוקם בתחילת שנות התשעים של המאה ה-20 – ובאמצעות ביקורים תכופים בשבטים עצמם.²⁰ פגישות אלו עם מנהיגים ונתינים מקומיים הן חלק מהתרבות הפוליטית בערב-הסעודית. לדוגמה, שר ההגנה הסעודי, עבדול עזיז, מקדיש חלק ניכר מזמנו לביקור אצל נתינים המאושפזים בבתי-חולים במדינה.²¹ למרות שמחצית מהנציגים "הנבחרים" במג'לס נבחרו על ידי של בית המלוכה, וחרף העובדה שמוסד זה אינו בעל כוח ממשל, הוא מאפשר "שחרור קיטור", דיאלוג עם המשטר, וכן השמעת ביקורת בגבולות מוגדרים ומצומצמים. הקשר בין בית המלוכה לבין מנהיגים מקומיים ואזרחים מאפשר לבית המלוכה "לחוש" את הציבור ולהגיב במהרה לשינויים שעלולים לאיים על המשטר. מנגנונים אלה אפשרו לבית המלוכה לזהות את ראשיתה של ההתקוממות שפרצה באוקטובר 2011, ולספק לה מענה מהיר שדיכא את המחאה – הטבות כלכליות בהיקף של 135 מיליארד דולרים.

ציון – לגיטימיות המשטר והמנהיג: 6 מתוך 7.

חשיבות האליטה הדתית ותמיכתה במשטר ובמנהיג: כוחה של האליטה הדתית בערב-הסעודית משמעותי וחשוב. החברה הסעודית היא חברה מוסלמית-וואהאבית אדוקה, והלגיטימציה הדתית ממלאת בה תפקיד מרכזי. יתרה מכך, הממסד הדתי בערב-הסעודית שולט בצורה אפקטיבית במערכת הדעווה. בית המלוכה והממסד

הדתי הרשמי השכילו לכוון ברית המבטיחה את האינטרסים של שניהם: מחד גיסא, המשטר מגבה את הפרשנות הדתית, כפי שמנסח אותה הממסד הדתי בבואו לחוקק חוקים ולאכוף אותם, וכן משמר את כוחם של אנשי הממסד הדתי הרשמי מול יריביהם מהממסד הדתי הלא-רשמי. מאידך גיסא, הממסד הדתי מכיר בסמכות הדתית של בית המלוכה ובמעמדו כ"שומר המקומות הקדושים". הממסד הדתי גם מפרסם פתוות (צווי הלכה) המביעות תמיכה במדיניות בית המלוכה, כאשר היא נתפסת בציבור כבעייתית ומעוררת מחלוקת. לדוגמה, השייח' הבכיר בן-באז פרסם פתווה בשם מועצת חכמי הדת - ה"עולמא" - אשר תמכה בהחלטה של בית המלוכה לאפשר לחיילים אמריקאיים לחנות בשטחה לפני הפלישה לעיראק ב-1991.²² החלטה זו עוררה ביקורת חריפה מצד חכמי דת ומנהיגים מוסלמיים, שטענו כי היא סתרה את העיקרון שלפיו האחריות להגן על מכה ומדינה מפני כיבוש זר מוטלת על בית המלוכה, ואין לאפשר לכוחות שאינם מוסלמים לבצע את המשימה.

בנוסף, המתנגדים גינו את החלטת בית המלוכה לאפשר לכוחות מערביים לתקוף מדינה מוסלמית אחרת ולכבוש אדמה מוסלמית קדושה ("דאר אל-אסלאם"). הפתווה של העולמא היוותה צידוק מרכזי בידי השלטון בהתמודדותו עם הביקורת החריפה מבית ומחוץ. ולגבי "האביב הערבי" - במאי 2012 יצא המופתי הגדול של ערב-הסעודית בגלוי נגד ההתקוממויות במדינות ערב, וכינה אותן "חטא" אשר מביא לכאוס ולחוסר-יציבות.²³

בעשור החולף ניכרה מגמת התחזקות של האליטה הדתית הלא-ממסדית, וזאת על רקע המדיניות הפרו-מערבית של בית המלוכה וה"הכשרה" שזו מקבלת מהממסד הדתי הרשמי. חלק ממערכת הדעווה הרשמית במדינה אף מנוצל להעברת תכנים אנטי-שלטוניים. ואולם, בית המלוכה פועל להכלת התנגדות זו באמצעות הידברות ושילוב גורמים דתיים לא-רשמיים בממסד. כמו כן חשוב לציין שבשנים האחרונות ניכר מתח בין אנשי הממסד הדתי הרשמי לבין בית המלוכה, וזאת עקב רפורמות שמבקש המשטר לקדם כדי לשמור על יציבותו. הברית נותרה חזקה, אם כי האתגרים האזוריים ועליית המתח בממלכה יאלצו את בית המלוכה לפעול בתיאום הדוק ובתלות באליטה הדתית, כדי לשמר את הלגיטימיות שלו.²⁴

ציון - חשיבות האליטה הדתית ויחסיה עם המנהיג: 4 מתוך 5.

2. הזירה הבינלאומית:

תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית: חשיבותה הכלכלית של ערב-הסעודית כספקית הנפט הגדולה בעולם תמנע, בוודאות גבוהה, התערבות בינלאומית ביחס

לכל פעילות של המשטר הסעודי נגד מתנגדיו. חשיבותה של ערב־הסעודית אף עלתה במהלך שנת 2012, עקב התחליף שמהווה תפוקת הנפט הסעודית לנפט האיראני, שייצואו נפגע במסגרת סבב הסנקציות שהטילו מדינות המערב על איראן ביולי האחרון. הממשל האמריקאי, אשר קרא להתפטרותו של מובארכ על רקע המחאה העממית נגד המשטר במצרים, הביע הסכמה שבשתיקה למשלוח החיילים הסעודיים לדיכוי המחאה בבחריין בפברואר 2011. גם כאשר ממשלות מערביות קוראות באופן פומבי לשינוי משטרים במזרח התיכון, ערב־הסעודית אינה נזכרת במסגרת זו.

ציון – תמיכה/ עוינות מצד הקהילה הבינלאומית: 10 מתוך 11.

תמיכה/עוינות אזורית: רלוונטית לדיון היא איראן, המבקשת לחולל מהפך שלטוני בממלכה. המתח בין ערב־הסעודית לאיראן משקף תחרות בכמה מישורים. שתי המדינות מתחרות על אינטרסים כלכליים – שוק הנפט והשליטה בצירי המסחר לאירופה ולאסיה. שתיהן חותרות להגמוניה אזורית – המשטר הסעודי הסוני־וואהבי מבקש לשמר את הדומיננטיות שלו במפרץ, ולהרחיב את השפעתו באזור באמצעות ייצוא האידאולוגיה הוואהביסטית למדינות נוספות; לעומתו, המשטר האיראני, המייצא את "המהפכה השיעית", פועל לכרסום הדומיננטיות הסעודית במפרץ, ולהרחבת השפעתו באזור. התחרות בין ערב־הסעודית לאיראן טעונה גם במתח אידאולוגי – שנאה היסטורית בין הזרם הסוני לזרם השיעי באסלאם, וחשש סעודי מפני התקוממות של המיעוט השיעי, המרוכז ברובו באזור עתיר הנפט שבצפון מזרח הממלכה. בשנים האחרונות גבר המתח בין המדינות: המשטר הסעודי הזהיר בגלוי את טהראן מפני עידוד התקוממות שיעית בתחומי הממלכה ומפני התערבות בענייניהן של מדינות המפרץ, והוא פועל לקידום המערכה הבינלאומית נגד תוכנית הגרעין הצבאית האיראנית.²⁵ כמו כן קיימת טענה, כי דרישה סעודית לחיזוק "המועצה לשיתוף פעולה במפרץ" נועדה להתמודד עם התחזקות השפעתה של איראן באזור.²⁶

יש להניח כי איראן תמשיך ותפעל כדי לקדם שינוי שלטוני בערב־הסעודית. ואולם, צפוי כי כל עוד איראן לא תממש את תוכניתה לפיתוח יכולת גרעינית צבאית, היא תעשה זאת באורח מוגבל וב"חתימה נמוכה", כדי לא לעורר נגדה ביקורת בינלאומית נוספת על זו שמתמקדת בתוכנית הגרעין ובהגנה על משטר אסד. משום כך, ההתערבות האיראנית בנעשה בערב־הסעודית צפויה להיות זהירה מאוד.

