

כנס הרצליה 2018 תשע"ח HERZLIYA CONFERENCE

ניירות רקע לכנס הרצליה ה-18

תובנות על המציאות המתהווה במזה"ת

שאול משעל

מאי 2018

המזרח התיכון חווה שינויים אסטרטגיים גאו-פוליטיים, חברתיים ופוליטיים מרחיקי לכת מאז פרץ האביב הערבי בשלהי 2010. שינויים אלה מצאו ביטוי בארבעה נושאים מרכזיים:

1. בחולשתן של המדינות וההנהגות הפוליטיות שסבלו ממשבר אמינות, מערעור הלגיטימיות של השליטים בקרב סקטורים רחבים של האוכלוסייה. אף כי ארגונים מיליטנטיים וקבוצות אופוזיציה התקשו להציב אג'נדה ברורה, או מסגרות פוליטיות חלופיות, הם פגעו ביכולתם התפקודית של המשטרים ולעתים אף הביאו לנפילתן.

2. בהתחזקותן של הקהילות – חולשתן של האליטות השלטת פגע במרקם המוסדי שעצב את הסדר הפוליטי הפנים- , והבין- מדינתי, מאז תום מלחמת העולם הראשונה, בעקבות ניצחונם של הבריטים והצרפתים על האימפריה העותמאנית. תחת זאת ניתן האות לעלייתם של גורמים, בעלי אופי קהילתי, תת-מדינתי, במובן הרחב של המילה: תנועות דתיות, מסגרות שבטיות, עדות דתיות, קבוצות אתניות, התארגנויות אזרחיות וארגונים של אסלאם קנאי. רדיקליזם אסלאמי, שלבש אופי של פעילות טרור מאורגנת, בעלת גוון מקומי, אזורי וגלובלי הפך לאחת מתוצאות הלוואי של חולשת המשטרים וההנהגות הפוליטיות.

3. בנוכחות אינטנסיבית ובמעורבות ישירה של מעצמות – ערעור היציבות השלטונית במדינות דוגמת סוריה, לוב, תימן ועיראק, ואי יכולתן של ההנהגות להבטיח ציות והיענות, מצד האוכלוסייה, יצר ריק שלטוני וואקום מדינתי מכוח התחזקותן של הקהילות על חשבון המדינות. ברם, חרף השפעתן הגוברת של הקהילות, הן לא זכו למעמד דומיננטי המאפשר להן להשליט תכנים וסדרי עדיפות חדשים. עיקר כוחן היה יותר בשלילת הקיים ופחות ביכולתן לכונן סדר חדש. אל החלל הריק שהותירו המשטרים המדינתיים, ואי יכולתן של הקהילות – הלא מדינתיות לרשת את מקומן של המדינות, נשאבו מעצמות גלובליות ואזוריות, דוגמת רוסיה, ארצות הברית, סעודיה, תורכיה ואיראן שפעלו להשגת השפעה על ההתפתחויות בזירה האזורית.

4. בתזוזה גיא-פוליטית טקטונית באזור – במהלך ערעור כוחן של מדינות, והתגברות השפעתן של ישויות לא – מדינתיות, התחולל שינוי גיא-פוליטי, בממדים טקטוניים מרחיקי לכת: הדומיננטיות והנוכחות ההגמונית של הדרום מזרח השיעי, קרי איראן, נעו צפונה אל הסהר הפורה (עיראק, סוריה ולבנון). ואילו הצפון הסוני, ערש הלאומיות

הערבית, זז דרומה, אל סעודיה ומדינות המפרץ. רעידת האדמה הגיאו-פוליטית, שפקדה חלקים גדולים מהסהר הפורה בעקבות האביב הערבי, פגעה במשקלו התרבותי ובנוכחותו הכלכלית והפוליטית של הזרם הסוני. המחנה הערבי הסוני נע אפוא דרומה.

כיצד מן הראוי להתייחס לתמורות ולתהליכים הללו? מהי התפיסה הרווחת להסביר את ההתפתחויות שפקדו את האזור? מה הן החולשות הטמונות בתפיסה זו ביחס להתפתחויות, מה היא הגישה המוצעת לצורך הערכה הולמת של המציאות המתהווה ובאיזו מידה היא מסייעת טוב יותר להבנתה?

