

קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי

המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי



קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי

המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ) **INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: המטרה הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר. המטרה השנייה היא לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים – או ראוי שיימצאו – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית, והוא שומר על מדיניות נוקשה של אי-משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד ואינן משקפות בהכרח את עמדותיהם של המכון, של נאמניו או של האישים והגופים התומכים בו.

קובי מיכאל ויואל גוד'נסקי

המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי

Kobi Michael and Yoel Guzansky

The Arab World on the Road to State Failure

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
רמת-אביב
תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400
פקס. 03-7447590
דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-92-3

כל הזכויות שמורות © יולי 2016
עורך: יואב תדמור
הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
עיצוב העטיפה: מיכל סמוֹקובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
אזרחים מחכים בתור לקבלת מזון, מחנה הפליטים אל-ירמוק, דמשק, סוריה, 31 בינואר 2014.
הצילום: אונר"א, באמצעות גטי
המפה: אביגדור אורגד - מפות

דפוס: אלינר, פתח תקווה

תוכן עניינים

9	הקדמה
11	מבוא
17	פרק ראשון: תופעת המדינה הכושלת – היבטים תיאורטיים ומבט כולל
17	מהי מדינה כושלת
25	מדינות כושלות וסביבתן הקרובה והרחוקה
29	עליית כוחם של הגורמים הלא־מדינתיים
33	זירה להתערבות של גורמים זרים ולמלחמות על ידי שליח
35	המדינה הכושלת – איום אזורי וגלובלי
39	פרק שני: המאמצים הבינלאומיים לסיוע למדינות כושלות – מבחן המעשה
39	רקע
	כמה לקחים ממקרים של התערבות בינלאומית לשיקום
40	מדינות כושלות
	כך מנציח הסיוע הבינלאומי משברים במדינות כושלות
43	ובזירות עימות
	המלצות להתמודדות עם כשלי ההתערבות הבינלאומית
45	במדינות כושלות
49	פרק שלישי: כישלונם של המודיעין ושל המחקר האקדמי
	מדוע לא הצליחו המודיעין והאקדמיה לחזות את הטלטלה
49	במזרח התיכון?
	דוחות הפיתוח האנושי במדינות ערב – תמונת המצב וההתרעה
51	שלא נקלטה
55	לקחים עיקריים, דגשים ומשמעותם למודיעין ולמחקר
61	פרק רביעי: המרחב הערבי בעקבות הטלטלה האזורית
61	אי־יציבות מבנית בפרספקטיבה היסטורית
65	תהליך ההתפרקות: ממדינת לאום למדינה כושלת
70	המונרכיות במזרח התיכון – אי של יציבות?
71	מגמות עתידיות בעקבות הטלטלה האזורית

75	פרק חמישי: מעגלי הכישלון המדינתי
75	המעגל הרחוק
75	עיראק
76	ההשפעה האיראנית בעיראק
77	הדרך אל הכישלון המדינתי המואץ
81	תימן
81	רקע ותהליכי הכישלון המדינתי
82	מאפייני הכישלון המדינתי של תימן
85	מאפייני המעורבות האיראנית בתימן ותגובות הנגד
89	לוב
94	מעגל הגבולות
94	סוריה
99	מצרים וחצי האי סיני
104	לבנון
108	ירדן
111	המעגל הקרוב
111	הרשות הפלסטינית
111	רקע
112	מאפייני הכישלון המדינתי של הרשות הפלסטינית
117	השתלטות החמאס על רצועת עזה והפיצול ברשות הפלסטינית
118	תרחישים להתפרקות אפשרית של הרשות הפלסטינית
119	האם עלולה הרשות הפלסטינית להפוך למדינה פלסטינית כושלת?
123	פרק שישי: המשמעויות האסטרטגיות לישראל
127	פרק שביעי: סיכום
133	נספח: מדד CAST
137	הערות

As someone who begins every day with an intelligence briefing, I know this is a dangerous time. But that's not because of diminished American strength or some looming superpower. In today's world, we're threatened less by evil empires and more by failing states.

President Barack Obama,
The White House, Office of the Press Secretary,
January 13, 2016

מאחר שאני מתחיל כל יום בתדרוך מודיעיני, אני יודע שזוהי עת מסוכנת – אבל לא בגלל היחלשות כוחה של אמריקה או בגלל עלייתה של מעצמת-על כלשהי. בעולם של היום האיום עלינו נובע פחות מאימפריות מרושעות ויותר ממדינות כושלות.

נשיא ארצות הברית ברק אובמה,
הבית הלבן, מחלקת העיתונות, 13 בינואר 2016

הקדמה

הספר הזה הוא תוצר של מחקר ממושך שהחל בעיצומה של הטלטלה שפוקדת את העולם הערבי ושאת כתיבתו סיימנו בנובמבר 2015. לכן בנוסח שלפנינו בחרנו לעדכן רק במקומות שבהם חשבנו, בעצה אחת עם העורך המקצועי והמסור מר יואב תדמור, שחשוב להוסיף פרט מידע כזה או אחר. חשיבותו של המחקר היא בניסיון להרחיב את היריעה ולהעמיק את הידע על ההשלכות של הטלטלה העוברת על המרחב הערבי מאז שלהי 2010, שאחד מביטוייה הבולטים והחמורים הוא האצה של תהליכי כישלון מדינתי והתפרקותן של מדינות לאום ערביות. התופעה עדיין מתרחשת ומתהווה, ולכן יש לראות בממצאי המחקר ניתוח של תמונת המציאות שהתהוותה עד למועד שבו הסתיימה כתיבת הספר. ברור שהמועד הזה אינו חותם את ההתרחשויות, ומן הסתם עוד ייכתבו ספרים בנושא הזה גם בשנים הקרובות. לצורך המחקר נעזרנו במקורות רבים ומגוונים: כלי תקשורת אינטרנטיים ורשתות חברתיות לצד מאמרים וספרים וכן תובנות שעלו במסגרת כנסים בארץ ובחו"ל ובפורומי חשיבה שהתקיימו במכון למחקרי ביטחון לאומי עם חוקרים, עם מעצבי מדיניות ועם מקבלי החלטות מהארץ ומחו"ל. מינוחים ושמות מהשפה הערבית העדפנו להציג בתעתיק המוכר והקריא יותר לקורא הישראלי, ולכן לא תמיד נצמדנו לכללי התעתיק המחייבים.

המאמץ המחקרי וכתיבת הספר התאפשרו בזכות אלוף (מיל') עמוס ידלין, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי ותא"ל (מיל') אודי דקל, סגן ראש המכון, שראו צורך לקדם את המחקר התיאורטי והאמפירי בסוגיה הזאת. תודה מיוחדת שלוחה לד"ר ענת קורץ, לתא"ל (מיל') שלמה ברום ולד"ר גליה לינדנשטראוס, האמונים על תוכנית המחקר במכון, על ליווי המחקר מראשיתו, ולמשה גרונדמן ולד"ר ג'ודי רוזן על העריכה ועל ההוצאה לאור. תודתנו שלוחה גם לד"ר אופיר וינטר ולד"ר כרמית ולנסי, חוקרים במכון למחקרי ביטחון לאומי, שהערותיהם לטיוטה קודמת סייעו לנו רבות, ולבן אברבאנל, עוזר המחקר, שסייע בהתמודדות עם הררי הספרים, המאמרים וקטעי העיתונות. לבסוף, אף שרבים וטובים סייעו לנו במחקר הזה במישרין ובעקיפין, האחריות לטעויות, אם ישנן, היא עלינו ועלינו בלבד.

מבוא

עניינו של הספר הזה הוא תופעת המדינה הכושלת במרחב הערבי. כדי לעמוד על המשמעויות המערכתיות והמרחביות של התופעה, שהתפשטה במרחב הערבי והתעצמה בעקבות הטלתה הערבית הנמצאת כבר בשנתה החמישית, אנחנו מסתייעים בתשתית התיאורטית והאמפירית הקיימת בספרות המקצועית הרלוונטית לנושא וכן בתשתית מושגית שגובשה במיוחד לקראת כתיבת העבודה הזאת. על בסיס התשתית התיאורטית אנחנו מצביעים על המגמות האפשריות בהתפתחות התופעה ומנתחים את השפעותיה על המרחב בכלל ועל ישראל בפרט.

תופעת המדינה הכושלת אינה חדשה. מדינות כושלות התקיימו במרחב הערבי עוד לפני הטלתה הערבית, אלא שבעקבות הטלתה הזאת החרף עד מאוד מצבן של המדינות שהיו בדרגות שונות של כשל מדינתי. הטלתה הערבית קיעקה את ההיגיון הגיאוגרפי-פוליטי המסדר של המרחב הערבי – שנשען על מדינות שאורגנו על בסיס המודל של מדינת הלאום – הכולל שלטון מרכזי סמכותי וגבולות ברורים. כמה מהן, כמו תימן, לוב וסוריה, כבר לא קיימות במתכונתן של מדינות קוהרנטיות עם שלטון מרכזי המסוגל לממש ריבונות ברוב חלקי המדינה. המדינות האלה הפכו לזירות עימות אלימות ומדממות. חולשת השלטון המרכזי הובילה להתרחבותם של אזורים הספר ולטשטוש הגבולות – התפתחות שהקלה על ארגוני ג'האד ועל גורמים זרים לחדור לתחומי המדינות האלה, להתבסס בהן צבאית ופוליטית, לגייס תמיכה מקומית וכך לקרוא תיגר על השלטון המרכזי ולערער שיטתיות את המבנה המדינתי. לשינויים האלה יש השפעות ניכרות גם על המערכת הבינלאומית: הם מערערים את הביטחון ומעמיקים את השסעים בין המעצמות (למשל בין ארצות-הברית לרוסיה בעקבות פעולות נאט"ו בלוב ובעקבות ההתערבות הרוסית במשבר בסוריה) ובין המעצמות לבין בנות חסותן באזור (המשברים ביחסי ארצות-הברית-מצרים וארצות-הברית-ערב הסעודית הם דוגמאות בולטות לכך), והם יוצרים גלי הדף ברמות החברתית, הכלכלית והפוליטית כתוצאה ממיליוני הפליטים הנמלטים מאזורי הקרבות ומבקשים מקלט באירופה. המדינות הכושלות אינן אפוא בעיה מקומית אלא אתגר אזורי ובינלאומי בגין האי-יציבות שהן מייצאות לסביבתן הקרובה והרחוקה ומעצם הפיכתן לזירת עימות בין גורמים אזוריים ובינלאומיים.

בעקבות הסכמים שנחתמו בין המעצמות בראשית המאה הקודמת (1916) שורטטו במזרח התיכון גבולות שרירותיים שצירפו יחד קבוצות אתניות שונות, דתות יריבות ולעיתים דוברי שפות שונות בתוך מסגרות בעלות זהויות לאומיות רופפות שהתאפיינו בהיעדר התאמה בין הטריטוריה לבין האוכלוסייה. מאפיינים נוספים של היחידות המדיניות האלה היו משילות מוחלטת ומשטרים נעדרי לגיטימיות. רוב המדינות הערביות במרחב לא הצליחו במהלך שנות קיומן לעצב אתוס לאומי מגובש ומוסכם ולכן גם לא הצליחו לגשר על פני מתחים ושסעים דתיים, עדתיים ואתניים.

המתחים והשסעים הזינו תחושות תסכול והיו כר נוח להתפרצותה של מחאה שב־2011 הפכה לטלטלה אזורית גורפת. הטלטלה העצימה עוד יותר את המתחים הקיימים ובכמה מקרים הובילה לנפילת משטרים או לכרסום משמעותי בלגיטימציה שלהם. בתנאים האלה נקלעו כמה מהמדינות במרחב הערבי למלחמות אזרחים עקובות מדם שהובילו לעיתים להתפרקות מוחלטת של המבנים המדינתיים. בשונה מהרפובליקות הערביות, שמונה המונרכיות במרחב – ירדן, מרוקו, ערב הסעודית ומדינות המפרץ – הצליחו לשמור על יציבותן, אם כי גם הן, ברובן, יצירות מלאכותיות הסובלות מבעיות מבניות לא מעטות ונתונות גם הן לסכנת התמוטטות.

יש הסבורים שהטלטלה שפקדה את המרחב הערבי היא שלב מעבר היסטורי שיוביל לרפורמה ולבחינה מחדש של אופי המוסדות המדינתיים ושל מהותם במדינות ערב. על פי הראייה האופטימית הזאת, מדובר בתחילתו של תהליך תנודתי – של התקדמות ושל נסיגה – לקראת הקמתם של מוסדות דמוקרטיים וגיבוש דפוסי פעולה למוסדות האלה. תהליך הגיבוש הזה – כך לפי הגישה האופטימית – יכלול התייחסות לשאלות יסוד בנוגע לחוקה וליכויות אדם ויביא בסופו של דבר למחיקת המורשת של השלטון הקודם וליציאתן של אותן המדינות לדרך חדשה.

עצם ההתארגנות במסגרות מדינתיות בתחילת המאה הקודמת הייתה חדשה למרחב הערבי, שאורגן עד אז במסגרות חמולתיות, שבטיות, אתניות ודתיות. כל מסגרת כזאת שאפה בדרך כלל לחיות בטריטוריה נבדלת משלה – במיוחד אם מדובר היה בקבוצת מיעוט (למשל, הדרוזים בהר הדרוזים, הנוצרים בהר הלבנון, היזידים בהר סינג'אר). מדינות הלאום, ובמיוחד הרפובליקות הערביות, היו יציבות יחסית משום שרודנים שלטו בהן ביד ברזל. אולם הרודנים האלה לא רק הפעילו כוח גס כדי לבסס את שלטונם, אלא גם השתדלו להשיג לגיטימציה באמצעות גיבושן של אידיאולוגיות חברתיות (כמו הסוציאליזם הנאצריסטי שבמרכזו חלוקה מחדש של העושר במצרים) ושל אידיאולוגיות מדיניות (למשל, הפאן־ערביות) לצד חיזוק הרגש הלאומי. אחת הדרכים לחזק את הרגש הלאומי הייתה הניסיון להעניק לו שורשים היסטוריים. כך, למשל, ניסה שליט עיראק צדאם חוסיין ליצור את המיתוס שלפיו העם העיראקי הוא היורש של הבבלים. אולם מקורות הלגיטימציה ומנגנוני השליטה שפותחו במהלך השנים

לא עמדו במבחן של מחאת ההמונים ושל הטלטלה האזורית, ו"יצירות לאומיות" רבות מתפרקות בעת הנוכחית לרכיביהן הבסיסיים.

מגמות של גלובליזציה מואצת, קריסת ברית-המועצות, שהייתה גורם מייצב במערכת הבינלאומית, העמקת השסע בין השיעה לסונה בעולם הערבי ועלייתם של הארגונים הג'האדיסטיים-סלפיים, ובהם אל-קאעידה ודאע"ש, האיצו את התפוררותן של מדינות הלאום הערביות.

הפיגועים רבי הקורבנות שהתרחשו ב-11 בספטמבר 2001 על אדמת ארצות-הברית – לאחר רצף של פיגועי ראויה נגד מטרות אמריקניות במזרח התיכון ובאפריקה – היו נקודת מפנה בהתייחסות העולם המערבי בכלל וארצות-הברית בפרט לעובדה שמדינה כושלת היא לרוב בעיה בינלאומית, שכן היא הופכת ליצואנית של טרור בלתי מרוסן. בעקבות הפיגועים האלה הכריז נשיא ארצות-הברית, ג'ורג' בוש הבן, מלחמה נגד הטרור הגלובלי. בשלב הראשון פלשה ארצות-הברית לאפגניסטן, שהייתה ארץ מקלט לאל-קאעידה. כשנתיים מאוחר יותר (2003), בשל החשד שהמשטר העיראקי תומך בטרור העולמי ומחזיק בנשק להשמדה המונית, פלשה ארצות-הברית לעיראק. כיבוש עיראק, פירוק צבאה, הפלת שלטונו של צדאם חוסיין והנוכחות הצבאית והאזרחית של ארצות-הברית במדינה, שנמשכה שמונה שנים, הפכו את עיראק למדינה כושלת. תהליך התפרקותה של עיראק הגיע לשיאו עם השתלטות דאע"ש על חלקה הצפון-מערבי של המדינה והכרזתו על הקמת המדינה האסלאמית ביוני 2014. בעוד עיראק הולכת ומתפרקת החרף והעמיק השסע שבין הסונים לבין השיעים במדינה, ואילו הכורדים הקימו לעצמם אוטונומיה מורחבת המתפקדת למעשה כמדינה עצמאית.

כל השסעים שנחשפו בעיראק לאחר הפלת שלטונו של צדאם חוסיין היו קיימים עוד קודם לכן, אולם צדאם חוסיין הצליח לדכאם ולשמור על מראית עין של מדינה מלוכדת. יתר על כן, בימי צדאם חוסיין נחשבה עיראק למעצמה אזורית והייתה משקל-נגד לשאיפות ההתפשטות של איראן. בעקבות הפלתו של צדאם חוסיין איבדה עיראק את לכידותה המדומה ואת עוצמתה, ובכך נסללה דרכה של איראן להגברת השפעתה באזור. לכן ניתן לטעון שהפלתו של צדאם חוסיין באמצעות גורם חיצוני הייתה המאיץ לטלטלה הערבית. הדחתו של מי שנחשב למנהיג כל יכול, שהפיל את חיתתו על בני עמו ועל סביבתה של עיראק, עודדה רבים במדינות ערב להתארגן ולפעול כדי להפיל משטרים מדכאים במדינותיהם. אדישות המשטרים הערביים למצוקות החברתיות והכלכליות, השחיתות שפשתה בהם ואובדן המשענת האסטרטגית של ברית-המועצות – כל אלה היו בעוכרי אותם המשטרים ביום שבו יצאו ההמונים לרחובות הערים ולכיכרות.

הודות לתהליכי עומק שהבשילו במהלך השנים והודות לעלייתן של הרשתות החברתיות, שאיפשרו לארגן ולהפעיל המונים ביעילות ובמהירות, הפך אירוע מחאה

מקומי בעיר הבירה תוניס ללפיד שהצית את אש המחאה בכל תוניסיה. משם התפשטה המחאה לרחבי העולם הערבי. בתחילה לוותה המחאה המתפשטת בתקווה גדולה. זו התבטאה במונח "האביב הערבי", שניתן לגל המחאה ולתהפוכות שהתחוללו בעקבותיו, וששיקף את הציפייה לשינוי חברתי ופוליטי בחברות הערביות ולאיימוץ ערכים של חופש, של דמוקרטיה ושל שוויון זכויות. אך עד מהרה השתלטו על המחאה ההמונית בכיכרות וברחובות גורמים אסלאמיסטיים, שאין להם דבר וחצי דבר עם ערכים של חופש, של דמוקרטיה ושל שוויון זכויות, וכך הפך "האביב הערבי" לטלטלה האזורית, שסופה אינו נראה באופק. כאמור, לתהפוכות במרחב הערבי יש השלכות שחורגות הרבה מעבר לתחומי המזרח התיכון: אירופה מוצפת במיליוני פליטים, ונוצר משבר חמור שמעמיד במבחן עליון את איתנותו של האיחוד האירופי, מחריף העימות בין רוסיה לבין ארצות־הברית, וטרור, שמקורו במזרח התיכון, הפך לאיום חמור על מדינות המערב, כולל מדינות צפון אמריקה.

לא יהיה זה מוגזם להניח שבחמש השנים הבאות תחריף האי־יציבות במזרח התיכון, ומדינות שכיום עדיין מתפקדות במידה סבירה יהפכו אף הן לכושלות וזירה לעימותים הולכים ומחריפים. לכך יש, כמובן, השלכות מרחיקות לכת על כלכלת האזור. מלחמות אזרחים, טרור ומרי אזרחי מתמשך אינם מתכון טוב לצמיחה כלכלית ולשגשוג. העובדה הזאת משתקפת בתחזית של קרן המטבע הבינלאומית (IMF) למזרח התיכון ב־2016, והיא משתקפת בדוח של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), שבו נחשפים שיעורי האבטלה הגבוהים באזור, שכבר היום עומדים על פי שניים מהמוצע העולמי. מכה קשה נוספת ניחתה על כלכלות האזור בעקבות הצניחה הדרמטית במחירי הנפט מיותר מ־100 דולר לחבית לכ־35 דולר לחבית. בשלהי מאי 2016 אומנם שוב נרשמה עלייה במחיר הנפט עד כדי 50 דולר לחבית, אך הסיבות לכך – קובעים המומחים – הן מקומיות וזמניות: בעיקר שריפות ענק בקנדה, קריסת הכלכלה בוונצואלה ושבתות בניגריה. במילים אחרות: עידן הנפט הזול עדיין לא תם.

ככל שהמסגרות המדינתיות במזרח התיכון הלכו והתפוררו, כך עלו והתחזקו גופים לא־מדינתיים, בעיקר תנועות סוניות רדיקליות, שהבולטת שבהן היא המדינה האסלאמית. הגופים הלא־מדינתיים האלה מנצלים את הוואקום שנוצר בעקבות היחלשותו של השלטון המרכזי במדינות רבות כדי להתבסס ולשגשג. כמה מהם עברו תהליך התמסדות והפכו מגופים לא־מדינתיים לגופים מדינתיים למחצה ששולטים על שטחים ומעניקים לתושבים המתגוררים בהם לפחות חלק מהשירותים שמדינות מעניקות לאזרחיהן.

הגורמים הלא־מדינתיים מערערים על ההיגיון של מדינת הלאום הערבית ופועלים לעצב מחדש את המרחב. הם מוחקים גבולות קיימים ומקימים ישויות חדשות, למשל ח'ליפות אסלאמית סונית (המדינה האסלאמית) או מובלעות שיעיות עצמאיות

(חזבאללה בסוריה ובלבנון והח'ותים בתימן) שמסתייעות באיראן ונאמנות לה. את השיפור הצפוי בכלכלתה בעקבות השגתו של הסכם הגרעין ביולי 2015 עלולה איראן לנצל כדי לערער את יציבותם של המשטרים הסוניים הפרגמטיים באזור – ובראשם ערב הסעודית ומצרים – מה שצפוי לערער עוד יותר את היציבות האזורית.

במהלך העשורים האחרונים ניסתה המערכת הבינלאומית להתמודד עם תופעת המדינות הכושלות באמצעות מבצעי התערבות הומניטריים ומבצעים לשיקום מדינות, אך ברוב המקרים המבצעים האלה נכשלו, ומדינות כושלות לא הצליחו להשתקם ולהיחלץ ממצבן. דוגמה מצוינת לכך היא המאמץ הבינלאומי העצום שהושקע בשיקומה של סומליה – מאמץ שהסתיים בפיאסקו: קרב עקוב מדם בין כוחות הסיוע שבאו להציל את התושבים בסומליה מרעב לבין מקבלי הסיוע. ואכן מורכבותם של תהליכי השיקום מחייבת חשיבה ביקורתית ומעודכנת בנוגע להיגיון ההתערבות ולמאפייניה. כיום מתקשה הקהילה הבינלאומית לגבש הסכמות לשם התערבות נחושה ומחויבת שתזכה לתמיכתן של המעצמות ושל מועצת הביטחון של האו"ם ואשר תישען על שיתוף פעולה מקיף ואיכותי. אחת הסיבות לקושי הזה היא הלקחים שהופקו מהניסיון המר לשקם את סומליה. את כישלונה של הקהילה הבינלאומית מנצלים גורמים נטולי מנגנוני ריסון ושיקולים מדינתיים – ובכללם ארגונים סלפיים-ג'האדיסטיים – והתוצאה היא מלחמות וטרגדיות אנושיות בהיקפים שכמותם לא ידע המזרח התיכון זה מאות שנים. לתופעת המדינות הכושלות במזרח התיכון יש השפעה ישירה על מאפייני האיומים האזוריים שאיתם צריכה ישראל להתמודד. מטרת הספר הזה היא להציג את תמונת המציאות האזורית במזרח התיכון מהזווית של תופעת המדינה הכושלת, לעמוד על הסיבות ועל המאפיינים לתופעה הזאת ולהתפשטותה במרחב ולהעריך את משמעויותיה ואת השלכותיה בהקשר האזורי והבינלאומי בכלל ובהקשר של ישראל בפרט. בספר נעשה גם מאמץ להצביע על כיווני חשיבה ופעולה להתמודדות משופרת עם האתגר שמציבות המדינות הכושלות.

כדי להבין כיצד האיצה הטלטלה הערבית את תהליכי הידרדרותן של מדינות ערביות מתפקדות למדינות כושלות ואת השלכות של התהליכים האלה על המערכת האזורית והבינלאומית נפתח בהצגתה של תופעת המדינה הכושלת ובסקירת הספרות התיאורטית העוסקת בתחום הזה. בהמשך נעמוד על מהותה של תופעת המדינה הכושלת ועל עליית כוחן של הישויות הלא-מדינתיות – שתי תופעות שמשולבות זו בזו. ננסה להבהיר מדוע מדינות כושלות מסכנות את סביבתן הקרובה והרחוקה ונציג את מנגנוני ההתערבות הבינלאומית באזורי אסון הומניטריים ובמדינות כושלות. לאחר מכן נבחן את האתגרים המודיעיניים והאקדמיים הכרוכים בחקר המדינות הכושלות והטלטלה האזורית, נתמקד בבעיות המתודולוגיות והקונספטואליות ונמליץ על שינויים אפשריים לשיפור יכולות האיסוף והמחקר בהקשרים האלה.

פרק נרחב במיוחד בספר מוקדש לתהליך שבו מדינות ערביות הפכו בזו אחר זו למדינות כושלות. אנחנו מנתחים את הסיבות לתופעה הזאת, ששורשיה נעוצים באי־היציבות המבנית הכרונית שאיפיינה את רוב מדינות ערב עוד לפני "האביב הערבי" ובהצלחת הארגונים הפונדמנטליסטיים להקים לעצמם תשתית ארגונית נרחבת כבר בשנים שבהן המפלגות הלאומיות הערביות שלטו בכיפה.

