

האם צפוי סדר מדינתי חדש במזרח התיכון?

כרמית ולנסי

חמש שנים חלפו מאז פרצו המהפכות במזרח התיכון, אשר כונו אז באופטימיות יתרה 'האביב הערבי', וטרם נוצר סדר פוליטי יציב באזור. על אף "אפקט הדומינו" שאפיין את תחילת האירועים, בפרספקטיבה עדכנית הולכים ומתבלטים דווקא המאפיינים הייחודיים לכל זירה ולנסיבותיה. יותר מאשר גורל משותף אחד, ההתפתחויות האזוריות יצרו עד כה מודלים פוליטיים שונים במדינות הערביות, המתקיימים בעת ובעונה אחת. כך, ניתן למצוא מודל של "מדינות מתפרקות" (סוריה, תימן, לוב ועיראק); "מדינות מתפקדות" אשר מתמודדות עם חוסר יציבות ועם אתגרי השעה, ומצליחות עד כה לשמר את המסגרת המדינתית (ירדן, ערב הסעודית, מדינות המפרץ, מצרים, ובמידה פחותה – לבנון) ולבסוף מודל חדש של 'המדינה האסלאמית', המציבה ניסיון חדשני לממש את רעיון "החליפות הסוניית הדתית", ולהציבו אל מול מדינת הלאום ונגד הסטנדרטים הבינלאומיים.

על אף הנטייה הרווחת להספיד באופן גורף את גבולותיו המודרניים של המזרח התיכון, כפי שעוצבו במסגרת ההסכמים האימפריאליסטיים לאחר מלחמת העולם הראשונה, אין הדבר תקף כהנחת יסוד כוללת. סביר להניח דווקא כי מדינות הלאום "המתפקדות" ימשיכו לשמור על המסגרת המדינתית בשנים הקרובות (גם אם ייתכנו בהן שינויי משטר). מרבית המדינות – למעט אזור הסהר הפורה – הן תולדה של טריטוריות הקיימות זה מאות שנים, שהיו לעתים תחת שליטה של שושלות שמשלו במשך תקופות ארוכות, ולהן אינטרס בשימור החלוקה הטריטוריאלית. ההערכה כי היציבות תישמר אינה נובעת בהכרח מתפקוד יעיל של המשטרים, משיפור במצב הפוליטי והסוציו-אקונומי או משיכון המתחים האתניים, הדתיים והחברתיים במדינות אלה. זו נובעת מסיבות הקשורות בדעיכה מסוימת (גם אם זמנית) של "רוח

המהפכה", ובעיקר מחשש מהחלופה של כאוס, אלימות ושפיכות דמים, הניצבת לנגד עיני האוכלוסייה במדינות המתפרקות.

חמש שנים של סכסוכים תוך־מדינתיים עקובים מדם – עטופים ברעיונות קיצוניים ומלווים בתופעות של אלימות מצד גורמים סלפים־ג'האדיים במדינות "המתפרקות" – מערערות במידה רבה את התודעה המקומית במדינות אלה אשר לתוקף ולאפקטיביות של רעיון מדינת הלאום. היחלשות הזהות הלאומית חשפה בהדרגה את הפסיפס החבוי לכאורה של הזהויות הפרימורדיאליות של האנשים, ובמרכזן השיוך הדתי, האתני והשבטי. זהויות אלו הופכות למגדירי סדר חלופי למבנה המדינתי במרחבים שונים בזירה המזרח־תיכונית, ונראה כי הגבולות והמסגרות המדינתיות בחלקים מהאזור לא ישובו לקדמותם. ייתכן שתהליכי הפרגמנטציה בסוריה, בעיראק, בלוב ובתימן יבשילו לכדי סדר פוליטי חדש ויציב יותר, המכיל את הזהויות הדתיות והאתניות של תושבי האזור. במסגרת זו, ניתן להצביע על שלושה מודלים פוליטיים העשויים להתגבש כמענה לאתגרים הגיאופוליטיים בקרב המדינות "המתפרקות":

פירוק, אלימות וכאוס כ"סדר חדש"

