הבינתחומי הרצליה
המכון למדיניות ואסטרטגיה IPS
כנס הרצליה HERZLIYA CONFERENCE

ציקלון

כתב עת לענייני מדיניות ואסטרטגיה | גיליון פברואר 2021

עשור לאביב הערבי - הטלטלה ששינתה את פני המזרח-התיכון

משחק המעצמות במזרח-התיכון בעקבות האביב הערבי - מה השתנה, ומה לא?

אודי אבנטל

העשור שחלף מאז פרוץ האביב הערבי מאפשר פרספקטיבה מספקת לבחינת השינוי שחל בתפקיד המעצמות במזרח-התיכון בעקבות התמורות שפקדו את האזור. המאמר הנוכחי מנתח מספר שאלות מפתח: ביצד המעצמות, שמאז ומתמיד "בחשו" במרחב הערבי ועיצבו את דמותו, הגיבו לטלטלה האזורית ולתהפוכות שחוללה? האם המעצמות, ובראשן ארצות-הברית - השחקן הדומיננטי באזור - זיהו באביב הערבי הזדמנות או סיכון? האם השתנה מאזן הכוח בין המעצמות, תוך שרוסיה, אשר נדחקה מהמרחב האזורי החל מאמצע שנות ה-70' של המאה שעברה, מחדשת את מעורבותה ואת נוכחותה בו? האם האביב הערבי שינה את ביוני מדיניות החוץ של המעצמות? ולבסוף, ביצד הממשל האמריקאי הנבנס צפוי לפעול באזור, לאחר שלמד את לקחי ההתמודדות של קודמיו עם אתגרי הטלטלה המזרח-תיכונית?

"בדרך החוצה": ממשל אובמה והאביב הערבי

המהפכות בתוניסיה ובמצרים בראשית 2011 תפסו את ממשל אובמה לא מוכן בדרכו לצמצום הנוכחות האמריקאית במזרח-התיכון. זאת, במעין מהלך נגדי למדיניות הנשיא בוש, אשר נתפסה כמעורבות יתר באזור, תוך חתירה לשינויו באמצעות הפעלת כוח.

אובמה ירש מממשל בוש שתי מלחמות מדממות - בעיראק ובאפגניסטן - אשר מהן הוא ביקש לחלץ את ארצות-הברית. לשיטת אובמה, בוש והניאו-שמרנים בממשלו - שביססו את מדיניות החוץ והאסטרטגיה האמריקאיות במזרח-התיכון על קידום תהליכי דמוקרטיזציה - סיבכו את ארצות-הברית וערערו את יחסיה עם מדינות האזור.

זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד, ביוני 2009, נשא אובמה נאום מכונן באוניברסיטת קהיר, שמטרתו (וכותרתו) היו ליצור "התחלה חדשה" עם העולם הערבי והאסלאמי. בנאום, אובמה שילם "מס שפתיים" בלבד לנושא הדמוקרטיה, בעוד המסר המרכזי היה כי "אין לכפות שיטת ממשל על אף אומה", וכי "אמריקה אינה מתיימרת לדעת מה טוב ביותר עבור כל אחד".[1] רתיעת אובמה מקידום דמוקרטיה במזרח-התיכון שבה והומחשה כשבוע לאחר מכן בדמות תגובתו המאוחרת והרפה למחאה הנרחבת שהתפתחה באיראן ("המהפכה הירוקה").[2] בעולם הערבי נתפס נאום קהיר דווקא כקו פרשת דרכים ממנו החלו לנשוב רוחות האביב הערבי, וכפתחו של עידן שבו ארצות-הברית הפסיקה להעניק גיבוי אוטומטי לשליטים הערבים והפגינה ציפייה כי יקדמו רפורמות מבית.

