

לקראת איחוד מדינות המפרץ?

החשש מאיראן, השלכות הטלטלה האזורית והספק בנוגע להמשך המחויבות האמריקנית לשמירה על ביטחונה מדרבנים את סעודיה להתאחד עם נסיכויות המפרץ הקטנות. אולם חילוקי דעות מהותיים בין המדינות מונעים לעת עתה איחוד כזה

אולם מתחים שונים בין המדינות - האחרונים שבהם כוללים את העימות עם קטאר (בנוגע לקשריה עם האחים המוסלמים) ועם עומאן (בנוגע לתפקידה במשא ומתן בין איראן לארה"ב) - מנעו עד כה את האיחוד המיוחל, דבר היוצר בקיעים במעטה האחדות הזמני

מבית ומחוץ. על הפרק עומדת בשנים האחרונות יוזמה להפיכת "המועצה לשיתוף פעולה במפרץ" (משפ"ס) - ארגון המאגד נוסף על סעודיה גם את כוויית, את בחריין, את קטאר, את איחוד האמירויות ואת עומאן - לאיחוד מדיני מלא.

מבוא

הטלטלה העוברת על המרחב הערבי, הספק בנוגע להמשך המחויבות האמריקנית לביטחון המפרץ והחשש ממעמדה המתחזק של איראן מביאים את סעודיה לנסות לאמץ פתרונות שונים כדי להתמודד טוב יותר עם האתגרים



פסגת שרי החוץ של המדינות החברות במועצה לשיתוף פעולה במפרץ, ריאד, אפריל 2012 | הקושי של נסיכויות המפרץ להציג חזית מאוחדת בנושאים מזרח תיכוניים ובכלל גדול מאי פעם ומשליך על הארכיטקטורה הביטחונית במפרץ וגם על ביטחונה ועל מעמדה של סעודיה

יואל גוז'נסקי

חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
באוניברסיטת תל-אביב, לשעבר ראש תחום
איראן במשרד ראש הממשלה



**בחיין נוהגת להתייצב לימין סעודיה,
בעיקר בשל יכולתה של איראן
ללבות מתחים בין הרוב השיעי לבין
בית המלוכה הסוני במדינה, אך גם
בשל קשרים היסטוריים, גיאוגרפיים
ומשפחתיים עם סעודיה**

שיצר "האביב הערבי" ובא לידי ביטוי, בין השאר, בהתנגדות המשותפת לקדאפי ולאסד. התוצאה: על אף האתגרים שמעמידים בפני המונרכיות במפרץ הסכם הביניים עם איראן בנוגע לתוכנית הגרעינית, "האביב הערבי" והספקות בנוגע למחויבותה של ארה"ב לאזור, נראה כי הקושי שלהן להציג חזית מאוחדת גדול מאי פעם. לכן יש השלכות על הארכיטקטורה הביטחונית במפרץ, אך גם על ביטחונה ועל מעמדה של סעודיה.

החשש מפני עליית איראן

עבדאללה מלך סעודיה קרא בדצמבר 2011 בנאום הפתיחה של ועידת הפסגה השנתית של המשפ"ם בריאד לשש מדינות המפרץ הערביות "לעבור משיתוף פעולה לאיחוד במסגרת ישות אחת" בשל האתגרים העומדים על הפרק.¹

אולם המתחים בין השש מקשים על גיבוש עמדה מאוחדת של מדינות המפרץ - בראש ובראשונה כלפי איראן. מדינות המפרץ רואות בעליית איראן איום על יציבותן, אולם כל אחת מהן נוקטת מדיניות שונה כלפיה, הנגזרת מאינטרסים שונים ומתפיסת עולם אסטרטגית שונה. בעוד סעודיה העדיפה לאורך השנים גישה מתעמתת יותר מול איראן ופועלת לאיחוד המשפ"ם לגוש מאוחד, עומאן וקטאר העדיפו לקיים קשרים תקינים עם טהראן במקביל להשתייכותן למשפ"ם.

המדיניות הזאת של עומאן ושל קטאר משקפת הן את הצורך להימנע מכניסה לעימות ישיר עם איראן והן את חששן מפני הדומיננטיות הסעודית. החשש בקרב מדינות המפרץ בהקשר הזה הוא שסעודיה מנסה להגביר את השפעתה על הנסיכויות השכנות ולכפות עליהן ליישר קו עם מדיניות החוץ שלה.

בחיין יוצאת דופן בעניין הזה שכן היא נוהגת להתייצב לימין סעודיה, בעיקר בשל יכולתה של איראן ללבות מתחים בין הרוב השיעי לבין בית המלוכה הסוני במדינה, אך גם בשל קשרים היסטוריים, גיאוגרפיים ומשפחתיים עם סעודיה.

