

עורכים: עוזי רבי, טלי טוני מרקו

כרך 11, גיליון מס' 12, 6 בדצמבר 2021

שנת היובל - פדרציה ושמה איחוד האמירויות הערביות

עוזי רבי*

השנה האחרונה הנחילה בתודעת הציבור הישראלי את סיפורה של מדינת איחוד האמירויות הערביות. מדינה זו, שהדהימה את המזרח התיכון באוגוסט 2020 בהכרזה על הסכם שלום המנרמל לחלוטין את יחסיה עם ישראל, הזדקרה לעין כל והאפילה במידה רבה על שכנותיה בזירה האזורית. איחוד האמירויות הערביות היא מדינה בחצי-האי ערב, הממוקמת בצומת נתיבי ים - החוף הדרום-מזרחי של המפרץ הפרסי/ערבי והחוף הצפוני-מערבי של מפרץ עומאן - שמשמעותו במונחים גאוגרפיים וגאופוליטיים מכרעת. היא נוסדה ב-2 בדצמבר 1971 כפדרציה בת שבע אמירויות - אבו דאבי, דובאי, אל-שארקה, עג'מאן, אום אל-קיווין ופוג'ירה.¹ מהלך האיחוד הושלם בהצטרפותה המאוחרת יותר של הנסיכות השביעית, ראס אל-ח'יימה, ב-10 בפברואר 1972.

מדינת איחוד האמירויות מציינת בימים אלה את שנת היובל להקמתה. היא נולדה לעת תהפוכות בזירה האזורית. עתודות הנפט הבלתי נדלות ומחירה הגואה של חבית הנפט, הופעתה של הרפובליקה האסלאמית של איראן, מלחמות המפרץ, מחול החרבות השיעי-סוני והערבי-פרסי – כל אלה הפכו את המפרץ ואת המדינות השוכנות לחופיו למוקד עניין אזורי ובינלאומי. בעשורים הראשונים לקיומה ניהלה עצמה הפדרציה כ"מדינה קטנה מתחמקת מצרה". "ההנחה המקווה" (wishful thinking) ששרתה בארמונות שליטיה היתה שממון יענה על הכול וכספי שלמונים עשויים לרצות שכנים אימתניים. כמי שקנתה עצמאותה בערבו של העידן הבריטי במזרח התיכון וניהלה עם האימפריטור

* פרופ' עוזי רבי הוא ראש מרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה.

¹ בשמות שהשתרשו בשיח הישראלי הועדפה הצורה שבה מקובל רישום השם בהוספת אמות קריאה. כך למשל, דובאי (ולא דבי), אבו דאבי (ולא אבו ט'בי).

הבריטי יחסי עבודה מועילים עד לרגע הסתלקותו מהאזור, היה אך טבעי עבור הפדרציה ושליטיה לקשור גורלה בכוח מערבי חלופי – ארצות הברית של אמריקה – שגם מענינו לא נעלמו התועלות הגאו-אקונומיות והגאו-פוליטיות של המפרץ.

משנתו של האב המייסד, שיח' זאיד בן סלטאן אל-נהיאן (נשיא הפדרציה מיום כינונה ועד מותו ב-2004) התמקדה בחיזוק מערכיה של הפדרציה מבית ויצירת מערך קונצנזואלי המותיר מאחור משקעי חשדנות הדדית בקרב שבע האמירויות. במקביל, התמקד המאמץ בבניית תשתית פיסית ואזרחית שתהלוך את חיבורה המהיר של הפדרציה לכלכלת שוק מודרנית ולמערכי העולם הגדול. קצב ההתפתחות המהיר הכתיב כמובן אילוצים מיוחדים, שהבולט שבהם הסתמן בגלי הגירה רחבים של מהגרי עבודה מיומנים, מיומנים-למחצה או נעדרי מיומנות כדי למלא את צרכיה של מדינה צעירה דלילת אוכלוסין הטובלת בעושר מופלג.