אירועי האביב הערבי הכריחו את אובמה להתמודד שוב עם שאלת הדמוקרטיה בעולם הערבי. בתום התלבטות עמוקה וויכוח פנימי בממשל, אובמה "הראה את הדרך החוצה" לנשיא מצרים מובארכ, מהלך שנתפס כהפניית עורף לבן ברית ותיק של ארצות-הברית.[3] בהמשך, בחר הממשל "להנהיג מאחור" את המערכה נגד משטר קד'אפי בלוב, אותה הובילה נאט"ו. במאי 2011, נשא אובמה נאום פרוגרמטי נוסף שעסק בטלטלה במזרח-התיכון.[4] הוא הבהיר כי המעבר לדמוקרטיה עלה לראש סדר עדיפויותיו, וכי ארצות-הברית תיישם את היעד הזה באמצעות עמידה על ערכים דמוקרטיים, סיוע לכלכלות קורסות ויצירת שיח עם הקהלים והחברה האזרחית באזור.

בפועל, מדיניות החוץ האמריקאית שיקפה פער עמוק בין דיבורים למעשים. ארצות-הברית הפגינה גישה הססנית כלפי התהפוכות באזור והמשיכה לצמצם בהדרגה את מעורבותה: בדצמבר 2011 הושלמה יציאת הכוחות האמריקאים מעיראק, מהלך שסלל בדיעבד את הדרך להתפשטות ארגון "המדינה האסלאמית" (דאעש) במדינה; לאחר ההתקפה על הקונסוליה האמריקאית בבנגאזי ב-2012 ארצות-הברית צמצמה את נוכחותה גם בלוב; וב-2013 אובמה בחר שלא לפעול נגד משטר אסד, וזאת למרות שזה הפעיל נשק כימי נגד אזרחיו, ובכך חצה את ה"קו האדום" שהגדיר אובמה עצמו.

אובמה האמין כי ארצות-הברית הייתה מעורבת זמן רב מדי במזרח-התיכון, ובניגוד לתפיסות האידיאליסטיות של ממשל בוש, דגל בגישה פרגמטית וריאליסטית. במסגרת זאת, הוא העדיף שלא להשקיע תשומות משמעותיות בבניין מדינה וחברה אזרחית באזור, מאמץ שאת סיכויו הוא העריך כנמוכים. יתרה מכך, אובמה חשש כי מהלכים מסוג זה עלולים לסכן אינטרסים אמריקאים, ובראשם היחסים עם המנהיגים הערבים, יציבות המשטרים באזור וקידום המלחמה בטרור. על רקע זה, בחר אובמה להתמקד בהסכם עם המשטר האיראני בתחום הגרעין ולפנות לאסיה להתמודדות עם כוחה העולה והמאיים של סין.

באוקטובר 2011, בשיאם של אירועי האביב הערבי, פרסמה מזכירת המדינה הילרי קלינטון את מאמרה הנודע אודות "הפיבוט לאסיה". קלינטון קבעה באותו המאמר כי על ארצות-הברית למקד את מאמציה במזרח אסיה - שם לטענתה, ולא בעיראק ובאפגניסטן, טמון המפתח לשימור המנהיגות האמריקאית בעולם.[5]

ממשל טראמפ המשיך בהפחתת המעורבות האמריקאית במזרח-התיכון, תוך התמקדות באינטרסים על חשבון ערכים. ב-2018 פרסם הממשל את אסטרטגיית הביטחון הלאומית,[6] אשר בה נקבע כי התחרות הבין-מעצמתית עם סין ועם רוסיה ולא המאבק בטרור היא האתגר המרכזי מבחינת ארצות-הברית. על הרקע הזה, חזר טראמפ והצהיר כי יסיים את מעורבותה של וושינגטון ב"מלחמות הבלתי נגמרות" במזרח-התיכון, ויותיר "למישהו אחר להילחם בחולות ספוגי הדם".