ציון – תמיכה/עוינות אזורית: 7 מתוך 9.

3. הזירה הכלכלית:

מצב מאקרו-כלכלי: כלכלת ערב הסעודית מתבססת על אוצרות נפט מהגדולים בעולם. המדינה נהנתה מהעלייה המתמשכת במחירי הנפט, ובניגוד למדיניותו בשנות השבעים של המאה ה-20, אימץ המשטר מדיניות של השקעת הרווחים באופן שקול ואחראי – בהגדלת יתרות מטבע-חוץ ובהשקעה טכנולוגית במדינה. כמו כן החל המשטר לווסת את תעשיית הנפט כך שתאפשר שמירה של יתרות ועל המחיר לאורך זמן. אמנם התמ"ג (GDP per capita) השנתי הסעודי לאדם אינו מרשים (5.24 אלף דולר) בהשוואה לתמ"ג של בחרין, קטר, כווית ואיחוד האמירויות²⁷ – מה שמצביע בעיקר על אי-שוויון בחלוקת רווחי תעשיית הנפט במדינה. עדיין, נתון זה מצביע על עמידותה של הכלכלה הסעודית. משקלה של ערב הסעודית בכלכלה העולמית, יתרות הנפט ומטבע-חוץ שברשותה והתנהגותה האחראית בשוק הנפט – כל אלה מבטיחים יציבות ועוגן משמעותי למשטר. עם זאת, צפוי שפגיעה בתעשיית הנפט תפגע משמעותית בכלכלה הסעודית וביכולתו של המשטר לבלום את קריאות המחאה.

ציון – מצב מאקרו-כלכלי: 9 מתוך 10.

הפערים הכלכליים ומידת המודעות של מעמד הביניים והשכבות החלשות לפערים: סוגיות הפערים הכלכליים-חברתיים והשחיתות המוסדית הציבו אתגר למלוכה הסעודית במהלך שנת 2011, כאשר התעוררה ביקורת אזרחית-ליברלית, ואף עלה חשש מפני ניסיונות התקוממות. המלך הסעודי הכריז על פתיחת פרויקט שיקום ופיתוח בסך 135 מיליארד דולרים, לשיפור רמת החיים של כלל אזרחי המדינה.²⁸ תגובתו של המשטר מוססה את הקריאות להתקוממות וצמצמה את החשש מפני תנועות מחאה במדינה. אמנם, הקריאות לצמצום הפערים בין מקורבי המשטר לבין שאר האזרחים צפויות להמשיך להיענות בפשרות וברפורמות נוספות מצד בית המלוכה, גם במישור הפוליטי,²⁹ אולם הכלכלה הסעודית האיתנה צפויה להמשיך לאפשר הכלת מתחים אלה גם בשנים הבאות.

ציון – המודעות לפערים החברתיים: 5 מתוך 8.

האם האליטה הכלכלית נאמנה למשטר? האליטה השלטת בממלכה – זו שמקורבת לבית המלוכה, מהווה גם אליטה כלכלית. אנשיה הם הנהנים העיקריים מהכנסות המדינה מתעשיית הנפט. למרות שבשנים האחרונות אִפשר בית המלוכה לבעלי עסקים שאינם מקורביו להתפתח ולצבור הון פרטי, אין בממלכה מעמד ביניים גדול וחזק. אמנם, סביר להניח שמגמת התרחבות זו של מעמד הביניים תימשך, ותגרום לכך שבית המלוכה יאלץ להתחשב גם בבעלי אינטרסים כלכליים

פרטיים, אולם זהות האינטרסים בין בית סעוד לבין מרבית האליטה הכלכלית מבטיחה את תמיכתה של האליטה במשטר גם בעתיד הנראה לעין.

ציון – נאמנות וחשיבות האליטה הכלכלית: 6 מתוך 7.

4. גורמים מעכבי שינוי שלטוני:

חולשת האופוזיציה: האופוזיציה למשטר מורכבת משלושה כוחות עיקריים: הליברלים – המבקשים לקדם רפורמות פוליטיות, הרדיקלים – המתנגדים לפשרות הפוליטיות שבית המלוכה מפגין מול המערב בענייני החוץ והפנים, והמיעוט השיעי. בית המלוכה מציג פשרות מול כוחות אלה, אך מדובר בעיקר בפשרות חסרות תוכן אמיתי.³⁰ למרות זאת, דיכוי המתנגדים, לצד הקצאת משאבים כלכליים למטרת שיכון מתחים, מועילים לשימור מעמדו של המשטר ולהחלשת גורמי אופוזיציה. הנה כי כן, אין כיום בערב הסעודית כוח מאוחד, נרחב וחזק דיו, שיוכל לקרוא תיגר על בית המלוכה ועל יציבות שלטונו. לנוכח זאת, גורם מעכב שינוי זה הוא בעל חשיבות משמעותית, המתבטאת בציון גבוה ליציבות המשטר הקיים.

ציון – חולשת האופוזיציה: 6 מתוך 8.

שלטון המיעוט: החברה הסעודית הומוגנית יחסית מבחינה עדתית, ומורכבת בעיקר מערבים-סונים. בית המלוכה אף הוא ערבי-סוני, כך שבערב הסעודית השלטון נמצא בידי קבוצת העלית מבחינה דתית ועדתית. על פי הערכות שונות, בית סעוד מונה כ-15 אלף נפש, ולכן הוא צפוי לגלות נחישות רבה נוכח איום מצד שבט אחר. נוסף לכך, המיעוט השיעי במדינה העוין את המשטר הסוני מונה בערך 10 אחוזים מהתושבים. אוכלוסייה שיעית זו היא המקור המרכזי לאי-יציבות בממלכה, ומסיבה זו היא נרדפה על ידי בית המלוכה מימיו הראשונים. כיום מנהל המשטר הסעודי את המתח באופן השומר אותו מתחת לסף התפרצות: הוא משלב שיפור במצבם הכלכלי של התושבים לצד חוסר סובלנות כלפי חתרנות פנימית, הפגנות ובוודאי פעילות חמושה. ההתערבות הסעודית בדיכוי מהומות השיעים בבחריין חיזקה מסר זה. לפיכך, למרות שבמבט ראשון נראה כי ההומוגניות של המשטר הסעודי הופכת גורם מעכב זה ללא רלוונטי, נחישותו של בית סעוד להגן על שלטונו מפני המיעוט השיעי צפויה לשמש גורם המעכב שינוי, גם אם באופן מוגבל בלבד.

ציון – שלטון מיעוט: 5 מתוך 7.