ההישגים היו רבים וניכרים. על אף חוסר האיזון הבולט ברמה הסוציו-דמוגרפית (כיום מתגוררים באיחוד האמירויות קרוב לעשרה מיליון איש, בשעה שרק כמיליון וחצי לערך הם אזרחי המדינה) נבנה במדינת איחוד האמירויות סדר פוליטי-חברתי-כלכלי, שאולי אינו הולם את משנתה של הדמוקרטיה המערבית הליברלית, אך יוצר תחושה של סדר וארגון, כשלכל אחד מרכיביו של הפסיפס הקוסמופוליטי השוקק, ברורה "המשבצת" שאותה הוא ממלא בתוך הפאזל.

אלא שעשורי הפתיחה של המאה ה-21 הציבו לפדרציה תמונה גאו-פוליטית וגאו-אקונומית שונה ומאתגרת במיוחד. הטלטלה האזורית בעקבות "האביב הערבי" ונפילתן של מדינות ערביות אלי תהום, צמיחתם של שדות הפקר שסיפקו מרחב אופרטיבי ורעיוני לתנועות הג'יהאד הסלפי, החתירה המאיימת להגמוניה והשפעה מצד איראן ותורכיה – כל אלה בנוסף למדיניות אמריקאית חיוורת והססנית יצרו תחושה של צמצום שולי הביטחון ופגיעות יתר.

מכאן ואילך, עתידה הייתה ההתנהלות האמירתית להתכתב באופן שונה עם אתגרי התקופה ולעבור באופן הדרגתי למתכונת שונה בניסוח התנהלותה ביחסי החוץ. עיקריה של מדיניות "הכוח הרך" (מדיניות ארנק והליכה מדודה בנתיבי הקונצנזוס הערבי), שהיו יעילים למדי בעשורי קיומה הראשונים של מדינת איחוד האמירויות תחת הנהגתו של השיח' זאיד, מייסד המדינה, לא היו עוד יעילים כבעבר לנוכח האתגרים שזימנה המאה החדשה.

ליכולת הכלכלית המשופרת של מדינת איחוד האמירויות היה מלכתחילה תפקיד מרכזי בקידום ההשפעה, המעמד והכוח היחסי של הפדרציה. אלא שעד לאירועי "האביב הערבי" ביטא הדבר פעילות של רצון טוב ומחווה בידיעה שיהא בכך כדי לזכות את הפדרציה בנקודות זכות דיפלומטיות. בעשור

הראשון של המאה הוותה הפדרציה גידול דרמטי בהכנסות לנוכח העלייה במחירי הנפט. הון תזרימי הציב בידי הפדרציה יכולות כלכליות שתורגמו לכדי שילוב ומעורבות בכלכלה הגלובלית באופן חסר תקדים. המשבר הכלכלי הגלובלי (2007-2008) שיחק לידיה. רשות ההשקעות של אבו דאבי (Abu Dhabi Investment Authority - ADIA) בצוותא עם קרנות הון עצמאיות במפרץ הזרימו מנת חמצן לשווקים הפיננסיים במהלך המשבר ומיתנו לפי שעה את משבר הנזילות הקריטי של חברות אמריקאיות כמו מריל לינץ' וסיטיגרופ. כמו כן, ערבה מדינת האמירויות לשליש מסיוע החירום שנדרש לשווקים האירופאיים כדי למנוע קריסה כלכלית. פעולה בהיקפים אלה בשעה קריטית זו הציבה את הפדרציה ב"ליגה" של מדינות גדולות. עבור איחוד האמירויות מדובר היה במומנט חשוב, שכן מכאן ואילך ניכרו השינוי והמעבר מ"מדינה קטנה מתחמקת מצרה" למדיניות מחושבת ומתוחכמת היוצרת (מעצם הגשת התמיכה הכלכלית) נתיבים המוליכים למעורבות גדולה ומחזקים את ממד הרלוונטיות של הפדרציה בעולם הגלובלי.