בהתאם לאותה התפיסה הורה טראמפ על הסגת כוחות אמריקאים נוספים מעיראק ומאפגניסטן, והותיר במידה רבה את הזירה הסורית לידי רוסיה ותורכיה. את הלחץ על איראן, ביסס טראמפ על מנופים כלכליים, ולמעט ההתנקשות בקאסם סולימאני, מפקד כוח "קדס" של משמרות המהפכה, אשר בוצעה בתגובה לפגיעה בגורמים אמריקאים בעיראק, הוא נמנע מחיכוך צבאי עם המשטר האיראני מחשש להסתבך באזור. זאת, גם לאחר שאיראן יירטה מטוס אמריקאי ללא טייס במרחב האווירי הבינלאומי[7], וביצעה תקיפה אסטרטגית נגד מתקני הנפט של ערב-הסעודית בספטמבר 2019.[8]

הסכסוך הישראלי-פלסטיני היה סוגיה חריגה במדיניות האמריקאית כלפי המזרח-התיכון בעשור האחרון. חרף סיכויי ההצלחה הנמוכים להגיע להסדר קבע, הן אובמה והן טראמפ השקיעו מאמץ רב בניסיון להתקדם לעבר פתרון. למרות שהטלטלה האזורית המחישה באופן מובהק כי הסכסוך הישראלי-

פלסטיני אינו המקור הראשי לחוסר היציבות האזורית ולאיבה המוסלמית כלפי ארצות-הברית, ממשל אובמה המשיך לדבוק באותה הנחת יסוד ותיקה. טראמפ, מצדו חתר להצליח היכן שקודמיו נכשלו, אך גם בשורות ממשלו רווחה התפיסה לפיה התמשכות הסכסוך בין ישראל לפלסטינים מנוצלת בידי זרם האסלאם הקיצוני לביסוס השפעתו במזרח-התיכון.

רוסיה "נכנסת לסדק"

בעוד ממשל אובמה פעל על בסיס גישה ריאליסטית והיסס מלתמוך בכוחות השינוי במזרח-התיכון, רוסיה ובמידה מוגבלת יותר גם סין זיהו בכוחות אלה איום. סין מוטרדת בעיקר מזעזועים שישבשו את זרימת הנפט לתחומה, בעוד שיקוליה של רוסיה מורכבים יותר. מוסקבה חששה כי נפילת המשטרים במזרח-התיכון תביא לעליית כוחם של תנועות וזרמים סוניים פונדמנטליסטים, באופן שעלול היה לשמש השראה לקיצונים במחוזות המוסלמיים בשטח רוסיה. נפילת קד'אפי פגעה בהשפעה הרוסית בלוב, ומוסקבה האשימה את ארצות-הברית בניצול לרעה של החלטת מועצת הביטחון על אכיפת אזור אסור לטיסה במדינה, כדי לבצע בה שינוי משטר בחסות נאט"ו.[9]

כמי שבעצמן "גרות בבית מזכוכית", סין ורוסיה דוגלות בעקרון אי-ההתערבות בענייניהן הפנימיים של מדינות, ומתנגדות למעורבות חיצונית במטרה להחליף משטרים ודיקטטורים, שאיבדו לגיטימיות. יתרה מכך, רוסיה וסין רואות במהפכות כלי בידי המערב, בהובלת ארצות-הברית, להתחזק על חשבונן ברמה הגלובלית ולערער את יציבותן הפנימית.

על רקע זה, נחלצה רוסיה בספטמבר 2015 להציל את משטר אסד. התערבותה במלחמת האזרחים בסוריה אפשרה למוסקבה לחזור לעמדת השפעה במזרח-התיכון, לשוב ולהקרין דימוי של מעצמה, ולבסס אחיזה ימית ארוכת טווח בים התיכון. בשנה האחרונה ניצלה רוסיה את החרפת המשבר בלוב ואת היעדרה של ארצות-הברית מהזירה, כדי לחזור ולהעמיק את מעורבותה הצבאית במדינה. זאת, בין היתר, במטרה להגביר את נוכחותה הגיאו-אסטרטגית במרחב הים התיכון, על עתודות הגז שבו, ובאפריקה; ויתכן שאף להקרין השפעה לעבר דרום אירופה. נוסף לכך, מימשה מוסקבה באחרונה תכנית ארוכת שנים בדמות הסכם עם הממשלה בח'רטום להקמת נמל צבאי רוסי ראשון באפריקה - בפורט סודאן - על הנתיב הימי האסטרטגי של הים האדום.