התרחיש הראשון מבוסס על הנחה שהמצב הקיים יימשך ואף יורע. מוקדי אי־היציבות באזור יעמיקו את תהליכי הפירוק והכאוס הקיימים, ויתאפיינו באלימות חמורה יותר שתתקבע בהמשך כ"סדר חדש" במזרח התיכון. המצב בעיראק, בסוריה, בלוב ובתימן יוסיף להידרדר, ויכולתם של הממשלים המרכזיים לבסס סמכות ושליטה תלך ותצטמצם. הגורמים שימשיכו להזין את המציאות הכאוטית הם מאבקים אלימים בארבעה ממדים: הממד הראשון – בין שיעים לסונים, בהשפעת המאבק להגמוניה אזורית בין איראן לערב הסעודית; השני – בתוך המחנה הסוני, בין הזרמים השונים ובעיקר במאבק באסלאם הרדיקלי ובארגוני טרור סלפים־ג'האדיים; השלישי – בתוך החברה הערבית – אותם צעירים שפתחו ב'אביב הערבי' ונחסמה דרכם למימוש עצמי ולקידום שאיפותיהם, שינסו לפרוץ את המחסומים; הממד הרביעי – מיעוטים אתניים כמו הכורדים, אשר יתבעו הגדרה עצמית ועצמאות. כל אלה יובילו להתחזקות מיליציות חמושות שתפוצתן תלך ותתרחב, ללא גורם מרכזי, פנימי או חיצוני, שיוכל להוביל את הזירות הללו להתייבבות. אם לא יחול שינוי בגורמים הללו, הסבירות למימוש תרחיש פסימי תלך ותגבר, באופן שעלול להוביל לזליגת האלימות וחוסר היציבות למדינות שעד כה הצליחו לשמר מסגרת מדינתית בהצלחה יחסית.

ממדינה מפורקת למדינה מחולקת – מודל הפדרציה

על פי תרחיש זה יתקיים תהליך של חלוקת מדינות לתת-יחידות או לאזורים אוטונומיים (על פי חתך אתני או שבטי). אפשר כי תת-היחידות יתנהלו תחת ממשל פדרטיבי. תת-יחידות (קנטונים) אלו ייהנו ממידה של אוטונומיה בנושאי פנים. המודל הפדרלי במזרח התיכון עשוי לגשר בין רצון המדינות הערביות והקהילה הבינלאומית לשמור על שלמות הטריטוריה המדינתית, לבין רצון של הקבוצות האתניות לשמור על עצמאות תרבותית ועל אוטונומיה פוליטית.

כך למשל, מודל האוטונומיה הכורדית בצפון-עיראק יכול להתרחב ולהתעצב לכדי מבנה מדינתי פדרטיבי, שבמסגרתו תוענק אוטונומיה לאזורים נוספים בעיראק על פי חלוקה אתנית (שיעים וסונים), שיהיו קשורים לממשל מרכזי. מבנה פדרטיבי זה עשוי להוות מודל אפשרי גם לזירות אחרות כמו סוריה, לוב ותימן ואולי גם למדינות נוספות במרחב, שבהן קיימים מיעוטים אתניים או דתיים באזורים גיאוגרפיים מובחנים. הרעיון הפדרטיבי אינו זר למזרח התיכון, ולמעשה הוא מזכיר במידה רבה את שיטת ה"מילט" שהייתה נהוגה בתקופת האימפריה העות'מנית – קהילה דתית שחבריה פועלים לפי חוקי הקהילה, בתנאי שאינם מתנגשים עם חוקי המדינה. בתמורה, האוכלוסייה נהנית מחופש דת ומאוטונומיה תרבותית. על אף שהרעיון הפדרטיבי¹ לא זכה להצלחה בעבר במזרח התיכון, ייתכן ששנים ממושכות של פירוק ואלימות דווקא יובילו זירות מסוימות לבחון מחדש מודל זה.

"פירוק והרכבה" – ממדינת-על למדינות קטנות ועצמאיות

מדינות המתקשות לשמור על מסגרת מדינתית כלשהי או לייצר הסכמה על ממשל מרכזי עשויות להחליט על פירוק וחלוקת הטריטוריה לכמה ישויות נפרדות ועצמאיות, על פי קווים אתניים ודתיים, כך שסונים לא ישלטו בשיעים, ולהפך. רעיון זה אינו חדש במזרח התיכון, ומקרה דומה לכך ניתן לראות בתימן, שטרם איחודה ב-1990 התקיימה כשתי יחידות אוטונומיות – צפון-תימן (עצמאית מאז 1918) ודרום-תימן (מאז 1967). יש הטוענים כי מצבן של שתי האוטונומיות בתימן היה טוב יותר טרם האיחוד, בהשוואה למצבה הנוכחי של תימן "המאוחדת".