הקמת המשפ"ם ב-1981 הייתה תוצאה של תהליכים מתמשכים של שיתוף פעולה, ומטרתה - כפי שהצהירו המדינות באמנה המכוננת - הייתה להניח את היסודות לאינטגרציה כוללת.² המשפ"ם היה ביטוי לאינטרסים משותפים, לאופי המלוכני של

המסורותיים שבעזרתם היא עיצבה עד כה את סביבתה האסטרטגית, וכי עליה לצאת מהפסיביות היחסית כדי לנטרל סכנות לביטחון הלאומי של סעודיה ואף - אם יש צורך בכך - לנסות להנהיג את המרחב הערבי. מלך סעודיה נימק את הצורך ביוזמה באיום הביטחוני הגובר על מדינות המפרץ. למרות זאת לא הצליחה עד כה סעודיה לקדם את היוזמה הזאת - כמו גם יוזמות קודמות, למשל לצירוף ירדן ומרוקו למשפ"ם - ולהביאה לידי מימוש.

המכשולים בדרך להקמתו של איחוד מדינות המפרץ

נוסף על היחס לאיראן יש סוגיות נוספות שנתרו אבן נגף ביחסיהן של 6 מדינות המפרץ הערביות, ובראשן תפקידו ומעמדו של האסלאם הפוליטי, ובמיוחד היחס כלפי תנועת האחים המוסלמים וכלפי הארגונים המזוהים עימה. ולראיה: ב-5 במרץ 2014 הודיעו סעודיה, איחוד האמירויות ובחריין (כוויית לא הצטרפה בשל רצונה, גם הפעם, לתווך בין הניצים) כי הן מחזירות את שגריריהן מקטאר בשל תמיכתה של זו בתנועת האחים המוסלמים - תנועה שבעיניהן היא חתרנית ומסכנת את יציבותן (כמה ימים לאחר מכן אף הכניסה סעודיה את התנועה לרשימת ארגוני הטרור ועצרה בתחומה כמה מתומכיה).

יחסי קטאר-סעודיה ידעו עליות ומורדות לאורך השנים, במיוחד בשל סכסוכי גבול (שאף הובילו לתקרית אלימה שבה נהרגו כמה חיילים של צבא קטאר) לאחר שחמד בן-ח'ליפה תפס את השלטון בקטאר ב-1995 ובעקבות הקמתה של רשת אל-ג'זירה ב-1996. בתחילה התבצרו הצדדים בעמדותיהם: קטאר הודיעה כי לא תשנה את מדיניות החוץ שלה, ואילו סעודיה הודיעה כי המשבר יימשך כל עוד קטאר לא תשנה את מדיניותה ואף רמזה על צעדים נוספים שהיא עשויה לנקוט נגד קטאר. עבדאללה מלך סעודיה הבין כי אם לא יצליח לעשות סדר אצלו "בבית", מדינות אחרות לא יראו בסעודיה גורם שיכול להוביל את העולם הערבי-סוני.

גם אם קטאר לא צפויה לשנות מקצה לקצה את מדיניות החוץ העצמאית שלה, הרי בשל הנחישות הסעודית היא נאלצה לסגת (טקטית) מעמדתה, ולו בהדרגה ובאופן

המשטרים, לזיקתם הדתית (אסלאם סוני) ולמוצא הערבי המשותף. כל זאת נוכח איראן המהפכנית, השיעית והלא-ערבית. מדינות המפרץ נזקקו לטלטלה שתגרום להן להתעלם מהחשדנות ההדדית ולהתגבר על המחלוקות ביניהן. את זו סיפקו המהפכה האסלאמית באיראן ומלחמת איראן-עיראק. שני האירועים האלה יצרו תחושת דחיפות, סיפקו את הדבק הנחוץ והאיצו את התאגדותן של שש המונרכיות.

אולם בפועל ממשיכה כל אחת משש מדינות המפרץ להיות אוטונומית בכל הנוגע למדיניות הביטחון שלה, שומרת בקנאות על ריבונותה ופועלת, כמעט ללא יוצא מן הכלל, על פי האינטרסים הלאומיים הייחודיים שלה - מה שמקשה על יכולתן לבסס שיתוף פעולה אפקטיבי ברמת הארגון ולצקת תוכן להסכמות העקרוניות.

מדוע אם כן נמצא רעיון האיחוד על הפרק בשנים האחרונות? שיתוף פעולה פוליטי-ביטחוני מוגבר הפך להיות צורך סעודי דוחק, במיוחד נוכח האיום האיראני והטלטלה האזורית. האיומים האלה יצרו לזמן מה התאמה מסוימת באסטרטגיה של כמה מהמדינות והביאו לאימוצה של עמדה פומבית אסרטיבית יותר שהפיחה חיים בברית הרופפת של נסיכויות המפרץ.