התמודדות המשטר עם התקשורת המודרנית – האתגר הגדול שניצב בפני בית המלוכה בתחום התקשורת המודרנית הוא רשתות הטלוויזיה, ובעיקר רשת "אל ג'זירה", המנוהלת על ידי האמיר הקטרי. באופן מסורתי, השלטון הקטרי מעודד

מדיניות לעומתית מול בית המלוכה הסעודי. מדיניות זו של קטר היא גורם מתח מתמיד בין המדינות. אולם לאחר התפרצות ההתקוממויות במדינות ערב התחדדה זהות האינטרסים בין ערב הסעודית וקטר, והכיסוי התקשורתי בערב הסעודית הותאם לדרישות בית המלוכה הסעודי. חשוב לציין כי בית המלוכה הסעודי מחזיק בערוצי תקשורת עצמאיים ולא פחות פופולריים מ"אל ג'זירה", כגון "אל ערבייה" ו"א-שרק אל-אווסט". כמו כן, מנגנוני הביטחון הסעודיים מיומנים בפיקוח ובחסימת רשתות אינטרנט. זהו, כמובן, פיקוח שאין בו די כדי לחסום לחלוטין את המסרים המערערים המגיעים מחוץ לגבולות המדינה, אך למרות מגבלותיו הוא תורם ליציבות המשטר.

ציון - התמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית: 3 מתוך 5.

אירועים לאומיים טראומטיים: החברה הסעודית חוותה שלושה אירועים משמעותיים במהלך העשורים האחרונים. הראשון הוא המאבק שהתנהל בשנות החמישים ובתחילת שנות השישים בתוך בית המלוכה הסעודי בין בניו של המלך אבן-סעוד - סעוד ופייסל. המאבק בין האחים גרם קרע בתוך משפחת המלוכה והוביל את ערב הסעודית לקריסה כלכלית וחברתית, שנמשכה עד 1964. האירוע השני הוא השתלטות המורדים, שהושפעו מתנועת "האחים המוסלמים" המצרית, על מסגד "אל חראם" במכה. האירוע התרחש בנובמבר 1979 ונמשך כשבועיים. המרד דוכא בעזרת פעולה צבאית נחרצת וקָרָג, שעוררו ביקורת ציבורית. באותה השנה החלו גם הפרות סדר מצד השיעים בפרובינציה המזרחית של הממלכה. המרידה דוכאה בכוח צבאי, שכלל כ-20 אלף חיילים. כמו כן חוותה החברה הסעודית מספר פיגועי טרור שביצע ארגון אל-קאעדה בהתרסה בוטה נגד בית המלוכה. אירועים אלה המחישו את פגיעותו של בית המלוכה, אך גם את נחישותו לדכא ניסיונות התקוממות. על כן, במקרה הסעודי, זיכרונות אלה מהווים גורמים מעכבי שינוי.

ציון - זיכרונות טראומטיים: 4 מתוך 5.

סיכום

ניתוח הסבירות לשינוי שלטוני בערב הסעודית מצביע על כך שהיציבות בממלכה גבוהה (ציון 80 מתוך 100). בתנאים הקיימים נהנה המשטר הסעודי מיציבות בכל הזירות: הפנימית (26 מתוך 30), הבינלאומית (17 מתוך 20) והכלכלית (20 מתוך 25). גם בניתוח הגורמים מעכבי השינוי נוטה ערב הסעודית ליציבות (ציון 17 מתוך 26). הניתוח מעלה כי למשטר נכונים שלושה אתגרים, שהחרפה בעוצמתם עלולה לשנות את תמונת המצב ואת המגמה הקיימת: האתגר הכלכלי - על המשטר לעשות

תרשים 5: הסבירות ליציבות השלטון בסעודיה: 80



שימוש שוויוני יותר ברווחי המדינה מתעשיית הנפט כדי להבטיח יציבות כלכלית וצמצום פערים, פן תיפגע יציבותו. האתגר השיעי – התקוממות של המיעוט השיעי ותמיכה איראנית במורדים עלולות לחשוף את פגיעותו של בית המלוכה. התפתחות מרד שיעי עלולה גם להוות השראה להתקוממות של מתנגדים סוניים למשטר. האתגר החברתי-פוליטי – בית המלוכה צפוי להתמודד עם צורך הולך וגובר בהתגמשות פוליטית ובגיבוש פשרות עם כוחות ליברליים ורדיקליים. בה בעת, יהיה עליו למצוא מענה למצבו הבריאותי המתערער של המלך עבדאללה ולאתגר שמציב הדור הצעיר חסר הניסיון מדיני-מעשי לדור הבוגר של בית המלוכה.³¹ בנסיבות אלה, תנאים הכרחיים ליציבותו של בית המלוכה הם אחדותו ונחישותו, וכן מאמץ מצד בניו להימנע מעימותים וממאבקי הובלה וירושה.

פרק חמישי

מקרה בוחן - איראן

"האביב הערבי" החל בעצם ב־2009 בטהראן. אי־שביעות הרצון מהמשטר התבטאה בהפגנות המוניים שִמְחו נגד זיוף תוצאות הבחירות – שבעקבותיהן נבחר אחמדינז'אד לנשיאות בפעם השנייה – והן דוכאו באופן יעיל על ידי המשטר. גחלי המחאה נגד המשטר וההתקוממות נותרו בעינם, אם כי, מאז עלה בידי המשטר לסכל איום של התפרצות חוזרת.

בחינת יציבותה של איראן חשובה על שום חשיבותה האסטרטגית של מדינה זו במזרח התיכון ומעבר לו, שאיפותיה להגמוניה אזורית ותוכניתה הגרעינית המהווה איום ואתגר ייחודיים לקהילה הבינלאומית. מבחינת ישראל, נודעת חשיבות יתר לאפשרות שינוי המשטר ועליית משטר פרגמטי לשלטון באיראן, בפרט לנוכח חתירתה להשלמת תוכנית הגרעין הצבאית שלה. יש לבחון את הסיכוי שאכן כך יקרה – במיוחד עקב ההתקרבות לצומת החלטה בין שתי אפשרויות בעלות משמעות כבדה – השלמה עם פצצה גרעינית איראנית או הפצצה באיראן.

1. הזירה הפנימית:

נאמנות ויעילות האליטה הצבאית: במקרה של התקוממות נגד המשטר האיראני, הארגון המשמעותי יהיה "משמרות המהפכה" ("פסדראן"). ארגון זה הוקם לאחר המהפכה האסלאמית ב־1979, ותכליתו להגן על ה"מנהיג העליון" והמשטר מפני איומים בתוך המדינה. הארגון הוקם לצד הצבא, שמטרתו להגן על המדינה מפני אויבים חיצוניים. אנשי "משמרות המהפכה" הוכיחו לאורך השנים את נאמנותם לשלטון ואת נכונותם לדכא התקוממויות, גם באמצעות ירי לעבר מפגינים. כך היה ב־2009, כשאנשי "משמרות המהפכה" דיכאו את המחאה העממית שהובילה תנועת "המחאה הירוקה" בתגובה לזיוף תוצאות הבחירות. ב־2011 הוכיח הארגון את נאמנותו לאייתולה ח'מינאי, כאשר הנהגתו תמכה במאבקו מול הנשיא אחמדינז'אד. רלוונטי בהקשר זה הוא הבאסיג' – מיליציה הכפופה ל"משמרות המהפכה", האמונה על שמירת החוק והסדר במדינה. גם ארגון זה הוקם על ידי

המשטר, הממנה את מפקדיו. ארגון זה לקח חלק מרכזי בדיכוי מחאת 2009, וכמו "משמרות המהפכה", הוכיח נחישות לפעול להגנת המשטר גם באמצעים אלימים. נתונים של ארגון "משמר זכויות האדם" (Human Rights Watch) מלמדים כי מאז ניסיון ההתקוממות ב-2009 עלתה רמת הדיכוי באיראן. מספר ההוצאות להורג עלה, וכיום איראן היא המדינה שמתרחש בה המספר הגבוה ביותר בעולם של הוצאות להורג ביחס לגודל האוכלוסייה.³² כמו כן התרחב היקף המעצרים בקרב מתנגדי המשטר והחשודים כמתנגדים.