לכל אחת ממדינות ערב במרחב יוקדש פרק, ובמסגרתו נתמקד במה שהתרחש באותה המדינה מאז החלה הטלטלה הערבית. כל מקרה יתואר וינותח על פי הפרמטרים הייחודיים שלו, וייעשה ניסיון להעריך את המגמות לעתיד בהתבסס על התשתית המושגית והתיאורטית של תופעת המדינה הכושלת. ההתייחסות למדינות בפרק הזה חולקה לשלוש קבוצות, בהתאם למעגלי הקרבה שלהן לישראל. הפרק העוסק ברשות הפלסטינית רחב ומקיף יותר מהפרקים האחרים בשל החשיבות הרבה שאנחנו מייחסים לצורך לזהות את פוטנציאל הכישלון המדינתי שלה כבר עכשיו, עוד לפני שנחתם הסכם מדיני מקיף בינה לבין ישראל. בשלב הזה עדיין ניתן להוביל תהליכים שיקטינו את הסכנה שהמדינה שתקום לצד ישראל – אם אכן תקום – תהיה כושלת. לפני פרק הסיכום של הספר אנחנו עוסקים בהשלכות האסטרטגיות שיש להתפשטות התופעה של המדינה הכושלת במרחב שבו שוכנת ישראל. ננסה לאפיין את הסיכונים ואת ההזדמנויות שנוצרו בעקבות הטלטלה הערבית ובעקבות האצת התהליכים ההופכים מדינות ערביות מתפקדות למדינות כושלות. כמו כן נשרטט קווים כלליים למדיניות שתסייע להתמודד עם האתגרים הנובעים מחיים במרחב של מדינות כושלות.

פרק ראשון

תופעת המדינה הכושלת - היבטים תיאורטיים ומבט כולל

מהי מדינה כושלת

הספרות המקצועית בנושא המדינות הכושלות התפתחה מאוד בעשורים האחרונים. לצד כתבי עת ייחודיים המתמקדים בסוגיות הכרוכות במדינה הכושלת התפרסמו גם ספרים ומחקרים רבים, והוקמו גופי מחקר ייעודיים בארגוני ביון, כמו ה־סי־איי־אי (CIA), ובגופים בינלאומיים מובילים, כמו הבנק העולמי. לצד התפתחות הידע בתחום התפתחה גם ההמשגה. כיום מקובלים בספרות המקצועית כמה מושגים לתיאור מצבה של מדינה כושלת – מושגים המשקפים במידה מסוימת את מהות הוויכוח בין החוקרים בנוגע לתופעה. לצד המושג המקובל "מדינה כושלת" (Failed State)¹ מוכרים גם מושגים נוספים כמו "מדינה שברירית" (Fragile State)², "מדינה קורסת" (Collapsed State), "כישלון מדינתי" (State Failing) ו"מדינה במשבר" (Crisis State)³. מונח דומה שנמצא בשימושה של ממשלת בריטניה הוא "מדינה שברירית כתוצאה מקונפליקט" (Fragile and Conflict-Affected)⁴.

העובדה שתופעת המדינה הכושלת מתוארת באמצעות מושגים שונים אינה הקושי היחיד. ישנם גם קשיים אנליטיים ומתודולוגיים בנוגע לאופן שבו ניתן וצריך למדוד את מאפייני הכישלון המדינתי ובנוגע לדרך שבה יש להבחין בין הסיבות לכישלון של מדינות לבין תוצאותיו של התהליך הזה. דיוויד ריילי כותב שיש דרגות שונות של כשל מדינתי וכי נהוג לסווג מדינות כושלות בהתאם לרמת הכשל שלהן, אך גם הוא מדגיש כי לא ניתן להתעלם מהקושי התיאורטי והמתודולוגי הכרוך בהבחנה בין הסיבות להיווצרותן של מדינות כושלות לבין ההשלכות הנובעות מקיומן של מדינות כאלה.⁵ צ'רלס קול מרחיק לכת עוד יותר מריילי בהסתייגותו מהמונח "מדינה כושלת" וכותב כי מדובר במושג מאוד רחב וכללי שחל על מגוון רחב מאוד ושונה מאוד של מדינות. לטענתו, עצם השימוש במושג "מדינה כושלת" מכניס לקטגוריה אחת מדינות בדרגות שונות לחלוטין של כשל. כדי להמחיש את האבסורד מציין קול שהן קולומביה והן סומליה מוגדרות "מדינות כושלות", אף שיש הבדל גדול במידת הכשל של כל אחת מהמדינות האלה. לדברי קול, השימוש במושג הפך לשגור מדי במדיניות החוץ

של ארצות-הברית ושל מדינות חשובות אחרות בקהילה הבינלאומית, ומאחר שמדובר במושג כוללני מאוד ובשל הניסיון לייחס לו משמעות אוניברסלית, המושפעת גם מנטייה אתנוצנטרית ופטרונית משהו, מתקשה הקהילה הבינלאומית למצוא ולהתאים פתרונות מתאימים למדינות השונות. השימוש במושג הכוללני מטשטש את הייחודיות של כל מקרה ומוביל לסטנדרטיזציה של מענים, אף שמתברר שוב ושוב שהמענים הסטנדרטיים אינם רלוונטיים.⁶

בספר הזה העדפנו להשתמש במושג "מדינה כושלת" משני טעמים עיקריים:

1. חומרת התופעה והשלכותיה הגיאופוליטיות בהקשר של המדינות במרחב הערבי בעקבות הטלטלה האזורית.

2. המושג "מדינות שבריריות" רחב מדי וכולל מגוון רחב של מדינות, ובהן מדינות שדרגת הכישלון שלהן נמוכה ביותר. בין המדינות המוגדרות "שבריריות" נכללות גם מדינות מתקדמות ומתוקנות. הסיבה לכך היא שהמושג "מדינות שבריריות" משקף גישה המדגישה תקינות פוליטית, והוא עלול לטשטש את מהות הבעיה והאתגר. כדי להציג את הנושא ולהבהיר את התופעה בחרנו לפתוח בהגדרת המושג "מדינה כושלת", אף שבהמשך אנחנו מתייחסים גם למושגים האחרים. "מדינה כושלת" היא ההגדרה הרחבה ביותר המכילה גם את ההגדרות האחרות. מדינה מוגדרת "כושלת" כאשר היא מפגינה יכולת מועטה או אף אפסית לספק לאזרחיה ביטחון אנושי (בהתאם להגדרת האו"ם).⁷ מדינה כושלת מתאפיינת בכושר משילות ירוד של השלטון המרכזי כתוצאה מחולשתו. שלטון חלש הוא שלטון שהלגיטימיות שלו מוגבלת או שכלל אינה קיימת ואשר אינו נהנה ממונופול על ההפעלה של אמצעי האכיפה (הכוח). לפי צ'רלס קול, מדינה הופכת לכושלת כשמוסדותיה וסמכויותיה כלפי פנים וחוץ נחלו כישלון חרוץ, כלומר קרסו.⁸

ההגדרות השונות המוכרות בספרות יונקות את הגיוןן מההבנות הקיימות בנוגע למדינות מתפקדות, ולכן חשוב להבהיר גם את ההגדרה של מדינה מתפקדת, כדי שתשמש נקודת ייחוס לדיון בתופעת המדינה הכושלת. מדינה מתפקדת פועלת מכוחו של הגיוןן מדינתי (stateness)⁹ ומפגינה משילות. המושג "משילות" משקף את איכות התפקוד של מוסדות המדינה ואת מידת הקפדתם על אכיפת חוקים ורגולציות באופן המאפשר למדינה לממש את ריבונותה, לאכוף את סמכויותיה, לספק ביטחון (פנימי וחיצוני), חוק וסדר, בריאות וחינוך ולתפעל משק יעיל. מדינה כושלת אינה מסוגלת לספק את השירותים הבסיסיים האלה.

תנאי הכרחי למימוש משילות בחברות דמוקרטיות הוא לגיטימיות. בהיעדר לגיטימיות, הנובעת מאמון העם במוסדות ובהנהגה, לא ניתן להשיג משילות. הסיבה: משילות מחייבת פעמים רבות להגדיר מטרות ולהפעיל אמצעים הפוגעים בזכויות האזרחים, בחירויותיהם ובאיכות חייהם. פגיעות כאלה מחייבות את הסכמת האזרחים –

מראש או בדיעבד. במדינות טוטליטריות ניתן לשלוט גם ללא אמון הציבור באמצעות הפעלה של אמצעי כפייה, דיכוי ועריצות. שלטון דיקטטורי מעורר תסכול וניכור, ואלה מתורגמים – ברגע שמתאפשר – למחאה, להתנגדות ולאלימות של קבוצות חברתיות החשות שהן מנושלות ומורחקות ממרכזי הכוח וההשפעה.

במרבית המקרים, מנהיגי מדינות כושלות הם אוטוריטרים ולכן מתעלמים מדרישות של אזרחים לזכות בחירויות בסיסיות כמו חופש הביטוי וחופש ההתארגנות ומסתפקים במקום זאת בניסיון לבסס את הלגיטימיות שלהם באמצעות מתן מענה לצורכי הקיום. לעיתים הם פועלים כדי לשפר את רמת החיים הכללית במדינה. כל עוד הם אינם מוטרדים מאיומים ומאתגרים חיצוניים, המבנה השלטוני נותר יציב.

כשמדובר במדינה המורכבת מקבוצות רבות שאינן מצליחות ליצור לעצמן זהות לאומית אחת, עשוי שלטון רודני להיות הדבק שמונע את התפרקות המדינה ומבטיח שליטה אפקטיבית בכל שטחיה. רוב משאביהם ומאמצייהם של מנהיגים כאלה נתונים להישרדות ולמאבק בהתנגדות מבית לשלטונם. מדינות טוטליטריות כאלה נוטות להיות כושלות, שכן לרוב הן מושחתות מאוד, והשלטון בהן משתף לא פעם פעולה עם ארגוני טרור ופשע כדי לשפר את סיכוייו לשרוד. השלטון מנצל את יכולתם של ארגוני הטרור והפשע להפחיד את האוכלוסייה ולנקוט נגדה אלימות בלתי מרוסנת, ואילו ארגוני הטרור והפשע מפיקים טובות הנאה כלכליות גדולות מקרבתם לשלטונות.¹⁰ ויליאם זרטמן (Zartman) בחן בספרו את תופעת המדינה הכושלת, שבה הוא רואה סיכון ואתגר למערכת הבינלאומית. לטענתו, יש לתופעה שני ממדים: ממד מוסדי־ממשלי וממד חברתי.¹¹ שני הממדים אחוזים זה בזה: בממד החברתי מאבד השלטון את הלגיטימציה שלו, ובממד המוסדי־ממשלי הוא מאבד את יכולתו לתפקד ולמשול. כתוצאה מכך מתמוטטים החוק והסדר הפוליטי במדינה – מה שמאפשר לגורמים אחרים (לרוב מתחרים ויריבים) לנסות לתפוס את השלטון או נתחים ממנו.

מדינה בתהליך קריסה מתאפיינת בשיתוק של מוקדי קבלת ההחלטות ובהתפוררות של הלכידות החברתית. המדינה אינה מסוגלת לקיים מרות ביטחונית ושלטונית בשטחה הריבוני. בתנאים כאלה מפסיקה המדינה, בעיני אוכלוסייתה, להיות גורם רלוונטי בהיבטים הסוציו־כלכליים: התושבים כבר אינם מצפים לקבל ממנה שירותים בסיסיים, שכן המדינה איבדה את יכולתה להעניק אותם. במדינה כושלת קורסים אפוא בעת ובעונה אחת הן השלטון והן התשתיות האזרחיות.

אחת ההבחנות החשובות של זרטמן נוגעת לתהליך שבו מדינה הופכת לכושלת. לטענתו, מדובר לרוב בתהליך הדרגתי וממושך ולא באירוע פתאומי שמתרחש באבחת חרב, למשל בעקבות הפיכה פתאומית או מרד. עוד כותב זרטמן שמדינות הלוקות בפרגמנטציה פנימית (בעיקר נוכח פוליטיקה של זהויות – דתית, אתנית, עדתית וכדומה), ובה בעת מתאפיינות במוסדות חלשים ואף לא מתפקדים, עלולות להפוך

למדינות כושלות. במדינות כאלה הולך ומחריף הכישלון המדינתי בסוג של מעגל קסמים: חולשת המוסדות מגבירה את הפרגמנטציה, ואילו זו מחלישה עוד יותר את המוסדות ואת הלגיטימציה שלהם. מעגל קסמים כזה – באופן פרדוקסלי – עלול לתרום דווקא לחיזוק משטרים אוטוריטריים, גם אם הם סובלים מכישלון כרוני. מייקל הדסון בחן את יציבותן ואת חוזקן של מדינות על פני רצף שבין מדינות שבריריות למדינות יציבות ודינמיות על בסיס שני משתנים: מידת הפרגמנטציה הפוליטית (שבאה לידי ביטוי בפוליטיקה של זהויות) ומידת האפקטיביות השלטונית. כמו זרטמן גם הוא הגיע למסקנה כי כאשר האפקטיביות נמוכה והפרגמנטציה גבוהה, ישנה סכנה ממשית ליציבות המדינה.¹²

לוח 1: המודל של הדסון לסיווג מדינות שבריריות¹³

פרגמנטציה פוליטית רבה	פרגמנטציה פוליטית מועטה	
מדינות שבריריות אך יציבות. דוגמאות: ערב הסעודית וסוריה (לפני 2011)	מדינות לא שבריריות ויציבות. דוגמאות: סין וצ'ילה	אפקטיביות שלטונית גבוהה
מדינות שבריריות ולא יציבות. דוגמאות: ניגריה, סומליה, הרשות הפלסטינית, לוב, עיראק וסוריה (שלוש האחרונות אחרי 2011)	מדינות שבריריות בסיכון נמוך. דוגמאות: ארמניה, בנגלדש וטנזניה	אפקטיביות שלטונית נמוכה

גוז'נסקי וקוליק כותבים כי כישלון מדינתי משתרע על רצף בין שני מצבים בסיסיים: המצב האחד הוא משבר שהולך ומחריף (Crisis State/Failing State) והמצב האחר הוא קריסה (Collapsed State/Failed State) שהיא שיאו של המשבר. המצב הראשון מאפיין מדינות שבהן מוסדות השלטון אינם מסוגלים למנוע משבר פנימי ואף תורמים להחרפתו באמצעות מדיניות היוצרת אי־שוויון חברתי, כלכלי ופוליטי קיצוני בין אזרחי המדינה. מדינות כאלה מתאפיינות ברמות נמוכות של פיתוח אנושי וחברתי, ביכולת משילות נמוכה ובסכסוכים פנימיים המפחיתים את יכולתו של השלטון המרכזי לספק שירותים בסיסיים וביטחון לאזרחים. דוגמאות למדינות כאלה הן עיראק, לבנון והרשות הפלסטינית. קריסה היא המצב הקיצוני ביותר של כישלון מדינתי – התוצאה הסופית של המשבר. במצב כזה מוסדות השלטון המרכזי אינם מסוגלים להבטיח את התנאים ההכרחיים לקיומה של המדינה: להבטיח בידיהם את המונופול על הפעלת הכוח ולכפות חוק וסדר – ולו מינימליים. סוריה, לוב ותימן הן דוגמאות למדינות שבהן השלטון אינו יכול לספק ביטחון ושירותים בסיסיים לאזרחים וכן הוא אינו מסוגל לשלוט באופן אפקטיבי בשטח המדינה.

לכל המדינות הכושלות יש שלושה מאפיינים בולטים משותפים: ממשל חלש ונעדר לגיטימציה, עוני עמוק וקונפליקט פנימי מתמשך. באחד האינדקסים החשובים למדינות כושלות מוגדרות 33 מדינות "שבריריות" או "נמצאות בתהליך קריסה מתקדם"¹⁴. המדינות הכושלות ביותר מביניהן הן בעלות רוב מוסלמי השוכנות באפריקה (בתת-סהרה) ובמזרח התיכון. המדד הוא מ-2014, וסביר להניח שהמדד של 2015 יכלול יותר מדינות ערביות במקומות יותר גבוהים בסולם הכישלון המדינתי.

כ-200 מדינות יש כיום בעולם, ורבות מהן מצויות על הרצף המייצג דרגות שונות של כישלון מדינתי. מידת הכישלון נקבעת על פי עוצמת האיומים והאתגרים מבית ומחוץ ועל פי התפקוד של מוסדות המדינה. פוקוימה (Fukuyama) מכנה את השילוב הזה של איומים ושל רמת התפקוד השלטוני בשם "איכות מדינתית"¹⁵. ככל שרמת התפקוד של מוסדות המדינה נמוכה יותר וככל שרמת הלגיטימציה שמעניק הציבור למוסדות ולשלטון נמוכה יותר וככל שהמצוקה ועוצמת הקונפליקטים מבית ומחוץ גבוהות יותר, כך מידרדר מיקומה של המדינה על פני הציר המייצג את רמת הכישלון המדינתי. וככל שהמדינה מצויה קרוב יותר לקצה השלילי של ציר הכישלון, כך גדל פוטנציאל ההתפשטות וההשתלטות של גורמים לא-מדינתיים ואחרים שרוצים להיות אלטרנטיבה למדינה. לרוב יהיו אלה קבוצות כוח שונות המאופיינות באידיאולוגיה מהפכנית, דתית וקיצונית שינסו לתפוס את השלטון או לפחות להשפיע עליו ולעצב אותו באמצעים אלימים. לעיתים נעזרים הגורמים האלה, החותרים לתפוס את השלטון, בפטרונים חיצוניים. התערבות חיצונית כזאת מחישה בדרך כלל את ההידרדרות של המדינה בציר הכישלון המדינתי לעבר קריסה מוחלטת.¹⁶ לוח 2 מציג שילוב בין ההבחנות של פוקוימה לבין הניתוח של גוז'נסקי וקוליק.

לוח 2: הקשר בין איכות מדינתית ועוצמת הקונפליקט הפנימי לבין מעורבות של גורמים זרים

רמת התפקוד של מוסדות המדינה ורמת הלגיטימיות		עוצמת הקונפליקטים הפנימיים
נמוכה	גבוהה	
<p>כישלון מדינתי חמור: פוטנציאל גבוה מאוד להשתלטות גורמים לא-מדינתיים</p> <p>דוגמאות: סוריה, לוב, תימן, עיראק, סומליה, דרום-סודאן, אפגניסטן והרשות הפלסטינית (אם כי בדרגת חומרה פחותה מהאחרות)</p>	<p>מצב נשלט: פוטנציאל נמוך להתערבות גורמים חיצוניים</p> <p>דוגמאות: מצרים וטורקיה</p>	<p>גבוהה</p>
<p>מדינה בתפקוד נמוך – פוטנציאל לא גבוה להתערבות חיצונית</p> <p>דוגמה: מזרח-תימור</p>	<p>ממשל יציב שמממש את ריבונותו: אין התערבות של גורמים חיצוניים</p> <p>דוגמה: ערב הסעודית</p>	<p>נמוכה</p>

מאפיין בולט נוסף של מדינות כושלות הוא פילוג אתני ודתי והיעדר אתוס לאומי מלכד. דוגמה מובהקת לכך ניתן למצוא באפגניסטן שהיא מדינה רב־לאומית הכוללת קבוצות אתניות רבות. העובדה שהקבוצות האלה הוכרחו לחיות זו לצד זו במסגרת מדינית אחת יצרה ביניהן חיכוכים וסכסוכים תמידיים שהפכו את המדינה לשדה קטל של מיליציות חמושות הנלחמות זו בזו ללא הרף, אף שלכולן יש מכנה משותף: דת האסלאם. סוריה, עיראק, לוב ולבנון הן דוגמאות דומות. כל אחת מהמדינות האלה מפולגת בין קבוצות אתניות, עדתיות או דתיות שונות ונעדרות אתוס לאומי מלכד. גם הפלסטינים מפוצלים – בין הגדה המערבית לרצועת עזה – אך במקרה הזה לא מדובר בפיצול אתני או עדתי או דתי, אלא בפיצול פוליטי שיש לו רקע של אידיאולוגיה דתית: תנועת החמאס שהשתלטה על הרצועה רוצה – בשלב הראשון – להשתלט גם על הגדה המערבית.

מדינות כושלות בגלל פיצול אתני ודתי אינן ייחודיות רק למזרח התיכון ולאפריקה. דוגמה מובהקת לכך היא אוקראינה שמורכבת משידוך שכפו הסובייטים בין המחוזות המזרחיים של המדינה, שבהם יש רוב רוסי, לבין המחוזות המערביים, שבהם יש רוב אוקראיני.¹⁷ במשך עשרות השנים שבהן הייתה המדינה מאוחדת במסגרת הגוש הסובייטי לא התגבש אתוס לאומי משותף, והמרכיבים האתניים השונים במדינה שמרו על ייחודם. כאשר התפרקה ברית־המועצות, החל גם תהליך התפרקותה של אוקראינה, ששיאו מלחמת האזרחים שעדיין לא רואים את סופה. כיום, בעקבות כינונה של הפסקת אש שברירית, מפוצלת למעשה אוקראינה בין המזרח שרוצה להסתפח לרוסיה לבין המערב שרוצה להיות חלק מהאיחוד האירופי. כפי שהדברים נראים כעת, קלושים הסיכויים שאוקראינה תחזור אי פעם להיות מדינה מאוחדת. האם מדינה רב־לאומית בהכרח מועדת יותר להפוך למדינה כושלת? ישנם חוקרים שאכן טוענים כך. למשל בנג'מין מילר כותב כי היעדר מתאם בין לאום למדינה (הוא מכנה זאת State-to-nation imbalance) הוא גורם מרכזי לאי־יציבות אזורית ולסכסוכים פנימיים ואזוריים.¹⁸ זה נכון במיוחד אם הלאומים השונים או הקבוצות האתניות השונות שואפים לעצמאות או רואים את עצמם שייכים למדינה שכנה. לעומת זאת מדינה שבה מתקיים מתאם בין לאום לטריטוריה היא מלכתחילה יציבה יותר. היא יציבה שבעתיים אם נוסף על כך גבולותיה אינם שנויים במחלוקת, מוסדותיה השלטוניים יציבים, ובידיה מונופול על הפעלת הכוח.

סכסוך פנימי בתוך מדינה רב־לאומית "מזמין" לרוב התערבות של גורמי חוץ, ובהם מדינות שכנות ומעצמות. דוגמאות מצוינות לכך הן סוריה, עיראק, לוב ותימן. יתר על כן, כישלון מדינתי נוטה לעיתים לחלחל ממדינה למדינה. זה עלול לקרות בגלל התרופפות הפיקוח על הגבולות או משום שמשני עברי הגבול מצויות קבוצות

אתניות או דתיות זהות.¹⁹ זה קורה, למשל, בעיראק ובסוריה, שם פועלים, בין היתר, הכורדים והמדינה האסלאמית משני צידי הגבול.

בוסניה היא דוגמה נוספת למדינה רב־אתנית שהפכה למדינה כושלת בעקבות מלחמת אזרחים אכזרית בין הקבוצות האתניות השונות שמרכיבות אותה. גם לאחר שהתערבות חיצונית (של האמריקנים ושל האירופים) כפתה הפסקת אש, ממשיך הפיצול האתני להיות מקור לקונפליקטים. החוקר לואניס ארמקולס (Loannis Armakolas)²⁰ מדגיש שתהליך האינטגרציה והפיוס במדינה, שנכפה מבחוץ, נותר שברירי, מה גם שהצל של מאורעות העבר מעיב על תהליך השיקום ועל חיזוק המוסדות הפוליטיים. יש מי שסוברים כי שילוב בוסניה באיחוד האירופי (היא הגישה את מועמדותה בפברואר 2016) יעמעם את הניגודים בין הקבוצות האתניות המרכיבות אותה. באוקראינה, למשל, זה לא הצליח, והמיעוט הרוסי ראה בהגשת המועמדות להצטרפות לאיחוד האירופי (ב־2013) איום ולא סיכוי ואף החריף את המרי שלו. נראה שגם בבוסניה לא תצליח "השמיכה" האירופית לכסות על המחלוקות העמוקות בין שלושת הלאומים המרכיבים את המדינה (סרבים שהם נוצרים אורתודוקסים, קרואטים שהם קתולים ובוסניאקים שהם מוסלמים). נכזבה גם התקווה שרפורמות מבניות, טכניות במהותן, יוכלו לשפר את הפוליטיקה הבוסנית ולייצבה. בהסכם דייטון, ששם קץ למלחמת האזרחים בבוסניה, נקבע מנגנון מורכב מאוד למתן ייצוג לכל המרכיבים האתניים במדינה, אך התוצאה הייתה למעשה הקמת שלוש ישויות נפרדות שלא ממש "נדבקות" ביחד לכלל מדינה אחת. באחרונה שוב החריפה המחלוקת האתנית בין המיעוט הקרואטי בבוסניה לבין הרוב המוסלמי. המיעוט הקרואטי מבקש להתנתק למעשה מבוסניה באמצעות כינונה של אוטונומיה נרחבת, כמו האוטונומיה שקיבל המיעוט הסרבי (הסרבים בבוסניה חיים למעשה במסגרת מדינית נפרדת שנקראת רפובליקת סרפסקה).

הדוגמה של בוסניה כמו גם הדוגמאות של אוקראינה ואף זו של עיראק מעידות כי ניסיונות לרפורמות פוליטיות, שתכליתן חלוקה הוגנת יותר של המשאבים ושל הייצוג כדי לבסס לגיטימציה למשטר, נועדו לכישלון בהיעדר תשתית תרבותית ונורמטיבית מתאימה. יתרה מזאת, ניסיונות כאלה אף עלולים להחריף את האי־יציבות ואת האלימות.²¹

מדינות כושלות אינן תופעה ייחודית למרחב גיאוגרפי או תרבותי מסוים, אם כי במרחבים גיאוגרפיים ותרבותיים מסוימים (כמו אפריקה והמזרח התיכון) הן תופעה שכיחה יותר. מפת המדינות הכושלות הולכת ומתרחבת – בין היתר בשל הטלטלה האזורית. ממדד המדינות השבריריות (Fragile States Index ובקיצור: FFI) של הקרן למען השלום (Fund for Peace ובקיצור: FFP) ניתן לעמוד על רמת הפגיעות של כל מדינה וללמוד מהו הסיכון שלה להפוך למדינה כושלת.²² הקריטריונים שלפיהם גובש המדד הם כלכליים, חברתיים ופוליטיים. מדינות כושלות – כך כותבים מחברי

המדד - מסוכנות לא רק לעצמן, אלא גם לסביבתן הקרובה ובמקרים מסוימים גם לסביבתן הרחוקה. לכן - לטענת המחברים - יש לראות בכל מדינה כושלת בעיה של העולם כולו.