הגישה הרווחת בקרב חוקרים ופוליטיקאים, להערכה ולחיזוי התרחשויות, מתייחסת לישויות מדינתיות כאל עקרון מפתח בהבנת מציאות משתנה. גישה זו נשענת על ניתוח מציאות פוליטית דינמית בראיה מוסדית המבוססת על תפיסה בילטרלית. גישה זו בוחנת התפתחויות מנקודת מוצא המניחה את קיומן של תכליות קבועות, סביבה הנשלטת על ידי רציונל מדינתי, סדר יום ידוע מראש והעדפה לטובת שימוש במשאבים סימבוליים וחומריים על פני אמצעים כפייתיים.

בעוד ששימוש בשפה של חשיבה מוסדית הלמה מציאות טרום אביב ערבי בה משטרים ומדינות תיפקדו כשחקנים בעלי משקל מכריע במערכת האזורית והבין-לאומית, מאז פרוץ האביב הערבי, התחזקותם של קהילות כשחקנים-לא מדינתיים מעוררת סימני שאלה בנוגע לתקיפות ולמידת הרלבנטיות של השפה המוסדית להבנת המתרחש מערכת המזרח התיכון. בעידן האביב, מתקוף שינויים סביבתיים, מבניים ואסטרטגיים, סדר הניתון למשא ומתן וראיה אינטרסנטית הפכו לנותני הטון בהגדרת סדרי העדיפות ובדרכים להקצאת משאבים.

בפועל, את החלל הריק שהותירו המדינות, כגורם המגשר ומוסדת בין השלטונות לבין ארגונים אזרחיים, סקטורים חברתיים וקבוצות אינטרס פרטיקולריות, מלאו מסגרות קהילתיות, תת-מדינתיות, במגוון רחב של נושאים, צורות ומבנים: תנועות מחאה, שבטים, קבוצות אתניות ארגוני טרור, ועדות דתיות. זאת, לצד ישויות על-מדינתיות בדמותן של מעצמות עולמיות ואזוריות, שהפגינו נוכחות רחבה ומעורבות עמוקה במתרחש.

התפתחות זו משקפת מציאות פוליטית המשלבת בין נוכחות על-מדינתית ומעורבות מעצמתית ישירה מזה, לבין נוכחות קהילתית, לא-מדינתית מזה. אלה גם מלאו את החלל הריק שהותירה חולשתן של המדינות בעידן של האביב הערבי.

חולשתן האינהרנטית של המוסדות המדינתיים, כשחקנים בעלי משקל דומיננטי, הביאה להתפתחותן של מערכות יחסי גומלין, בין המעצמות לבין הקהילות, שהתבססו על יריבות, תחרות ושיתופי פעולה שיצרו מנגנונים של הבנות בשתיקה בין השנים. בין אלה ניתן למנות את שיתוף הפעולה וההבנות שבשתיקה בין ארה"ב לבין איראן סביב המלחמה בדאע"ש, בין תורכיה לבין דעא"ש, בין סוריה לבין הכורדים נגד דעא"ש, בין סעודיה לבין ג'בהאת אלנוצרה ואלקאעידה.

מעקב אחר ההתפתחויות מאז פרוץ האביב הערבי מצביע אפוא על קיומו של מתח בין שני עקרונות מארגנים, שתי תפיסות עולם, שני סגנונות חשיבה ביחס למציאות המתהווה: הגישה המוסדית הבילטרלית להערכה ולחיזוי התפתחויות, הנשענת על ההנחה בדבר קיומו של רציונל מדינתי שנועד לפעול לצמצום חולשות וכשלים במציאות הקיימת, וזו המולטילטרלית, המקנה משקל סגולי לישויות תת-מדינתיות בעלות צביון קהילתי.