עם זאת, לאחרונה נשמעים משורות "משמרות המהפכה" קולות של חוסר שביעות רצון מההתנהלות הפוליטית והכלכלית של הנהגת הארגון. אמנם, קולות אלה חלשים יחסית ואינם מייצגים את הקשר החזק בין ההנהגה האיראנית לשני ארגוני הביטחון, אך הם ממחישים שגם בארגונים רחבי-היקף אלה, שבהם מיליוני חברים, אפשר שיתגלעו מחלוקות פנימיות. אם ניגוד אינטרסים יוביל לחידוד המתחים הפנימיים, הם יוכלו לחולל זעזועים בארגונים אלה.

האם האוכלוסייה פוחדת ממנגנוני הביטחון ומהצבא? הדיכוי הנחוש והמהיר של המחאה לאחר בחירות 2009, והעובדה שלמרות המצב הכלכלי הקשה באיראן, תנועת "המחאה הירוקה" לא צברה תנופה, מצביעים, בין היתר, על פחד מפני מנגנוני הביטחון האמונים על שמירת המשטר. הפחד של האוכלוסייה הינו גורם משמעותי המונע את חידוש תהליך ההתקוממות, ולפיכך תורם ליציבות המשטר. ציון – נאמנות ויעילות האליטה הצבאית והחשש של האוכלוסייה: 17 מתוך 18.

לגיטימיות המשטר והמנהיג: איראן הינה דוגמה למקרה שבו אין כמעט הבחנה בין המנהיג לבין המשטר, והדימוי של המשטר כולו הוא הגורם המרכזי בניתוח הלגיטימיות של שניהם. מחד גיסא, "שלטון האייתולות" זוכה ללגיטימיות רבה בקרב רוב רובה של האוכלוסייה האיראנית בעלת הזיקה הדתית, ונתפס ככזה המקדם את האינטרסים הלאומיים. מאידך גיסא, הקיצוניות הדתית, שבאה לידי ביטוי בחוקי המדינה, פוגעת בלגיטימיות שלו בקרב החברה החילונית ומיעוטים דתיים המתנגדים למשטר. יש הטוענים כי רמת ההשתתפות הגבוהה יחסית בבחירות לנשיאות שנערכו ב-2009 שיקפה את הנכונות של חלקים גדולים בציבור האיראני לקבל את כללי המשחק שקבע המשטר. זיוף תוצאות הבחירות גרם לתחושה שהמשטר הפר את הכללים שהוא עצמו קבע. מאז שנת 2009 נרשמה ירידה תלולה באחוזי ההשתתפות בבחירות – עדות לשחיקה בלגיטימיות של המערכת כולה.³³

הלגיטימיות של המשטר נפגעה גם מדימויו כמושחת. הביקורת הציבורית מתמקדת בקידום קרוביהם של המנהיגים, ומהאפשרות שניתנה לקרובים ומקורבים אלה לצבור הון מתעשיות המדינה. תופעה רחבת-היקף זו, בפרט כשהיא מתייחסת ל"בנים של" בכירים הצוברים הון ועוצמה בזכות המעמד הבכיר של הוריהם, זכתה לכינוי "אקאזאדהגאן". "המנהיג העליון", ח'מינאי, אינו נתפס כמושחת באופן אישי, אולם, הוא לא הצליח למצב את עצמו כמנהיג רוחני עליון בעל סמכות דתית ויוקרה אישית כשל קודמו, ח'ומייני. התערבותו הבוטה והגלויה בפוליטיקה הבין-סיעתית פוגעת במעמדו כמנהיג האמור לבטא את האינטרסים הלאומיים של איראן ושל כלל אוכלוסייתה.

ציון - לגיטימיות המשטר והמנהיג: 3 מתוך 7.

חשיבות האליטה הדתית ותמיכתה במשטר ובמנהיג: המבנה הפוליטי באיראן הוא מקרה קלאסי של שלטון האליטה הדתית. מתוקף מעמד זה, אליטה זו שולטת גם במערכת המסגדים והחינוך. רוב אנשי הדת הבכירים מזוהים עם המשטר, ומעטים הם אנשי הדת המעויזים לצאת נגדו בגלוי. רובם מבקשים להימנע ממעורבות פוליטית. מכאן שהמערכת הדתית משמשת מקור יציבות חזק למשטר. למרות זאת, במשך הזמן חלה שחיקה בדימויה של האליטה הדתית, וקרבתה לממסד הביאה לתחושת מיאוס ממנה, בעיקר בקרב האוכלוסייה העירונית.

ציון - חשיבות האליטה הדתית ויחסיה עם המנהיג: 5 מתוך 5.

2. הזירה הבינלאומית:

תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית: ניתוח התגובה הבינלאומית למתרחש בסוריה מסייע גם להערכת התגובה הבינלאומית הצפויה במקרה שתפתח התקוממות באיראן. רוסיה וסין צפויות להתנגד לפעולה שתאיים על יציבות המשטר הקיים, עקב שאיפתן לשמר אינטרסים שלהן הנשענים על הקשר עמו. אם יקרוס משטר אסד, איראן תישאר בעלת-הברית העיקרית של רוסיה במזרח התיכון. לכן, ניתן להעריך כי הנחישות הרוסית להגן על מעוזה שבאיראן באמצעים מדיניים וצבאיים אף תגבר. מול נחישות זו תעמוד, כך ניתן לצפות, הססנות מערבית, בייחוד מצד הממשל האמריקאי. הססנות זו נובעת משתי סיבות: ראשית, הממשל חושש שתמיכה מערבית באופוזיציה האיראנית תפגע בלגיטימיות שלה ותצייר אותה כבוגדת במדינה. מזכירת המדינה האמריקאית, הילרי קלינטון, התייחסה לטיעון זה והסבירה, כי במהלך ההתקוממות ב-2009 קיבלה וושינגטון מסרים ברורים, המזהירים מפני גילויי תמיכה אמריקאיים בפעילות האופוזיציה.³⁴ שנית, כפי שושינגטון לא ששה לפתוח חזית נוספת במזרח התיכון ולהתעמת עם רוסיה

ואיראן, היא צפויה להימנע מכך גם בעתיד הנראה לעין. לקחי המעורבות הצבאית האמריקאית בעיראק ובאפגניסטן, יחד עם המשבר הכלכלי הפוקד את ארצות־הברית וכן עוצמתו של הצבא האיראני – כל אלה ירתיעו את מקבלי ההחלטות מנקיטת פעולה צבאית באיראן. גם אם תהיה פעולה צבאית נגד מתקני הגרעין של איראן, נראה כי היא תהיה מוגבלת וממוקדת, ולא תפגע במוסדות המשטר. בתרחיש כזה, תקיפה עלולה אפילו לחזק את התמיכה במשטר בקרב העם האיראני, גם אם לתקופה מוגבלת. בתנאים אלה, לפיכך, המעורבות הבינלאומית במקרה האיראני צפויה בעיקר לסייע לשימור יציבות המשטר.

ציון – תמיכה/עוינות מצד הקהילה הבינלאומית: 10 מתוך 11.