הקריטריונים שמשמשים לקביעת מקומה של כל מדינה במדד המדינות הכושלות הם למעשה מעין תמרורי אזהרה לזיהוי מוקדם של תהליכי כשל מדינתי. ויליאם זרטמן מדגיש בספרו את חשיבותם של תמרורי האזהרה האלה וכותב כי ניתן לנצל אותם כדי לתת בעוד מועד "תרופה מקדימה": סיוע בינלאומי להחזרת המדינה המידרדרת למסלול תקין. לטענת זרטמן, אחד מתמרורי האזהרה החשובים הוא היחלשות השלטון המרכזי והתחזקותם של גורמי כוח רבים שנוגסים בסמכותו. שלב נוסף בהידרדרות הוא כשסוכני המדינה - גורמי הכוח הפועלים מטעמה - מתחילים לקחת את החוק לידיהם ולעשות ככל העולה על רוחם.²³

אחד הסממנים הבולטים של היחלשות השלטון המרכזי הוא אי-יכולתו לאכוף את סמכותו בשטחי הספר ובגבולות. לתוך הוואקום השלטוני הזה נכנסים גורמי טרור שנלחמים בינם לבין עצמם ובשלטון המרכזי, והתוצאה היא לעיתים פגיעה קשה באוכלוסייה האזרחית והגירה המונית שלה למקומות בטוחים יותר. כך הופכת מדינה כושלת מבעיה מקומית לבעיה כלל-עולמית: הטרור לעולם אינו נשאר רק בגבולות המדינה הכושלת, וגם המוני הפליטים הנמלטים מתפזרים בסופו של דבר במדינות רבות. במילים אחרות: כל מדינה כושלת פוגעת למעשה בסדר העולמי במידה כזו או אחרת.²⁴

דיוויד ריילי טוען שהגלובליזציה - במיוחד בשני העשורים האחרונים - תורמת תרומה של ממש להידרדרותן של מדינות עולם שלישי במדד התפקוד עד לדרגה הנמוכה ביותר של מדינות כושלות. וכך הוא מנמק את טענתו: בגלל הגלובליזציה יודעים היטב תושבי העולם השלישי כיצד חיים בעולם הראשון ודורשים מממשלותיהם לספק להם את מה שהם רואים בסמארטפונים, במחשבים הניידים ובטלוויזיה: זכויות אדם, ביטחון, כלכלה משגשגת, חינוך, תשתיות מתקדמות וכדומה. משטרים בעולם השלישי שאינם מסוגלים לספק זאת מאבדים לגיטימציה ונתקלים במרי הולך ומחריף. כדי לשרוד מגבירים המשטרים האלה את צעדי הדיכוי, ומכאן קצרה הדרך להידרדרות למעמד של מדינה כושלת.²⁵

מדינות כושלות מתאפיינות גם בשחיתות רבה: השליטים ומקורביהם הופכים לעשירים יותר ויותר, ואילו האזרחים הופכים לעניים יותר ולמנוצלים יותר. חמור מכך: הביטחון האישי לא קיים למעשה במדינות הכושלות, וחייהם של האזרחים הופכים להפקר. כתוצאה מחוסר יכולתה של המדינה לספק לאזרחים צרכים בסיסיים, צומחים ארגונים וגופים שלוקחים על עצמם חלק מתפקידי המדינה. אולם מדובר בגופים

בעלי אינטרסים – כלכליים, פוליטיים, דתיים וכדומה – שאומנם נותנים שירותים לאזרחים, אך בראש ובראשונה דואגים לאינטרסים של עצמם.²⁶

הקריטריונים לזיהוי מדינה כושלת נחלקים לשניים: פנימיים וחיצוניים. את הקריטריונים הפנימיים ניתן לסווג לשלוש קטגוריות משנה עיקריות: דמוגרפיה, כלכלה ומבנה. לאחר חמש שנות טלטלה במזרח התיכון, שבהן התפרקו מדינות לאום, נרשמה ירידה דרמטית ביכולת של מדינות לספק ביטחון לאזרחיהן, התרחבו אזורי הספר, וחדרו אליהם גורמי ג'האד רדיקליים, ניתן לקבוע שמשקלם של הגורמים החיצוניים עולה כיום על משקלם של הגורמים הפנימיים. יש לשים לב שכמה מהקריטריונים מוגדרים פנימיים, אך למעשה הם חיצוניים. הכוונה היא, למשל, לבריחה של מיליוני פליטים סורים למדינות שכנות, ובהן לירדן וללבנון. המיליונים ברחו בעיקר מסיבות פנימיות, אך הפכו לגורם מערער יציבות חיצוני במדינות שאליהן הם הגיעו.²⁷

בין הקריטריונים השונים קיימות זיקות והשפעות הדדיות שמעצמות את תהליכי ההתפוררות והקריסה של המדינות. עיראק היא דוגמה עכשווית בולטת לתהליכים כאלה. השסעים ההיסטוריים העמוקים בין הסונים לבין השיעים משפיעים על מידת הלגיטימציה של השלטון המרכזי ועל איכות תפקודו. חולשת השלטון המרכזי באה לידי ביטוי, בין היתר, באיכויות הירודות של הצבא, שאנשיו מפגינים רמות נמוכות מאוד של משמעת ושל מחויבות. התוצאה היא היחלשות האחיזה השלטונית של המדינה באזורים המרוחקים מהבירה – מה שמקל על התבססותה של המדינה האסלאמית בשטחים נרחבים בצפון-מערב עיראק. המדינה האסלאמית מבססת את אחיזתה בשטח באמצעות הטלת אימה על האוכלוסייה המקומית ובאמצעות ניצול העוינות של האוכלוסייה הסונית כלפי השלטון המרכזי השיעי.

התבססות המדינה האסלאמית ושלטון הטרור שהיא הנהיגה גורמים לבריחה המונית של אוכלוסייה אזרחית. הפליטים – כפי שכבר הודגש – הם גורם מערער יציבות. לא כולם בורחים אל מחוץ לגבולות עיראק. רבים מהם עוברים למחוזות אחרים במדינה והופכים למעמסה אדירה על השלטון המרכזי ומחלישים אותו עוד יותר – מה שמאיץ תהליכי התפוררות וקריסה.²⁸ את המצב הזה מנצלות קבוצות אתניות אחרות, כמו הכורדים. אלה הקימו לעצמם ישות אוטונומית בעיראק לפני הטלטלה האזורית, אך ניצלו את שעת הכושר כדי להרחיבה ולהשתלט על משאבים כלכליים חיוניים – מה שמחליש עוד יותר את השלטון המרכזי ואת מוסדות המדינה – וחוזר חלילה. מדובר למעשה בתהליך מעגלי אלים והרסני שהולך ומתרחב, הולך ומתעצם.

מדינות כושלות וסביבתן הקרובה והרחוקה

מעבר להשפעה המיידית שיש למדינות כושלות על אזרחיהן – במיוחד על ביטחונם האישי – הן הופכות קרקע פורייה להתבססותם של ארגוני טרור ופשע הפועלים בהן

באין מפריע. הארגונים האלה מצליחים לבסס את אחיזתם בשטח בשל היעדר שלטון מרכזי המתפקד ביעילות ומבטיח לעצמו מונופול על הפעלת הכוח. במציאות כזאת הופכים גבולות המדינה לפרוצים ולחדירים – מה שמאפשר לארגוני הטרור להרחיב את אזורי השליטה שלהם. מדינות כושלות הופכות למעשה למדינות מקלט בעבור טרוריסטים ולכן גם אבן שואבת לארגוני טרור מכל מיני סוגים ומינים. נוסף על כך מספקת המדינה הכושלת גם מאגר של פעילים פוטנציאליים לארגוני הטרור השונים, שכן אזרחים של מדינות כושלות נוטים – יותר מאזרחיהן של מדינות אחרות – להצטרף לשורותיהם של ארגונים כאלה.

דיוויד ריילי כותב שתופעת המדינה הכושלת אינה צפויה להיעלם מהזירה הבינלאומית בעתיד הנראה לעין וכי ההתנגשות בין המדינות המבוססות והמתפקדות לבין המדינות הכושלות היא בלתי נמנעת.²⁹ אחת הסיבות שבגללן ההתנגשות בלתי נמנעת היא האיום הביטחוני שמשקף מהמדינות הכושלות. בשטחן ומשטחן פועלים ארגוני טרור שמצליחים "ליצא" טרור למדינות מבוססות ומתפקדות, גם כשאלה אין גבולות משותפים עם אותן המדינות הכושלות. הגלובליזציה, הטכנולוגיה והנגישות למאגרי נשק מדינתיים, הכוללים גם נשק להשמדה המונית, מאפשרות לארגוני הטרור להפעיל טרור חוצה גבולות ולזרוע כאוס בעלויות נמוכות ובקלות יחסית. כתוצאה מכך "מדינות חלשות כמו אפגניסטן יכולות לייצר סכנה גדולה לאינטרסים הלאומיים שלנו ושל מדינות חזקות כמונו".³⁰ הקביעה הזאת נכונה גם בנוגע לסוריה ולעיראק. על שטחיהן קמה המדינה האסלאמית והפכה לאיום אזורי ובינלאומי.

אם תקום מדינה פלסטינית כושלת ביהודה ושומרון, עלול שטחה להפוך אף הוא לבסיס פעולה של גורמים המסונפים למדינה האסלאמית. ברצועת עזה כבר פועלים גורמים כאלה באופן גלוי, ואילו בשטחי יהודה ושומרון הם קיימים, אך פעילותם עדיין מרוסנת בגלל נוכחותו של צה"ל. מדינה פלסטינית שתהיה כושלת כמו סוריה או עיראק תסכן את כל שכנותיה: היא תסכן את ישראל בשל הקרבה הרבה בין יהודה ושומרון לבין מרכזי האוכלוסייה בישראל ובשל הימצאותו של מיעוט פלסטיני גדול בתוך הקו הירוק – מיעוט שבשוליו כבר קיימת תמיכה במדינה האסלאמית; היא תסכן את ירדן, שרוב תושביה הם פלסטינים ואשר כבר כיום יש בה גרעיני תמיכה משמעותיים בדאע"ש; והיא תחריף את בעיותיה של מצרים, שמתמודדת כבר היום עם פעילות של ארגוני טרור בסיני המקבלים סיוע רב מהחמאס בעזה.

את חוסר המשילות של המדינות הכושלות מנצלים גורמים לא-מדינתיים כדי להקים למעשה מדינות בתוך מדינות. הדבר בא לידי ביטוי לא רק בהקמתן של מיליציות חמושות אלא גם בהקמת חלופות לשלטון בתחומי החינוך והשירותים הסוציאליים. דוגמאות לכך הן רשת המדרסות של הטאליבן באפגניסטן ורשת מוסדות הצדקה של

הארגונים האסלאמיים. המדרסות נותנות שירותי חינוך במקום המדינה, ומוסדות הצדקה מסייעים לאוכלוסיות החלשות במקום השירותים הסוציאליים של המדינה. המדינה האסלאמית בצפון-מערב עיראק ובצפון-מזרח סוריה, חזבאללה בלבנון וחמאס ברצועת עזה הם דוגמאות בולטות לתופעת ההתמסדות של גורמי טרור לא-מדינתיים באמצעות השתלטות על טריטוריה ועל אוכלוסייה. בעקבות תהליכי התמסדות³¹ הופך הגורם הלא-מדינתי לגורם סמי-מדינתי, והוא מנצל את מעמדו החדש כדי להפיץ את האידיאולוגיה שלו – בין היתר באמצעות מערכת החינוך – וכדי לתת לאוכלוסייה שבשליטתו שירותים מדינתיים, ובכללם שירותי רווחה, בכך להעמיק את תלותה בו. תהליך ההתמסדות מעמיק את התבססותם הארגונית של גורמי הטרור בטריטוריה שבשליטתם ומאפשר להם לפעול גם מחוץ למרחב שעליו השתלטו. במילים אחרות: ביכולתם לייצא טרור לסביבתם הקרובה – מה שפוגע ביציבות ובביטחון האזורים. כך, למשל, המדינה האסלאמית וחמאס מסייעים לארגוני הג'האד בחצי

האי סיני ומשתפים איתם פעולה נגד המשטר במצרים.³²

יתר על כן, התופעה הזאת משפיעה גם על מעגלים רחוקים יותר, על מדינות הנמצאות במרחק של מאות ושל אלפי קילומטרים מאותה מדינה כושלת. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא המדינה האסלאמית שפועלת בחצי האי סיני, בלוב, ברצועת עזה, בתימן, בניגריה ובמקומות רבים נוספים באמצעות נאמניה – ארגונים מקומיים שהצטרפו אליה ונשבעו אמונים למנהיגה המכנה את עצמו "ח'ליף". דוגמאות נוספות הן, למשל, תופעת הפיראטים בסומליה, שפוגעים בשיט הבינלאומי מול חופי אפריקה והטרור המיוצא מתימן לשכנותיה ואף לאירופה ולצפון אמריקה.

בניגוד לארגון אל-קאעידה, המדגיש את חובתם של כל המוסלמים להילחם קודם כול נגד "הברית הציונית-צלבנית" ונגד המשטרים הערביים המשתפים פעולה עם הכופרים ורק בשלב השני לפעול להקמת הח'ליפות, אימצה המדינה האסלאמית את הגישה שלפיה יש קודם כול להקים את הח'ליפות ובאמצעותה להילחם בזרמים המוסלמיים "הסוטים", דהיינו השיעים וכל הזרמים האחרים שאינם סונים לפי הפרשנות המחמירה של ראשיה, ובשאר הכופרים הלא-מוסלמים. אף שהמדינה האסלאמית פועלת גם במתכונת של ארגון ג'האד עולמי, ואנשיה כבר עשו כמה פעולות טרור ראוותניות במערב, הרי את מרבית משאביה היא מקצה למלחמה נגד מטרות "פנימיות". אף שהמדינה האסלאמית פוגעת בעיקר במוסלמים, יש לה כוח משיכה רב בעולם האסלאם ובקרב מוסלמים שחיים בעולם המערבי, והראיה לכך היא אלפי המתנדבים המוסלמים הזורמים אליה מכל העולם.³³

בדומה לארגוני טרור, גם ארגוני פשיעה מנצלים את השלטון הרופף במדינות הכושלות כדי לקדם את ענייניהם. במקרים רבים הופכים ארגוני פשיעה את המדינות הכושלות לבסיסי הפעולה שלהם ו"מייצאים" מהן סמים, אמצעי לחימה ואפילו איברי

אדם הנקצרים מפליטים ונמכרים לכל המרבה במחיר.³⁴ אינטרסים משותפים מחברים לא פעם בין ארגוני טרור לארגוני פשיעה: הטרוריסטים מסתייעים ברשתות ההברחה של ארגוני הפשיעה, ואילו ארגוני הפשיעה מקבלים הגנה מארגוני הטרור. לעיתים הופכים ארגוני הטרור עצמם, או חלקים מהם, לארגוני פשיעה ומקיימים שגרת טרור ופשיעה המשולבים זה בזה.

כפי שכבר הודגש, מדינות כושלות לרוב אינן מסוגלות לספק ביטחון אישי וצרכים בסיסיים אחרים לאזרחיהן, וכתוצאה מכך יש פגיעה קשה בתנאי החיים של האזרחים.³⁵ הפגיעה בביטחון האישי נובעת מעימותים בלתי פוסקים בין קבוצות כוח שונות, וזו אחת הסיבות המרכזיות לתנועת ההגירה ההמונית שמקיפה מיליוני בני אדם. ישנם פליטים שנמלטים לאזורים בטוחים יותר בתוך ארצם (ואז הם מוגדרים "עקורים"), וישנם רבים הרבה יותר הנמלטים אל מחוץ לגבולות ארצם. הפליטים הנמלטים למחוזות אחרים בארצם מכבידים עוד יותר על התשתיות שממלא בקושי מתפקדות או נמצאות במצב של קריסה. מובן שהם מכבידים גם על התשתיות של המדינות שקולטות אותם – אפילו אם הקליטה היא במחנות פליטים צפופים בקרבת הגבול.³⁶ במחנות הפליטים מתפתחים משברים הומניטריים. יושביהם סובלים מתזונה לקויה, ממחלות, מאלימות ומאבטלה. בשל כך הופכים מחנות הפליטים למוקדי תסיסה ש"מייצאים" חוסר יציבות אל המדינות המארחות. בירדן, בלבנון ובטורקיה יש כיום מחנות פליטים גדולים שבהם חיים מאות אלפי פליטים שנמלטו מסוריה. אלה מגדילים את הסיכון – במיוחד של לבנון ושל ירדן – להפוך למדינות כושלות. אולם היצוא של אי-יציבות באמצעות גלי הפליטים אינו מאיים רק על מדינות במזרח התיכון, שעוד קודם למלחמת האזרחים בסוריה היו שברירות,³⁷ אלא גם על מדינות חזקות ויציבות באיחוד האירופי. נכון להיום מתקשה האיחוד האירופי להתמודד עם התופעה הזאת שעלולה בסופו של דבר להביא לפירוק. יש הטוענים שאם האיחוד האירופי יפעל למיגור העוני במרחבי האי-יציבות שבגבולותיו ממזרח ומדרום, תצטמצם התופעה של מדינות כושלות, ויקטן מספרם של המהגרים. אולם ההצעה הזאת מתעלמת מהמציאות: לא מהעוני נמלטים מאות אלפי הפליטים מסוריה, מעיראק ומאפגניסטן.³⁸

גלי הפליטים הם רק היבט אחד של "יצוא" האי-יציבות מהמדינות הכושלות. היבט אחר, מטריד לא פחות, הוא היצוא של טרור, ובמיוחד טרור כימי, ביולוגי וגרעיני. החשש הגדול הוא שמדינות בעלות מאגרים של נשק לא קונוונציונלי יהפכו למדינות כושלות – מה שיאפשר לארגוני טרור להשתלט על המאגרים האלה ולסכן את העולם כולו. פקיסטן היא דוגמה טובה לסכנה הזאת. מדובר במדינה מוסלמית גדולה שברשותה נשק גרעיני וטילים בליסטיים, ואשר יציבותה מתערערת בשנים האחרונות בגלל פעילות אינטנסיבית של ארגוני ג'האד. נזק בלתי נתפס בהיקפו עלול

להיגרם לאנושות אם המצב בפקיסטן יאפשר לארגוני ג'האד לשים יד על מאגרים של נשק לא קונוונציונלי. נטען שבעיראק כבר הצליחו אנשי המדינה האסלאמית להשתלט ביולי 2014 על מאגרי אורניום ברמת העשרה נמוכה.³⁹

האיום הנשקף מהתפוררותה של סוריה היה מועצם אילו היו ברשות המשטר היכולות הגרעיניות שאותן ניסה לפתח. למצרים תשתית גרעין אזרחית מחקרית, והיא מבקשת, על אף בעיות הביטחון החמורות שעומן היא מתמודדת בחצי האי סיני ובמצרים גופא, להאיץ את הפיתוח הגרעיני בשטחה. יש לציין שהסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) דיווחה כי חומר רדיואקטיבי נגנב בזמן המהומות מאחת המעבדות באתר הגרעין המצרי באל־ד'בעה, מה שממחיש את אתגרי האבטחה במתקנים אסטרטגיים שמצויים במדינות שברירות.⁴⁰

טורו, גרילה ומלחמות אזרחים הפכו לאתגר הביטחוני המרכזי של האנושות מאז הסתיימה המלחמה הקרה. יתר על כן, מ־1945 ועד היום מתו יותר אנשים בקונפליקטים כאלה מאשר במלחמות בין צבאות סדירים.⁴¹ תהליך מרכזי נוסף שמתרחש מאז תום המלחמה הקרה הוא התחזקותם של גורמי כוח לא־מדינתיים על חשבונם של גורמי הכוח המדינתיים. זה קורה, בין היתר, בגלל הגלובליזציה וביזור סמכויות המדינה ותפקידיה לגורמים שהם לרוב לא־מדינתיים.⁴² עלייתם של הגורמים הלא־מדינתיים מחייב דיון, ובכך יעסוק הפרק הבא.

עליית כוחם של הגורמים הלא־מדינתיים

המונח "גורם" בביטוי "גורם לא־מדינתי" הוא – לפי גוסטף גיארטס – "כל ישות הממלאת תפקיד מסוים ביחסים הבינלאומיים".⁴³ מההגדרה הכללית הזאת עולה שגורם הפועל בזירה הבינלאומית אינו חייב להיות בהכרח מדינה.

הגדרה מפורטת יותר של גורמים לא־מדינתיים מופיעה בספרם של דן מיודנוויק ואורן ברק. הם כותבים שגורמים לא־מדינתיים אינם מדינות ריבוניות או מי שפועלים בשמן, הם אינם חלק מהמוסדות הפורמליים של המדינה, כמו כוחות הצבא והביטחון והביורוקרטיות, אלא הם פועלים מחוץ להם.⁴⁴

בנוגע לגורמים לא־מדינתיים חמושים קובעים המחברים כי הם קטגוריה ספציפית של גורמים בעלי יכולת ורצון לקדם את יעדיהם באמצעים אלימים. לגורמים האלה יש מבנה פיקודי, והלוחמים והנשק שלהם מצויים מחוץ לשליטה האפקטיבית של המדינה. עם אלה נמנים מורדים, לוחמי גרילה, מיליציות, שבטים, כוחות אתניים, טרוריסטים מקומיים או בינלאומיים, ארגוני פשיעה, שכירי חרב, מסגרות ביטחון פרטיות וכדומה.

את הגורמים הלא-מדינתיים מסווגים המחברים לכמה קטגוריות:

1. לפי נושאי העניין של אותם הגורמים, כמו שחרור לאומי, פשיעה, איכות הסביבה, זכויות האדם וכדומה.

2. לפי הערכים והתפיסות של חברי הארגונים.

3. בהתאם לאופי של הארגונים (ארגונים לא-ממשלתיים, תנועות חברתיות, תנועות לשחרור לאומי, מאפיות, רשתות טרור וכדומה).

גם גיארטס מציג שלושה קריטריונים לאבחנה בין גורמים לא-מדינתיים, אם כי אלה שונים מהקריטריונים של דן מיודוניק ואורן ברק:

1. מידת האוטונומיה שממנה נהנים הגורמים הלא-מדינתיים בתוך המדינה שבה הם פועלים ומידת זיקתם לשלטון המרכזי (תלות, נתק וכדומה).

2. הרציונל של הגורם הלא-מדינתי. זה עשוי להיות אידיאולוגי, אתני, שבטי או דתי.

3. מידת ההשפעה של הגורם הלא-מדינתי.

אימאן רג'ב הוסיפה לשלושת הקריטריונים שהציע גיארטס שני קריטריונים נוספים לאפיון גורמים לא-מדינתיים:

1. המטרה הפוליטית - למשל, שינוי הסטטוס-קוו או שימורו.

2. דפוס הפעילות - אלימה או בלתי אלימה.

לאיימן רג'ב יש שיטת סיווג משלה לגורמים לא-מדינתיים:

1. גורמים מקומיים, שכל פעילותם מתרכזת במדינה אחת.

2. גורמים על-מדינתיים (חוצי מדינות) שפועלים בכמה מדינות, כמו חזבאללה וחמאס.

3. גורמים גלובליים שפעילותם חוצת יבשות. עם זאת, הגורמים האלה יכולים לתת את חסותם לגורמי משנה המסונפים להם שפועלים באזורים ספציפיים יותר למען

מטרות בעלות אופי נקודתי. אל-קאעידה הוא דוגמה לארגון כזה.⁴⁵

כאמור אחת מצורות המיון של ארגונים לא-מדינתיים היא לפי אופי הפעילות שלהם:

ישנם ארגונים אלימים וישנם ארגונים בלתי אלימים.

ארגונים אלימים מנסים להגשים את מטרותיהם בכוח הזרוע וקוראים תיגר על

דרישת המדינה שיהיה לה מונופול על הפעלת הכוח. החוקרים נוהגים להבדיל בין

כמה סוגים של ארגונים אלימים:

1. **מיליציות.** ההגדרה המילונאית של מיליציה היא כוח אזרחי חמוש שאינו פועל

במסגרת הצבא הסדיר. יש מיליציות שהן התארגנויות של אזרחים שרוצים להגן

על עצמם בעיתות משבר, ויש מיליציות שמקים השלטון כדי למלא משימות שונות

שהצבא הסדיר אינו יכול או אינו רוצה למלאן. למשל, השביחה היא מיליציה

שהפעיל משטר אסד כדיכוי האוכלוסייה האזרחית המורדת. שיטות הפעולה שלה

כוללות הוצאות להורג של שבויים, עינויים קשים, אונס והרעבה. במזרח התיכון

פועלות גם מיליציות אתניות, דתיות ושבטיות והן לרוב מעידות על אי-משילות של השלטון המרכזי.

2. **כוחות פרה-צבאיים.** אלה בנויים כמו כוחות צבא סדירים (במחלקות, פלוגות, גדודים וכדומה), אך לרוב אינם חלק אורגני שלהם. כוחות פרה-צבאיים ניתן למצוא משני עברי המתרס – הן בצד של השלטון המרכזי והן בצד של ארגונים מורדים.

3. **כוחות חתרניים.** אלה פועלים בדרך כלל כדי להחליף את השלטון הקיים בכוח הזרוע.

4. **ארגוני טרור.** באמצעות פגיעה ללא אבחנה באזרחים שואפים הארגונים האלה לזרוע אימה כדי להשיג את יעדיהם – לרוב לתפוס את השלטון (זר או מקומי), אך לעיתים גם לעצב אורחות חיים בהתאם להשקפתם הדתית או האידיאולוגית.

5. **ארגוני גרילה.** אלה – בניגוד לטרוריסטים – פועלים לרוב נגד מטרות צבאיות בשיטות של לוחמה זעירה. מטרותיהם במקרים רבים דומות למטרות של ארגוני הטרור. יש לציין שבפועל אין תמיד הפרדה חדה בין ארגוני טרור לארגוני גרילה, ורבים מהגורמים האלה נוקטים את שתי שיטות הלחימה האלה.

