

פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון
במכון למדיניות ואסטרטגיה (IPS)
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המרכז הבינתחומי הרצליה

סדרת ניירות מדיניות ואסטרטגיה

עיונים בתפיסת הביטחון של ישראל

בעריכת אלכס מינץ ושאול שי

2014

פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל
המכון למדיניות ואסטרטגיה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה

נייר מדיניות #8

עתידו של האביב הערבי
פרופ' שאול משעל

יוני 2014

מטרות המחקר

1. לעקוב אחר התמורות התודעתיות, להצביע על ההתפתחויות הגיאופוליטיות, ולבחון את המגמות המבניות והחברתיות הפוקדות את העולם הערבי מאז פרוץ "האביב הערבי" במרוצת 2010,
2. להעריך את השפעתן של התפתחויות אלה על הגדרת התכליות, סדרי העדיפויות, המדיניות, דרכי הפעולה וההתנהגות של האליטות השליטות המצויות במאבק עם גורמי אופוזיציה מבית ומחוץ.
3. להצביע על גורמים, תנאים ונסיבות העשויים להשפיע על המבנה השלטוני, על מערכות היחסים הבין-מדינתיים, ועל ההגדרה מחדש של יחסי הגומלין ויחסי החליפין התוך-מדינתיים, בין המשטר לבין גורמי אופוזיציה, בזירה המזרח תיכונית.

כללי

4. אירועי האביב הערבי חוללו שינוי משמעותי בעולם הערבי. אותם אירועים חשפו קושי משמעותי במחקר העוסק בעולם הערבי העכשווי, בדגש על היבטים פוליטיים, כלכליים וחברתיים.
5. האתגר שמציב עתידו של האביב הערבי טמון בהתמודדות עם השינוי והקושי.
6. המחקר על האביב הערבי, בהקשרי המדיני והאסטרטגי, נוטה לייחס חשיבות לאירועים שתרמו לחילופי הנהגות, להחלשתם ולערעור כוחם ויציבותם של המשטרים בעולם הערבי.
7. השינוי המרכזי שנוצר בעקבות אירועי האביב הערבי היא ההכרה בקרב ארגונים וקבוצות מקרב הציבור בעולם הערבי בדבר עלייתם כגורם בעל יכולת השתתפות והשפעה על ההתפתחויות ועל עיצוב סדר היום הפוליטי והחברתי.
8. היכולת החדשה של הציבור להשמיע את קולו ולעצב את הפוליטיקה והחברה במדינות הערביות היא, להערכתנו בלתי הפיכה.
9. תוצאותיו של שינוי זה אינן ניתנות לחיזוי מראש. הפרדיגמה ששלטה בשיח המחקרי והפוליטי, בתקופה שקדמה לאביב הערבי, והתבססה על מציאות פוליטית של סמכותנות שלטונית ללא גבולות, ריכוזיות ללא פשרות ודיכוי כל אופוזיציה מבית ומחוץ, נמצאת במשבר קיומי. בחלל הריק שהותיר הסדר הישן נמצאת בתהליך התהוות של פרדיגמה חדשה הנעדרת עדיין הגדרה ברורה.

10. מאז בוא האביב הערבי, הספירות הציבוריות נתונות בתהליכים של תמורה תודעתית, חברתית ופוליטית תוך התאמה לנסיבות המשתנות. לא עוד סדר ישן ועוד לא סדר חדש.
11. המחקר העוסק בעולם הערבי העכשווי, התמקד בעשורים האחרונים בתכליות מוסדיות. רבים הניחו כי הגורם היחיד שהוא בעל יכולות עיצוב של המציאות הפוליטית במדינות ערביות רבות הוא ההנהגה האוטוריטארית.
12. מגוון של סיבות שכללו מונופול של ההנהגות הערביות על נתונים ונגישות למקורות מידע; על מקורות העצמה והכוח; חשש מערבי מפני אסלאם קיצוני ותלות בהנהגות הסמכותניות הביאו חוקרים, דיפלומטיים ועיתונאים להתרכז בעיקר בהחלטותיה של ההנהגה, בהרכבה הפרסונאלי, בדרכי הפעולה להבטיח את המשך שלטונה תוך שילוב של מנגנוני שכנוע, תגמולים חומריים ואמצי כפייה.
13. אירועי האביב הערבי הציפו שפע של נתונים לגבי חייהם של אזרחים מן השורה במדינות ערב. יחד עם המודעות הפוליטית החדשה של אזרחים אלו, המחקר העוסק בעולם הערבי העכשווי אינו יכול להתעלם יותר מן המתרחש ברמות ה- grassroots.