גישה זו פועלת מתוך הנחה שהערכה וחיזוי של תהליכים והתפתחויות, בנסיבות של התרחשויות דרמטיות ותפניות אסטרטגיות, מחייבים התייחסות לכלל המרכיבים הפועלים בסביבה של שינוי מבני ותפיסתי עמוק, כולל יריבים לא מדינתיים שמחוץ לקונסנסוס. בעוד שהגישה המוסדית הבילטרלית מתייחסת לאירועים כאל סוגיה הזקוקה לכלים להערכה ולחיזוי מתחום פתרון בעיות, של מציאות נתונה ומוגדרת, הגישה המולטילטרלית, הרב-ממדית, מתרכזת בזיהוי תבניות חשיבה הולמים עבור מציאות הנתפסת כחסרת תקדים וכלא מוכרת.

מסתבר כי ישראל והמערב עדין שבויים בתפיסת המרחב כנשלט על ידי הגיון מדינתי הנוטה ליחס משקל מכריע לתכליות קבועות נעדרים שינויים מהותיים. כך בראיה בילטרלית איראן השיעית נתפסת בעיניים ישראליות כמדינה הנמצאת עמה בעימות גורלות וכמי שמחויבת למימוש של חזון – על אולטימטיבי. לעומת זאת, סעודיה, מצרים וירדן הסוניות נחשבות כמי שמונעות מכוח ראייה פרגמטית ופחות מדבקות בלתי מתפשרת למחויבויות אידאולוגיות.

בהערכה מצטברת, התפיסה הישראלית, וזו של מדינות המערב, ממשיכות אפוא להשקיף על המציאות המשתנה כנשלטת על הגיון מוסדי המקנה משקל ניכר לנוכחות של ישויות מדינתיות ופחות לישויות הקהילתיות הלא-מדינתיות שהשפעתן על מהלכים אסטרטגיים של מדינות ומעצמות הפכה לתופעה שלא ניתן להתעלם ממנה.

עיקרה של התפנית מרחיקת הלכת במפה האסטרטגית המזרח תיכונית, בעקבות האביב הערבי נעוצה אפוא, במפגש נעדר תקדים היסטורי, במישור האזורי העל-מדינתי, ובמישור הקהילתי הלא-מדינתי. במישור האזורי, עיקר התפנית באה לידי ביטוי בשינוי גיאוגרפי-פוליטי "טקטוני" שהתחולל בין איראן השיעית שנעה צפונה, לסהר הפורה, לבין האסלאם הסוני והערביות שנעו מהסהר הפורה דרומה, לסעודיה ולמדינות המפרץ. במישור הקהילתי התת-מדינתי הייתה זו העלייה במשקלן ובהתחזקות מעמדן של הישויות הלא מדינתיות והקהילות המקומיות, על חשבון המשטרים והמדינות, בקביעת סדר היום ובהתפתחויות השוטפות.

המפגש בין הישויות האזוריות העל-מדינתיות לבין אלה הקהילתיות והתת-מדינתיות ודחיקת המדינות ממעמדן הדומיננטי בזירה המזרח תיכונית, מעלה אפשרויות להתפתחותן של תרחישים המתבססים על:

א. ניצול מצד מעצמות עולמיות ואזוריות את הגורם הקהילתי כאמצעי למהלכים אסטרטגיים שנועדו להעמיק את נוכחותן ואת חיזוק מעמדם והשפעתן.

ב. החשש של מעצמות אזוריות מפני האיום מצד ישויות קהילתיות מיליטנטיות לערעור מעמדן ולפגיעה בקיומן.

שני תרחישים ממחישים את ההתפתחויות שנגזרות מההכרה במציאות המוכתבת על ידי מפגש חסר התקדים בין הקהילות התת-מדינתיות לבין המעצמות.

תרחיש הניצול מצד המעצמות:

שת"פ אסטרטגי בין רוסיה לבין איראן לצורך ערעור היציבות של המשטר ההאשמי בירדן

1. רוסיה ואירן מפגינות נוכחות צבאית ואזרחית בסוריה, בעיראק ובלבנון.
2. שיתוף פעולה ושילוב כוחות בין איראן לבין רוסיה, תוך ניצול המבנה הרב-קהילתי בירדן, והחולשה האמריקאית באזור, יוצר פיתוי בקרב הרוסים והאיראנים: א. לערער את היציבות הפוליטית בירדן, ב. ליזום מהלכים מתוך ירדן לערעור הסטטוס קוו השורר בגדה המערבית תוך מעורבות בעיצוב ההתפתחויות בסוגיה הישראלית פלסטינית.
3. התפתחות מעין זו מתאפשרת בגלל המבנה הרב-קהילתי של ירדן, שהלך והתעצם בשל גל המהגרים מעיראק ומסוריה אל תוך הממלכה.
4. היתרונות מבחינת איראן ורוסיה היא היכולת להכתיב מהלכים כלל אזוריים ובין-מעצמתיים, שבמרכזם עומדת היכולת למנף מעורבות בסוגיה הפלסטינית לטובת קידום האינטרסים של רוסיה ואיראן.