6. **תנועות לשחרור לאומי.** לעיתים מדובר בתנועות שנלחמות נגד פולש זר (למשל המחתרת האלג'יראית נגד צרפת) ולעיתים אלה תנועות ספרטיסטיות שרוצות לקבל עצמאות מהמדינה-האם (למשל הטמילים בסרי-לנקה). במקרים אחרים רוצות התנועות הספרטיסטיות להתנתק ממדינה מסוימת ולהסתפח למדינה שכנה (למשל האוסטים והאבחזים שהתנתקו מגאורגיה והסתפחו לרוסיה).⁴⁶

אף שתנועות לשחרור לאומי, מיליציות, ארגוני טרור וגרילה וכדומה מוגדרים "ארגונים אלימים", הרי במקרים רבים מדובר בארגונים היברידיים, שכן הם עוסקים לא רק בלחימה אלא גם בניהול אזרחי של שטחים שעליהם הצליחו להשתלט. חמאס, חזבאללה והמדינה האסלאמית הם דוגמאות לגופים היברידיים כאלה.⁴⁷

וישנם, כמובן, גם גורמים לא אלימים. לפי המועצה למודיעין לאומי בארצות הברית,⁴⁸ הם נחלקים לשלושה סוגים, אך כולם משפיעים על הזירה הלאומית ולעיתים גם על הזירה הבינלאומית באמצעים לא צבאיים כמו כלכלה ותקשורת:

1. תאגידים רב-לאומיים. אלה הם ארגונים כלכליים גדולים שמייצרים ומשווקים סחורות ו/או נותנים שירותים ברוב המדינות שבעולם.

2. ארגונים לא-ממשלתיים (NGO's). אלה לרוב ארגונים פרטיים, וולונטריים, ללא כוונת רווח (מלכ"רים) ששואפים לקדם סוגיות שחשובות להם. לרוב מדובר בגופים עצמאיים שאינם תלויים בשלטונות או בתאגידים בינלאומיים.

אינדיווידואלים רבי עוצמה. מדובר באישים הנהנים מהשפעה רבה – פוליטית או כלכלית או אינטלקטואלית או תרבותית – בזירה הלאומית והבינלאומית. בקבוצה הזאת נכללים, בין היתר, בעלי הון, אנשי תקשורת, ידוענים ואנשי דת.

- רג'ב מציעה למיין את הגורמים הלא־מדינתיים לגורמים מסורתיים ולגורמים חדשים:
1. הגורמים המסורתיים קשורים בקשר כה הדוק למדינה, עד כי הם פועלים כזרועות ליישום מדיניותה של הממשלה בתחומי הפנים והחוץ. הגורמים האלה מעוניינים בשימור הסטטוס־קוו במדינתם ותומכים באליטה השלטת.
 2. הגורמים החדשים נהנים מאוטונומיה כמעט מלאה, יש להם זהות נפרדת מהמדינה, והם מאמצים מדיניות עצמאית השונה מזו של המדינה בתחומי הפנים והחוץ. כמו כן הם אינם תלויים במימון של הממשלה המרכזית.
 3. הגורמים הלא־מדינתיים "החדשים" הם בחלקם בעלי אופי חתרני, ויש בהם אף גורמים שהם חמושים ופועלים באלימות כדי לחולל שינוי בתוך המדינה וגם מחוצה לה. בכמה מהמקרים הפכו הגורמים החדשים לסמי־מדינתיים, דהיינו הם ממלאים חלק מתפקידי המדינה, ובהם שמירה על הסדר הציבורי ומתן שירותי רווחה, בריאות וחינוך. רג'ב כותבת שחזבאללה וחמאס הם דוגמאות לגורמים חדשים, חתרנים ואלימים שהפכו לבעלי הסמכות הבלתי רשמיים במעוזי שליטתם.⁴⁹ אחמד ופטר מציעים מיון של הגורמים הלא־מדינתיים שדומה מאוד לזה של רג'ב: גורמים שמשתפים פעולה עם המדינה שבה הם פועלים וגורמים שנאבקים בה:
1. הגורמים שמשתפים פעולה עם המדינה מקבלים ממנה לגיטימציה ומימון. בתמורה הם ממלאים תפקידים ציבוריים שהמדינה אינה מעוניינת או אינה מסוגלת למלא.
 2. הגורמים שנאבקים במדינה עושים זאת מסיבות רבות ומגוונות: זכויות אדם, איכות הסביבה וסוגיות הומניטריות שונות.⁵⁰ על אלה יש להוסיף, כמובן, מאבקים בנוגע לסוגיות פוליטיות ואידיאולוגיות, מאבקי דת ומאבקים אתניים, שהרציונל המונח בבסיסם הוא השאיפה לשנות את מבנה הכוח (המשטר) ואת חלוקת המשאבים במדינה.
- גורמים לא־מדינתיים אינם מייצגים ישות ריבונית ולרוב הם נעדרי משאבים של מדינה, אך אין בכך כדי לשלול את יכולתם להשפיע על הזירה הבינלאומית ובמקרים מסוימים אף לחולל תהליכי שינוי משמעותיים.⁵¹ עוצמתם נובעת – כשמדובר בארגונים לא־ממשלתיים – מיכולתם לקדם את מטרותיהם בדרכי שכנוע ולא בדרכי כפייה או באמצעות הפעלת אלימות, כשמדובר בארגוני טרור, גרילה ופשעה.
- הפשעה התלווהה מאז ומתמיד לסכסוכים אלימים, והזיקה ביניהם אף העמיקה עם התרחבות הגלובליזציה. ארגוני הפשיעה רואים במדינות הכושלות "שוק" המאפשר להם להרחיב את היקפי פעילותם ולגוונם.⁵² לכן אף שלמדינה הכושלת אין בהכרח חלק משמעותי בכלכלה העולמית, מעורבותה הפוטנציאלית בסחר לא חוקי עשויה להיות משמעותית בהקשר הבינלאומי.⁵³
- השפעתם של הגורמים הלא־מדינתיים גברה בעשורים האחרונים כתוצאה מכמה תהליכים שהתרחשו במקביל: היחלשות מדינת הלאום, האצת הגלובליזציה, התרחבותם

של תהליכי ההפרטה לעבר תחומים שבעבר נחשבו לחלק בלתי נפרד מחובת המדינה לאזרחיה – מה שהגדיל את חשיבותם של הארגונים הלא־ממשלתיים ואת היקפי פעילותם – ו"רוח תקופה", המתאפיינת בהתפשטותם של רעיונות כמו זכויות אדם, הגנה על הסביבה והעצמה אזרחית.⁵⁴

לגורמים הלא־מדינתיים האלימים – ארגוני הטרור והגרילה – יש השפעה רבה על עולם המלחמה: שיטות הלחימה שלהם מאתגרות את הצבאות המדינתיים ומאלצות אותם לפתח מיומנויות לחימה היברידיות שיתאימו גם להתמודדות עם צבאות סדירים וגם להתמודדות עם טרור ועם גרילה. הפיכתו של כוח צבאי סדיר לכוח היברידי אינה משימה קלה ומחייבת השקעה מרובה.⁵⁵

התהליכים שתוארו כאן – של היחלשות המדינות ועליית משקלם של גורמים לא־מדינתיים – לא פסחו בשנים האחרונות גם על מדינות ערב והגיעו לשיאם בטלטה האזורית. זו חשפה את החולשה המבנית של רוב מדינות הלאום הערביות שנוצרו באופן מלאכותי לפני כ־100 שנים.

זירה להתערבות של גורמים זרים ולמלחמות על ידי שליח

את תהליך הקריסה של מדינה מזהות גם מדינות שכנות או מדינות מרוחקות יותר שלהן אינטרסים משמעותיים באותה המדינה, ולכן הן עלולות להגביר את מאמציהן להתערב בה. זוהי עוד דוגמה לכך שתהליך הקריסה של מדינה משפיע הרבה מעבר לגבולותיה.⁵⁶

מדינות כושלות מושכות אליהן גם גורמים לא־מדינתיים. פעילותם של אלה מערערת עוד יותר את יציבות המדינה, מעצימה את אופיה הכאוטי ומסייעת לייצא אלימות וחוסר יציבות לסביבת המדינה הכושלת. הגורמים הלא־מדינתיים משתלטים קודם כול על אזורי הספר במדינה הכושלת, ואלה הופכים לבסיסים להרחבת פעילותם ולהעמקת חדירתם לשאר שטחי המדינה.

גורמים לא־מדינתיים שמצליחים להשתלט על שטחים ועל אוכלוסיות עוברים תהליך של התמסדות כדי לשפר את מנגנוני השליטה שלהם במרחב ובאוכלוסייה. תהליכי ההתמסדות הופכים את הגורמים הלא־מדינתיים לגורמים סמי־מדינתיים, והמרחב שבו הם שולטים מקבל סממנים מדינתיים. בסופו של דבר הופכת הישות הפוליטית המתהווה לישות מדינתית. כך קרה בעקבות ההשתלטות של חמאס ברצועת עזה, בעקבות ההשתלטות של חזבאללה על דרום לבנון וכמובן בעקבות ההשתלטות של דאע"ש (המדינה האסלאמית) על שטחים נרחבים בעיראק ובסוריה.⁵⁷

המציאות המזרח תיכונית שלאחר הטלטה האזורית איפשרה לגורמי הג'האד העולמי, ובהם אל־קאעידה, לנצל את חולשת המשטרים, להקים לעצמם בסיסי פעולה ולהרחיבם.⁵⁸ הגורמים האלה, שקולטים כל הזמן מתנדבים רבים – גם ממדינות

המערב - המתאפיינים בלהט מהפכני ובהיעדר עכבות כלשהן, זורעים הרס וחורבן ומבצעים פשעי מלחמה בהיקפים שכמותם לא נראו מאז מלחמת העולם השנייה: רצח שיטתי של עשרות אלפי אזרחים, הוצאות להורג של שבויים, עינויים סדיסטיים, טיהור אתני, אונס ושוד. שיא המגמה הזאת של התבססות גורמי ג'האד בשטחי ספר של מדינות כושלות הוא כמובן השתלטות דאע"ש על צפון-מערב עיראק ועל מזרח סוריה והקמת המדינה האסלאמית ביוני 2014.

התבססות המדינה האסלאמית משפיעה לא רק על עיראק ועל סוריה - שכבר מזמן אינן מדינות, אלא לכל היותר שמות של חבלי ארץ - אלא מסכנת את יציבותן של מדינות נוספות ובהן ירדן. יתר על כן, גלי ההדף שמייצרת המדינה האסלאמית משפיעים גם על המתרחש בזירות רחוקות הרבה יותר. הצלחת המדינה האסלאמית היא בבחינת זריקת עידוד לארגוני טרור וג'האד אחרים, אחים ושותפים לרעיון ולדרך כמו אלה הפועלים בשטחי הרשות הפלסטינית, בחצי האי סיני, באפריקה, במערב אירופה ובצפון אמריקה.

כישלון מדינתי עלול לחלחל ממדינה אחת לשכנתה: גורמי האי-יציבות שמתבססים במדינה אחת מנסים להרחיב את תחומי השפעתם גם למדינות הסמוכות ומנצלים לשם כך סכסוכים בין קבוצות אתניות, דתיות ועדתיות באותן המדינות. לדוגמה, לאחר נפילת קדאפי נמלטו קבוצות של קיצונים משבטי הטוארג, שלחמו למען המשטר, אל מאלי (דרך אלג'יריה וניז'ר) ותיגברו את שבטי הטוארג המקומיים. כתוצאה מכך הואצה האלימות הבדלנית במאלי נגד הממשלה. המצב הזה הוביל להפיכה צבאית ובפועל לפיצולה של המדינה לשניים: בצפון שולטים כיום שבטי הטוארג, והם שואפים להשתלט על המדינה כולה. מדמוקרטיה אפריקאית שברירת הפכה אפוא מאלי בתוך חודשים למדינה כושלת - מה שחייב התערבות של צבא צרפת כדי להיאבק בקיצונים ולהחזיר את היציבות.

בנג'מין מילר ניתח את תופעת הזליגה של הכשל המדינתי ממדינה למדינה באמצעות דימויים מעולם המחשבים: את המדינות הכושלות שאינן מסוגלות לספק שירותים בסיסיים ולקיים מונופול על הפעלת האלימות הוא השווה לחומרה, ואילו היעדר הזהות הלאומית המנובשת והקוהרנטית הוא השווה לתוכנה. לטענתו, השילוב בין החומרה לתוכנה מוביל להתפתחויות בארבע זירות:

1. הזירה המקומית - שבה מתנהלת מלחמת אזרחים.
2. הזירה האזורית - שכניה של המדינה הכושלת, שבה מתנהלת מלחמת האזרחים, ניצבים בפני דילמה אם להתערב כדי למנוע זליגה של האירועים אליהם או כדי לנצל הזדמנויות.
3. הזירה העל-אזורית - המעגלים השני והשלישי של המדינה הכושלת שצריכים אף הם להתמודד עם השלכות התפרקותה.

4. הזירה הבינלאומית – שסופגת ריקושטים מהמדינה הכושלת (טרור, פליטים) ונאלצת לנקוט צעדי מנע והגנה.⁵⁹

המדינה האסלאמית, למשל, משפיעה על כל ארבע הזירות שמגדיר מילר. היא עושה זאת באמצעות המבנה הרשתי והמבוזר שלה שבמסגרתו היא מפעילה את בעלי בריתה (ארגוני ג'האד הפועלים באזורים שונים, למשל בלוב, בחצי האי סיני, ברצועת עזה ובניגריה) ואת תשתיות המתנדבים שלה הפרוסים, בין היתר, באירופה ובצפון אמריקה. המבנה הרשתי המבוזר של המדינה האסלאמית נשען במידה רבה על הרשתות החברתיות שהפכו לפופולריות מאוד ברחבי המזרח התיכון: לכ־40% מתושבי המדינות במזרח התיכון יש כיום גישה לאינטרנט – רובם צעירים שקל, יחסית, להשפיע עליהם.⁶⁰ כאמור, מדינה כושלת "מזמינה" התערבות של מדינות אחרות המזהות בה סיכונים או הזדמנויות. למשל, ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ מתערבות במלחמת האזרחים בתימן משום שהן רואות בהתחזקות הח'ותים השיעים איום חמור לאינטרסים שלהן. לעומת זאת איראן רואה במלחמת האזרחים הזאת הזדמנות אסטרטגית לחיזוק בעלי בריתה הח'ותים ולביסוס שאיפותיה להגמוניה אזורית באמצעות הרחבת נוכחותה ושליטתה בתימן ובמצרי באב אל-מנדב. שתי הדוגמאות האלה יידונו בהרחבה בפרק העוסק בתימן. דוגמאות נוספות הן התערבותה של סוריה במלחמת האזרחים בלבנון (1976), הפעלת חילות האוויר של ירדן ושל נסיכויות המפרץ נגד דאע"ש והתערבותם בלוב של צבא מצרים ושל צבא המפרציות לאחר קריסת משטרו של קדאפי והתפרקות המדינה.

המדינה הכושלת – איום אזורי וגלובלי

העובדה שההתקוממויות הערביות הפתיעו הן את החוקרים והן את קובעי המדיניות אינה מפתיעה, שכן קשה מאוד לחזות יציבות של משטרים. לעומת זאת ניתן היה להעריך במידה רבה של ודאות שהתקופה שלאחר מהפכות "האביב הערבי" תתאפיין בהעמקת השסעים הקיימים, בהחלשת הממשלים המרכזיים ובהתפשטות התופעה של מדינות כושלות.

המערכת הבינלאומית אינה יכולה להתעלם מההכרח להתמודד עם תופעת המדינות הכושלות בגין ההשפעה הישירה והעקיפה שלהן על יציבותן של המערכות האזורית והבינלאומית.⁶¹ התגובה המקובלת של הקהילה הבינלאומית היא לשלוח כוחות למדינות הכושלות כדי למנוע מהן "לייצא" את הכאוס שלהן, אבל בכך אין די. כדי לפתור את הבעיה מהיסוד יש לשקם את המדינות הכושלות. לרוב מדובר במלאכה מורכבת של בנייה מחדש של מדינות.⁶²

המהצאות של שני העשורים האחרונים אנחנו יודעים שרוב הסכסוכים הפעילים כיום בעולם, ובכללם הטרור הבינלאומי, נובעים מסכסוכים תוך-מדינתיים.⁶³ אלה

מתפתחים במדינות כושלות, מובילים להחמרה במציאות של אותן המדינות ומקעקעים את היציבות ואת הביטחון האזוריים. במילים אחרות: למשברים החריפים המתפתחים במדינות הכושלות יש מעין אפקט ויראלי. הטלטלה הערבית היא דוגמה מובהקת לכך: זו עברה ממדינה למדינה, ממערב למזרח, עד שהקיפה חלקים נרחבים מהעולם הערבי. התופעה הזאת אינה ייחודית לעולם הערבי: ראינו אותה, למשל, גם כשהמדינות במזרח אירופה השתחררו מהשליטה הסובייטית לאחר התפרקות ברית המועצות וגם במהלך התפרקותה של יוגוסלביה.

ליכולתה של מדינה לשלוט באוכלוסייתה ובשטחה יש לרוב השפעה על מידת האלימות שמפעילה אותה המדינה כלפי אזרחיה וכלפי סביבתה. למעשה, מתקיים במקרה הזה יחס הפוך בין איכות השליטה לבין מידת האלימות: ככל שרמת השליטה נמוכה יותר, כך עלולה לעלות רמת האלימות.⁶⁴ במקרים רבים מדינות כושלות "מייצאות" את המשברים הפנימיים שלהן: הן מפעילות אלימות כלפי חוץ כדי להפחית את האיום מבית (תיאוריית ההסחה)⁶⁵ ומגיבות בתוקפנות ללחצים בינלאומיים המופעלים עליהן כתוצאה מדפוס ההתנהגות הזה.

לעיתים נוצר דפוס הפוך: לחץ בינלאומי שהולך ומחריף על מדינה כושלת מדרבן אותה להפעיל אלימות רבה יותר כלפי אוכלוסייתה. ניתן היה לראות את הדפוס הזה בסוריה ובמידה מרוככת הרבה יותר גם במצרים לאחר הפלת שלטונם של האחים המוסלמים.

הידרדרותן של מדינות ערביות רבות למעמד של מדינות כושלות בעקבות הטלטלה האזורית מוכיחה שהאיומים החמורים ביותר עליהן מעולם לא היו חיצוניים אלא פנימיים. מול המשטרים החדשים שניסו לבסס את עצמם ניצבו בעיקר יריבים מבית. כך היה, למשל, בלוב, בעיראק, בתימן, ברשות הפלסטינית ובמידה מסוימת גם במצרים. על סיכוייהם של המשטרים החדשים להתבסס מול יריביהם הרבים השפיעו ומשפיעים גורמים רבים ובהם האחדות הלאומית (גם במובן של אתוס משותף), היציבות הפוליטית והתפקודית של מוסדות המדינה, משאביה הכלכליים של המדינה ועוצמתה הצבאית. השילוב של כל הגורמים האלה מעצב את מאפייני ההתמודדות של המשטרים החדשים לצורך ביסוס שלטונם. בכל המקרים המוזכרים לנו מהמזרח התיכון הוביל השילוב הזה להגברת האלימות ולהתעצמותם של הסכסוכים התוך־מדינתיים. אלה הפכו לאיום גדול עוד יותר על יציבות המשטרים החדשים ולמאיצים של אי־יציבות אזורית. המציאות הזאת הביאה את דווייד ריילי לבסס טענה בנוגע להשפעה השלילית הגוברת של סכסוכים תוך־מדינתיים על יציבותה של המערכת הבינלאומית ועל תהליכים של יישוב סכסוכים. לשם כך הוא נסמך על כמה מחקרים העוסקים בסכסוכים תוך־מדינתיים בולטים באזורים שונים בעולם.⁶⁶

נראה כי המציאות המתעצבת במזרח התיכון לאחר חמש שנים של טלטלה אזורית מחזקת את ביקורתו של ריילי כלפי שתי הנחות מקובלות. ההנחה הראשונה היא שמקבלי ההחלטות במדינות חולקים מטרות, ציפיות ופחדים משותפים; ההנחה השנייה היא שהם נוטים ליישר קו עם דפוסי התנהגות מרוסנים. ריילי קובע שההנחות האלה אינן מציאותיות. כל שליט תופס את האיומים עליו באופן שונה ומגיב עליהן באופן שונה.⁶⁷ כפי שכבר הודגש, הטלטלה האזורית האיצה תהליכים ומגמות שהיו קיימים עוד קודם לכן בצפון אפריקה ובמזרח התיכון. כמעט כל המדינות במרחבים האלה התאפיינו עוד לפני 2010 בחולשה מדינתית ברמה כזו או אחרת. חוסר הלגיטימיות של השליטים במרחבים האלה נבע במידה רבה מאופיים האוטוקרטי ומחוסר ההתאמה בין הגבולות המדינתיים, שאותם קבעו המעצמות הקולוניאליות, לבין זהויות דתיות ואתניות מקומיות. למעשה, במדינות ערביות רבות מתקיים אותו חוסר איזון בין לאום למדינה (State-to-nation imbalance) שעליו כתב מילר.⁶⁸

בשל הכשלים המבניים והפגמים העמוקים שתוארו כאן סביר להניח שלא יחול שיפור מהיר ומשמעותי במצבן של המדינות החלשות והכושלות במזרח התיכון ובצפון אפריקה. יתר על כן, ניתן להעריך שבטווח הזמן הקצר והבינוני צפויה האי־יציבות להתפשט למדינות נוספות ולהעמיק במדינות שכבר כיום אינן יציבות.⁶⁹ המגמה הזאת אינה מבשרת טובות בכל הנוגע לביטחון האזור: ככל שמדינות רבות יותר נכנסות למעגל האי־יציבות כך קל יותר לארגוני הטרור להתארגן ולהתחמש. כך, למשל, בעקבות התפרקותה של לוב זרם נשק ממחסני הצבא הלובי לארגוני הג'האד בסיני ולחמאס בעזה, ובעקבות התפוררותו של צבא עיראק הצליחו אנשי דאע"ש להשתלט על מחסני נשק רבים שלו.

כמו כן יש לצפות כי ככל שיעמיק הכשל של מדינות במזרח התיכון ובצפון אפריקה, כך תגדל מעורבותם של גורמים חיצוניים – מדינתיים ולא־מדינתיים – באותן המדינות. המעורבות הזאת באה לידי ביטוי בתמיכה בצד זה או אחר בסכסוכים התוך־מדינתיים. התמיכה הזאת יכולה להיות ברמות שונות – עד כדי שיגור כוחות לעזרת אחד הצדדים. כך, למשל, לא הסתפקו איראן ורוסיה בהספקת נשק לצבא סוריה, אלא שלחו לעזרתו כוחות צבא שהשתתפו בלחימה. וכפי שכבר הודגש, לצד המעורבות של כוחות חיצוניים בתוך המדינות הכושלות ישנם גורמים לא־מדינתיים במדינות הכושלות שפועלים בקרב המדינות השכנות. דוגמה מובהקת לכך היא פעולות הטרור של ארגון אל־שבאב הסומלי בשטחה של קניה השכנה.

מצב העניינים הזה יכול להתפתח לשלושה כיוונים שונים שתוצאתם דומה – הגברת האי־יציבות:

1. הגורמים הלא־מדינתיים ימשיכו לפעול במתכונתם המוכרת ויגבירו את האי־יציבות במדינות שבהן הם פועלים ומחוצה להן.

2. הגורמים הלא-מדינתיים יעברו תהליכי התמסדות ויהפכו לגורמים סמי-מדינתיים (כמו חמאס, חזבאללה ודאע"ש) או אף לגורמים מדינתיים. סביבה גיאואסטרטגית כזאת מתאפיינת באי-בהירות ובאי-יציבות המקשות על הסדרת המערכת בדרכים המוכרות מניהול סכסוכים בין-מדינתיים.

3. כדי להתמודד עם גורמים לא-מדינתיים חמושים מאמצת המדינה הכושלת את דפוסי הפעולה של אותם הגורמים. כך, למשל, נוהג משטר אסד בסוריה. התוצאה היא הגברה של האי-יציבות.

מאחר שהמדינות הכושלות מסכנות את היציבות, את הביטחון ואת השלום הרחק מעבר לגבולותיהן, ומאחר שנכשלו כמעט כל הניסיונות שעשו בעבר המעצמות כדי לשקם מדינות כושלות (הבלקן הוא סיפור יוצא דופן של הצלחה יחסית), הגיע הזמן שהמעצמות יפתחו דרכי התמודדות חדשות ויעילות - בין היתר באמצעות גיבושן של תפיסות פעולה חדשות ורלוונטיות. כך, למשל, במקום להמשיך לדבוק בפרדיגמה של מדינות לאום מאוחדות, ניתן לגבש פרדיגמה חדשה של מדינות פדרטיביות המאפשרות מתן ביטוי לזהויות דתיות, שבטיות, עדתיות וכדומה. בבוסניה זה הצליח: המדינה הזאת היא פדרציה של שני חבלים אוטונומיים: חבל סרבי (רפובליקת סרפסקה) והפדרציה של בוסניה והרצגובינה שאוכלוסייתה מורכבת בעיקר מבוסנים (מוסלמים) ומקרוואטים (קתולים). שתי הישויות האוטונומיות האלה מקיימות ביניהן קשר רופף, שאינו מחייב אתוס לאומי מוסכם ומשותף. באופן דומה הועלו רעיונות להקים בעיראק שלוש ישויות אוטונומיות: כורדית (שכבר קיימת למעשה), סוניית ושיעית.