האם מאזן הכוח הבין-מעצמתי במזרח-התיכון השתנה?

ארצות-הברית שוב אינה השחקן היחיד במזרח-התיכון. רוסיה הפכה לכוח דומיננטי במוקדים שונים באזור. ועדיין, בניגוד ליומרותיה, אין למוסקבה היכולת להתוות סדר חדש במזרח-התיכון.

ארצות-הברית שוב אינה השחקן היחיד במגרש המזרח-תיכוני, ונטייתה להפחית את מעורבותה בו פגעה באמינותה ובדימוי ההרתעה שלה. מנגד, רוסיה הפכה לכוח דומיננטי בסוריה ולשחקן משמעותי בלוב, והיא פועלת להרחיב את שתוף הפעולה עם מצרים ועם מדינות המפרץ. ועדיין, בניגוד ליומרותיה, אין למוסקבה את היכולת להתוות סדר חדש במזרח-התיכון, את החזון הנדרש לעיצובו, ואת המשאבים הכלכליים הנחוצים למימושו. הלכה למעשה, האסטרטגיה הרוסית מבוססת על ניצול הזדמנויות ופחות לאורו של תכנון סדור וארוך טווח.

לסין, לעומת זאת, יש את העוצמה הכלכלית הנדרשת כדי להפוך לשחקן משפיע באזור, אולם היא אינה מעוניינת לעצב את האירועים ואת התהליכים האסטרטגיים בו. בטווח הנראה לעין בייג'ינג מעדיפה שלא להיכנס למרחב בלתי יציב המידרדר מבחינה כלכלית, ואשר הסיכונים הכרוכים בהשקעה בו גוברים בראייתה על ההזדמנויות.[10]

בתנאים אלה ארצות-הברית עדיין נותרה הכוח המדיני, הכלכלי והצבאי הדומיננטי במזרח-התיכון. לוושינגטון ברית איתנה עם ישראל ויחסים אסטרטגיים עם מדינות מפתח בעולם הערבי אשר לביטחונן היא ערבה, במיוחד נוכח האיום האיראני. ארצות-הברית מבטיחה את חופש השייט במפרץ ואת זרימת הנפט ממנו לשווקים הבינלאומיים, בפרט באסיה, יש לה בסיסי ענק ונוכחות צבאית נרחבת באזור, והיא ספקית הנשק העיקרית לישראל ולמדינות ערב.

הדומיננטיות האמריקאית במפרץ אפשרה לממשל טראמפ לתעל את ישראל ואת מדינות המפרץ לעבר הסכמי הנורמליזציה; ולמרות הירידה במעורבות ארצות-הברית בצדו המערבי של האזור - בזירה הסורית, הפלסטינית ובאגן הים התיכון (שם התחזקה השפעתה של תורכיה) - היא הצליחה להביא לפתיחת מו"מ תקדימי בין ישראל ללבנון על תיחום קו הגבול הימי ביניהן.

מה הלאה? ממשל ביידן והמזרח-התיכון

הנשיא ביידן וצוות מדיניות החוץ שלו מקרינים המשכיות בכל הקשור לכוונות לצמצום הנוכחות והמעורבות של ארצות-הברית במזרח-התיכון לטובת הפניית הקשב והמשאבים לתחרות הבין-מעצמתית. הם מבהירים כי לוושינגטון יש עדיין אינטרסים כבדי משקל במזרח-התיכון וכי היא אינה נוטשת אותו, אולם בה בעת מדגישים כי יחתרו לאיזון טוב יותר בין מחויבותה ליציבות, חופש ובטחון באזור לבין הצורך שלא לשקוע בעימותים, אשר "לא ניתן לנצח בהם" ואשר פוגעים ביכולתה להוביל את המערכת הגלובאלית. [11]

מנגד, בניגוד לאובמה ולטראמפ, ביידן מגיע לתפקיד עם מחויבות מוצהרת לאג'נדה שבמוקדה ערכים ליברליים של חופש, שוויון אזרחי ומגדרי וזכויות אדם, מבית המדרש של הזרם הפרוגרסיבי המתחזק במפלגה הדמוקרטית. על הרקע הזה מציב ביידן משנה גלובלית של שיקום הסדר הליברלי-דמוקרטי וחיזוק הדמוקרטיה ברחבי העולם, לרבות במזרח-התיכון.