תמיכה/עוינות אזורית: המשטר האיראני אינו צפוי להתמודד עם ניסיונות התערבות משמעותיים מצד מדינות שכנות, לרבות התערבות סעודית. בעוד ניתוח המצב בערב־הסעודית העלה, כי התקוממות שיעית בממלכה צפויה להסתייע בתמיכה איראנית, סביר להניח כי האופוזיציה האיראנית השיעית תימנע מהישענות על סיוע סוני – דוגמת המשטר בערב־הסעודית – אשר יפגע בדימויה ובלגיטימציה לפעולותיה נגד השלטון. הערכה זו נכונה גם לגבי סיוע מטורקיה – מה גם שממשלת טורקיה הסונית אינה צפויה ליזום התערבות משמעותית, כדי לתרום לפעילות האופוזיציה האיראנית. טורקיה אינה ששה להתערב בהתקוממות בסוריה, למרות האיום על אינטרסים טורקיים שנובע מהמתרחש בסוריה. לכן, טורקיה אינה צפויה להוות גורם משמעותי בהתקוממות עתידית באיראן. מכאן שגם גורם זה תורם לשימור יציבות השלטון האיראני הקיים.

ציון – תמיכה/ עוינות אזורית: 9 מתוך 9.

3. הזירה הכלכלית:

מצב מאקרו־כלכלי: המצב הכלכלי של איראן אינו טוב, והוא ממשיך ומתדרדר עקב מערכת הסנקציות הבינלאומיות, הפוגעות בעיקר בתעשיית הנפט ובמערכת הפיננסית. הריאל האיראני איבד למעלה מ־50 אחוזים מערכו בשנה האחרונה. נתוני האינפלציה הלא־דשמיים מצביעים על מספר דו־ספרתי והאבטלה בקרב הצעירים במדינה מוערכת ביותר מ־20 אחוזים.³⁵ גם התמ"ג לנפש – כ־13 אלף דולר – קפא על שמריו. בשנתיים האחרונות צמצם המשטר את הסובסידיות והפניית משאבים לרווחה, אמנם תוך הענקת פיצוי נדיב לשכבות החלשות. כתוצאה מכך, הצטמצמה צריכה בזבזנית וקטן הגרעון במאזן התשלומים, אך שכבות הביניים נפגעו קשות. מכאן, שהמצב הכלכלי עלול ליצור תסיסה שתערער את היציבות השלטונית. למרות זאת, גם לאחר כניסת הסנקציות הבינלאומיות לתוקף, נותרו עדיין הכנסות המשטר

מתעשיית הנפט גבוהות ויתרות מטבע-חוץ האיראניות, הגם שנשחקו, מאפשרות למשטר למנוע התדרדרות חדה יותר במצב הכלכלי. סנקציות בינלאומיות נוספות, צמצום נוסף בייבוא הנפט האיראני, לצד שמירה על יציבות מחיר הנפט העולמי ופעולות שינקוט המשטר בהתאם להתפתחויות אלה, יהוו גורם קריטי בשימור היכולת האיראנית לתת מענה לאתגר הכלכלי.

ציון – מצב מאקרו-כלכלי: 5 מתוך 10.

נאמנות האליטה הכלכלית: חלק הארי בכלכלה האיראנית הינו המגזר הציבורי, המנוהל על ידי מקורבים למשטר והתלויים בו. רוב החברות הכלכליות במדינה נשלטות על ידי המשטר, אם באמצעות "משמרות המהפכה", אשר בשנים האחרונות הרחיבו את כוחם הכלכלי על חשבון העסקים הפרטיים, ואם באמצעות השקעה בקרנות "בוניאד". מדובר בתופעה ייחודית לכלכלה האיראנית – קרנות הכפופות ישירות ל"מנהיג העליון" ושולטות על כ-30 אחוזים מהמשק הלאומי, לפי הערכות מערביות.³⁶ היקפה וכוחה של האליטה הכלכלית, המורכבת מאנשי ה"בזאר" מהמגזר הפרטי, מוגבלים. לראיה, אנשי ה"בזאר" לא לקחו חלק משמעותי בהתקוממות 2009. אולם בחודשים האחרונים נתגלו מספר סימנים לחוסר שביעות רצון בקרב אנשי ה"בזאר", כתוצאה מפגיעת הסנקציות הבינלאומיות בכלכלה האיראנית. למרות סמנים אלה, צפויה האליטה הכלכלית להמשיך ולגלות נאמנות למשטר, עקב התלות ההדדית ביניהם. כלומר, האליטה הכלכלית צפויה לשמש גורם המעכב שינוי פוליטי במדינה, הגם שהשפעתו מצומצמת.

ציון – נאמנות וחשיבות האליטה הכלכלית: 4 מתוך 7.

הפערים הכלכליים והמודעות של מעמד הביניים והשכבות החלשות לפערים: המעמדות הנמוכים באיראן מהווים את בסיס התמיכה במשטר, אך יותר מאשר בחברות אחרות במזרח התיכון, מעמד הביניים הוא המועמד להוביל מחאה עממית והתקוממות. חלק ניכר ממעמד הביניים הוא חילוני, מתנגד ל"חוקי השריעה" שאוכף המשטר. זאת ועוד, מעמד הביניים מתוסכל מהמצב הכלכלי ומהשחיתות השלטונית. הנה כי כן, מעמד זה שהנהיג את גל המחאה ב-2009 צפוי להצית את גל ההתקוממות הבא, שעלול לערער את יציבות המשטר. בשנה האחרונה ניסה המשטר להפיג את המתח באמצעות הבחנה בין ממשלת אחמדינז'אד לבין שאר חלקי המשטר, והאשמת הממשלה במדיניות כלכלית וחברתית כושלת. אסטרטגיה זו שמרה את רמת אי-שביעות הרצון של מעמד הביניים מתחת לסף ההתקוממות, אך הרעה נוספת במצב הכלכלי והיעדר מדיניות משביעת רצון מצד המשטר לאחר

שאחמדינו'אד וממשלתו יתחלפו, ימשיכו להזין את המתח בקרב מעמד הביניים ולהוות מקור לחששות המשטר מפני התקוממות.

ציון – המודעות לפערים החברתיים: 3 מתוך 7.

4. גורמים מעכבי שינוי:

חולשת האופוזיציה: הפעילות האופוזיציונית באיראן חסרה הנהגה ברורה, והיא אינה משמעותית. המנהיגים שהובילו את תנועת "המחאה הירוקה" בהתקוממות 2009 היו ראש הממשלה לשעבר, מיר-חוסייין מוסווי, ומהדי פְּרובי – שניהם מאנשי המשטר הקיים, שיצאו בעיקר נגד ממשלתו של אחמדינו'אד ולא נגד "משטר האייתולות" בכללותו. גורם נוסף שצמצם את סיכויי המחאה שהתפתחה ב-2009 להתרחב היה הכשל לגייס קואליציה רחבה של ארגונים לפעילות משותפת ומתואמת. ארגונים רבים, לרבות ארגוני הפועלים המזוהים עם מעמד הביניים החילוני, העדיפו להישאר ניטרליים. על רקע זה, קשה לראות כיצד יכולה האופוזיציה האיראנית להוביל שינוי פוליטי משמעותי. מובן שהתערורות ספונטניות של מעמד הביניים עשויה לשפר את התנאים להתפתחות התקוממות מכרעת, אך בתנאים הנוכחיים, מצבה של האופוזיציה מהווה גורם מעכב שינוי.

ציון – חולשת האופוזיציה: 6 מתוך 8.