פרק שני

המאמצים הבינלאומיים לסיוע למדינות כושלות - מבחן המעשה

רקע

סוגיית ההתערבות הבינלאומית במדינות כושלות עומדת במוקד של שיח ושל מחלוקות מתמשכים בזירה הבינלאומית. התערבות בינלאומית במדינה ריבונית יכולה להתרחש כתוצאה מהחלטה של מועצת הביטחון, על סמך החלטה של קואליציה בינלאומית או של ברית (כמו נאט"ו) או בעקבות החלטה של מדינה שיש לה אינטרס מובהק להשפיע על המתרחש במדינה הכושלת (כמו החלטת רוסיה להתערב בלחימה בסוריה). התערבות חיצונית בענייניהן של מדינות כושלות פוגע ברעיון שלפיו לכל מדינה יש ריבונות מוחלטת על שטחה. זה קורה כאשר הקהילה הבינלאומית קוראת תיגר על משטר שנחשב לברוטלי ולחסר לגיטימציה פנימית כדי להגן על האוכלוסייה האזרחית. מתוקף העיקרון הזה התערבו כוחות נאט"ו, בין היתר, בבוסניה ובסרביה (מלחמת קוסובו) ובלוב.⁷⁰

מהניסיון אנחנו יודעים שמבצעי התערבות, שתכליתם לשקם מדינות כושלות, נכשלים בדרך כלל ורק לעיתים רחוקות משיגים הישגים כלשהם. זאת אף שההיקפים של המבצעים לשמירת השלום הולכים ומתרחבים. מנתוני האו"ם הנכונים למאי 2014 עולה כי 120 אלף חיילים ואנשי מנהלה של הארגון פועלים ב-17 מוקדי סכסוך בתקציב שנתי של כ-8 מיליארד דולר.⁷¹

בנייה מחדש של מדינה כושלת מצריכה לגיטימציה מבית והתחייבות ארוכת טווח של גורמים חיצוניים לסייע לממשלת המעבר.⁷² אותם גורמים חיצוניים מהקהילה הבינלאומית צריכים לסייע לגיבושה של הנהגה לגיטימית ולבנייתם של מוסדות המדינה - כמו משטרה, מערכת המשפט, מערכת הבריאות - ושל המשק הלאומי. רק כך ניתן להבטיח רמת תפקוד נאותה של המדינה כך שתוכל לספק את צרכי האוכלוסייה המקומית ואת ביטחונה. לרוב נדרשים גם ניסוח של חוקה והשגת הסכמה חברתית ופוליטית רחבה לאותה החוקה ולמוסדות המדינה.

לצורך שיקומה של המדינה הכושלת שואפת בדרך כלל הקהילה הבינלאומית לעצב לה משטר המבוסס על המודל הדמוקרטי-ליברלי המקובל במערב. אך בעבור

רוב המדינות הכושלות מדובר במודל לא רלוונטי, מכיוון שהוא זר לתרבות הפוליטית ולמבנה הכוח הקיים באותן המדינות. עיראק ואפגניסטן הן דוגמאות בולטות למדינות שהמודל השלטוני המערבי אינו מתאים לתרבות הפוליטית שלהן.

יחסה של ארצות הברית למצרים (שהיא מדינה שברירת, אך לא כושלת) לאחר סילוק האחים המוסלמים מהשלטון ביוני 2013 משקף חוסר הבנה של ארצות הברית את מצרים ואת תרבותה הפוליטית. הממשל האמריקני ביקר בחריפות את משטרו של אל-סיסי על שהדיח מהשלטון שליט שנבחר בבחירות דמוקרטיות – אף שאותו השליט היה איש האחים המוסלמים. עמדת הממשל האמריקני ומדיניותו הובילו לתגובות עוינות של המצרים ופגעו קשות במעמדה של ארצות הברית באזור בכלל ובקרוב בעלי בריתה בפרט. בעיניהם תגובת האמריקנים הייתה התנהגות בוגדנית שנובעת מאי-הבנה של התרבות הפוליטית במזרח התיכון.⁷³ גם חידוש הדיאלוג הביטחוני בין ארצות הברית למצרים בעקבות ביקורו של מזכיר המדינה ג'ון קרי במצרים ביולי 2015 לא הצליח להביא לשיקום מלא של היחסים בין שתי המדינות.⁷⁴

ההבנה בקרב גורמים מובילים בקהילה הבינלאומית שמדינות כושלות הן איום אזורי ואף כלל-עולמי באה לידי ביטוי בהתערבות הבינלאומית בסומליה ב-1993 והתחדדה לאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001. אז הגיעו האמריקנים למסקנה שמדינות כושלות מסכנות את האינטרסים החיוניים שלהם. ביטוי לכך ניכר במאמץ העצום שהשקיעו האמריקנים כדי לשקם את עיראק ואת אפגניסטן. למסקנה דומה הגיע הצרפתים, וזאת אחת הסיבות המרכזיות למאמצים שהם השקיעו בחוף השנהב (ב-2011) ובמאלי (ב-2013) כדי למנוע את התמוטטות השלטון נוכח התקפותיהם של קיצונים אסלאמים.

כמה לקחים ממקרים של התערבות בינלאומית לשיקום מדינות כושלות

שיקום של מדינה כושלת הוא תהליך מורכב, ממושך ובעיקר יקר מאוד – בחיי אדם ובממון. מהניסיון אנחנו יודעים שמדינות עשירות ומבוססות שרוצות לשקם מדינה כושלת צריכות להתמיד במאמציהן גם כאשר המחירים גואים – אם ברצונן לראות בסופו של דבר תוצאות חיוביות. האויב הגדול ביותר של מאמץ לשיקום מדינה כושלת הוא עזיבה מוקדמת מדי של הגורמים הבינלאומיים התומכים. האיטי וסומליה הן דוגמאות למאמצי שיקום שכשלו, בין היתר, בגלל עזיבה מוקדמת מדי של גורמי הסייע הבינלאומיים.⁷⁵

לקח נוסף הוא ששיקום מדינה חייב להיות מאמץ בינלאומי, שכן הוא מעל לכוחה של מדינה אחת – גם אם מדובר במעצמה גדולה ועשירה כמו ארצות הברית. יתר על כן, גם בסייע בינלאומי כשלעצמו אין די, אלא הוא חייב להיות מתואם ומשולב. המאמץ המשותף צריך להתחיל עוד לפני המעורבות הפעילה, כבר בשלב ההכנות.

הגורמים שמתכוונים להתערב צריכים לברר מראש מהן הבעיות המרכזיות של המדינה הכושלת הנזקקת לסיוע. בירור כזה מחייב מחקר מעמיק, שמטבע הדברים לא יכול להיות קצר,⁷⁶ וכן הוא מחייב את גורמי הסיוע לפתח תשתית ידע רלוונטית. לצורך כך הכרחי להימנע ככל האפשר מהטיות אתנוצנטריות המובילות לפירוש מעוות של המציאות במדינה ומסכלות את המאמץ להתאים את הסיוע למאפייניה הייחודיים של המדינה הנזקקת. הצורך לתכנן היטב משימות סיוע הוא אחד הלקחים המרכזיים שעולה מניתוח של פעולות סיוע קודמות. מתברר שפעולות סיוע שהוגשו בבהילות, מיד עם פרוץ משבר, ללא הכנה מספקת, לא היו יעילות.⁷⁷

כדי שההתערבות תהיה אפקטיבית יש לזהות את מוקדי הכוח הרלוונטיים במדינה הכושלת ולהבין עם מי מהם נכון יהיה לשתף פעולה ובאילו תנאים. במקרים רבים יוצרים גורמי הסיוע קשר עם הגורמים הלא מתאימים. הניסיון המצטבר מצביע על כך שגורמי הסיוע מתעלמים במקרים רבים מהמבנה האתני, הדתי, העדתי והחברתי במדינה מקבלת הסיוע, והתוצאה היא אי־הזדהות של אזרחי המדינה עם מאמץ הסיוע. מכאן ועד לכישלון של מאמץ הסיוע כולו המרחק הוא קצר.⁷⁸ במילים אחרות: גורמי הסיוע מתעלמים במקרים רבים מבעיות היסוד שמלכתחילה גרמו למדינה להפוך לכושלת. תחת זאת מתמקדים גורמי הסיוע במקרים רבים בפרוצדורות פוליטיות טכניות, כמו בחירות, שנוחות יותר למדידה ולכימות.⁷⁹

לעיתים נכון יהיה לשתף פעולה עם גורמי כוח קיימים ומשפיעים, גם אם מדובר בגורמי כוח שפועלים בניגוד להיגיון הדמוקרטי־ליברלי המערבי, אך מאפשרים לייצב את המערכת ולעצבנה מחדש באופן ההולם את התרבות הפוליטית המקומית. כך היה, למשל, במקרה של זימבבואה. האיחוד האירופי וארצות הברית הבינו שעדיף לעבוד בשיתוף פעולה עם רוברט מוגאבה ולא לצאת נגדו למרות היותו רודן מושחת שמדכא את האופוזיציה בארצו בכוח הזרוע ומזייף פעם אחר פעם תוצאות של בחירות. ייתכן שאילו נמנעו האמריקנים מלפרק את צבא עיראק, ניתן היה לעצב מציאות יציבה ובטוחה יותר בעיראק שלאחר צדאם חוסיין ולמנוע את התפרקותה המהירה של המדינה⁸⁰ – התפרקות שהובילה בסופו של דבר להשתלטות המהירה של דאע"ש על צפון־מערב עיראק ועל צפון־מזרח סוריה. מהניסיון הזה יש להפיק לקחים בנוגע למאמצים לשקם מדינות כושלות אחרות במרחב הערבי ובכללן הרשות הפלסטינית. אפגניסטן היא דוגמה נוספת לניסיון כושל להחיל היגיון פוליטי מערבי על מדינה ועל חברה שתרבותן וההיגיון הפוליטי שלהן שונים בתכלית. היחידות האתניות והשבטיות הרבות באפגניסטן מעולם לא הפכו ליחידה אחת בעלת תודעה משותפת ונאמנות למסגרת משותפת ולמנהיגות משותפת. כאשר מנסים לכפות היגיון פוליטי על קבוצות יריבות שאין ביניהן דבר משותף ושאינן מתנהלות במסגרת מדינית אחת, התוצאה היא כישלון המוביל לקריסת המערכת. ביקורת ברוח הזאת כתב מרדכי

קידר. לטענתו, האמריקנים ובעלי בריתם עשו את המעשה הנכון כשפלטו לאפגניסטן כדי לסלק את שלטון הטאליבן ואת בסיסי הטרור של אל-קאעידה, אלא שבהמשך לא הבינו האמריקנים ובעלי בריתם את הצורך לפרק את אפגניסטן ליחידות אתניות נפרדות, ולכן לא עשו את המעשה האחד והיחיד שהיה מסוגל לייצב את המדינה.⁸¹ ישנה טענה שהמערכת הבינלאומית אינה מצליחה לשקם מדינות כושלות משום שעדיין קיימת רתיעה בסיסית מפני התערבות בענייניהן הפנימיים של מדינות ריבוניות. הטענה הזאת סותרת את העובדה שמדינות רבות אימצו את עקרון ה-R2P (Responsible to Protect), שלפיו החובה להגן על אזרחים שנתונים לסכנה גוברת על קדושת הריבונות.⁸² על סמך העיקרון הזה הצדיקו חברות נאט"ו את התערבותן נגד משטרו של קדאפי בלוב. אז אולי באופן עקרוני מוכנות כיום המעצמות להתערב בענייניהן של מדינות כושלות כדי לשקמן, אך באופן מעשי הן אינן מוכנות להתמיד במשימות כאלה אם מתברר שהן יקרות מאוד במונחים של חיי אדם ושל משאבים. כך, למשל, הניסיון לשקם את סומליה נזנח במהירות, לאחר שהתברר שהוא כרוך בלחימה קשה נגד מיליציות מקומיות. דוגמה נוספת היא אפגניסטן. שם אומנם הושקעו מאמצי שיקום גדולים הרבה יותר מאשר בסומליה, אך גם הם נזנחו בסופו של דבר לאחר שמדינות המערב, ובמיוחד ארצות הברית, לא היו מוכנות להמשיך לשלם את המחירים הכבדים הכרוכים במאמצי השיקום. התוצאה: מאמצי השיקום והשכנת השלום בסומליה, באפגניסטן ובמקומות נוספים לא השיגו את יעדיהם.⁸³

ויליאם זרטמן, שחקר את המאמצים הבינלאומיים לשקם מדינות כושלות, הגיע למסקנה שכדי לשקם מדינה כושלת לא ניתן להסתפק רק בבנייה מחדש של המשטר ושל מוסדותיו, אלא יש להקדיש מאמץ גם לבנייה מחדש של החברה. יתר על כן, לטענתו השיקום חייב להיעשות מלמטה כלפי מעלה, כלומר, קודם כול יש לשקם את החברה ורק לאחר מכן את השלטון. רק כך – הוא כותב – ניתן לתת מענה לשורש הבעיה שהביא לכישלון המדינה, שהוא אי-שביעות הרצון של קבוצות חברתיות מחלוקת הכוח הישנה. תהליך כזה, קובע זרטמן, מגדיל את הסיכוי שהמשטר החדש יזכה ללגיטימציה רבה יותר ויצליח לתפקד בצורה יעילה יותר.⁸⁴ בספרו בחן זרטמן מדינות אפריקניות שניסו "לשווק" לאזרחיהן שינויים במשטר ושיקום, אך למעשה עיצבו משטר חדש שזהה לחלוטין למשטר הקודם, המושחת, ושכלל רק שינויים פרסונליים. מתברר שכל המדינות האלה נקלעו לתהליך מתמשך של כישלון מדינתי חריף.⁸⁵

מהניסיון אנחנו יודעים שמאמץ בינלאומי לשיקום מדינה כושלת מחייב התערבות של ממש וכי אין די בתמיכת הקהילה הבינלאומית ברפורמה שעושה המדינה הכושלת בכוחות עצמה. סיכוייה של המדינה הכושלת לשקם את עצמה לבד, ללא סיוע בינלאומי, קלושים במיוחד במקרה שמדובר בהנהגה שאינה נהנית מלגיטימציה.⁸⁶

כך מנציח הסיוע הבינלאומי משברים במדינות כושלות ובזירות עימות

אזורים שבהם מתחוללים אסונות הומניטריים – ששכיחים מאוד במדינות כושלות – הם זירות הפעולה המועדפות של ארגונים לא־ממשלתיים ושל ארגונים בינלאומיים. הארגונים האלה אכן מבקשים להביא מזור לאוכלוסייה במצוקה, אך בה בעת הם רואים בפעולות הסיוע האלה את ההצדקה לקיומם, להתפתחותם הארגונית ולמעמד הבינלאומי. מספרם הרב של הארגונים הפועלים בזירות האלה מקשה על פעולתם של כוחות המשימה המדינתיים, שפועלים לרוב במסגרת בינלאומית כלשהי, ולעיתים אף מתפתחת יריבות של ממש בין הגורמים הרבים שפועלים באזורי האסון השונים. לפי העיתונאית ההולנדית לינדה פולמן, אחת הסיבות ליריבויות האלה היא ש"מלחמות ואסונות מושכים אליהם בדרך כלל אוסף גדול וסגוני של ארגונים יחידים, שלכל אחד מהם סדר יום, ציוויים עסקיים וטקטיקות הישרדות מוסדיות משל עצמו"⁸⁷. לעיתים נדמה כי אזורי סכסוך ומצוקות הומניטריות קשות הופכים במקרים מסוימים לתעשייה של ממש, שאותה מכנה לינדה פולמן "תעשיית החמלה".

פולמן סוקרת בספרה סדרה ארוכה של מבצעי התערבות באזורי אסון במדינות כושלות ומונה את הסיבות לכישלונותיהם התכופים. הנה כמה מהם: חוסר נחישות של הקהילה הבינלאומית ושל האו"ם, מספר רב של גופי פעולה ושל אג'נדות מתחרות, היעדר תיאום ויד מכוונת, שיקולים זרים, חוסר מקצועיות, שחיתות, היעדר נכונות להפעיל כוח נגד גורמים לא־מדינתיים שמסכלים את מאמצי הסיוע והשיקום כמו ארגוני טרור וארגוני פשיעה. לעיתים אף נכנעים ארגוני הסיוע לארגוני הטרור והפשעה ומשתפים איתם פעולה. מהתיעוד המקיף שמביאה פולמן בספרה עולה תמונה קודרת ומדאיגה, שממנה ניתן ללמוד עד כמה מורכבים וקשים הם מבצעי ההתערבות הבינלאומיים לסוגיהם ועד כמה קטנים הם סיכויי ההצלחה.

"האו"ם נעתר לבקשתו של מובוטו, נשיא זאיר, לשגר למחנות את המשמר הנשיאותי שלו על חשבון האו"ם. התרחיש שממנו חשש האו"ם אכן התרחש: אנשי המשמר של מובוטו הגיעו לגומה, וניתנה להם יד חופשית להשלים את המשכורות שקיבלו מהאו"ם באמצעות סחיטה וגניבות"⁸⁸.

פולמן מציגה הערכות בנוגע להיקף העצום של הגניבות שלהן אחראיות המיליציות באזורי העימות השונים ואת אירצונו של האו"ם לפרסם את הממצאים מחשש לירידה בהיקף התמיכה הכספית של המדינות התורמות. כמו כן היא חושפת את הנטייה לנפח את מספרי הפליטים כדי להשיג תמיכות כספיות גדולות יותר.⁸⁹ האפשרות לגנוב כספי סיוע הזינה – לטענת פולמן – סכסוכים, והיא מגיעה למסקנה מטרידה במיוחד: "לולא הסיוע ההומניטרי, כמעט אין ספק שהמלחמה שניהלו בני הווטו [ברואנדה ב־1994] הייתה נבלמת בתוך זמן קצר עד כדי עצירה מוחלטת"⁹⁰.

עלויות פעולותיהם של ארגוני הסיוע באזורי אסון ובאזורי עימות גבוהות מאוד. כדי להבטיח את המשאבים הנדרשים לכיסוי העלויות האלה צריכים ארגוני הסיוע להוכיח את נחיצותם, ואת זה הם עושים בשני אופנים עיקריים: העצמה של ממדי המשבר והבלטת תרומתם למיתונו. את התהודה הרצויה בתקשורת משיגים ארגוני הסיוע - בין היתר - באמצעות עבודתם של יחצ"נים. מאמציהם אלה עלולים לגרום להתמשכותם של משברים ולדחות את פתרונם. ההסבר לכך הוא פשוט: האינטרס העליון של ארגוני הסיוע - כמו של כל ארגון אחר - הוא לשמר את קיומם, ולכן יש להם עניין בשימורם של משברים, שכן בלעדיהם אין הצדקה לקיומם. אחת הדוגמאות המובהקות לתופעה הזאת היא פעילותה של סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם (אונר"א) בשטחי הרשות הפלסטינית וברצועת עזה. ב-66 שנות פעילותה תרמה הסוכנות תרומה של ממש להנצחתה של בעיית הפליטים הפלסטינים ולטיפול אתוס ההתנגדות והשיבה. הארגון הפך לחלק מבעיית הפליטים במקום להיות אמצעי לפתרונה. אחד האמצעים שהוא נקט כדי לשמר את קיומו הוא קביעתו שגם צאצאי פליטים ייחשבו לפליטים - נוהל שאינו קיים בנוגע לשום קבוצת פליטים אחרת בעולם.⁹¹ וכך כתב על זה סטיבן רוזן, לשעבר מראשי השדולה היהודית בארצות הברית איפא"ק:

"הנה פרדוקס: אונר"א, סוכנות האו"ם שמנהלת את סוגיית הפליטים הפלסטינים, פועלת לפי כללים שסותרים את החוק ואת המדיניות של ארצות הברית. דרכי הפעולה שלה גורמים להנצחתה ולהכפלתה של בעיית הפליטים במקום להביא לפתרונה".

היקפה של "תעשיית החמלה" הזאת הולך וגדל, וככל שזו מתרחבת, כך קטנה יעילותה. "כישלונות אינם מדווחים, שכן מתיחת ביקורת על ארגונים עצמאיים יוצרת תדמית שלילית לתעשיית הסיוע באופן כללי".⁹² בהיעדר ביקורת פשוט שחיתות ואי-יעילות. פולמן מדווחת בספרה על סדרה ארוכה של מקרים שבהם גורמים לא-מדינתיים - בעיקר ארגוני טרור ופשעה וראשי מיליציות - מנכים לעצמם נתחים משמעותיים מכספי הסיוע באמצעות סחיטה ואיומים. ישנם מקרים שבהם מנהיגים מקומיים רבי-עוצמה מוכנים להתיר את כניסתם של ארגוני סיוע רק אם אלה יסכימו שלא לתת דבר לאויביהם. למעשה, הופך הסיוע ההומניטרי לסייע לא-הומניטרי ש"מתדלק" את כושר הלחימה של המיליציות השונות, ובהן מיליציות שפוגעות באזרחים:

"מספרם הגדל של ארגוני הסיוע וערכם הגדל והולך של מצרכי הסיוע ושל שירותי הסיוע שהם מביאים לארצות השרויות במלחמה הופכים את הסיוע ההומניטרי לתוספת חשובה יותר ויותר לקופת המלחמה... [וכך הופכת] תעשיית הסיוע, שהיא לכאורה ניטרלית ובלתי מוטה, לכוח קטלני בטרנסציה שהצדדים הלוחמים מבקשים לגייס לצידם".⁹³

במבצעים לשיקום מדינות, שהם מורכבים ויקרים יותר ממבצעי סיוע, מוכרים מקרים שבהם כסף רב, שהפנתה הקהילה הבינלאומית לבניית מוסדותיה של המדינה הכושלת ולשיפור כלכלתה ותשתיותיה, נוהל למעשה על ידי הממשלה המקומית, אף שזו לא הייתה מסוגלת לנהלו באופן תקין. כך קרה, למשל, בסודן ב-2005, לאחר שהממשלה חתמה על הסכם שלום עם המורדים בדרום.

”בעקבות הטקס נערכה ועידת תורמים באוסלו, ובה הוקצו למשטר יותר מארבעה מיליארד דולר לצורך בנייה מחדש באזור החרב מוכה המלחמות. הכסף הזה היה מחצית מהסכום הכולל השנתי שהוצא על סיוע חירום הומניטרי ברחבי העולם באותה העת. תוכנית ההתרמה איפשרה את בואם של כ-50 ארגונים לא ממשלתיים לאזור, אלא שהמשטר קבע את התנאים שלפיהם הותרה פעילותם.”⁹⁴

זוהי מציאות המזכירה במידה רבה את מה שקרה בזירה הפלסטינית מאז הסכם אוסלו הראשון (1993): סכומי סיוע אדירים בהיקפם הוזרמו לרשות פלסטינית מושחתת ולא יעילה (סיקור מורחב ראו בפרק על הרשות הפלסטינית).

המלצות להתמודדות עם כשלי ההתערבות הבינלאומית במדינות כושלות

צ'רלס קול כתב כי ישנם כמה כשלים קונספטואליים הפוגעים במאמציה של הקהילה הבינלאומית לשקם מדינות כושלות:

1. המונח “מדינה כושלת” הוא רחב מדי ומתייחס לקשת רחבה של מדינות שלכל אחת מהן נתוני יסוד שונים ובעיות שונות. לטענתו של קול, כל מקרה מחייב התייחסות שונה ומענה שונה, ואין פתרון אחד אוניברסלי למגוון המקרים של כישלון מדינתי.
2. הקהילה הבינלאומית שבויה בקונספציה המערבית בנוגע למהות המדינה, ולכן הדגש בכל מקרה של כישלון מדינתי מושם על המאמץ להשליט יותר סדר במדינה, דהיינו לאכוף את החוק ולייעל את התפקוד של מוסדות המדינה. לעיתים ההתמקדות הזאת באה על חשבון מאמצים חיוניים אחרים. למשל, יכולת אכיפה אפקטיבית אינה מבטיחה בהכרח שיפור כלכלי שיבוא לידי ביטוי בעלייה בתוצר הלאומי הגולמי. יתר על כן, הרצון להשליט חוק וסדר נעשה לעיתים באמצעות שימור כוחן של אליטות פוליטיות מושחתות.
3. ההתמקדות במאמץ להשליט סדר במדינה הכושלת גם משבש את היכולת לזהות את מאפייניה הייחודיים של אותה המדינה ולעצב את הפתרון המתאים לנתונה הייחודיים.
4. גורמי הסיוע נוטים לכוון יחד את המאמצים לשיקום המדינה הכושלת ואת המאמצים להשגת שלום ולשימורו. המאמץ המשולב הזה – טוען קול – פוגע הן

- במאמצי השיקום והן במאמצים להשיג שלום. הסיבה: למרות הזיקות בין שני היעדים האלה הם שונים במהותם זה מזה. הוא ממליץ להפריד בין המאמצים ולהתמקד במה שיותר רלוונטי למאפייני הייחודיים של כל מדינה.
5. תוכניות השיקום והסיוע של מדינות המערב מבוססות על ערכיהן ועל דפוסי החשיבה שלהן. קוראים לזה "פטרנליזם מערבי", וזהו מכשול של ממש בדרך לשיקומן של מדינות כושלות.
6. רבות מהמדינות הכושלות הגיעו למצבן העגום בגלל המורשת הקולוניאליסטית שלהן: פעולותיהן של המעצמות הקולוניאליות (למשל התוויית הגבולות) יצרו מציאות שמלכתחילה לא הותירה למושבות לשעבר סיכוי רב להצליח. והנה אותן מעצמות קולוניאליסטיות לשעבר הן שבאות לעיתים לשקם את מושבותיהן לשעבר. המפגש הטעון הזה פוגע מלכתחילה בסיכויי השיקום: במושבות לשעבר יש רתיעה גדולה מפני שובם של הזרים שהיו פעם שליטי המדינה, ואילו בקרב השולטים לשעבר יש הרבה דעות קדומות בנוגע למסוגלות של מי שהיו לפני זמן לא רב כל כך הנשלטים.⁹⁵
- קול כותב כי כשלי ההתערבות של הקהילה הבינלאומית – של ארגונים בינלאומיים ושל ארגונים לא־ממשלתיים – באזורי סכסוך ואסון מחייבים חשיבה מחדש. לדבריו, יש לשקול מהם העקרונות ההומניטריים שרוצים ליישם, מהי נקודת האיזון הנכונה שבין הרצון לסייע לבין ההכרח להפעיל כוח נגד גורמים משבשים (spoilers), מתי נכון להעביר סמכויות לגורמי כוח מקומיים, ובעיקר – כיצד מקדמים את תהליך השיקום כך שיתאים לתרבות הפוליטית המקומית.
- דברים דומים כותב אדם רוברטס. הוא קורא לקהילה הבינלאומית להפיק לקחים מניסיונות השיקום הכושלים הרבים ומבקר את ההסתמכות המוגזמת של הגורמים המשקמים על מודלים מערביים ליברליים. הוא קורא לזנוח אותם ולפתח במקומם מודלים מעודכנים ורלוונטיים שמתאימים למאפיינים הייחודיים של המדינות שבהן בוחרת הקהילה הבינלאומית להתערב.⁹⁶
- תשומת לב מיוחדת יש לתת להתמודדות עם הפשיעה במדינות הכושלות. קודם כול, יש להכיר בתרומתה להפיכת המדינה לכושלת ולהקצות את המשאבים הנדרשים למיגורה. נוסף על כך יש לשפר את שיתוף הפעולה הבינלאומי בתחום האיסוף וההפצה של מידע על התארגנויות פשיעה כדי שניתן יהיה למנוע את כניסתם של גורמי פשיעה לאזורי עימות ואת התבססותם בהם. יש להתייחס אל הפשיעה כאל חלק בלתי נפרד מבעיית המדינה הכושלת, אך אין לבחון את הבעיה רק דרך הפריזמה של ניהול הסכסוכים במדינה, מכיוון שגורמי הפשיעה מעוניינים בהגדלת רווחיהם המיידיים יותר מאשר בהגדלת חלקם בשלטון.⁹⁷

בנג'מין מילר כותב כי הצעד הראשון לשיקום מדינה כושלת הוא ביסוס הזהות הלאומית שלה. במקביל – הוא קובע – צריך להחזיר למדינה את המונופול על הפעלת האלימות. במילים אחרות: יש לפרק את כל המיליציות החמושות הפועלות בתחומה. נוסף על כך ממליץ מילר לבסס את מוסדות החוק וליצור ממסד שלטוני יציב. כאשר מתחולל תהליך של ביסוס מדינה ואומה – הוא מדגיש – גדלים הסיכויים להשיג שיקום ולמנוע מלחמות.⁹⁸

מילר ממליץ לפעול באופן הזה שכן הניסיון הבינלאומי מוכיח שמדינה קוהרנטית נוטה לפעול באופן מחושב ואחראי ולהימנע מעימותים אזוריים. מסקנותיו של מילר והמלצותיו הן סוג של מתכון לתהליך של בניית מדינה, אף שאינו משתמש במושג הזה. אך מהתבוננות במציאות האזורית לאחר חמש שנות טלטלה עולה כי קיים קושי של ממש לממש את המתכון המוצע מכיוון שבמדינות ערביות רבות במרחב – ובהן סוריה, עיראק, תימן, לוב ואפילו הרשות הפלסטינית (אף שזו עדיין אינה מדינה של ממש) – הנמצאות בתהליך מואץ של כישלון מדינתי, אין בסיס של ממש ליצירת קוהרנטיות לפי הנוסחה של מילר. במשך 100 שנים הושקע מאמץ רב לגבש למדינות ערב זהות לאומית, אך הטלטלה האזורית מוכיחה שהיה זה מאמץ עקר. סביר להניח שבעתיד ניתן יהיה לשקם את המרחב הערבי, אך השיקום יצטרך להתבסס על זהויות דתיות, אתניות, שבטיות וכדומה ולא על זהויות לאומיות.