ממשל ביידן צפוי להיקלע למתחים עמוקים ביחס למזרח-התיכון. בדומה לממשלים קודמים אשר "נשאבו" בניגוד לרצונם לאזור - על רקע אירועי 9/11 או התפשטות דאעש - גם ביידן עלול לגלות כי אתגר הגרעין האיראני ו"הרמת ראש" של גורמי טרור במדינות שבהן תפחת הנוכחות האמריקאית, עלולים להקשות על וושינגטון לצמצם את מעורבותה באזור. יתרה מכך, המזרח-התיכון צפוי להיות אחת הזירות המרכזיות שבהן תתנהל התחרות בין המעצמות, דבר שיחייב את ארצות-הברית להשקיע באזור תשומות משמעותיות. במימד הערכי, חרף הצהרותיו, ולנוכח הפקת לקחי העבר והבנת אילוצי ההווה, עשוי גם ביידן להעדיף בסופו של דבר קו ריאליסטי על פני אידיאליסטי, מבלי להציב את הדמוקרטיה כמעצב מרכזי של מדיניותו במזרח-התיכון.

במסגרת תפקידיו בקונגרס ובממשל במהלך השנים, ביידן נחשף באופן בלתי אמצעי ל"תוצאות הלא מתוכננות" של מהלכי "טרנספורמציה" אמריקאים באזור, מהם הסתייג גם כאשר כיהן כסגן נשיא. סביר כי הפיק לקח דומה גם מאירועי האביב הערבי שהובילו לחוסר יציבות, למלחמות אזרחים, להתפשטות כוחות טרור, ולבסוף, במעין "סגירת מעגל היסטורית", לחזרתם לכס השלטון של שליטים אוטוריטריים ברוב

מדינות האזור. יתרה מכך, בראיה קדימה אג'נדה "קנאית" של זכויות אדם ודמוקרטיה עלולה לעורר מחדש חוסר יציבות במרחב, וחיכוך בין ארצות-הברית לבנות בריתה המסורתיות, ובראשן סעודיה ומצרים. ואכן, כבר עתה מפגינים חלק מגורמי הכוח בעולם הערבי, ובראשם מדינות המפרץ, חרדה לקראת תחילת כהונתו של הממשל החדש. זאת בעיקר נוכח החשש שיקדם את הדיאלוג עם איראן וישוב להסכם הגרעין עימה; ויחדש את הלחץ עליהם בנושא זכויות אדם.

ממשל ביידן צפוי לתמוך בהמשך הנורמליזציה בין ישראל לבין מדינות ערב, ויתכן שלא ימהר להשקיע תשומות בחידוש המו"מ עם הפלסטינים, אשר סיכויי ההצלחה בו, בתנאים הנוכחיים, נראים נמוכים. עם זאת, ביידן מבקש לשקם את מעמד ארצות-הברית כמתווך הוגן ונתון ללחץ בנושא הפלסטיני מצד האגף השמאלי במפלגתו. לפיכך, הוא צפוי לפעול כדי לייצר זיקות בין שלביה הבאים של הנורמליזציה לבין מחויבות ערבית בהקשר הפלסטיני, למשל באמצעות התניית קידום יחסים עם ישראל בהימנעותה מצעדים חד-צדדים ובהשבת חזון שתי המדינות לסדר היום.

ממשל ביידן צפוי לתמוך בהמשך הנורמליזציה בין ישראל לבין מדינות ערב, ויתכן שלא ימהר להשקיע תשומות בחידוש המו"מ עם הפלסטינים. עם זאת, ביידן מבקש לשקם את מעמד ארצות-הברית כמתווך הוגן, נתון ללחץ בנושא הפלסטיני וצפוי לפעול כדי לייצר זיקות בין שלביה הבאים של הנורמליזציה לבין מחויבות ערבית בהקשר הפלסטיני.