מימוש החזון הכורדי להקמת מדינה עצמאית (המנותקת מהממשל העיראקי) הוא דוגמה אפשרית לסדר פוליטי מסוג זה. ואכן, התפתחות אוטונומיה כורדית לכלל ישות עצמאית אינה בגדר תרחיש בלתי-סביר, אולם גם זו נתקלת בקשיים ובהתנגדות בתוך עיראק ומצד שכנותיה (טורקיה, סוריה ואיראן) שבהן שוכנת קהילה כורדית, ולכן ינסו לסכל מגמה זו. גם סוריה ולבנון יכולות למצוא עצמן בעתיד מחולקות לישויות

מדינתיות עצמאיות על בסיס אתני. למשל, בסוריה מוצע דגם שכבר יושם באופן דומה בתקופת המנדט הצרפתי, ובו אוטונומיה עלוית ברצועת החוף במערב, אוטונומיה דרוזית בהר הדרוזים שמצפון לירדן, אוטונומיה סוניית במרכז סוריה ואוטונומיה כורדית בצפון.

האם ניתן לכוון את הסדר החדש?

בעוד התרחיש הראשון – המשך המגמה הקיימת והחרפתה – נראה כיום בעל הסבירות הגבוהה, נראה כי טרם בשלו התנאים לקידום שני המודלים האחרים כאופציה לייצוב המצב ולשיכוך חלק ממצוקות ויריבויות האזור. תיתכן גם התפתחות בשלבים – קודם פירוק למסגרות אתניות הומוגניות, ובשלב השני איחודן למסגרת פדרטיבית או קונפדרטיבית. בשלב זה, הקהילה הבינלאומית מאמינה כי ניתן להשיב לקדמותו את המבנה המדינתי ששרר באזור קרוב למאה שנים. המודלים האחרים יכולים להתהוות בטווח רחוק הן מתוך מתן גושפנקה רשמית מצד הממשל המרכזי במדינה, ובעיקר כהיווצרות "מציאות בשטח" שתזכה להכרה מקומית או בינלאומית. בכל מקרה, ההיסטוריה מלמדת כי מוטב שהיוזמה לסדר פוליטי חדש תהיה מקומית ואוטונומית, ולא תיגזר מתכתיב כפוי של מעצמות חיצוניות.

התפתחויות אפשריות אלו אינן תלויות בישראל. אין בידיה מנופי השפעה שיכולים לעצב את סביבתה, ומעורבותה הישירה בעיצוב סדרים פוליטיים חדשים במזרח התיכון – גם אם הייתה אפשרית – עלולה להטיל עליה את האחריות לכישלון מאמצי הייצוב ולהמשך הכאוס. עם זאת, על ישראל להתכונן לקראת תרחישי ההתפרקות ולפעול בפרופיל נמוך לשיפור הקשרים והיחסים עם קבוצות אתניות שאינן עוינות את ישראל, כמו המיעוטים הכורדים, הדרוזים ואחרים. אופי הסדר שיתגבש באזור עשוי להשפיע על מצבה הביטחוני והאסטרטגי של ישראל, ולפיכך, ככל שתרחיב את הקשרים ואת שיתוף הפעולה עם קבוצות וקהילות מקומיות, כך ישופר מעמדה האסטרטגי לקראת התגבשות סדר אחר במזרח התיכון.

סיוע הומניטרי מישראל, בגלוי ובסתר, לקהילות מקומיות ולמיעוטים בסביבתה האסטרטגית עשוי להוות מנוף חיובי לשיפור מעמדה בקרב אוכלוסיות וקבוצות אתניות, ולשפר את מצבה בעתיד. ישראל חייבת לשנות את גישתה, הגורסת כי לא ניתן להעריך את פניו העתידיים של האזור – הנחת יסוד שהוכחה בחמש השנים האחרונות. למרות זאת, נדרשים שינוי כיוון ופעלתנות רבה יותר מול שחקנים עם פוטנציאל לשיתוף פעולה בעתיד. בד בבד, נדרש המשך המעקב אחר "זרמי עומק"

האם צפוי סדר מדינתי חדש במזרח התיכון?

ולמידה מעמיקה של התרבות, ההיסטוריה, הדת והשבטיות במזרח התיכון, כדי לדעת כיצד לקדם את האינטרסים של ישראל.

הערות

1 נראה כי המודל הפדרטיבי במתכונת אזורית (קרי, ממשל מרכזי המנהל מדינות שלמות) מתאים פחות למרחב האזורי הנוכחי, בין היתר בשל היעדר שחקן מרכזי ולגיטימי המסוגל לעמוד בראש פדרציה אזורית, ועל כן עוסק מודל זה בפדרציה פנים-מדינתית.