ויליאם זרטמן מדגיש את חשיבותו של התהליך הדמוקרטי לשיקום מדינה כושלת. לדבריו, רק אם הציבור כולו משתתף בתהליך השיקום של המדינה, יש לו סיכוי להצליח. זרטמן מדגיש שחשוב במיוחד לשתף בשלטון גם את האופוזיציה וכי יש להימנע מהרחקתה המוחלטת ממוקדי הכוח.⁹⁹

לסיכום, שיקום מדינות כושלות באמצעות סיוע בינלאומי הוא פעולה מורכבת וממושכת שסיכוייה להצליח אינם גבוהים. עד כה שוקמו בהצלחה רק מדינות מעטות, אף שהקהילה הבינלאומית השקיעה מיליארדים רבים בפעולות השיקום של מדינות רבות. רבים ממבצעי השיקום הובילו ליצירת תלות של המדינות הכושלות בגורמי הסיוע הבינלאומיים, אך לא חילצו את המדינות האלה ממצבן.

ברוב המקרים סובלות המדינות הכושלות מפיצול על רקע אתני, דתי, אזורי וסוציו-אקונומי ולכן אינן מסוגלות להתגבש סביב זהות לאומית מוסכמת.¹⁰⁰ לא זו בלבד שאין מתאם בין זהות התושבים לבין שטח המדינה, לרוב גם ישנה במדינה הכושלת אי-התאמה כרונית בין מבנה הכוח הפוליטי לבין המבנה החברתי. למרות כישלונות חוזרים ונשנים של גורמי סיוע חיצוניים לסייע למדינות שסועות לגבש לעצמן זהות לאומית מוסכמת ("בניית אומה"), יש מי שעדיין לא נואשו מהיומרה הזאת וממליצים לראות בכך מטרה ראויה.¹⁰¹

כל מדינה היא מקרה ייחודי המחייב לימוד והבנה מעמיקים של מאפייניה. לכן מודל של מבצע התערבות שהצליח במדינה מסוימת לא יצליח בהכרח במדינה אחרת, וכל ניסיון להעתיק מודלים באופן אוטומטי נידון לכישלון.¹⁰² מעבר לכך יש לזכור שגם כאשר יש הצלחות למבצעי התערבות בינלאומיים, הרי במקרים רבים הן מוגבלות בזמן. כך היה, למשל, המאמץ לשיקום מזרח טימור (לאחר יותר מ-20 שנות כיבוש אינדונזי) שהוביל לעצמאות המדינה ב-2002. אולם זמן קצר לאחר שכוח המשימה הבינלאומי בהובלת אוסטרליה עזב את המדינה המשוקמת כביכול, היא הידרדרה במהירות והפכה למדינה כושלת. עד היום היא נחשבת למדינה הנחשלת ביותר באסיה לצד צפון-קוריאה ועיראק.

מדינות כושלות נחלקות לכאלה שהכשל שלהן הוא כרוני ולכאלה שהכשל שלהן הוא זמני. כשמתכננים שיקום של מדינה כושלת יש, כמובן, להבחין בין מדינה כושלת שמעולם לא חוותה תפקוד תקין לבין מדינה שתיפקדה שנים רבות באופן תקין ורק בשלב מסוים הידרדרה למצב של מדינה כושלת.

בכל מאמץ לבניית מדינה מתקיים המתח בין הצורך במעורבות בינלאומית ממושכת במדינה הכושלת לצורך שיקום המשטר, החברה והמדינה לבין ההכרח להעביר את האחריות לידי המדינה המשתקמת. למרות ההבנה שהסיוע והמעורבות הבינלאומיים הם זמניים, השיקול המכריע לסיום התהליך צריך להיות רמת ודאות גבוהה בנוגע ליכולתה של האוכלוסייה המקומית לנהל בעצמה את המדינה בהצלחה.¹⁰³ ג'ניפר דאוין כותבת בהקשר הזה שמבצעי ההתערבות והסיוע למדינות כושלות הם מורכבים וממושכים ולכן יש להתחיל את הסיוע (משאבים וקשב) בממדים מצומצמים ולהרחיבו בהדרגה. לדבריה, יש להימנע מסיוע בהיקף נרחב כבר בשלבים הראשונים של ההתערבות הבינלאומית במשבר.

דאוין ממליצה להיערך לתהליך ממושך ולהפנים את ההבנה ששיקום מדינה כושלת הוא תהליך מורכב גם אם אזרחי המדינה הכושלת ומנהיגיה לוחצים לקבל במהירות את עצמאותם בחזרה. נוסף על כך מדגישה דאוין כי חשוב לשלב באופן מושכל בין מאמצי הייצוב במדינה הכושלת לבין מאמצי השיקום. לדבריה, חשוב להבין שלמאמץ השיקום יש שותפים רבים שבהם יש להתחשב, וכי יש לזהות את מוקדי הכוח הלא פורמליים ולפתח אסטרטגיות לשיתופם בתהליך השיקום.¹⁰⁴

פרק שלישי

כישלונם של המודיעין ושל המחקר האקדמי

מדוע לא הצליחו המודיעין והאקדמיה לחזות את הטלטלה במזרח התיכון?
הטלטלה האזורית לא נולדה יש מאין, והסימנים המוקדמים לעתיד לקרות היו גלויים לכול. כך, למשל, במחקרים אקדמיים ובדוחות מודיעין שפורסמו בשנים שלפני הטלטלה הייתה התייחסות נרחבת לתסכול ולייאוש של האזרחים במדינות ערב נוכח שחיתותם של השליטים ועריצותם ונוכח אי־יכולתם להביא לשיפור במצב הכלכלי. תחושות התסכול והייאוש היו הדלק שהזין תנועות התנגדות ומחאה – בעיקר של צעירים ושל חוגים ליברליים. קיומן של התנועות האלה אמור היה – לטענת זרטמן – להיות תמרור אזהרה.¹⁰⁵

והיו אינדיקציות נוספות: כמחצית מחברות הליגה הערבית הוגדרו – עוד לפני הטלטלה – "מדינות רגישות" בשל הקשיים הרבים שעימם התמודדו, ובהם לחצים דמוגרפיים, תת־פיתוח, חלוקה לא שוויונית של המשאבים, משטרים ומוסדות פוליטיים נעדרי לגיטימיות ומפירי זכויות אדם, ביטחון פנימי וחיצוני מעורער והתערבויות זרות. על החולשה הבסיסית הזאת של מדינות ערב (שנעה על הספקטרום שבין מדינות כושלות ממש כתימן לבין מדינות חלשות כלבנון) האפילה העובדה שמדובר באזור עשיר במשאבי טבע – בעיקר גז ונפט. אולם ברגע שהחלה הטלטלה לא יכול היה אפילו עושרן של מפיקות הנפט והגז להסתיר את הכשלים המרובים של העולם הערבי. המחקר המודיעיני התמקד בעיקר בצבאות ובאליטות הפוליטיות, ואילו המעקב אחר החברה האזרחית נדחק לשולי המחקר, שכן סוכנויות המודיעין לא ייחסו לו חשיבות רבה. ההנחה הרווחת הייתה שהמשטרים הדיקטטוריים עמידים ובטוחים בשל שליטתם המוחלטת בציבור פסיבי, אדיש, לא מאורגן וסתגלן שהשלים עם תנאי החיים הקשים ונואש מהתקווה לשינוי.

חוקרים מהמודיעין ומהאקדמיה עקבו בעניין אחר הגל הדמוקרטי ששטף את מזרח־אירופה ואת אמריקה הלטינית, וכשפרצה הטלטלה במזרח התיכון, מיהרו רבים מהם להסבירה באמצעות המשגות ותבניות שהתפתחו בהקשרים המזרח־אירופיים והדרום־אמריקניים בלי להתייחס לשונות התרבותית והפוליטית. השימוש במושג

"האביב הערבי" נבע בדיוק מהסיבות האלה, ולכן התקשו אותם החוקרים להבין בשונות ולהבין את המגמות המתפתחות.

ב-1993 עמדה ארצות הברית בראש כוח בינלאומי שניסה לשים קץ למלחמת האזרחים בסומליה ולהציל את אוכלוסייתה מרעב. הניסיון הופסק לאחר קרב מוגדישו, שבו ספג הכוח הבינלאומי – ובכללו הכוח האמריקני – אבדות מידי מיליציה סומלית מקומית. בעקבות זאת נמנעו האמריקנים מלהתערב באזורי משבר אחרים – למשל במלחמת האזרחים ברואנדה – משום שדעת הקהל בארצות הברית לא הייתה מוכנה להשלים עם מציאות שבה חיילים אמריקנים נהרגים כדי למלא משימות הומניטריות. רק בעשור שלאחר מכן, בעקבות פיגועי 11 בספטמבר 2001, התגבשה בארצות הברית ההבנה כי מדינות כושלות הן איום ישיר על האינטרסים החיוניים שלה, והקיץ הקץ על מדיניות האי-התערבות במדינות כאלה.

בעקבות פיגועי 11 בספטמבר הגבירו כל שירותי המודיעין את העניין שלהם במדינות כושלות, אך העובדה שהם הופתעו מהטלטלה במזרח התיכון מעידה שלא עמדו לרשותם הכלים האיסופיים והאנליטיים המתאימים לצורך זיהוי הסימנים המעידים. כאמור, אחת הסיבות המרכזיות לכישלון הזה היא ששירותי המודיעין התמקדו במנהיגים של מדינות ערב ובארגוני המודיעין שלהן. אלה אכן יעדים חשובים, "אבל העידן הנוכחי מתאפיין גם בעליית משקלם של הציבורים ברחובות ובכירות"¹⁰⁶. לכן על שירותי המודיעין לפתח ולאמץ את תפיסת "המודיעין התרבותי"¹⁰⁷. גישה כזאת התפתחה בשנים האחרונות בצבא ארצות הברית וזכתה לשם "השטח האנושי" (The Human Terrain).¹⁰⁸

כדי לנבא אירועים כמו הטלטלה האזורית יש להבין את זרמי העומק בחברות האזרחיות. לשם כך יש לנטר ולהבין את מרחבי השיח השונים (ובכללם את השיח שמתנהל ברשתות החברתיות) ובעיקר להבין באופן מעמיק את התרבות, את ההיסטוריה ואת הדת של המדינות הנחקרות וכן את אופן פעולתם של המנגנונים שבעזרתם שומרים המנהיגים על הלגיטימציה שלהם. נוסף על כך יש להכיר היטב את הכלכלה ואת הדמוגרפיה של המדינות שאחריהן עוקבים מתוך חשש שהן עלולות להפוך למדינות כושלות. לשם כך יש לאסוף עליהן נתונים רבים כמו תוצר לאומי גולמי (תל"ג), שיעור הצמיחה, היקפי היצוא והיבוא, שיעורי האבטלה, מבנה התעסוקה במשק (כמה מועסקים בחקלאות, בתעשייה ובשירותים), קצב הגידול של האוכלוסייה, שיעור תמותת התינוקות, שיעור האנאלפבתיות, שיעורם של בעלי השכלה הגבוהה, הרכב האוכלוסייה ומידת הפיצול האתני, הלאומי והדתי.

הכרת הנתונים האלה משפרת את הסיכוי לזהות בעוד מועד מדינות שברירות שעלולות לגלוש למצב של מדינות כושלות. נוסף על כך מדובר בנתונים קריטיים למי

שרוצים לעצב אסטרטגיות לשיקום מדינות כאלה¹⁰⁹ ובכך למנוע או לבלום בעוד מועד תנועה של גלי פליטים ושל גורמי פשיעה וטרור מעבר לגבולות.¹¹⁰ כאמור, עד כה נכשלו מערכות המודיעין בחיזוי תהליכי כשל במדינות. למשל, את הסימנים המעידים לקריסת הסדר המדינתי בעולם הערבי ניתן היה לראות כמה שנים לפני שהחלה הטלטלה האזורית. אלה נמצאו בבהירות רבה בדוחות הפיתוח האנושי של מדינות ערב שאותם פירסמו ברציפות חוקרים ומומחים ערבים. הדוחות האלה הצביעו על כשל מערכתי עמוק במדינות ערב, על פיגור ועל דיכוי, וכל אלה היו לחבית חומר הנפץ שהתפוצצה עם פרוץ הטלטלה האזורית.

דוחות הפיתוח האנושי במדינות ערב – תמונת המצב וההתרעה שלא נקלטה
דוחות הפיתוח האנושי הערבי (Arab Human Development Report ובקיצור: AHDR) הם סדרה של דיווחים עצמאיים שכתבו בשנים 2002-2009 כמה חוקרים והוגי דעות מובילים – ברובם מהעולם הערבי – בחסותה של תוכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP).¹¹¹ בדוחות נמתחה ביקורת חריפה על המשטרים הערביים, והודגשו בעיות היסוד של העולם הערבי.

שמעון שמיר היטיב להגדיר את המציאות המתוארת בדוחות האלה כשקבע כי "נראה שהמדינות הערביות, במידות שונות, היו ישויות חלולות. המסגרת המושגית שלהן הייתה רופפת".¹¹² בדוחות מוצגת תמונה עגומה של עולם ערבי שבו קיימת הפרה שיטתית של זכויות האדם, שסובל מסדרה של כשלים מבניים ומוסדיים משמעותיים ומפערים חברתיים עמוקים שאינם מטופלים. מסקנתם של מחברי הדוח הייתה שמדינות ערב – רובן ככולן – אינן יציבות במהותן בגלל עומק הפערים החברתיים והיקפם, בגלל הפגמים המבניים במשטרים ובגלל סדרה של סכסוכים פנימיים. למרות ההערכה החשובה הזאת ושפע המידע הקריטי שנכלל בדוחות, הם לא זכו לתשומת לב רבה במרחב הערבי או במערב. הם לא התניעו כל פעולה או דיון ברמת המדינה בנושאים שהועלו בניתוח וגם לא הביאו להתפתחות שיח ציבורי ומחקר מודיעיני ואקדמי של ממש. התקשורת הערבית העניקה חשיפה מסוימת לממצאי הדוחות, אך התמקדה בעיקר בביקורת עליהם,¹¹³ ואילו גורמי המודיעין והמחקר לא מיקדו מאמץ אינטלקטואלי, ארגוני ואופרטיבי בלימוד הדוחות ובמעקב אחר המגמות והתופעות שהוצגו ונותחו באותם הדוחות.

הניתוח והאזהרות הכלולים בדוחות, ולפיהם השטח בשל למהפכות, היו קריאת השכמה שלא נשמעה.¹¹⁴ מחברי הדוחות הזהירו שהבעיות של העולם הערבי רק יחמירו אם לא יטופלו. הם הזהירו מפני התעלמות המשטרים הערביים מהממצאים והדגישו שמחיר ההתעלמות יהיה כבד: החרפת האי-יציבות במרחב הערבי.

חלק מדוחות המומחים מוקדש לשינויים הדמוגרפיים המשמעותיים שעימם מתמודד העולם הערבי. השינויים האלה כוללים גידול מהיר של האוכלוסייה ועיור מואץ. כתוצאה מכך שיעור הצעירים באוכלוסייה הוא גבוה מאוד (כ-60%), ושיעורם עוד צפוי לעלות. השילוב של עלייה חדה במספר התושבים ושל הידרדרות הסביבה (ההתחממות הגלובלית, המחסור ההולך וגדל במים, תהליכי המדבור, זיהום הסביבה) הם איום חמור על הביטחון האנושי באזור. ההערכה היא שהידרדרות הסביבה תגרום לגל הולך וגדל של פליטים אקולוגיים ולעלייה במספר הסכסוכים הפנים-מדינתיים והאזוריים בגלל המחסור במשאבים. כך קרה בדרפור שבסודאן, שם נבע הסכסוך במידה רבה מהמאבק על השליטה במקורות מים, וכך עלול לקרות בתימן, שמקורות המים שלה אוזלים, בין השאר בשל גידול מסיבי ולא מפקח של צמח הגאת שדורש השקיה מרובה.

הביטחון האנושי נפגע גם בשל מדיניות מפלה כלפי המגזרים הפגיעים ביותר של החברה: נשים, ילדים, פליטים ועקורים. היחס לנשים הוא דוגמה מובהקת לכך. נוסף על אלימות פיזית קשה (מילת נשים, אונס, הטרדות מיניות) סובלות נשים במדינות ערב גם מאפליה חברתית – לעיתים קרובות בעידודו של הממסד. התופעה הזאת באה לידי ביטוי במגוון רחב של היבטים, ובהם נישואים כפויים של קטינות ולגיטימציה או סלחנות כלפי רצח על כבוד המשפחה. במילים אחרות: החוק למעשה אינו מגן על נשים ועל זכויותיהן הבסיסיות ביותר. נוסף על כך מנשים רבות נמנעת הזכות לקבל חינוך פורמלי ולעבוד מחוץ לבית. האפליה החברתית הזאת פוגעת קשות בסיכוייהן של מדינות ערב לצמוח ולהתפתח שכן היא דנה 50% מהאוכלוסייה לפיגור עמוק ומתמשך. גם פליטים ועקורים במדינות ערב – בעיקר מסודאן, מסוריה ומעיראק – סובלים מאפליה ומהזנחה. כך, למשל, אף ש-70% מהפליטים העיראקים בירדן הם בגיל עבודה, פחות מ-30% מהם מועסקים. הטיפול הלקוי בפליטים ובעקורים בא לידי ביטוי גם בתחומי הבריאות והחינוך: לרובם אין גישה לשירותי בריאות, ורק שיעור קטן מילדיהם לומדים בבתי ספר. עם זאת יש לציין שמתן טיפול נאות לכל מיליוני הפליטים הסורים – שרבים מהם מתרכזים בירדן, בטורקיה ובלבנון – הוא מעמסה כלכלית אדירה, שגם מדינות עשירות הרבה יותר היו מתקשות לעמוד בה.¹¹⁵

בדוחות הפיתוח האנושי הערבי מסווגים את מדינות ערב לארבע קבוצות על בסיס הכנסותיהן:

1. הכנסה גבוהה: ערב הסעודית, בחריין, כוויית, קטר ואיחוד האמירויות.
2. הכנסה גבוהה-בינונית: לבנון, לוב ועומאן.
3. הכנסה נמוכה-בינונית: מצרים, סוריה, ירדן, מרוקו, אלג'יריה, ג'יבוטי ותוניסיה.
4. הכנסה נמוכה: סודאן, תימן, איי קומורו ומאוריטניה.

לא רק מדינות ערב העניות אלא גם מדינות ערב העשירות סובלות מחולשה כלכלית ניכרת. במשך עשרות שנים הן הסתמכו רק על הנפט למילוי קופותיהן והזניחו מגזרים יצרניים אחרים. באמצעות כספי הנפט קנו לעצמן המדינות המפיקות שקט ויציבות בתוך גבולותיהן ומחוצה להם. כתוצאה מכך נוצר מתאם גבוה בין היציבות הפוליטית באותן המדינות לבין מחירי הנפט בעולם.¹¹⁶

בחצי המאה האחרונה הפכו רווחי הנפט את כפרי הדייגים במפרץ הפרסי לכמה מהמקומות העשירים ביותר בעולם. במוצע, יותר מ-40% מהתמ"ג במדינות המפרץ ויותר מ-80% מהכנסותיהן מגיעים ממכירת נפט וגז. ההכנסות האלה מאפשרות לממשלות המפרץ להעניק לאזרחיהן סובסידיות משמעותיות. כך, למשל, בסעודיה פטורים האזרחים מתשלום מיסים, ונוסף על כך הם מקבלים בריאות והשכלה – כולל השכלה גבוהה – בחינם. כמו כן הם מקבלים דיור ומצרכי מזון בסבסוד ניכר. במילים אחרות: לאזרחי סעודיה אין אומנם זכויות פוליטיות של ממש, אך הם נהנים מרווחה כלכלית גדולה.¹¹⁷

מידת התמיכה של השלטון באזרחים משתנה ממדינה למדינה בהתאם להכנסותיה: בחריין (הנסמכת על הכנסות משדה נפט סעודי) או עומאן (שיצוא הנפט שלה צנוע והיא אינה חברה באופ"ק) מעניקות לאזרחיהן פחות ממה שמעניקות המדינות העשירות יותר – ערב הסעודית, איחוד האמירויות, קטר וכוויית. מאז החלה הטלטלה במזרח התיכון ניצלו ממשלות המפרץ את רזרבות המט"ח הגדולות שצברו כדי להזרים לאזרחיהן סכומי כסף גדולים, וכך שיככו מתחים חברתיים ופוליטיים.

אולם הירידה החדה במחירי הנפט מקשה על המשטרים לעמוד ביעדי התקציב שנקבעו ובמקביל לשמור על מדיניות הסובסידיות ההכרחית לשמירת היציבות הפוליטית. ההתפתחויות העולמיות האלה בתחום האנרגיה עלולות להציב בעיה קשה בפני מדינות האזור, ובמיוחד בפני המונרכיות במפרץ.¹¹⁸

נתון כלכלי שלילי במיוחד במדינות ערב הוא שיעור האבטלה הגבוה בקרב הצעירים. לנתון הזה יש השלכות מרחיקות לכת על היציבות באותן המדינות. לכן יצירת מקומות עבודה היא אחד האתגרים החשובים ביותר העומדים בפני המשטרים החדשים שקמו לאחר הטלטלה האזורית, אך גם בעבור המשטרים ששרדו את הטלטלה (בעיקר המונרכיות).

שיעורי העוני במדינות ערב חמורים אף יותר משיעורי האבטלה, שכן במדינות ערביות רבות גם אם הפרט עובד ומשתכר אין בכך כדי להבטיח את רווחתו ואת רווחת משפחתו. כדי לשנות את המציאות הזאת, שבה תעסוקה אינה מבטיחה בהכרח היחלצות מעוני, יש צורך ברפורמות מרחיקות לכת – בין היתר בתחום של מדיניות השכר – אך ספק אם מדינות ערב מסוגלות לכך.

בדוחות עוסקים החוקרים גם ברמת השירותים החברתיים וביעילותם ומצביעים במיוחד על כשלים קשים בתחום הבריאות. האיכות הירודה של שירותי הבריאות במדינות ערב נובעת, בין היתר, מהזנחת הרפואה המונעת, מהשקעה נמוכה במערכת הבריאות, ובכלל זה בטכנולוגיה רפואית, ומהיעדר ביטוחי בריאות. מחסור דומה בהשקעות ובמודרניזציה ניתן לראות גם במערכת החינוך הציבורית.

