

צומת המזרח התיכון

עורכים: פרופ' עפרה בנג'ו וד"ר הראל חורב כרך 2 גיליון מס' 7, 8 ביולי 2012

בדרך לאיחוד מדינות המפרץ?

יואל גוז'נסקי

הטלטלה העוברת על המרחב הערבי והמאבק המחרף נגד איראן, מביאים את מדינות המפרץ הערביות לנסות ולאמץ פתרונות שונים נוכח האתגרים מבית ומחוץ. על הפרק עומדת בחודשים האחרונים יוזמה סעודית להפוך את ה"מועצה לשיתוף פעולה במפרץ" (להלן, משפ"מ), ארגון המאגד לבד מערב הסעודית גם את כווית, בחריין, קטר, איחוד האמירויות ועומאן, לאיחוד מדיני וביטחוני. ניסיון להציג חזית מאוחדת ו"לחסן" את שש המדינות מפני איומים פוטנציאליים.

עבדאללה מלך סעודיה קרא בדצמבר 2011 לשש המדינות "לעבור משיתוף פעולה לאיחוד במסגרת ישות אחת". פסגת ההתייעצות של המנהיגים שכונסה בריאד במחצית מאי 2012 הייתה אמורה להכריז על האיחוד, גם אם יהיה זה רק איחוד חלקי. אלא שלמרות הציפיות כי בסיום הפסגה יוכרז על האיחוד, נדחה הדבר בינתיים; לכאורה, כדי להעניק זמן נוסף לחברות לבחון את המתווה המוצע ולפתור עניינים שבמחלוקת. הודעתו של שר החוץ הסעודי, סעוד אל-פייסל, כי הוא "מקווה שהשש יתאחדו בפגישה הבאה" מעידה על נחישותה של הממלכה לקדם סדר אזורי חדש. על פי הדיווחים, מדובר, כנראה, בשדרוג של מוסדות קיימים של המשפ"מ לצד הקמת מוסדות חדשים, תוך "שמירה על ריבונותן של המדינות החברות". העובדה כי המהלך לא תפס בינתיים תאוצה, מעידה עד כמה עמוקים חילוקי הדעות בקרב השש. כך לדוגמה, יוזמה נוספת עליה הוכרז במאי 2011, ולפיה יצורפו גם ירדן ומרוקו לארגון, נתקלה גם היא בקשיים לאור החששות של כמה חברות מן הפגיעה האפשרית במעמדן בארגון ובשל הנטל הכלכלי הכרוך בדבר.

הקמת המשפ"מ ב-1981 הייתה תוצאה של תהליכים מוקדמים יותר ומטרתה, כפי שהצהירו המדינות באמנה המכוננת, הייתה "להניח את היסודות לאינטגרציה כוללת". מדינות המפרץ היו זקוקות לטלטלה שתגרום להן להתעלם מהחשדנות ההדדית ולהתגבר על המחלוקות ביניהן. המהפכה האסלאמית באיראן ומלחמת איראן-עיראק סיפקו את המניע הנחוץ והאיצו את התאגדותן של שש המונרכיות. אולם, המשפ"מ לא הייתה רק פועל יוצא של ההתפתחויות האסטרטגיות השליליות באותה עת אלא גם ביטוי לאינטרסים משותפים, לאופי המלוכני של המשטרים, לזיקתם הדתית כמוסלמים סונים ולמוצא הערבי המשותף, כל זאת נוכח איראן המהפכנית, השיעית והלא-ערבית.

אולם, לבד מהישגים מסוימים בתחום הכלכלי, חברות המשפ"מ נותרו חלוקות כמעט בכל סוגיה שעל סדר היום. לכך נוספו מחלוקות לגבי עצם ייעודו ומדיניותו של הארגון. המשפ"מ הוכיח עצמו, לכל היותר, כגוף ממתן סכסוכים בין חברותיו. האחוה והסולידאריות הפומביות בין

מנהיגי הארגון מהוות מסווה דק לאינטרסים מתחרים ולראייה שונה של הסביבה האסטרטגית. גם אחרי 31 שנה לקיומו, הארגון מציג תרומה שולית לביטחון האזורי. הצהרות מנהיגי הארגון המלוות כל ועידת פסגה והמעלות על נס את האתגרים המשותפים, את יחסי האמון והשכנות הטובה, עומדות בסתירה לחוסר היכולת של חברותיו לגבש קונצנזוס ולו בסוגיות הבסיסיות ביותר של ביטחון לאומי. ברקע עומדים אי-אמון בסיסי, איבה היסטורית, תחרות בין-שבטית ומחלוקות טריטוריאליות.