שלטון מיעוט: הקבוצה השלטת באיראן היא ברובה פרסית-שיעית, והיא מייצגת את הרוב בחברה אך כוללת גם ייצוג של המיעוטים האתניים במדינה, לרבות המיעוט האזרי – המשמעותי בגודלו (כמעט רבע מאזרחי המדינה). לכן, המתח החברתי באיראן אינו משקף גבולות עדתיים, אלא יריבות אידאולוגית-דתית. הכוחות החילוניים הם מקור חשש למשטר. יתר על כן, שכבת האייתולות מבודדת, ובניגוד לשאה, שלאחר המהפכה האסלאמית נמלט למערב, אין לה לאן לברוח. לכן, היא נחושה לשמור על אחיזתה בשלטון. נכונותו של המשטר האיראני לעמוד בפני מערכת סנקציות בינלאומיות קשות ולחצים מדיניים בלי להיכנע לדרישה לחדול מתוכנית הגרעין הצבאית היא עדות לנחישותו לדבוק בשלטון. כלומר: מרכזיותה של הזהות הדתית באיראן הופכת גורם זה למעכב שינוי שלטוני משמעותי.

ציון – שלטון מיעוט: 6 מתוך 7.

התמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית: כפי שהעידה תגובת המשטר למהומות 2009, הוא ידע כיצד להתמודד עם פעילות אופוזיציונית ברשת החברתית. שימוש מושכל בדיסאינפורמציה, מניפולציות תקשורתיות וכן חסימת אתרים ושרתים חיציניים אֶפְשְׂרו לו לשבש את הפעילות נגדו. יתר על כן, איראן, כמו

סין, מתכננת להגביר את שליטתה ברשת באמצעות התנתקות מרשת האינטרנט העולמית וקיום מערכת אינטרנט סגורה. אמנם, המשטר אינו מגלה יעילות דומה בחזית הטלוויזיה הלוויינית, אך שלא כמו במקרה של "אל-ג'זירה" במדינות ערב, ההשפעה של ערוצי לוויין חיצוניים נמוכה מאוד בקרב אזרחי איראן. מסיבה זו, גורם התקשורת המודרנית אינו מאיים, לפחות לפי שעה, על יציבות המשטר.

ציון - התמודדות עם התקשורת המודרנית: 4 מתוך 5.

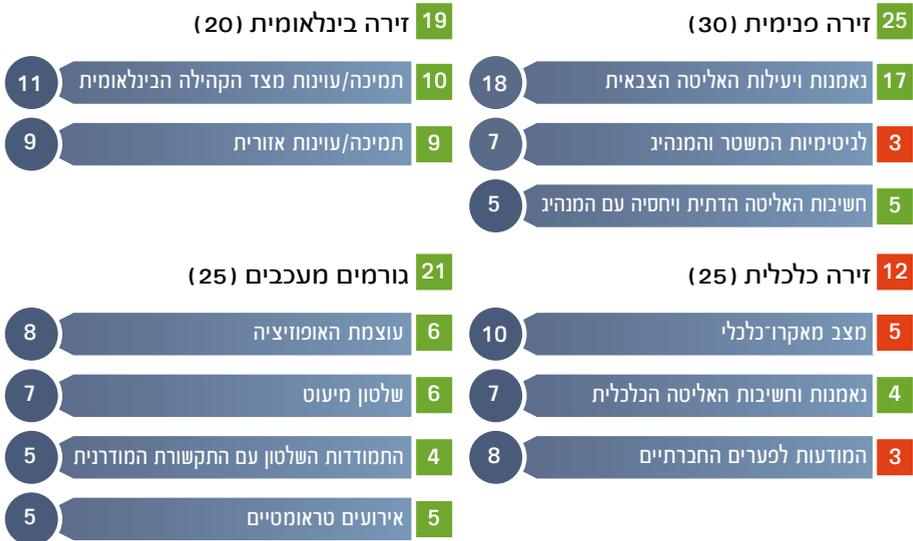
אירועים לאומיים טראומטיים - שלושה אירועים מעצבים נרשמו בהיסטוריה של איראן בעשרות השנים האחרונות. המהפכה האסלאמית שהתרחשה ב-1979 הביאה להפלת משטרו של השאה, אולם פינתה את הדרך לשלטון דיקטטורי. המשטר החדש לא סיפק מענה לבעיות שהמגזר הליברלי באיראן ביקש לפתור. על כן, מגזר זה מתאפיין בספקנות לגבי סיכוייה של מהפכה נוספת להוביל לשינוי המיוחל. התרחשות שנוטרה חקוקה כטראומה בזיכרון הלאומי האיראני היא מלחמת איראן-עיראק, שהתחוללה בשנות השמונים. המלחמה, שנמשכה כשמונה שנים, נושאת עימה זיכרונות קשים של הרס וחורבן, ואלה מלווים בטינה למדינות המערב בגין תמיכתן בשליט עיראק, סדאם חוסיין, מה גם שתמיכה זו נמשכה לאחר שתקף את איראן בנשק כימי. זיכרונות אלה מחזקים חששות מפני כאוס חברתי בתקופת מהפכה, שללא ספק תיענה במאמצים נחושים מצד השלטון לדכא את ההתקוממות. בקרב חוגים מסוימים, הסיוע המערבי לסדאם חוסיין לתקוף בנשק כימי אזרחים איראניים מגביר את החשדנות כלפי המערב. כישלונה של תנועת "המחאה הירוקה" שהובילה את ההתקוממות ב-2009 לייצר שינוי פוליטי, ובפרט הדיכוי האלים והנחוש של המחאה, מזינים אף הם חשש מפני התקוממות עממית נרחבת. שלושה אירועים היסטוריים אלה החזקים בזיכרונו של הדור האחרון מהווים גורם מעכב שינוי משמעותי.

ציון - זיכרונות טראומטיים: 5 מתוך 5.

סיכום

תרשים 6 מציג את הניתוח ליציבות שלטונית באיראן וחושף כי בתנאים הנוכחיים, הסבירות לזעזועים ולשינוי אינה גבוהה (**ציון 77** מתוך 100). המשטר האיראני נהנה מיציבות בזירה הפנימית (25 מתוך 30) ובזירה הבינלאומית (19 מתוך 20). למרות שהאתגר הגדול של המשטר הוא שמירת היציבות בזירה הכלכלית לנוכח הסנקציות הבינלאומיות (12 מתוך 25), הערכים הגבוהים של הגורמים מעכבי השינוי מלמדים על קושי צפוי ליצור תנופה של התקוממויות (21 מתוך 25).

תרשים 6: הסבירות ליציבות השלטון באיראן: 77



מעבר לנתונים המספריים, ניתוח זה מציע תובנות מרכזיות בנוגע לאפשרות של שינוי שלטוני באיראן. ניתן לראות כי במקרה האיראני, יותר מאשר בכל מקרה בוחן אחר שנסקר כאן, גורלה של התקוממות יוכרע בידי ההמונים שאינם מאורגנים באופוזיציה ממוסדת. המציאות הגיאור־אסטרטגית של איראן מצמצמת את האפשרות של סיוע חיצוני משמעותי לאופוזיציה. יחד עם זאת, הסבירות להתגבשות אופוזיציה ממוסדת מול המשטר הנחוש היא קלושה. נוסף לכך, באיראן פועלים גורמים מעכבי שינוי משמעותיים. אלה יקשו ביצוע ניסיונות לעורר התקוממות עממית גורפת. ממצאים אלה מטילים ספק ניכר בתוקפה של הטענה, כי ניתן להסתמך על שינוי שלטוני כגורם שעשוי לשנות גישה באיראן לגבי תוכנית הגרעין.