סיכום: מה השתנה, ומה לא, במאזן הכוחות של המעצמות במזרח-התיכון?

התמורות הקיצוניות שחולל האביב הערבי במזרח-התיכון לא הניעו שינוי מקביל בעוצמתו מעבר לים - במדיניותן של המעצמות ביחס לאזור. בעשור שקדם לאביב הערבי ארצות-הברית ניסתה לכפות על המזרח-התיכון תהליכי דמוקרטיזציה באמצעות שינוי משטרים ומאמצי בניין מדינה בעיראק ובאפגניסטן - מהלכים שסביר כי תרמו ליצירת חלק מזרעי האביב הערבי. ועדיין, למרות הסיכוי שסימן האביב הערבי, בתחילתו, לשינוי אזורי עמוק בדמות התבססות הדמוקרטיה, ארצות-הברית לא השתכנעה, חרף הצהרותיה על חופש ושיווין, בצורך להתערב כדי לוודא שהתהליך מתקדם בכיוונים הרצויים. נראה כי השילוב בין ערעור היציבות הגובר ככל שהתקדמו אירועי האביב הערבי לבין עליית סין ככוח המאיים על העליונות ודרך החיים האמריקאית - דחף את וושינגטון להמשיך ואף להאיץ את הפחתת מעורבותה ונוכחותה באזור.

בניגוד לארצות-הברית, הופעתה של רוסיה בסוריה ומאמציה להעמיק מחדש את מעורבותה במזרח-התיכון, נועדה לבלום תהליכי דמוקרטיזציה, שנתפסו על-ידי מוסקבה כהתערבות חיצונית בלתי לגיטימית בענייניהן הפנימיים של מדינות האזור; למנוע התחזקות גורמי טרור ולהחזיר עטרה ליושנה בכל הקשור למעמדה של מוסקבה כמעצמה באזור. חזרת רוסיה למזרח-התיכון היא, לכל הדעות, אירוע משמעותי, בוודאי מבחינת ישראל שנדרשת להתנהל מול מעצמה שהתבססה על גבולה הצפוני. ואולם, מנקודת מבט רחבה יותר, אין מדובר בשינוי מאזן הכוחות בין המעצמות באזור. רוסיה לא זוכה לאמונן של רוב מדינות ערב, והיא חסרה את החזון ואת המשאבים הנחוצים לעצב או להתוות סדר אזורי חדש. ארצות-הברית לעומת זאת, אומנם שואפת להתרחק מהמזרח-התיכון ולהתמקד באסיה, אולם נותרה המעצמה הדומיננטית באזור וצפויה להישאר בעמדת הובלה בטווח הנראה לעין.

הערות

1. The President's Speech in Cairo: A New Beginning | *The White House* (archives.gov).

2. Obama's Flawed Record in the Middle East - *The Atlantic* (October 2, 2012).

3. Obama urges Mubarak to make the "right decision" | *Reuters* (February 4, 2011).

4. Remarks by the President on the Middle East and North Africa | **whitehouse.gov** (archives.gov).

5. America's Pacific Century - *Foreign Policy* (October 11, 2011).

6. *Summary of the 2018 National Defense Strategy* (**dod.defense.gov**).

7. Strait of Hormuz: US confirms drone shot down by Iran - *BBC News* (June 20, 2019).

8. Two Major Saudi Oil Installations Hit by Drone Strike, and U.S. Blames Iran - *The New York Times* (September 14, 2019).

9. Russia and the Arab Spring | *Middle East Institute* (April 3, 2012).

10. ראו בהקשר הזה: "מדיניותה של סין במזרח התיכון: בין המשכיות להשתנות," מתוך **ההערכה האסטרטגית של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) לשנים 2016-2017** (דצמבר 2016).

11. Joe Biden's Plan to Rescue U.S. Foreign Policy After Trump | *Foreign Affairs* (March-April 2020).