מדוע עלה רעיון האיחוד שוב כעת? שיתוף הפעולה הפוליטי והביטחוני המוגבר נתפס יותר ויותר כצורך מפרצי דוחק, במיוחד לנוכח האיום האיראני. כבר עתה ניתן לזהות התאמה מסוימת באסטרטגיה של חלקן מול איראן ואימוצה של עמדה פומבית אסרטיבית יותר, המפיחה חיים בברית הרופפת זו. אין זה עניין של מה בכך, כיון שמדינות המשפ"מ נוטות על פי רוב לרסן את תגובותיהן הפומביות ביחס לאיראן והן מתקשות להציג מדיניות אחידה בעניין.

למרות שמעט מאוד ידוע על אופי האיחוד המוצע דווח כי בחריין תהיה הראשונה שתצטרף אליו. מלך בחריין, חמד בן עסא אל-ח'ליפה, הוא גם היחיד שהתייחס בחיוב ובפומבי ליוזמה הסעודית בהכריזו כי הוא מצפה לכינון "איחוד המפרץ". מנגד, שר החוץ של עומאן, יוסף בן עלווי, התבטא בחריפות נגד היוזמה הסעודית. כשנשאל על ההתקדמות ביישום היוזמה הוא צוטט כאומר ש"אין דבר כזה איחוד (מדינות) המפרץ... האיחוד קיים רק במוחם של עיתונאים". מסר לסעודיה כי עומאן אינה מתעתדת להפוך לעושת דברה, ולאיראן – כי היא אינה רואה בה איום. מנגד, שר החוץ הסעודי הביע אופטימיות באשר לסיכויי האחדות והבהיר כי הוחלט שלא לנקוט לעת עתה צעדים לכינון יחסים מיוחדים בין בחריין לסעודיה משום שהמטרה היא צירוף כל מדינות המשפ"מ, "ולא רק מדינה אחת או שתיים". מאמרי המערכת בעיתונות הסעודית והבין-ערבית הללו בפה אחד את ההכרח באיחוד מדינות המפרץ. הגדיל לעשות טארק אל-חמיד, עורך "אל-שרק אל-אוסט" שבבעלות סעודית, שציין כי האיחוד "הוא הכרח ואינו מותרות" וזאת בשל האיומים המשותפים על מדינות המפרץ, ובראשם איראן.

איראן מצדה, הגיבה בחריפות ליוזמה ויו"ר המג'לס, עלי לריג'אני, הצהיר ש"אם בחריין אמורה להתאחד עם מדינה אחרת, תהיה זו איראן ולא סעודיה". מעבר לניסיונות איראן לתקוע טריז בין מדינות המשפ"מ, הקושי לגבש מדיניות חוץ וביטחון מאוחדת, נובע מהעוצמה הסעודית ומחוסר האיזון הקיים בינה לבין יתר מדינות הארגון. חלק מהמדינות חושש כי מימוש היוזמה הסעודית יוביל בפועל לחיזוקה. לדידן, ריאה מבקשת בכך לכפות את סדר היום הפוליטי והכלכלי שלה עליהן. דוגמא לכך ניתנה כאשר עומאן ואיחוד האמירויות, משכו ידן מרעיון המטבע המשותף. זאת, בשל החשש מהתגברות הדומיננטיות הסעודית, כפי שהדבר השתקף בכוונתה למקם את הבנק המרכזי של הארגון בריאה.

האקטיביזם הסעודי היחסי החל עוד לפני אירועי "האביב הערבי", אירועים שהחריפו את המתח הדתי בין שני צדי המפרץ, אך הגיע לשיאו בעקבותיהם. שיקולים של מאזן עוצמה קלאסי ויריבות בין-עדית שזורים יחדיו בפעלתנות הסעודית שמטרתה לבלום את איראן ולגבש חזית סונית

נגדה. היוזמה הסעודית באה על רקע ביקורו של נשיא איראן מחמוד אחמדינג'אד באי אבו מוסא באפריל 2012, אחד משלושת איי המריבה במפרץ, ביקור ראשון מסוגו של נשיא איראן באיים. הביקור הביא את סעודיה להחריף את הטון ולהזהיר שוב את איראן מפני כל ניסיון לפגוע בריבונותן של מדינות המפרץ וכי פגיעה באחת מן המדינות כמוה כפגיעה בסעודיה עצמה.