תרחיש האיום על המעצמות

התקרבות בין סעודיה לבין איראן

1. שתי המעצמות האזוריות, סעודיה ואיראן, בוחנים מחדש את עוצמת העוינות השוררת ביניהן המצטיירת כעימות גורלות בלתי-נמנע, בו הפתרון היחיד הוא הכרעה חד-משמעית בין הצדדים.
2. איראן וסעודיה מגיעים לכלל הבנות אסטרטגיות, המבוססות על הכרה במגבלות הכוח של כל צד להכניע את הצד שכנגד, ובהכוונת המשאבים שלהן לטובת דו-קיום נסבל המבוסס על חלוקת אזורי השפעה, שמקורם בהיסטוריה הפוליטית של שתי המדינות.
3. שתי המדינות מכירות אסטרטגית בחיוניות של קיום יציב של כל אחת מהן על פני חולשה אינהרנטית של הצד שכנגד.

4. החלשת סעודיה על ידי איראן עד לכדי שינוי משטר, שיחזק את היסודות של האסלאם הקנאי, ויאיים על המשך השלטון המלוכני הקיים, עלולים להביא לחיזוק האלמנטים הקנאים בדמותן של דאע"ש ואל-קאעידה שנזקק הפוטנציאלי לביטחון הלאומי של איראן בולט לעין.
5. מנגד, היחלשות המשטר האיראני, ביוזמה סעודית, עד כדי אי תפקודו ככוח אזורי, טומן בחובו ערעור היציבות היחסית במפרץ והתפרצותו של קונפליקט מדמם בין איראן לסעודיה על אזורי השפעה.
6. לפיכך נוח לשני הצדדים להגיע לדיאלוג ודו-קיום חרף הימשכותו של העימות האידאולוגי ביניהן.
7. אופי הדו קיום בניהן תתבסס על הסדר הנוטה לקביעות אך ממשיך להיות מוגר במוצהר כקבוע.

צופה פני עתיד

1. המאבק האסטרטגי, הצפוי בזירה האזורית והבינלאומית בעתיד הנראה לעיין, העשוי להתפשט מעבר לגבולות המזרח התיכון ושמקור השראתו הוא האביב הערבי, הוא בין ישויות על-מדיניות, קרי מעצמות, לבין קהילות וישויות לא-מדיניות.
2. מקומן ומעמדן של המדינות מפנה מקום לקהילות ולמעצמות.
3. זה מצטייר כתהליך הצובר תאוצה באירופה וגם בארה"ב, בהן המקומיות, הקהילתיות, והזהויות התת-מדיניות, הפכו לגורם בעל השפעה, הולכת וגדלה, על סדר היום של המדינות ועל עצם צביון וזהותן.
4. ככל שהיחסים והזיקות בין המעצמות לבין הקהילות התת-מדיניות, מעמיקות ומתחזקות, גובר החשש מצד המעצמות מפני חיזוק מעמדן, מעורבותן, והעמקת השפעתן של הקהילות.
5. המזרח התיכון בעידן האביב הערבי מצטייר, אפוא, כמעבדה אזורית פעילה בה מתקיימים ניסויים והתנסויות שישפיעו על עיצבו פני העתיד הפוליטי ועל המבנים והמסגרות שיצמחו בתהליך מצטבר של ניסוי ותהייה.
6. בעתיד כזה יש לצפות לסוגים חדשים של מסגרות פוליטיות המורכבות משילובים נעדרי תקדים של מעצמות ושל קהילות.
7. הנה כי כן, כל מה שבחשיבה הקיימת רחוק מלהתקבל על הדעת הופך ביום המחרת לבלתי נמנע.