מתחילת הטלטלה האזורית מבינה האליטה הסעודית המזדקנת שהיא עלולה למצוא את עצמה בעוד כמה שנים בסביבה שונה, שבה יש לה יותר אויבים ופחות בעלי ברית. לכן היא הגיעה למסקנה כי אין די באמצעים

סיכום: ארוכה הדרך לאיחוד בין מדינות המפרץ

הגעה לקונסנזוס במשפ"ם בסוגיות של ביטחון לאומי נראית כעת רחוקה מתמיד לאור המשברים האחרונים - בוודאי כאשר הם באים על רקע של איבה היסטורית, של תחרות בין-שבטית ושל מחלוקות טריטוריאליזם.

הסבר מרכזי לקושי לקיים שיתוף פעולה בין מדינות המפרץ, בעיקר בנושאי חוץ וביטחון, קשור לחוסר האיוון ביניהן. המשפ"ם מגלם בתוכו אינטרסים ביטחוניים מתחרים וחוסר איוון בעושר, ביציבות הפנימית, במשאבים הטבעיים ובהרכב העדתי. המציאות הזאת מדרבנת את הנסיכויות הקטנות לעצמאות גוברת, בעיקר בכל הנוגע לקבלת החלטות בתחומי חוץ וביטחון, ולנטייה לפעול בהתאם לאינטרסים הייחודיים של כל אחת מהן.

גם בנושאים כלכליים-מסחריים מתקשות המדינות לשתף פעולה. כך, למשל, סעודיה, כוויית, קטאר ובחריין אישרו את ההסכם להנהגת מטבע משותף, ואילו עומאן הודיעה כי לא תוכל לעמוד בתנאי הסף הנדרשים, ובמאי 2009 הצטרפה אליה איחוד האמירויות - הכלכלה השנייה בגודלה בין מדינות המפרץ הערביות. ההסתייגות של איחוד האמירויות נומקה בניסיון של ערב הסעודית להגביר את הדומיננטיות שלה - ניסיון שבא לידי ביטוי בכוונתה למקם את הבנק המרכזי של המשפ"ם בריאד.

רעיון האיחוד בין נסיכויות המפרץ נראה אפוא חזון רחוק, והוא יישאר בגדר חזון בלבד כל עוד המדינות שאמורות להשתתף בו לא יצליחו לגבש ראייה אסטרטגית דומה. יתר על כן, ללא ראייה אסטרטגית משותפת גם לא צפוי להתחולל שינוי מהותי בתרומת המשפ"ם לביטחון האזורי. המשבר האחרון בין קטאר לכמה משכנותיה, ובראשן סעודיה, הוא אחד החמורים מאז הקמת המשפ"ם, והוא מטיל צל כבד על כל רעיון האחדות במפרץ.

הערות

1. "Saudi King Abdullah calls for formation of Gulf union", *Asharq al-Awsat*, 19 December 2011
2. The Gulf Cooperation Council Charter, GCC Secretariat General, <http://goo.gl/KYcf3G>
3. "Rouhani pays first visit to Arab World with Oman Trip", *Asharq al-Awsat*, March 13, 2014
4. Yoel Guzansky, "Tacit Allies: Israel and the Arab Gulf States", *Israel Journal of Foreign Affairs*, V 1, 2011

מאז שהוצע הרעיון לאיחוד מדיני מלא בין שש מדינות המפרץ הערביות, הובילה סולטנות עומאן את ההתנגדות למהלך הזה באופן פומבי ונחרץ

למערב שיקנה לגיטימיות למשטר האיראני בעיני הקהילה הבין-לאומית ויאפשר לאיראן להגביר את השפעתה באזור ואת מעורבותה בענייני הפנימיים.

הסעודים גם רואים בדטאנט אפשרי ביחסי ארה"ב-איראן מכה אנושה ליחסים שלהם עם ארה"ב. הסעודים זוכרים את הימים שקדמו למהפכה האסלאמית, אז שימשה איראן העוגן האסטרטגי המרכזי של ארה"ב באזור. אף שבמציאות הנוכחית חזרה ליחסים אסטרטגיים קרובים בין איראן למערב נראית חזון רחוק, הרי כל התקרבות בין איראן לארה"ב מעלה תחושת חרדה אוטומטית בקרב כמה מבתי המלוכה בחצי האי ערב.