כך השכילה הפדרציה לבנות לעצמה מעמד תוך השתלבות בסדר העולמי ומעורבות במוסדות פיננסיים בינלאומיים, במיוחד קרן המטבע הבינלאומית. בו בזמן, היא הפכה לשותף אטרקטיבי מנקודת מבטן של הכלכלות מהירות הצמיחה באסיה ובאמריקה הלטינית. מנהיגי האיחוד היו לאורחים רצויים וחיוניים בדיונים על אתגרי הגלובליזציה, והפדרציה הייתה ל"משפיענית" בתחום הממשל הגלובלי תוך שהיא מאמצת מדיניות החותרת לגיוון מקורות ההכנסה לטווח הארוך ותרה אחר ממצאיו של שוק האנרגיות המתחדשות.

מעברה של הפדרציה למעגלי האסטרטגיה החדשה נעשית בניצוחו של מוחמד בן זאיד, יורש העצר של מדינת איחוד האמירויות (לאחיו הנשיא הנבצר), שלמעשה כבר מ-2005 אוזו בידיו את הגה הניהול של המדינה. כדי להרחיב את שולי הביטחון ולהתמודד עם אתגרי השעה יזם מוחמד בן זאיד מדיניות חוץ פרו אקטיבית, שגולת הכותרת בה היתה החתימה על "הסכם אברהם". שורה של מפגשים והתבטאויות חריגות מצד אנשי מדינה ופרנסי הקהילה העסקית באמירויות בישרה על שינוי כיוון. אמנם, מדינות במפרץ, בכלל זה מדינת איחוד האמירויות, פיתחו יחסים קונסולאריים וכלכליים עם ישראל כבר מהתקופה שלאחר "הסכם אוסלו", אלא שאז הם פעלו על פי המשוואה האלמותית, שלפיה רק כאשר יכון הסכם כולל שיפתור את הבעיה הפלסטינית ניתן יהיה לנוע לכיוון נורמליזציה עם ישראל. "הסכם אברהם" היה מנוגד לכללי התנועה במזרח התיכון. הוא נבע בראש ובראשונה מסדר יום שונה, שאימצה מדינה ערבית עתירת הון וחפצת חיים שהעלתה על המדוכה שאלות נוקבות בדבר עתידה והגיעה למסקנות שעשויות להיות להן השלכות פורצות דרך לעתידו של האזור.

שליטי הפדרציה מבינים אל נכון שהזמן פועל לרעתם, וכי שידוד מערכות אינו אלא תנאי להישרדות בעולם עתיר תהפוכות. זהו הקשר נוסף שבאמצעותו יש להבין את הנכונות היתירה מצד מדינת האמירויות לשיתוף פעולה עם ישראל ועם כוחות אחרים באזור. אמנם, בשבועות האחרונים אנו עדים לגישושים דיפלומטים בין איחוד האמירויות לבין "המדינות הקשוחות" - איראן ותורכיה. גם מהלכים אלה הם ביטוי ליכולת תגובה, קריאה נכונה של המפה וניסיון לחפות על התרופפותה של מטריית המגן האמריקאית – בעבר צינת מגן של ממש ועתה פלטפורמה שנויה במחלוקת. מכל מקום, צעדים אלה אינם נעשים "על חשבונה" של ישראל. בחירתם של פרנסי הפדרציה בישראל, על עוצמתה הצבאית, על יכולותיה הטכנולוגיות וכן החשיבה החדשנית שמתקיימת בה הינה בחירה אסטרטגית הקשורה קשר בל יינתק לחזונה של מדינת איחוד האמירויות.

כל הזכויות שמורות למרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. ניתן לעשות שימוש לא מסחרי בתכנים תוך ציון שמו של הכותב ומרכז משה דיין באוניברסיטת תל-אביב, בתוספת סימוכין וקישור למקור באתר של מרכז משה דיין, <https://dayan.org/he>.