הדוחות גם מקדישים מקום נרחב לקשר הבעייתי בין המשטרים במדינות ערב לבין האוכלוסייה שתחת שלטונם. ראשית, מידת הפופולריות והלגיטימיות של המשטרים נוטה להיות נמוכה לא רק בשל האפקטיביות הנמוכה שלהם, אלא גם משום שבמקרים רבים הם נשענים על קהילה אתנית מסוימת ופועלים בעיקר למען האינטרסים שלה. התוצאה: מגזרים שלמים באוכלוסייה נותרים ללא ייצוג הולם ובלי יכולת להשפיע במרחב הפוליטי. בחריין היא דוגמה לשלטון שמעדיף בביורור מגזר מסוים ונמנע מלהעניק שוויון זכויות לכל המגזרים האחרים: קבוצות אתניות, דתיות ועדתיות שונות (כיום רוב תושבי בחריין הם מהגרי עבודה משוללי זכויות פוליטיות).¹¹⁹

הגישה המפלה הזאת יוצרת חיכוכים בין הקהילות השונות ומחלישה את הלכידות המדינתית ואת הלגיטימציה למשטר. כאשר המשטר הופך ללא-לגיטימי בעיני קבוצות מסוימות, הוא נקלע למה שריילי מכנה "דילמת האי-ביטחון".¹²⁰ כוונתו היא שהמשטר מתלבט בין שתי אופציות שתוצאתן היא אחת: ערעור מעמדו והגברת האי-ביטחון. האופציה האחת היא הגברת הדיכוי של הקבוצות חסרות הזכויות; האופציה האחרת היא שיתוף הקבוצות האלה בשלטון. המשטרים באזורנו נוטים לבחור באופציה של הגברת צעדי הדיכוי. ההליכה בדרך הזאת פוגעת עוד יותר בבסיס הלגיטימציה של המשטר וחוזר חלילה.

צעדי הדיכוי האלה מתאפשרים משום שהמשטרים הערביים באזור – למרות דבקותם הפורמלית באמנות הבינלאומיות השונות לזכויות האדם – עדיין לא עומדים בסטנדרטים המשפטיים הבינלאומיים הבסיסיים והחשובים של שמירה על זכויות אדם ושל הבטחת זכויות חברתיות ופוליטיות בסיסיות. אימוץ סטנדרטים כאלה עשוי היה לשפר את הלגיטימיות של המשטרים או להביא להפלתם. זהו, כאמור, עיקרה של דילמת האי-ביטחון שעליה כותב ריילי.

כדי להתגבר על היעדר הפופולריות והלגיטימציה ועל הקשיים העצומים הכרוכים בבנייתה של זהות לאומית נוטים המשטרים הערביים לבסס את מעמדם באמצעות מנגנוני ביטחון גדולים ואמצעי אכיפה דורסניים, אלימים ומרתיעים. המאמץ הזה משמש תחליף לתהליכים הפוליטיים הדמוקרטיים, פוגע בתחושת השותפות של האזרחים ולא תורם בהכרח לביטחונם של השליטים או לביטחון משטרים. זהו נתיב שבו נרמסת לא רק הדמוקרטיה, אלא נרמסים גם ערכים כמו זכויות אדם, חופש התארגנות, חופש

ביטוי וביטחון אנושי. המאמץ המרכזי של המשטר הוא לשרוד, ולכן את משאביו הוא משקיע בעיקר בפיתוח מנגנוני אכיפה להתמודדות עם איומים פנימיים עליו. ממצאי הדוחות הובילו את החוקרים למסקנות בנוגע לצורך ברפורמות נרחבות בעולם הערבי – רפורמות שתכליתן העיקרית היא לממש את אחריות המשטר כלפי אזרחיו ולחזק את שלטון החוק. לכן צריכות הרפורמות האלה לכלול, בין היתר, הפרדה אמיתית ולא פורמלית בלבד של הרשויות, צמצום התקנות לשעת חירום המעניקות למשטר יכולת כמעט בלתי מוגבלת למנוע פעילות אופוזיציונית והכפפה של מנגנוני הביטחון לפיקוחה של מערכת המשפט. נוסף על כך המליצו החוקרים לקדם רפורמות שיחזקו את החברה האזרחית ויקנו שוויון זכויות לכל התושבים, ובמיוחד לנשים ולקבוצות מיעוט שונות המופלות לרעה ומוזרות בדרך כלל מהתהליכים הפוליטיים. להערכת החוקרים, רפורמות כאלה – לצד רפורמות כלכליות חיוניות – יסייעו לייצוב הכלכלה במדינות ערב ויביאו גם לשיפור בשיתוף הפעולה הבין-ערבי, שהוא חיוני לשיפור תפקודם של ארגונים אזוריים. באלה רואים החוקרים גורמים חיוניים לפיתוח האזורי. חיוקה של החברה האזרחית מצריך, בין היתר, פיקוח אזרחי על מנגנוני הביטחון. פיקוח כזה חיוני גם לתהליכי הדמוקרטיזציה. מעורבות פוליטית של הדרג האזרחי בצבא כמו מעורבות של הדרג הצבאי בזירה הפוליטית טומנות בחובן פגיעה באיכות הצבא ובלכידותו כמו גם פגיעה באיכות הממשל. אומנם הצבא הוא גורם חשוב בכל מדינה ערבית במציאות של חוסר יציבות ושל התקוממויות – למשל במצרים ובסוריה – אך הפיקוח האזרחי עליו במדינות ערב לוקה בחסר, והגבולות בין שני הדרגים כמעט שאינם קיימים.¹²¹

לקחים עיקריים, דגשים ומשמעותם למודיעין ולמחקר

דוחות הפיתוח של האו"ם הציגו תמונה מורכבת ומאתגרת של המזרח התיכון והצביעו על כמה מבעיות היסוד של העולם הערבי. מהדוחות האלה עולה בבירור שהגל הנוכחי של המחאה חברתית והפוליטית הנרחבת באזורנו אינו תוצאה של התלקחות פתאומית, אלא תוצאה של אי־שביעות רצון עמוקה ומתמשכת, של תחושת היעדר תוחלת ושל נתק הולך ומתרחב בין האליטות השלטוניות לבין שכבות הציבור. זוהי הסיבה שתנועות המחאה במדינות ערב לא התמקדו רק בעוולות כלכליות, אלא דרשו רפורמות חברתיות, כלכליות ופוליטיות נרחבות.

בשלב הזה עדיין נותרו שאלות רבות ללא מענה: מדוע פרצו המחאות בעיתוי שפרצו? האם התהפוכות ישפיעו על כל מדינות ערב או שישנן כמה מדינות שחסינות מפני המחאה? האם מודלים של דמוקרטיה ליברלית יצליחו להכות שורש במזרח התיכון "החדש"? איזו השפעה תהיה בסופו של דבר לטלטלה האזורית על הכוחות האסלאמיים?

אף שבדוחות שנסקרו אין די מידע המאפשר לענות על השאלות החיוניות האלה, ניתן לראות בהם בסיס למחקר מודיעיני ואקדמי בנוגע לתופעה של מדינות כושלות. חשיבות המחקר הזה זוהתה בארצות הברית כבר ב־2002 במזכר רשמי שבו נקבע ש"לארצות הברית נשקף איום משמעותי ממדינות כושלות"¹²².

אחת השאלות החשובות הניצבות בפני חוקרי המודיעין והאקדמיה נוגעת ליכולתה של המחאה העממית לחולל שינויים של ממש: האם די בשינוי המשטר כדי לפתור את הבעיות המבניות העמוקות של האזור ולהביא ליציבות חדשה? מהממצאים שהצטברו לאחר חמש שנים של טלטלה אזורית עולה שההתקוממות במדינות ערב הצליחו במקרים רבים להביא להחלפת המשטרים שהתקיימו עד לפרוץ הטלטלה, אך לא הצליחו לחולל שינויי עומק באופי המשטרים. אלה נותרו במהותם דומים לקודמיהם. שינויים מבניים של ממש לא התחוללו אפוא במדינות ערב, והרפורמות המיוחלות נותרו ברובן בגדר שאיפה לא ממומשת. לפיכך סביר להניח שבטווח הקצר־בינוני יימשכו התפוכות וחוסר היציבות, והם אף עלולים לחלחל למונרכיות הערביות שהצליחו עד כה לחמוק במידה רבה מגל המהפכות ששטף את העולם הערבי.

את הצלחתן של המונרכיות – כולל בחריין ששועה בין מיעוט סוני ששולט ברוב שיעי – לשמור על יציבות נהוג לייחס לעושרן הרב: הן מעבירות חלק ניכר מתגמולי הנפט שלהן לאזרחים – בין היתר באמצעות סבסוד מסיבי של מוצרים רבים ושל שירותים. כתוצאה מכך הסתפקו האזרחים באותן המדינות במאמץ להשפיע על התנהלות המשטרים, אך לא פעלו להחלפתם. עם זאת, הירידה החדה במחירי הנפט, שמקשה על נסיכויות המפרץ להמשיך במדיניות הסבסוד הנדיבה, עלולה לבשר על קץ יציבותן. יש לזכור שהסיבות שהובילו לפרוץ המחאות בעולם הערבי קיימות גם במונרכיות במפרץ, ובהן שחיתות, שיעורי אבטלה גבוהים בקרב הצעירים וניכור מהשלטון. נוסף על כך אי־אפשר להתעלם מהעובדה שלמחאה בעולם הערבי יש אופי ויראלי – מה שמגדיל את הסיכון שאירועי מחאה ומרי יגלשו בסופו של דבר גם לנסיכויות המפרץ. וישנו גורם נוסף שאסור לשכוח: התבססות המדינה האסלאמית בשטחים נרחבים בעיראק ובסוריה עלולה להעמיד לפחות חלק ממדינות המפרץ בפני בעיה ביטחונית. אף שנראה כעת שהמדינה האסלאמית נמצאת בתהליך מסוים של נסיגה בלחץ ההפצצות הכבדות של האמריקנים ושל הרוסים, הרי שלאידאולוגיה שלה יש לא מעט אוהדים בנסיכויות המפרץ, ואלה יכולים להמשיך לסכן את יציבותן. המדינה האסלאמית היא בעיני אנשיה ואוהדיה הח'ליפות האסלאמית האמיתית המבקשת לחתור תחת הסדר המדיני הקיים. זו רואה במשטרים המלוכניים במפרץ כופרים שסטו מדרך האסלאם ואשר יש להפילם. המדינה האסלאמית מציבה אתגר בראש ובראשונה לריאקציה הפוריטנית של האסלאם הסוני – הוואאבייה – שאותה מייצג בית המלוכה הסעודי. אבו בכר אל־בגדאדי, מנהיג המדינה האסלאמית – בדומה לבן־לאדן עשור קודם

לכן – קורא כעת להפלת הממלכה הסעודית, הרואה את עצמה "שומרת המקומות הקדושים לאסלאם".

הפעם הראשונה שבה איימה המדינה האסלאמית באופן פומבי לפגוע בערב הסעודית הייתה בנובמבר 2014 – בקלטת שמע שבה קרא אל-בגדאדי לפגוע בשיעים ובזרים שבערב הסעודית וכן בבית המלוכה והכריז על הרחבת המדינה האסלאמית לחצי האי ערב (מחוץ נג'ד).¹²³ בקלטת נמנע אל-בגדאדי מלאזכר את השם המפורש "ערב הסעודית" שמא תהיה בכך הכרה בלגיטימציה השלטונית של בית סעוד. בסמוך למועד הזה גם קרא הארגון בכתב העת שהוא מוציא, "דאביק", "להניף את דגל הח'ליפות מעל מכה ומדינה... נגד רצונם של הכופרים ושל הצבועים". באותו הגיליון גם קרא אל-בגדאדי לסעודים להישאר בממלכה ולהילחם שם להקמת הח'ליפות במקום לצאת לזירות לחימה מרוחקות.¹²⁴

האתגר של ערב הסעודית הוא אפוא בעיקר פנימי. קרוב לשני שלישים מהתושבים במדינה הם מתחת לגיל 30, ורבים מהם מובטלים. עד כה הם נתנו דרור לתסכולם בעיקר בעולם הווירטואלי של הרשתות החברתיות, שם הם מביאים לידי ביטוי תמיכה ברעיונות המדינה האסלאמית.¹²⁵ בתגובה הגביר בית המלוכה את הפיקוח על האינטרנט ועל הדרשנים והגדיל את הסכומים שהוא מקצה לפתרונות דיור, לתעסוקה וללימודים בעבור קבוצת הגיל הזאת. האתגר המודיעיני והמחקרי הוא להבין האם די במאמצים האלה כדי לשמור על יציבותה של ערב הסעודית או שהם בחזקת מעט מדי ומאוחר מדי.

עריק משורות המדינה האסלאמית שהתראיין לעיתון "א-ספיר" הלבנוני סיפר כי סעודים רבים התגייסו לצבא המדינה האסלאמית וכי בערב הסעודית עצמה כבר הוקמו תאים של הארגון בכמה ערים מרכזיות. באחרונה אף פורסמו סרטונים שבהם רואים לוחמים סעודים של המדינה האסלאמית קורעים את הדרכונים שלהם ונשבעים לשחרר את מכה ואת מדינה מידי משפחת אל-סעוד.¹²⁶

המדינה האסלאמית זיהתה את "הבטן הרכה" של המשטרים הערביים שנגדם היא נלחמת: המגוון העדתי שבמדינותיהם. היא מצליחה לשגשג באזורים שבהם קווי השסע הסוני-שיעי מדממים. שיעור ניכר מתושביהן של נסיכויות הנפט הם שיעים: 15% בערב הסעודית, 30% בכוויית ו-70% בבחריין. בנובמבר 2014, בעת טקסי העאשורא, החלו פעילי המדינה האסלאמית להוציא אל הפועל פיגועי התאבדות נגד יעדים שיעיים במחוז המזרחי בערב הסעודית שבו מרוכזת מרבית האוכלוסייה השיעית בממלכה. בפעולה הראשונה נהרגו 9 מתפללים שיעים. לטענתו של משרד הפנים הסעודי התא שהיה אחראי לפיגוע פורק: חבריו נהרגו או נעצרו.¹²⁷ אולם במאי 2015 התרחשה התקפה קטלנית הרבה יותר נגד שיעים בערב הסעודית, שעליה לקח אחריות "מחוז נג'ד" של ארגון המדינה האסלאמית: שני פיגועים במסגדים שיעיים בתוך שבוע אחד.

בשני הפיגועים נהרגו 25 בני אדם, ונפצעו עשרות.¹²⁸ חודש לאחר מכן, לקראת יום השנה להכרזת הח'ליפות, פוצץ את עצמו מחבל ממוצא סעודי במסגד שיעי הומה אדם בבירת כוויית והרג 26 מתפללים.

כאמור, האיום הפנימי על ערב הסעודית הוא העיקרי, אך הוא אינו היחיד. כך, למשל, ב-5 בינואר 2015 תקפו אנשי המדינה האסלאמית סיור של משמר הגבול הסעודי באזור מעבר הגבול אל-סוויף, ליד העיר ערער שבצפון סעודיה. בתקרית נהרגו מפקד משמר הגבול בצפון סעודיה, קצין בדרגת תת-אלוף, ולוחם נוסף. יתר על כן, בכמה הזדמנויות ירו אנשי המדינה האסלאמית רקטות לשטח הממלכה.¹²⁹

חזרתם של צעירים סעודים, הלוחמים בשורות הארגון, לערב הסעודית עלולה גם היא לסכן את היציבות היחסית בממלכה. משרד הפנים הסעודי דיווח שיותר מ-2,000 סעודים הצטרפו לשורות המדינה האסלאמית למרות צו מלכותי שלפיו יוטלו עונשים כבדים על מי שיצטרפו לצבאה או יסייעו לה במימון או יתמכו בה בדרך אחרת כלשהי או יזדהו עם רעיונותיה. חזרתם של הצעירים האלה עלולה להיות בעיה ביטחונית של ממש לממלכה. לכן צריכים אותם הצעירים להיות יעד למחקר מודיעיני ואקדמי. נראה שירדן היא המונרכיה הפגיעה ביותר במזרח התיכון גם משום שקלטה מאות אלפי פליטים עיראקים וסורים – ואלה מעיקים על כלכלתה ועל המבנה החברתי שלה – וגם משום שרבים מאזרחיה מזדהים עם האחים המוסלמים המתנגדים להיותה של ירדן מונרכיה. כבר בשלבים המוקדמים של הטלטלה האזורית, ב-2011, פרצו מחאות פוליטיות וחברתיות בירדן. אלה נבלמו הודות לרפורמות פוליטיות וכלכליות חלקיות והודות להזרמה משמעותית של כספים ממדינות המפרץ בפרט ומהקהילה הבינלאומית בכלל. אולם הסיוע הזה בוודאי שלא פתר את הבעיות הכלכליות והפוליטיות של ירדן, והאלימות המתמשכת בסוריה ובעיראק ממשיכה להזין את חוסר היציבות בממלכה ההאשמית.

סביר להניח שהמלכים והאמירים לא יצליחו לשמור לאורך זמן על הסטטוס קוו: בשלב מסוים הם לא יוכלו להסתפק בשינויים קוסמטיים ויצטרכו להגיב על הלחצים מבחוץ ומבפנים באמצעות רפורמות של ממש.

"אין ספק שהטלטלה האזורית הייתה מעצב העל של האזור בשנים האחרונות",¹³⁰ קובע איתי ברון ומסביר אילו מאפיינים של הטלטלה היו המשמעותיים ביותר לעיצוב האזור: "יציאת הציבורים הבולטים לרחובות ולכירות, שהובילה להדחת השליטים הערבים הסונים", הגל האסלאמי בהובלת האחים המוסלמים, ששטף את המזרח התיכון, והתפשטות האסלאם הרדיקלי.¹³¹

עוצמתה של הטלטלה האזורית והשפעתה מרחיקת הלכת על המרחב מעמידות בפני המחקר המודיעיני והאקדמי אתגר של ממש: לנתח את השינויים הכלכליים, הסביבתיים, הפוליטיים והחברתיים שהתרחשו ולנסות להסיק מהם מה יהיו ההתפתחויות הבאות:

האם המרחב אכן עומד להיפרד מהמודל של מדינות הלאום הערביות? ואם זה אכן המצב, אילו מודלים יחליפו אותו? והאם אלה יוכלו להחזיר את היציבות לאזור? לאחר כחמש שנים של טלטלה אזורית ניתן לומר רק דבר אחד בוודאות: התהליך שאנחנו עדים לו הוא עדיין בעיצומו, ויחלוף עוד זמן רב עד שניתן יהיה לומר שהוא הסתיים לכאן או לכאן. לאנשי המודיעין ולחוקרי האקדמיה צפויות עוד שנים ארוכות של אתגרי מחקר לא פשוטים המחייבים היערכות מתודולוגית, ארגונית ואופרטיבית. ומאחר ש"המחקר המודיעיני הוא מחולל הלמידה העיקרי בכל מה שקשור לאויב ולסביבה"¹³² חלה עליו אחריות של ממש להיערך נכונה אל מול פני האתגר.

פרק רביעי

המרחב הערבי בעקבות הטלטלה האזורית

אי־יציבות מבנית בפרספקטיבה היסטורית

הטלטלה הערבית קיעקה את ההיגיון הגיאוגרפי המסדר של המרחב הערבי, שנשען על מדינות בעלות שלטון מרכזי סמכותי ועל גבולות ברורים. הגבולות האלה כבר אינם קיימים למעשה במתכונת שעוצבה בהסכמים¹³³ שגיבשו המעצמות בעיצומה של מלחמת העולם הראשונה (1916). בהסכמים האלה שורטטו גבולות שרירותיים שציפרו יחד קבוצות אתניות שונות, דתות יריבות ולעיתים דוברי שפות שונות למדינה אחת בעלת זהות רופפת ונעדרת אתוס לאומי והיסטורי משותף.

חולשתן המבנית של רוב מדינות ערב והגיון קיומן לא עמדו במבחן המתחים והשסעים הדתיים, העדתיים והאתניים, והמשטרים באותן המדינות נפלו או איבדו את שאריות הלגיטימציה שהיו להם. יוצאות דופן היו המונרכיות הערביות ומצרים. זו האחרונה עדיין סובלת מבעיות כלכליות קשות, מאיומי טרור של ארגוני ג'האד ובאחרונה גם מהתארגנויות אלימות של האחים המוסלמים. עם זאת באופן כללי ניתן לומר שמצרים הצליחה להתאושש משלטון האחים המוסלמים לאחר הדחת הנשיא מובארכ ומכישלונם לנהל את המדינה ולשפר את הכלכלה ואת המשטר. המשטר המצרי בראשות הנשיא עבד אל־פתאח אל־סיסי נלחם בטרור האסלאמי ובמקביל משקיע מאמצים רבים כדי לפתח את הכלכלה – בין היתר באמצעות הרחבת התשתיות. במימון הפרויקטים השאפתניים שלו משתתפות ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ.

יש לציין שעצם ההתארגנות במסגרות מדינתיות הייתה חדשה למרחב. קודם לכן הוא היה מאורגן על בסיס מסגרות חמולתיות, שבטיות, אתניות ודתיות, ולרוב היה מתאם בין זהות לבין טריטוריה:¹³⁴ בטרטוריות מוגדרות התגוררו קבוצות אתניות, שבטיות או דתיות הומוגניות. בעת שהמעצמות אירגנו את המרחב במסגרות מדינתיות איכלסו אותו בעיקר חברות מסורתיות ששיעור האנאלפביתיות בהן היה גבוה מאוד, ושחיו בסביבה שבה היו מעט מאוד תשתיות מודרניות ותיעוש.

בפרספקטיבה היסטורית של 500 שנה ניתן להצביע על ארבע מהפכות שעברו על האזור, ואשר כל אחת מהן הובילה לעיצובו של מבנה כוח חדש. אלא שכל אחד ממבני הכוח האלה לא הלם את המבנה החברתי והתרבותי של האזורים השונים במרחב.

אי־ההלימה שנוצרה בכל פעם מחדש בין מבנה הכוח למבנה החברתי עוררה אי־נחת חברתית, וזו הביאה להתארגנויות חברתיות־פוליטיות שפעלו באופן גלוי או סמוי נגד הסדר החדש שנוצר.

המהפכה הראשונה שחוה האזור הייתה כיבושו על ידי האימפריה העות'מאנית (1517). זו חילקה את המרחב למחוזות אדמיניסטרטיביים שבראשם עמדו מושלים. ארגון המרחב לא היה על בסיס אתני או דתי אלא מנהלי גרידא, וכל מטרתו הייתה לאפשר שליטה יעילה בשטח. כך, למשל, ארץ ישראל הייתה מחולקת לכמה סנג'קים (אזורים) נפרדים: סנג'ק שכם, סנג'ק עכו וסנג'ק ירושלים. השלטון העות'מאני באזור, שנמשך בדיוק 400 שנה, נהנה ממידה רבה של לגיטימציה בשל היותו מוסלמי. למעשה, האימפריה העות'מאנית הייתה ח'ליפות אסלאמית שבני האזור המוסלמים יכלו להזדהות איתה.

המהפכה המשמעותית השנייה הייתה עם נפילת האימפריה העות'מאנית בשלהי מלחמת העולם הראשונה וחלוקת השלל בין המעצמות המנצחות – בריטניה וצרפת – על פי הסכם סייקס־פיקו (1916). ההסכם הזה כלל ארגון מחדש של המרחב המזרח תיכוני באופן שונה לחלוטין בהשוואה לסדר שהכיר האזור עד אז. במסגרת ההסכם וחלוקת המרחב לאזורי השפעה הוקמו יחידות פוליטיות־מדינתיות מלאכותיות. קווי הגבול ששורטטו התעלמו מהחלוקה האתנית, השבטית והדתית ומיסגרו מרחבים לישויות מדינתיות על בסיס מודל מדינת הלאום שרווח באירופה של אותם הימים. המודל של מדינת הלאום היה זר לתושבי המרחב, ונוכחותן המוחצנת של המעצמות, שכפו את המודל הזה, יצרה ניכור, תסכול ועוינות רבה של המקומיים כלפי הכובשים. להוציא את מצרים, את איראן, את טורקיה ובשלב מאוחר יותר את ישראל, שהתאפיינו בזהות אתנית, היסטורית ולאומית אותנטית וקוהרנטית, מרבית המדינות שהוקמו במרחב היו יצירות מלאכותיות ושברירות מיום היווצרן.

מהיציבות הרבה ביותר נהנו המדינות שהצליחו לשמר את השלטון המונרכי שלהן – ובמיוחד ערב הסעודית, ירדן ומרוקו – בזכות הייחוס הדתי של בתי המלוכה (ערב הסעודית ושאר המפרציות שמרו על יציבותן גם בזכות ממונן הרב, המאפשר להן לקנות שקט).¹³⁵ לעומתן, המדינות האחרות נקלעו למציאות של סכסוכים פנימיים קשים בשל אי־הסכמה על מבנה הכוח שנוצר ובשל תביעות של קבוצות שונות מקרב האוכלוסייה לנתח משמעותי יותר בשלטון.

החלוקה המלאכותית של השטח למדינות לאום חסרות בסיס לאומי אמיתי היא המצע שעליו התפתח האסלאם הפוליטי (האחים המוסלמים). למעשה, מדובר היה בסוג של ריאקציה והתנגדות לסדר החדש שנוצר. ראשיתם של האחים המוסלמים במצרים בשנות ה־20 של המאה ה־20, ולשיא כוחם הם הגיעו כשהצליחו להדיח

את הנשיא מובארכ ב־2011 ולהעלות לשלטון במקומו את אחד מאנשיהם – מוחמד מורסי – ב־2012.

המהפכה השלישית שחוה האזור הייתה הדחת השלטון המלוכני במצרים (1952) ובעיראק (1958) בהפיכות של קצינים. ההפיכות האלה שיקפו אי־נחת מהשלטון המלוכני, שנחשב למנוכר, לראוותן, למושחת ולזר למסורת המקומית. מהפכות הקצינים הביאו לעולם את החלופה הרעיונית־פוליטית למדינות הלאום ולפאן־אסלאם: הפאן־ערביות, ששיאה היה הקמת קע"ם במנהיגותו של נשיא מצרים גמאל עבד אל־נאצר. בשורת הפאן־ערביות, שאמורה הייתה להפיח רוח של התלהבות ולהביא לאיחוד השורות בכל העולם הערבי, כשלה. היא ספגה מכה קשה בעקבות כישלון האיחוד בין מצרים לסוריה ופירוק קע"ם ב־1961, ספגה מכה אנושה עם מותו של נאצר ב־1970 ומתה לאחר שמצרים חתמה על שלום נפרד עם ישראל ב־1979.