למרות העיכובים החוזרים ונשנים בקידום היוזמה הביעו בכירים סעודים, ובהם שר החוץ אל-פייסל, אופטימיות בנוגע לסיכויי האחדות. זה האחרון אף הבהיר כי הוחלט שלא לנקוט לעת עתה צעדים לכינון יחסים מיוחדים בין בחריין לסעודיה משום שהמטרה היא לצרף את כל מדינות המשפ"ם לאיחוד ולא רק מדינה אחת או שתיים. מאמרי המערכת בעיתונות הסעודית ואף בעיתונים בין-ערביים (שמופצים ברוב מדינות ערב) משבחים את האיחוד המוצע של מדינות המפרץ. הגדיל לעשות סגן שר החוץ של סעודיה שציין כי האיחוד "הוא הכרח ולא מותרות" בשל האיומים המשותפים על מדינות המפרץ.

מבחינת ישראל, חיוק הגוש הסוני-מלוכני במפרץ הוא התפתחות חיובית ולו בשל הרצון להעמיד חזית סונית מאוחדת שתהיה משקל נגד לאיראן. ואכן מה שחיבר בשנים האחרונות בין ישראל למחנה הסוני היה החשש מפני איראן - חיבור שהביא לפי פרסומים בעיתונות אף לשיתוף פעולה מודיעיני ולתיאום עמדות במאבק מולה.⁴ גוש מאוחד של מדינות המפרץ מעניק לישראל הזדמנות להביא לבידוד רב יותר של איראן ולהגביל את חזירתה למרחב הערבי. איחוד ערבי שעולה בקנה אחד עם האינטרסים של ישראל הוא חידוש של ממש. באופן מסורתי תמיד העריכה ישראל שפירוד שורות בין מדינות ערב ייטיב עימה.

ששומר על כבודה, שאם לא כן הייתה מוצאת את עצמה מבודדת. בתום פגישת שרי החוץ של המשפ"ם בריאד הסכימו המדינות שלא יתערבו זו בענייני הפנימיים של זו ולא יפגעו זו באינטרסים, בביטחון וביציבות של זו.

כמה ימים לאחר מכן כבר עשתה קטאר צעד ראשון ברוח ההסכם: המטף הקיצוני יוסוף אל-קרדאוי, המזוהה עם תנועת האחים המוסלמים, ושדרשותיו הארסיות נגד סעודיה ונגד איחוד האמירויות עמדו במרכז המשבר עם קטאר, מסר התנצלות כתובה לסעודיה ולאחיד האמירויות שבה הדגיש כי דרשותיו (שאותן חדל להשמיע לתקופת מה בהוראת בית המלוכה של קטאר) שיקפו את דעותיו שלו בלבד.

קטאר אינה היחידה שמציבה קשיים בדרך לאיחוד המיוחל. מאז שהוצע הרעיון לאיחוד מדיני מלא בין שש מדינות המפרץ הערביות, הובילה סולטנות עומאן את ההתנגדות למהלך הזה באופן פומבי ונחרץ - מחזה נדיר למדי במפרץ. במהלך הכינוס השנתי של מנהיגי המדינות בדצמבר 2013 בכוויית הדגיש שר החוץ של עומאן, יוסוף בן עלאוי, את התנגדות מדינתו לרעיון האיחוד ואף איים שעומאן תפרוש ממשפ"ם, אם יוחלט על הקמתו. כשנשאל בן עלאוי על ההתקדמות ביישום היוזמה לאיחוד מדינות המפרץ, הוא השיב שמדובר ברעיון שאינו קיים במציאות אלא רק במוחותיהם של כמה עיתונאים. היה זה מסר לסעודיה כי עומאן אינה מתעתדת להפוך לעושת דברה, ולאיראן - כי היא אינה רואה בה איום (עומאן גם הייתה למדינה הערבית הראשונה שבה ביקר נשיא איראן, רוחאני, לאחר היבחרו).³

ואם לא די בכל אלה, אז הכינוס האחרון של משפ"ם נערך בצל הזעם של סעודיה על עומאן בשל התפקיד שמילאה בתיווך מאחורי הקלעים בין ארה"ב לאיראן ובהתנעת המשא ומתן ביניהן, עד כי סעודיה האשימה את עומאן בפעולה "מאחורי גבה" ואף בבגידה בה. הפתיחות היחסית של נשיא איראן רוחאני ושל אנשיו היא בעיני סעודיה תרגיל הונאה. יתר על כן, ההסכם שאלי הגיעה איראן עם המעצמות בנושא הגרעין עלול - על פי תפיסת הסעודים - לסייע לאיראן לחמוק מהבידוד שאלי נקלעה למעשה מאז המהפכה האסלאמית ב-1979. סעודיה חוששות מפיוס בין איראן