למרות כל זאת, הניתוח ממחיש את המתח שנוצר בתוך הזירה הכלכלית ומוזן את הדימוי הבעייתי של המשטר בטהראן. אלה המבקשים להדק את מערכת הסנקציות נגד איראן עלולים להגביר את המתח עוד יותר עד כדי התפרצות, ובכך לשנות את התנאים בזירות האחרות. אולם נכון לעת הזאת, נדמה כי הסבירות לתרחיש שבו נוצרת תנופה מהפכנית לאורך זמן, היא נמוכה.

סיכום

הערכת יציבות משטרים

למרות הסכמתם של אנשי מקצוע ופרשנים רבים על כך שגל ההתקוממויות האחרון במדינות ערב שינה וימשיך לשנות את פני המזרח התיכון, גל זה טרם הביא לערעור דרמטי של יציבות השלטון בשתי המעצמות האזוריות החשובות ביותר: ערב הסעודית ואיראן. שינוי כזה, אם וכאשר יתרחש, יהווה תפנית משמעותית בעיצוב פני האזור כולו בשנים הקרובות. גם שלטונו של אסד בסוריה, בעלת בריתה של איראן, טרם הגיע לקיצו, והניסיונות לחזות את שרידותו או את נפילתו נכשלו עד כה.

בסביבה דינמית כזו המגלמת פרמטרים רבים, עולה הצורך במודל שינסה לשפר את יכולתנו להעריך את הסבירות ליציבות משטרית, ולנתח את הפוטנציאל לשינוי במדינות מפתח, על ידי בחינת הגורמים המרכזיים המעודדים או מעכבים שינוי שלטוני, ואת הדינמיקה ביניהם. המודל המוצע בחיבור זה מתמודד עם האתגר. תוצאות השימוש במודל מבוטאות בצורה מספרית ומהוות בסיס טוב יותר להשוואה לאורך זמן ובין מדינות, אולם הוא מבטא בעיקר ניתוח איכותני של גורמי מפתח שצריכים להיבחן בקפידה ובעין ביקורתית על ידי מי שמבקש לחקור את הסיכוי לשינוי שלטוני במדינות שונות באזור.

הניתוח על פי המודל חושף את היעדר היציבות של המשטר במצרים טרום-המהפכה, ובעיקר את הכשלים בהערכת יציבותו של המשטר על ידי גורמי אקדמיה ומודיעין. התוצאות מתקפות את המגמה של אי-הכרעה בסוריה, ואת יציבות המשטרים בערב הסעודית ובאיראן. אסד אינו מצליח לגבש וליישם אסטרטגיה כדי לדכא את ההתקוממות בארצו, ואילו האופוזיציה הסורית, על ארגוניה, אינה מצליחה לייצר מסה קריטית שתוביל לשינוי שלטוני. בהיעדר שינוי בתנאים הנוכחיים, ובייחוד הביטחון של אסד מפני פעולה בינלאומית נגדו, צפויה מגמה זו להישמר ולהחריף את מלחמת האזרחים במדינה. המודל חושף כי הסיכוי לשינוי שלטוני בערב הסעודית ובאיראן בזמן הקרוב הינו נמוך, חרף ההשערות של חוקרים שונים. הסיבה העיקרית לכך היא היעדר אופוזיציה משמעותית שיכולה למנף את חוסר שביעות הרצון של האוכלוסייה המקומית. לכן, בשתי המדינות הללו, השלטון הינו האויב הגדול ביותר של עצמו. אם בית המלוכה בערב הסעודית ומשטר האייתולות בטהראן ישכילו לשמור על אחדות

פנימית, הם צפויים לעמוד באתגרים הנוספים הצפויים להם בתקופה הקרובה. אם לא ישמרו על אחדות פנימית, הם עלולים לייצר תנופה מהפכנית שתשנה את התנאים במדינה, תאפשר התקוממות שתציב אתגר בפני המשטר ותדרוש הערכה מחדש של יציבותו. כמובן, ההתדרדרות הכלכלית והלחץ הבינלאומי מאתגרים את איראן יותר מאשר את ערב הסעודית.

תובנות אלו מאפשרות להסתכל על המזרח התיכון מ"מעוף הציפור" ולזהות את הדינמיקה השוררת באזור בתקופה זו (תחילת 2013). חשוב לציין כי מודל זה מבקש להעלות את הגורמים המרכזיים המשפיעים על הדינמיקה הקיימת, תוך מעקב צמוד אחר אלה מתוכם שעשויים לשנותה. בכך יהווה מודל זה תשתית של ידע בסיסי לדיון בהתפתחותן של התקוממויות במזרח התיכון בשנים הקרובות, ובהשלכות על יציבות המשטרים ועל ישראל ומדיניותה.

הערות

- הכותבים מבקשים להודות לרוז צימט, למאיר ליטבק ולאיייל זיסר על הערותיהם המועילות.
1. גרסה מקורית של חיבור זה נכתבה על ידי עמוס ידלין כאשר היה עמית מחקר במכון וושינגטון למדיניות המזרח התיכון.
 2. לקריאה נוספת, ראו אתר החברה שפיתחה מערכת זו:
<http://expertchoice.com/how-our-software-helps/>
 3. למשל, העלאת הערך של גורמים מסוימים כמו לגיטימיות המנהיג והמשטר או עוצמת האופוזיציה (בין 7 ל-10), הורדת הערך של המצב המאקרו-כלכלי (בין 6 ל-10) והתמודדות השלטון עם התקשורת המודרנית (בין 4 ל-7).
 4. מחקרים שונים מצביעים על כך, שנאמנות כוחות הביטחון לשליט ונכונותם להשתמש בכוח על מנת לשמר את שלטונו הינם גורמים מרכזיים לשימור השלטון בכלל, ולא רק בעולם הערבי. ראו, למשל:
David J. Samuels, *Comparative Politics* (Minneapolis: Pearson, 2012), pp. 123-25. (להלן: Samuels)
 5. אל-רומייחי מסביר כיצד המבנה הפוליטי של הממלכות הערביות מאפשר לשליטים לזהות תנועות התנגדות בשלב מוקדם ולרסן באפקטיביות, תוך הקשבה לרחשי הציבור.
ראו: Mohamed Al-Rumaihi, "The Gulf and the Arab Spring," *The Majalla*, April 2, 2012. (להלן: Al-Rumaihi, "The Gulf and the Arab Spring")
 6. סמואלס מדגיש את חשיבותם של התנאים הגיאופוליטיים ביחס להחלטה על התערבות חיצונית שמטרתה שינוי משטר, Samuels, pp. 137-39.
 7. אפולטה דוחה את הגישה הרווחת, שלפיה בבואנו לבחון אפשרות למהפכה יש להתמקד במצב הכלכלי ובחלוקת המשאבים בחברה. לדבריו, במקרים רבים המצב הכלכלי אינו משחק תפקיד מרכזי, והוא מצביע על הצורך לבחון מערכות חברתיות.
Thomas Apolte, "Why is there no Revolution in North Korea? The Political Economy of Revolution Revisited," *Public Choice* 150 (2012): pp. 561-78.
 8. טענה נוספת היא, שדווקא כאשר חל שיפור במצב הכלכלי אפשר שיעלה הסיכוי להתפרצות עממית, וזאת משום שלא תמיד ידביק השיפור הכלכלי את העלייה בציפיות. ראו:
Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970);
על הגישה הרווחת, ראו למשל:
Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
 8. Anthony H. Cordesman, "Saudi Stability in a Time of Change," Center for Strategic and International Studies, April 21, 2011, http://csis.org/files/publication/110421_saudi_stabilty_change.pdf
 9. Donna Abu-Nasr, "Syria Elite Dance to Dawn as Risk of Assad Collapse Fades," *Bloomberg*, April 19, 2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-04-18/syrian-elite-dance-to-dawn-as-president-assad-s-overthrow-fades.html>