היבטים השוואתיים

14. מאז הקמתן, במהלך שנות השלושים והארבעים של המאה העשרים, הצליחו האליטות הפוליטיות במדינות ערב לשמור על מעמד הגמוני והשפעה דומיננטית בקרב האוכלוסייה תוך עיצובה של תודעה קיבוצית, של זהות פוליטית ושמירה על סמכות היררכית. זאת, תוך אימוצן של אסטרטגיות פעולה של דיכוי, פיצוי וויתור ביחס לקהילות, ארגונים וקבוצות. המדינה הצליחה להבטיח את מעמדה המרכזי על פני אידיאולוגיות מתחרות אם ברמה על-מדינתית, דוגמת הפן ערביות והפאן-אסלאם או ברמה הפנים-מדינתית בדמותם של קהילות המאורגנות סביב מוצא אתני, זיקה דתית, קרבה גיאוגרפית ושיוך סקטוריאלי.
15. "האביב הערבי" שינה את מערכת היחסים בין הדרגים השלטוניים לבין קבוצות וארגונים בקרב האוכלוסייה. עד פרוץ האביב הערבי המנהיגות השלטת ברוב מדינות ערב, שנהנתה ממעמד דומיננטי בלתי מעורער, ניזונה מהגדרה ברורה של יעדים והתבססה על מבנה היררכי, תפיסת מציאות בינארית ושליטה ריכוזית. כל אלה העניקו לה יכולת שליטה מ"למעלה למטה" שסייעה לה להבטיח את המשך שלטונה תוך שילוב של אמצעי כפייה, לצד סוציאליזציה, ואינדוקטרינציה בשמם של נורמות וערכים משותפים. המציאות המדינית ניזונה מתודעה של יעדים קבועים, מסביבה פנימית יציבה, מסדרי עדיפות ברורים ומשימוש אפקטיבי במשאבים סימבוליים, תועלתניים וכפייתיים.
16. התפתחויות שפקדו את העולם הערבי במהלך "האביב הערבי", של 2011, פגעו במעמדן הבלתי מעורער של תכליות יסוד המזוהות עם המשטרים הקיימים, והבליטו את קיומן של סביבות רבגוניות בלתי נשלטות "מלמעלה", של ריבוי שחקנים, הנהגות קואליציוניות וסדרי עדיפות דינמיים פרי של נסיבות ומצבים משתנים. במציאות הפוליטית שקדמה לאביב הערבי בלטה מרכזיותן של תכליות קבועות, המזוהות עם המשטרים, בעיצובן של הסביבות הפוליטיות והזירות החברתיות.
17. מאז התפרצותו של "האביב הערבי" המגמה שינתה כיוון: מציאות חברתית דינמית וסביבות פוליטיות משתנות הפכו לגורם מרכזי בהתהוותם של תכליות מצביות על פני תכליות קבועות ומוחלטות. המציאות של ריבוי שחקנים והנהגות, של העדר תכליות קבועות, של סביבות יציבות, ושל סדר יום עם העדפות ברורות, עודדו אסטרטגיות ששלבו בין מדיניות של שיתוף פעולה, (בין ארגונים וקבוצות, מקורבות למשטר ומחוצה לו), לבין תחרות ועימות.
18. העדר ביטחון ציבורי, ריכוזיות פוליטית, משכורות זעומות, אבטלה גואה ועלייה במחירי הסחורות והדלק דחפו את הצעירים - ממרוקו במערב ועד לסוריה, ירדן ומדינות המפרץ במזרח - למחאה

רחבת היקף ולהתקוממות גוברת. כל אלה השפיעו על עוצמת האירועים שחוללו בפועל שלושה טיפוסים של "אביב ערבי" ששלבו, בעוצמות משתנות, בין אסטרטגיות של שיתוף פעולה, עימות ותחרות: אביב מתון, שפקד את מצרים ותוניסיה; אביב סוער שהלם בלב, בתימן, בסוריה ובבחריין; ואביב מושהה הזחל לאטו אל המונרכיות של סעודיה, מרוקו וירדן ולפתחן של הנסיכויות לחופיו של המפרץ הפרסי.

19. ההומוגניות של המבנה חברתי במצרים ובתוניסיה, וסירובו של הצבא בשתי המדינות להגן על השליטים ולפעול לדיכוי ההתקוממות, הצמיחו בתוניסיה ובמצרים, עד לעלייתם של האחים המוסלמים לשלטון, מבנה של הנהגה דו-ראשית המבוססת על ערכים של לאומיות אזרחית מזה ושל אסלאם פוליטי מזה.

20. סוריה, לוב ותימן, בניגוד למצרים ולתוניסיה, מפוצלות אתנית, מפולגות שבטית ונתונות ביריבויות בין-דתיות. בלוב, מעורבות צבאית של כוחות נאט"ו, לצד המתקוממים נגד נאמני קדאפי, היא שהכריעה את הכף לטובת המורדים. השוני במיקומן הגיאוגרפי-אסטרטגי של תימן וסוריה, במסורותיהן השלטוניות, בהתפתחותן החברתית ובמעמדן האזורי והבינלאומי הופך את "האביב הסורי" להוריקן אזורי בהשוואה לזה הפוקד את תימן.