הניסיון הסעודי להביא לאיחוד המשטרים המלוכנים בשל החשש מתסיסה עממית נגדם – כמו ליצור חלופה לליגה הערבית שמעמדה הולך ונחלש ולגבש גוף סוני מלוכד כמשקל נגד לאיראן – לא צלח עד כה. למרות שסעודיה גובלת בכמה ממוקדי הסכסוך הקשים ביותר במזרח התיכון, היא העדיפה עד כה לנטרל סכנות לביטחון הלאומי שלה תוך הימנעות משימוש באמצעים צבאיים גלויים וניסיון לחמוק מתפקידי הובלה ומנהיגות. דיפלומטיה וממון היו הכלים המועדפים. אולם, מאז תחילת אירועי "האביב הערבי" האליטה הסעודית מבינה כי היא עלולה למצוא עצמה בעוד מספר שנים בסביבה פוליטית שונה. בראייתה, אין די באמצעים המסורתיים בעזרתם היא עצבה את סביבתה האסטרטגית וכי עליה לצאת מן הפאסיביות היחסית כדי לנטרל סכנות לביטחון הלאומי שלה ואף, אם יש צורך, לנסות ולהנהיג את המרחב הערבי.

חוסר יכולתן של מדינות המשפ"מ לוותר על כמה סממני ריבונות ולאמץ קו מדיני-ביטחוני אחיד תרמה לקושי להתקדם לעבר יעד זה. זאת, למרות התגברות האיומים עליהם שבגינם הוקם הארגון מלכתחילה, ולמרות המבנים הכלכליים, הפוליטיים והתרבותיים הדומים בין המדינות. התוצאה היא שמאז הקמתו ב-1981 פחתו הציפיות מהארגון. מתקוות לאיחוד או לפדרציה, או לכל הפחות לשיתוף פעולה אפקטיבי, הפך הארגון לדעת מבקרי ללא יותר מאשר במה להצגת אחדות ערבית. ועם זאת, גוש המדינות הנדון ידע גם להתאים את עצמו לשינויים אזוריים ולעמדות השונות של חברותיו תוך התקדמות איטית למימוש יעדיו. ניתן לטעון שדווקא תהליך קבלת ההחלטות האיטי והגמישות, שאפשרה לחלק מהחברות לפעול לעיתים מחוץ לקונצנזוס המפריץ, תרמה לאריכות ימיו של הארגון, ובוודאי בהשוואה לניסיונות אחרים לשיתוף פעולה במרחב הערבי. מוסדות הארגון ממשיכים לפעול באופן שגרתי והותנעו מיזמים כלכליים משותפים תוך הסרה הדרגתית של חסמי הסחר בין המדינות. מתקיים תיאום בנושאים מדיניים וכלכליים, כמו גם שיתוף פעולה בנושאי בקרת גבולות ומלחמה בטרור ואף ביסוס יכולת צבאית משותפת, אף אם מוגבלת.

אם מסתכלים על חצי הכוס המלאה, המשפ"מ מהווה כבר עתה את הדגם המוצלח ביותר של שתוף פעולה בין-ערבי. ההיסטוריה של המדינות הוכיחה כי ככל שגברו האיומים לפתחן כך היה להן קל יותר להניח את המחלוקות מאחוריהן, אולם לא כל השש משוכנעות שיש ביוזמה הנדונה כדי לתרום לביטחון.

יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי בטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב.

במידה והינך מבקש להכנס באופן קבוע לרשימת התפוצה של מאמרי "צומת המזה"ת" אנא

שלח הודעה ל- Dayancen@post.tau.ac.il

הנך נמנה על רשימת התפוצה של מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה. אם ברצונך שלא להימנות עליה
אנא שלח דוא"ל לכתובת listserv@listserv.tau.ac.il עם הכותרת "unsubscribe dayan-center"