10. טל פאבל. "מהפכת הפייסבוק במזרח התיכון", 30 במארס 2011, אתר המחבר: <http://www.middleeast-internet-monitor.com/?p=2177>
- Jose Antonio Vargas, "Spring Awakening: How an Egyptian Revolution Began on Facebook," *The New York Times*, February 17, 2012.
11. "Where Are the Middle East's Revolutions Heading?" *Der Spiegel*, July 4, 2012, <http://www.spiegel.de/international/world/political-implications-of-the-arab-spring-18-months-on-a-842280.html>
12. למשל, ההערכה של שר ישראלי שהתבטא באונימימות: "Israeli Minister: Mubarak Regime will Prevail in Egypt, Despite Protests," *Haaretz*, January 27, 2011; **פיגרו** הצרפתי, המסביר את הטענה, כי הצבא ידכא את המהומות ויבטיח את שרידות המשטר: "Why Mubarak Will Survive the Protests, and What Happens if he Doesn't," *Le Figaro*, January 28, 2012.
13. לדוגמה, הצהרתו הפומבית של ראש-ממשלת טורקיה, ארדואן, כי מובארכ צריך להקשיב לעמו. Benjamin Harvey, "Erdogan Tells Egypt's Mubarak he Should Listen to his People," *Bloomberg*, February 1, 2011. דוגמה נוספת היא התבטאותו הבוטה של מנהיג איראן, ח'מינאי, שהביע תמיכה במחאה וקרא למובארכ "דיקטטור בוגד".
- Scott Peterson, "Iran's Khamenei Praises Egyptian Protesters, Declares 'Islamic Awakening,'" *Christian Science Monitor*, February 4, 2011.
14. "The Long-Term Economic Challenges Egypt must Overcome," *Marketplace*, February 1, 2011, <http://web.archive.org/web/20110429092953/http://marketplace.publicradio.org/display/web/2011/02/01/pm-the-long-term-challenges-egypt-must-overcome/>
15. Central Intelligence Agency, *World Factbook*, אוגוסט 2012. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html>
16. שם.
17. על הדילמה הטורקית, ראו: Ömer Aspinar, "Explaining Turkey's Inaction in Syria," *Today's Zaman*, May 6, 2012; Can Kasapoğlu, *Is Turkey Getting Dragged into War with Syria?* BESA Center Perspectives Paper No. 170, April 18, 2012.
18. "IMF: Syrian Pound, Stock Market Plummeted," *Now Lebanon*, May 9, 2012.
19. מזכירת המדינה האמריקאית, הילרי קלינטון, התייחסה לנקודה זו בראיון, כשהסבירה מדוע ארצות-הברית אינה מתערבת לעצירת הטבח. ראו: U.S. Department of State, "Conversations on Diplomacy Moderated by Charlie Rose," June 20, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/06/193554.htm>
20. Al-Rumaihi, "The Gulf and the Arab Spring"; יואל גוז'נסקי "בתי המלוכה במפרץ: האם האביב הערבי מעבר לאופק?"; בתוך: מרק הלר ויואל גוז'נסקי (עורכים), **שנה לאביב הערבי: השלכות אזוריות ובינלאומיות**. מזכר 114, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי 2012, עמ' 47 - 50.
21. Al-Rumaihi, "The Gulf and the Arab Spring."
22. Kingdom of Saudi Arabia, "An Important Lecture on the Iraqi Ruler's Invasion of Kuwait," <http://www.alifta.net/Fatawa/FatawaChapters.aspx?View=Page&PageID=653&PageNo=1&BookID=14>.
23. "Sin' has Led to Middle East Unrest: Saudi Grand Mufti," *Reuters*, May 5, 2012.
24. לקריאה נוספת על הברית בין הממסד הדתי לבית המלוכה הסעודי ראו: Shmuel Bachar, Shmuel Bar, Rachel Machtiger, and Yair Minzili, *Establishment Ulama and Radicalism in Egypt, Saudi Arabia, and Jordan* (Hudson Institute, 2006), pp. 12-21.

25. מלך ערב הסעודית הזהיר את איראן מהתערבות בענייניהן הפנימיים של מדינות ערב; נסיכים סעודיים האשימו בגלוי את איראן בניסיון לזרוע אי-סדר ומלחמות אזרחים באזור. בתחילת מאי 2012 גינה הנסיך הסעודי, נאיף, את "הכיבוש האיראני" של האי "אבו מוסא" ואת ההתערבות האיראנית נגד המשטר בבחריין, והזהיר את טהראן מפני פגיעה בריבונות של מדינות המפרץ. ראו: "Saudi Arabia Warns Iran over Gulf Islands, Bahrain," *Reuters*, May 2, 2012.
26. Abdel Aziz Aluwaisheg, "Why Gulf Union? Why Now?" *Arab News*, May 12, 2012, <http://www.arabnews.com/columns/why-gulf-union-why-now>.
 יואל גוז'נסקי, "בדרך לאיחוד מדינות המפרץ?": בתוך: עפרה בנג'ו והראל חורב (עורכים), **צומת המזרח התיכון**, כרך 2, גיליון מס' 7, 8 ביולי 2012, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב.
27. לצורך השוואה, להלן התמ"ג של מדינות נוספות בשנת 2011: קטאר - 98.9 אלף דולר לאדם, איחוד האמירויות - 47.7 אלף, כוויט - 41.7 אלף ובחריין - 27.7 אלף דולר. המקור: Central Intelligence Agency, *World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>
28. Ulf Laessing, "Saudi King Back Home, Ordered \$37 Billion in Handouts," *Reuters*, February 23, 2011; כרך 14, גיליון 3, אוקטובר 2011.
 29. למשל, בספטמבר 2011, טרם קיום הבחירות לרשויות המקומיות במדינה, הכריז מלך ערב-הסעודית במועצת "השורא" כי נשים יורשו לבחור ולהיבחר בבחירות הבאות לרשויות המקומיות ב-2015 ובבחירות למועצת השורא - הוועדה המייעצת למלך בתחומי חקיקה. אבי יששכרוף, "מלך ערב-הסעודית הכריז על פרומה היסטורית: נשים יורשו להצביע ולהיבחר לרשויות" **הארץ**, 26 בספטמבר 2011.
30. לדוגמה, בתחילת שנות התשעים נענה בית המלוכה לדרישה מצד מתנגדיו להקים מג'לס - בית נבחרים, אולם מוסד זה לא קיבל סמכות של ממש בתהליך החקיקה, אלא משמש גורם המייעץ למלך. מחצית מאנשי מוסד זה אכן נבחרים על ידי אזרחי ערב-הסעודית, אולם מחציתם ממונים על ידי המלך.
- Joshua Teitelbaum, *Holier than Thou: Saudi Arabia's Islamic Opposition*, Paper no. 52, (Washington: Washington Institute for Near East Policy, 2000), pp. 99-101, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/holier-than-thou-saudi-arabias-islamic-opposition>.
31. יואל גוז'נסקי "ערב-הסעודית: מונרכיה מזדקנת בעידן של שינוי". **מבט על**, גיליון 345, 19 ביוני 2012.
32. Human Rights Watch, *World Report 2012: Iran*, <http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-iran>
33. ראיון עם פרופסור מאיר ליטבק, 5 באוגוסט 2012.
34. U.S. Department of State, "Conversations on Diplomacy."
35. Central Intelligence Agency, *World Factbook*, retrieved on August 9, 2012, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html>
36. Fredric Wehrey et al, *The Rise of the Pasdaran: Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps* (Rand Corporation, 2009), <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG821.html>