21. חרדתה של ההנהגה הסעודית מפני גלישה של רוחות מהפכניות לממלכה, לצד ניסיונה בפוליטיקה שבטית, הביאה להסכמה בין נאמניו של הנשיא התימני עלי עבדאללה סאלח לבין השבטים המתקוממים על חלוקת העוגה השלטונית. פעילותה המרסנת של סעודיה בתימן משקפת את מדיניותה אל מול הטלטלה המתפרצת. מהלכים מדודים של מתן טובות הנאה לצד רפורמות מתונות בתחום זכויות האזרח ותפקוד המוסדות, הפכה לאסטרטגיה מובילה של כלל המשטרים המלוכניים. השליטים בסעודיה, בכוויית, במרוקו ובירדן פועלים מתוך הנחה שאצלם "האביב" אכן מתרחש, אך עושים ככל הניתן כדי שהוא לא יקרה.

22. בסוריה אין בנמצא גורם ממתן. אסד העלאווי, המוקף ברוב סוני, נתון בסכך פנימי וחיצוני. איראן, ישראל וטורקיה, הגובלות בסוריה, הן על תקן של שלוש מעצמות מקומיות המחזיקות באינטרסים מנוגדים ונמצאות בתחרות וביחסי יריבות. ההתכתשות הפנימית בסוריה, שגלשה לפילוג בצבא ולהידרדרות למלחמת אזרחים, הופכת לסכנה של אש בשדה קוצים אזורי ועולמי.

23. בסביבה מזרח תיכונית כה דינמית מבחינה מדינתית, כה מסוכסכת מבחינה חברתית, כה בלתי ודאית מבחינת יציבות עתידית וכה נזילה מבחינה אזורית כיצד ניתן לגשת לחקר התופעה הנדונה? בשל ירידת מעמדה של המדינה, בעקבות האביב הערבי, כמשתנה מסביר מציאות, יש להרחיק את המבט אל מעבר למרכזיותו של המימד המדינתי הפורמאלי החד-מימדי, הקטגורי והמוכוון תכליתיות, שעיקרה שמירת יציבות, לגיטימציה, שליטה ומבנה היררכי אפקטיבי. מימד זה של המדינה כמשתנה מסביר מציאות, אומץ על ידי רבים מן החוקרים של מדינות וחברות במזרח התיכון, כמו גם במדינות מתפתחות באזורים אחרים.

24. במקום זאת, יש להתמקד בגישה של למידה אינטראקטיבית המשלבת אספקטים מוסדיים ופורמאליים לצד היבטים מבניים אורגניים ובלתי פורמאליים, שצמחו במהלך האביב הערבי, המעניקים יכולת תמרון המבוססת על שיתוף פעולה בין יריבים, הבנות שבשתיקה והסכמות הנתונות למשא ומתן. זאת ועוד, הגישה של למידה אינטראקטיבית המחייבת לאמץ ראיית מציאות במונחים של גמישות מבנית וסדר חברתי הנתון למשא ומתן, מעמידה סוגיות אלה על ראשן ושואלת: כיצד יכולה מדינה, תנועה או קהילה ליצור תנאים כדי להבטיח קיומה של מציאות פוליטית, המבוססת על תפיסות של אי-יציבות מוגבלת, דו-קיום תוך משא ומתן, שטטוש גבולות ועדיפויות סותרות, מתחרות או חופפות, במקום יציבות ממושכת, גבולות ברורים ועדיפויות קבועות?

25. הגישה של למידה אינטראקטיבית תואמת סביבה המאופיינת באי-יציבות יותר מאשר ביציבות, בשינוי יותר מאשר בקביעות, בגבולות מטושטשים ומשתנים יותר מאשר בגבולות קבועים, בריבוי זהויות ונאמנויות מתחלפות יותר מאשר בזהות יחידה ונאמנויות קבועות. במציאות הקיימת וביחסים המתהווים בין הממסדים הפוליטיים לבין גופים אופוזיציוניים, אם דתיים, אם אזרחיים ואם קהילתיים, הפועלים במערכות דינמיות של ריבוי זהויות וריבוי נאמנויות, "תבוסה" כפי שמצין קליפורד גירץ "לעולם אינה מוחלטת, ניצחון לעולם אינו שלם, מתח לעולם אינו מסתיים, וכל ההישגים הם שוליים זמנים, שכן מנצחים נושרים ומפסידים מתקבצים מחדש".

26. בחינה מתמדת של דרכי ההתמודדות עם המתח הקיים בין תכליות מוגדרות לבין ניצול הזדמנויות לעיצוב מציאות; בין סביבות מדינתיות לבין סביבות קהילתיות ותנועתיות; בין סדרי עדיפויות לבין זמינות של משאבים (סימבוליים, תועלתניים וכפייתיים); בין הכרעה לבין הגמשה ובין תגובתיות לפרואקטיביות הם הבסיס להבנה טובה יותר של המציאות המתהווה בעולם הערבי.