בעיראק ובסוריה המשיך שלטון הבעת' לשלם מס שפתיים לרעיון האחדות הערבית, אולם אפילו ביניהן לא הצליחו שתי המפלגות האחיות – הבעת' העיראקי והבעת' הסורי – להגיע לאחדות. האמת היא ששררה ביניהן עוינות גלויה. בפועל התבסס בעיראק ובסוריה – וכן במדינות ערביות נוספות כמו לוב – שלטון עריץ שהצליח לשמר את המסגרת המדינית הרב־עדתית, רב־שבטית ורב־דתית בכוח הזרוע ובדיכוי אכזרי (כולל שימוש בנשק כימי בעיראק). בשלושת המקרים שצוינו – עיראק, סוריה ולוב – היו שליטי המדינות בני מיעוט שטיפחו את מקורביהם ואת בני עדתם, דתם או שבטם וקיפחו את כל האחרים. מבנה הכוח שנוצר במדינות האלה היה מעוות, דכאני ונעדר לגיטימציה ציבורית של ממש.

הערבים נמצאים כעת בעיצומו של משבר פוליטי וחברתי־כלכלי עמוק שסופו אינו נראה באופק. המאה ה־20 הייתה המאה של הפאן־ערביות ושל התהוות המדינות הערביות. תחילת המאה ה־21 היא עידן חדש בהיסטוריה של המזרח התיכון, שבו הפאן־ערביות התפוגגה זה מכבר, ומדינות ערביות רבות – לוב, סודאן, תימן, עיראק, סוריה ולבנון – נאבקות כדי לשרוד במתכונת של ישויות ריבוניות מאוחדות.¹³⁶ הדיכוי והתסכול לצד התמורות במערכת הבינלאומית – התפוררות ברית־המועצות, שהייתה משענת אסטרטגית של רבים מהמשטרים באזורנו, התרחבות הגלובליזציה, עלייתן של תקשורת ההמונים ושל הרשתות החברתיות, פיגועי הראווה של אל־קאעידה ב־2001 – הפכו להיות מצע נוח למהפכה הרביעית. זו החלה בשלהי 2010 בשוק בתוניס, עת רוכל תוניסאי מתוסכל, שקץ בהצקות של השלטון, הצית את עצמו. וכמו באפקט הפרפר – האש הקטנה שהצית הרוכל הפכה לתבערה גדולה כמעט בכל העולם הערבי. גל המחאה, שבתחילה ניתן לו השם הרומנטי "האביב הערבי" – על משקל "אביב העמים" ב־1848 – הפך לטלטלה אזורית של ממש שהובילה להתפרקותן של מדינות לאום ערביות ולהתחזקות מרשימה של האסלאם הפוליטי במרחב – בראש ובראשונה

של האסלאם הסלפי-ג'האדיסטי. שיאה של העלייה המטאורית הזאת הוא ההתפצלות של ארגון דאע"ש מאל-קאעידה, התבססותו על פני שטחים נרחבים בצפון-מערב עיראק ובצפון-מזרח סוריה, מחיקת הגבולות הבינלאומיים המוכרים בין עיראק לסוריה והקמת המדינה האסלאמית (יוני 2014), שהיא – בעיני מנהיג הארגון ותומכיו – התשתית לח'ליפות האסלאמית הגדולה.

המהפכה הרביעית, הרבה יותר מאשר קודמותיה, לוותה גם בהעמקת השסע בעולם האסלאם בין הסונה לשיעה. המאבק הדתי הפך גם למאבק פוליטי בין ערב הסעודית, הרואה את עצמה מנהיגת העולם הסוני, לבין איראן, מנהיגת העולם השיעי. במסגרת מאבק האיתנים הזה מפעיל כל צד שליחים (Proxies) שנלחמים בעבורו: איראן מפעילה את חזבאללה בלבנון ובסוריה, את הח'ותים בתימן ומיליציות שיעיות בעיראק, ואילו ערב הסעודית תומכת בארגונים סוניים הנלחמים נגד הציר האיראני-שיעי שעומד מאחורי צבא אסד. כשהחלה מלחמת האזרחים בסוריה, אף תמכה ערב הסעודית בדאע"ש, אלא שבשלב מסוים הגולם קם על יוצרו, ואנשי דאע"ש (ולאחר מכן אנשי המדינה האסלאמית) החלו לפגוע גם בערב הסעודית. תהליך דומה קרה גם ביחסי טורקיה-המדינה האסלאמית: טורקיה הסונית ראתה בדאע"ש בעל ברית במאבק נגד אסד העלווי ונגד בעלי בריתו השיעים – עד שאנשי דאע"ש החלו ליזום פיגועים גם בשטח טורקיה.

בהקשר הזה לא ניתן להתעלם מהשפעתה של קטר, העומדת ביחס הפוך לגודלה ולגודל אוכלוסייתה (11.5 אלף קמ"ר, כ-2 מיליון תושבים, מתוכם רק כ-300 אלף אזרחים).¹³⁷ קטר פועלת זה שנים באופן שיטתי כדי לערער את המשטרים במדינות ערב הפרגמטיות. היא עושה זאת באמצעות רשת הטלוויזיה אל-ג'זירה ובאמצעות תמיכה פעילה באחים המוסלמים ובארגוני טרור ג'האדיסטיים. הונה העצום של קטר והשפעתה הרבה של רשת אל-ג'זירה מאפשרים לקטר לחולל תמורות של ממש במרחב ובה בעת לקנות לעצמה חסינות מפני הכוחות החתרניים שהיא מטפחת.¹³⁸

כאמור, המדינה האסלאמית בראשות אבו בכר אל-בגדאדי היא תוצר של המהפכה הרביעית שחוזה המרחב, שמאז התמוטטות האימפריה העות'מאנית אינו מצליח להתגבש במסגרת יחידות פוליטיות בעלות בסיס לגיטימציה ומנגנונים ממוסדים ליישוב סכסוכים ולהנהגת שינויים חברתיים. מבני הכוח בחברות השונות במדינות הלאום במרחב מעולם לא היו יציבים. למעשה, בכל מדינות הלאום שהתפרקו לא ביטא מבנה הכוח ייצוג מוסכם והוגן של הקבוצות השונות (הדסון מכנה זאת במודל שלו "פרגמנטציה גבוהה על רקע של זהות"). לכן המשטרים לא נהנו מלגיטימציה רחבה, ו"אפקט הפרפר" של הטלטלה הערבית ניתב את המדינות האלה למסלולים שדירדרו אותן עוד ועוד עד שהפכו למדינות כושלות.

חולשתן של מדינות הלאום הערביות (ובמיוחד של סוריה, של עיראק, של לוב, של לבנון, של תימן ושל הרשות הפלסטינית) והמעבר המהיר שלהן למעמד של מדינות כושלות – שבהן מאבד השלטון המרכזי את סמכותו ואת יכולת המשילות שלו ובעיקר את המונופול על הפעלת הכוח – איפשרו את התנאים לעליית כוחות אחרים, לא־מדינתיים, כמו התנועות הסוניות הרדיקליות (למשל, המדינה האסלאמית, אל־קאעידה וחמאס) והתנועות השיעיות הרדיקליות (כמו חיבאללה). התנועות האלה מנצלות את הוואקום המדינתי, משתלטות על טריטוריות ועל אוכלוסיות, מתחילות למלא פונקציות מדינתיות ומציגות אידיאולוגיות חלופיות כדי להתבסס ולשגשג. מובן שההתפתחויות האלה מחלישות עוד יותר את המדינות "המארחות".

בעוד שחיבאללה מסתפק במעמד סמי־מדינתי ולפחות בשלב הזה אינו רוצה לנהל את לבנון כולה, הרי המדינה האסלאמית ובעלות בריתה (הארגונים במרחב שנשבעו אמונים לאל־בגדאדי) חותרות לעצב מחדש את המרחב כולו: למחוק גבולות, לפרק מבנים מדינתיים קיימים ולהקים את הח'ליפות האסלאמית. מטרה דומה יש גם לחמאס. יעדיו הם להביא לפירוק הרשות הפלסטינית, להשתלט על יהודה ושומרון, להפוך אותה לבסיס לשחרור פלסטין כולה ולהקים מדינת הלכה פלסטינית בין נהר הירדן לים התיכון. מדינת ההלכה הזאת אמורה להפוך בעתיד הרחוק יותר – לפי תפיסת החמאס – לחלק מהח'ליפות האסלאמית במרחב כולו.

יש כמובן קשר הדוק בין התרחבותה של תופעת המדינות הכושלות לבין עלייתן של ישויות כמו המדינה האסלאמית וחמאס. לפיכך המדינות הכושלות כבר אינן רק אירוע מקומי או טרגדיה אנושית המוגבלת למדינה אחת או לעם אחד. המדינות הכושלות הפכו לאתגר אזורי ובינלאומי בגין האי־יציבות שהן מייצאות למרחב ומעצם הפיכתן לזירת עימות בין גורמים אזוריים ובינלאומיים.¹³⁹ גם המדינה האסלאמית, שהיא גוף בעל מבנה רשמי מבוזר, כבר אינה תופעה מקומית בלבד שהשפעתה מוגבלת למרחבים מסוימים בעיראק ובסוריה: היא נוכחת בכל המרחב המזרח תיכוני, ובכלל זה במונרכיות הערביות,¹⁴⁰ ושלוחותיה נבנות בהדרגה ובעקביות גם במערב אירופה ובצפון אמריקה במסגרת המאמץ שלה לשנות את הסדר העולמי ולקרוא תיגר על מערכת הערכים המכוננת של העולם החופשי הלא־מוסלמי.

תהליך ההתפרקות: ממדינת לאום למדינה כושלת

מדינות כושלות או שבריריות אינן תופעה חדשה במזרח התיכון, אך התופעה הזאת החריפה מאז פרוץ הטלטלה האזורית. משקיפים פסימיים כמו הנרי קיסינג'ר, לשעבר מזכיר המדינה של ארצות הברית, הזהירו כי "חללים ריקים של היעדר שלטון" עלולים להתרחב על פני מפת המזרח התיכון וצפון אפריקה.¹⁴¹ לדבריהם, מדינות כמו תימן,

סומליה, לוב, עיראק, מאל, סוריה ומצרים (בחצי האי סיני) הן דוגמאות מובהקות למדינות כושלות.

הטלטלה האזורית המתמשכת נשאה בתחילתה הבטחה לחולל שינוי כלכלי ופוליטי שהיה נחוץ מאוד למזרח התיכון. אולם תוצאותיה הבולטות עד כה הן ערעור המודל של מדינת הלאום הערבית (ברוב המדינות הערביות במרחב), החלשת יכולתם של המשטרים הערביים לאכוף את מרותם בשטחיהם והתרחבות התופעה של מדינות כושלות. התוצאה של כל אלה היא התפשטות מואצת של אזורי ספר שבהם אין שלטון מרכזי מתפקד. האזורים האלה הופכים למרחבי הפעילות של ארגוני טרור ופשיעה, שלא פעם אף משתפים פעולה אלה עם אלה. אחד הביטויים המובהקים לתופעה הזאת הוא הצלחתה של דאע"ש להשתלט על אזורים נרחבים בעיראק ובסוריה ולהקים את המדינה האסלאמית שהיא – בעיני הארגון – הבסיס לח'ליפות האסלאמית העתידית. אולם עיראק וסוריה הן רק דוגמה אחת. דוגמה חשובה נוספת היא לוב, שברוב שטחה שולטים כיום ארגוני ג'האד סלפיים – וכמה מהם מסונפים למדינה האסלאמית – וזהו המצב גם בחצי האי סיני ובמידה מסוימת גם ברצועת עזה. מבסיסי הפעולה שלהם באזורי הספר מצליחים ארגוני הג'האד לאתגר את כוחות הביטחון של המדינות שבקרבתם פועלים – בין היתר באמצעות פעולות טרור ראוותניות. אלה מתועדות בעיקר ברשתות החברתיות ומשמשות לגיוס כוח אדם וכספים מקרב האוהדים ולהרתעת יריבים.

כפי שכבר צוין, התפרקותן של מדינות הלאום הערביות במרחב נבעה מהיעדר דבק מלכד בין תושביהן. החלוקה השרירותית של המרחב למדינות מלאכותיות, שהוצאה אל הפועל בעקבות הסכם סייקס-פיקו, יצרה ואקום של זהות בעולם הערבי – ואקום שאותו ניסו למלא מנהיגים באמצעות האדרה של אידיאולוגיות שונות. בהתחלה היה מאמץ אמיתי לבנות זהויות לאומיות למדינות המלאכותיות שהוקמו: במצרים, בעיראק, בסוריה, בלוב ובמדינות רבות נוספות הודגשה זהות לאומית מדומיינת שהתבססה לכאורה על ההיסטוריה של אותם חבלי ארץ. כך, למשל, במצרים נעשה מאמץ להבליט את המורשת הפרעונית, ואילו בעיראק – את המורשת הבבלית. זה לא ממש עבד, ובעקבות זאת עלו שתי אידיאולוגיות מתחרות: הפאן-ערביות והפאן-אסלאם. שתי האידיאולוגיות האלה איתגרו את הלגיטימיות של המבנים המדינתיים הפרטיקולריים והתיימרו להיות מזוור על-מדינתי לפילוג האזורי וקריאת תיגר על החלוקה האימפריאליסטית הכפויה.¹⁴²

גם הניסיונות האלה לא צלחו, ומדינות ערב התכנסו חזרה אל הזהות המדינית המלאכותית שלהן. בהיעדר דבק פנימי שימנע את התפוררותן הן נאלצו להסתמך על כוחות חיצוניים שיעשו זאת: בעיקר יד הברזל של שליטיהן והמעורבות האינטנסיבית של המעצמות. אלא שב-2010 נחלשו גם הכוחות החיצוניים, ולכן כאשר החלה הטלטלה, גברו הכוחות הצנטריפוגליים (הנאמנויות השבטיות, העדתיות, הדתיות וכדומה) על

הכוחות החיצוניים שניסו למנוע את ההתפרקות של מדינות הלאום.¹⁴³ אחת התוצאות הבלטות של התהליך הזה הייתה הופעתם של הגורמים הלא-מדינתיים בקדמת הבמה. אלה זכו לגיטימציה רבה יותר, והשפעתם הלכה וגברה.¹⁴⁴

את חולשת הלאומיות ברוב מדינות ערב, שנוצרו במרחב כתוצאה מהסכם סייקס-פיקו, ניתן להמחיש גם באמצעות ניתוח מעניין של אסף מלאך שבחן את סוגיית הקריטריונים המקנים את הזכות להגדרה עצמית לאומית. מלאך זיהה שני קריטריונים רלוונטיים: "הראשון – אורך חייה של התנועה הלאומית; השני – קיומה של מסורת מדינית הבאה לידי ביטוי במוסדות פוליטיים או בכמיהה לכינונם".¹⁴⁵ החברות הערביות השבטיות, שהיו פזורות במזרח התיכון מאות בשנים, היו קבוצות בעלות משך קיום ארוך, אך כל אחת מהקבוצות האלה התלכדה סביב תרבות משותפת, פולקלור, מנהגים או דת שהיו ייחודיים לה. הקבוצות האלה לא התלכדו סביב היסטוריה לאומית משותפת והיו נטולות כל ניסיון בניהול מדינה או מוסדות מדינתיים. לכן הרעיון המדיני והלאומי היה חדש בעבורן ובהחלט זר להן. גם במהלך השנים לא הצליחו המסגרות המדיניות שנוצרו לעצב אתוס לאומי משותף שיהיה משמעותי דיו כדי להפוך לדבק מלכד בין הקבוצות השונות. הנאמנות הבסיסית, ברוב המקרים, נותרה מקומית: לשבט ולקבוצה האתנית, אך לא למדינה.

גם הצידוקים העיקריים, המוכרים בספרות, להקמתה של מדינת לאום לא היו משכנעים דיים בעבור השבטים והקבוצות האתניות שהפכו בעל-כורחן לנתיני המדינות החדשות שהוקמו. מלאך מציג במאמרו חמישה צידוקים עיקריים לקיומה של מדינת לאום: הצידוק הלאומי, הצידוק הרפובליקני, הצידוק התועלתני-פנימי, הצידוק התועלתני האוניברסלי והצידוק הדמוקרטי.¹⁴⁶ לטענתו, אף לא אחד מהצידוקים האלה רלוונטי לתרבות השבטית והפוליטית שאיפיינה את תושבי האזור ברוב מדינות הלאום הערביות שהוקמו בעקבות הסכם סייקס-פיקו.

שני הקריטריונים שלפי מלאך מקנים את הזכות להגדרה עצמית לאומית – אורך חייה של התנועה הלאומית וקיומה של מסורת מדינית – אינם בהכרח הקריטריונים היחידים. ייתכנו מקרים שבהם גם בהיעדר שני הקריטריונים האלה תיתכן התגבשות של לאום, אך היעדרותם של אלה מהמורשת התרבותית והפוליטית של רוב תושבי האזור החלישה את המסגרות המדיניות שהוקמו במדינות הלאום. וכאשר לחולשה הבסיסית הזאת של המסגרות המדיניות נוספו גם מצוקה כלכלית וחברתית הולכת וגוברת והיעדר ייצוג פוליטי, התפוררו כליל המסגרות המדיניות האלה ואיבדו את כוחן לשמר את מדינות הלאום.

הטלטלה במדינות ערב לא הצליחה להוביל לפתרון המצוקות שהולידו אותה: מצוקות כלכליות הולכות וגוברות, אבטלה שהולכת ומחריפה, במיוחד בקרב צעירים בוגרי אוניברסיטאות, לחצים דמוגרפיים, שחיתות ממשלתית ודיכוי חברתי ופוליטי.

הגורמים האלה עדיין מסכנים את היציבות במרחב הערבי וממשיכים להזין את המחאה ואת האלימות, ובהיעדר מענה הם גם עלולים להתעצם ולהחיש את תהליך התמוטטותו של הסדר הקיים.

תנועות המחאה וההתנגדות במדינות ערב השונות לא הצליחו להתאחד או לפתח דפוסים של שיתוף פעולה אמיתי שיש בהם כדי לייצב חזית נגד המשטרים הקיימים. המחאות הספונטניות הפכו בשלב מסוים למחאות המוניים מאורגנות, אלא שהמחאה המאורגנת לכאורה, שנדמה היה כי יש בה כדי לייצג מכנה משותף רחב יחסית בין משתתפיה, איבדה עד מהרה מעוצמתה. תנועות המחאה התפצלו בתוך זמן קצר בגלל מחלוקות פוליטיות-אידיאולוגיות, חברתיות, שבטיות ואתניות. הפיצולים בקרב תנועות המחאה לצד הבעיות שלא נפתרו הפכו לחסם בפני תהליכי השינוי הפוליטיים וזרזו להעצמת הכאוס, האלימות וההתפרקות של המערכת המדינית.¹⁴⁷

את הדוגמאות הבולטות ביותר לתהליך ולתוצאותיו ניתן למצוא בלוב, בתימן, בעיראק ובסוריה. מצרים אומנם הצליחה לשמור על המסגרת של מדינת הלאום, אך גם היא שילמה מחיר כבד על חוסר יכולתן של תנועות המחאה לפעול במשותף. הרשות הפלסטינית אומנם אינה מדינה, והמציאות הפוליטית בה אולי אינה חריפה כמו בדוגמאות האחרות שצוינו, אך גם היא סובלת מפיצול עמוק, מחוסר לכידות ומתפקוד לקוי של המוסדות שבא לידי ביטוי בשחיתות עמוקה ובהיעדר לגיטימציה ציבורית רחבה. במילים אחרות: חמש שנים של טלטלה אזורית לא קידמו את האזור לפתרון מצוקותיו הבסיסיות אלא רק הובילו להצטרפות מדינות נוספות באזור למשפחת המדינות הכושלות, להתחזקותם של גורמים לא-מדינתיים – בעיקר ארגוני טרור אלימים – ולערעור הסדר והביטחון האזוריים.

המדיניות הרשמית של המעצמות היא שיש לשמר את המסגרות המדיניות שהוקמו בעקבות הסכמי סייקס-פיקו. כולן משלמות מס שפתיים לאחדותן של עיראק, של סוריה, של לוב וכדומה. במיוחד במערב משוכנעים שהנוסחה לשימור המדינות האלה היא ביצוע רפורמות נרחבות, בראש ובראשונה חיזוק שלטון החוק ושיפור הביטחון האנושי ולאחר מכן חיזוק החברה האזרחית ושילוב כל הקבוצות בשלטון. רק כך – טוענים במערב – יוכלו המשטרים להרחיב את בסיס הלגיטימציה שלהם ולחלץ את מדינותיהם מהמעמד של מדינות כושלות.

לצד המאמצים שצריך לעשות בכל אחת מהמדינות הערביות יש צורך גם בשיתוף פעולה אזורי ובין-ערבי ובסיוע של הקהילה הבינלאומית כדי לקדם פיתוח אזורי ולתאם את המאמץ למאבק בגורמים מערערי היציבות הפועלים לפירוק מדינות הלאום ולהמתן בשלטון אסלאמי על-אזורי ברוח השריעה.

האתגרים העצומים הרובצים לפתחן של מדינות ערב מחייבים מאמץ עילאי וזמן ממושך. בינתיים שוקע המרחב בביצת האי-יציבות המאפיינת את המדינות

הכושלות, בהתרחבותם של אזורי הספר ובהתחזקות הגורמים האסלאמיים הרדיקליים והמיליטנטיים, ובהם מספר הולך וגדל של לוחמי ג'האד שאינם אזרחי המדינות עצמם ואשר נמשכים לשדות הקטל בשם המהפכה האסלאמית והג'האד העולמי או בשם ההרפתקנות.

לכן יש להביא בחשבון את האפשרות שגם רפורמות מבניות מרחיקות לכת לא יוכלו – בוודאי שלא בטווח הזמן הקצר-בינוני – לשים קץ לפרגמנטציה הקיימת במדינות ערביות רבות במרחב. הפרגמנטציה הזאת משקפת את היעדר הלכידות הלאומית, את היעדרו של אתוס משותף ואת חילוקי הדעות העמוקים בנוגע לדמות המדינה ולאופן חלוקת המשאבים והכוח הפוליטי.

לאור המציאות המתהווה ולאור הפרספקטיבה ההיסטורית מתעורר ספק גדול אם המודל של מדינת הלאום, שנכפה על החברות במרחב, אכן תקף. ייתכן שאת הפרדיגמה הקיימת יש לאתגר באמצעות פרדיגמות אחרות שגלומים בהן רעיונות חלופיים למודל מדינת הלאום – רעיונות שמאפשרים להקים ישויות חדשות, קוהרנטיות יותר המושתתות על לכידות אתנית ועדתית. ייתכן שמודלים שלטוניים אחרים, למשל מבנים פדרטיביים, יאפשרו לתת מענה רלוונטי יותר למאויים התרבותיים, החברתיים והפוליטיים של קבוצות אתניות, עדתיות, דתיות ולאומיות מגוונות ושונות זו מזו. אם אכן יימצאו מודלים חלופיים ישימים, סביר להניח שתיווצר מציאות יציבה ובטוחה יותר לתושבי האזור.

עד שיתעצב מודל רלוונטי יותר, צריכות אותן המדינות – וכן מדינות שכנות ומאוימות והמעצמות הפועלות באזור – להתמודד עם הגידול במספר הגורמים הלא-מדינתיים (שהם לרוב חמושים) הפועלים באזורי הספר ההולכים ומתרחבים שבמדינות הכושלות. לגורמים הלא-מדינתיים – כולל החמושים שבהם – יש מטרות שונות. ישנם גורמים ששואפים לשמר את הסדר הפוליטי, החברתי והכלכלי הקיים, ואילו אחרים מבקשים לשנותו או אפילו לחסלו. יש הנוקטים אלימות, ויש המנהלים מלחמה פסיכולוגית. יש השואפים לכבוש טריטוריה מסוימת ולכפות את שלטונם הבלעדי עליה, ואילו אחרים מבקשים לזכות בשותפות בכוח ביחידה טריטוריאלית נתונה. יש המונעים משיקולים פוליטיים, ויש המונעים מתמריצים כלכליים.

יהיו מטרות הארגונים האלה אשר יהיו, ברור כי במקום שבו מוסדות המדינה חלשים או לא קיימים – במדינות שברירות או כושלות – יוכלו גורמים לא-מדינתיים חמושים לשגשג ולזכות להשפעה הגדולה ביותר על ביטחון האזרחים. במדינות כושלות נהנים הגורמים הלא-מדינתיים מחופש פעולה. הם יכולים לנצל אותו, בין היתר, כדי לארגן התקוממויות עממיות או כדי לייצא טרור לכל העולם. כך הופכת המדינה

יתר על כן, חוסר יכולתן של מדינות כושלות להבטיח הספקה סדירה ושירותים בסיסיים לתושביהן עלול להניע אותם להצטרף לארגוני הטרור ולהתקוממות. אך העימותים הפורצים בתוך המדינות הכושלות אינם נותרים עניינם הבלעדי של התושבים באותן המדינות. עד מהרה מתחילים לזרום למדינות האלה פעילים חמושים כדי להילחם לצד הקבוצות שמשרתות את הרעיון שבו הם מאמינים. התופעה הזאת בולטת במיוחד אצל מוסלמים ואצל מתאסלמים המצטרפים לארגוני ג'האד.¹⁴⁹

רבים מגורמי הטרור שזורמים אל המדינות הערביות הכושלות מונעים מכוחה של אידיאולוגיה אוניברסלית או על-לאומית. שלא כמו אידיאולוגיות לאומיות, הנוגעות לטריטוריה מסוימת, אידיאולוגיות אוניברסליות שואפות לחולל טרנספורמציה בעולם כולו. זו הסיבה שאסור להותיר מדינות כושלות לגורלן, אלא יש להוביל בהן פרויקטים ארוכי טווח של שיקום.¹⁵⁰

הגורמים הלא-מדינתיים מאיצים את תהליכי ההתפוררות של מדינות הלאום הערביות, הנמצאות בעיצומו של תהליך כשל מדינתי, אך בה בעת מאתגרים את המערכת האזורית והבינלאומית. התמודדות מושכלת עם השפעתם – שהיא לרוב שלילית – מחייבת הבנה מעמיקה יותר של התופעה. כדי להבין את הסיבות לכישלונן של מדינות לאום ערביות רבות כל כך יש להשוות בינן לבין מדינות שהצליחו לשרוד את הטלטלה האזורית ושמרו על שלמותן הטריטוריאלית ועל רמת תפקוד סבירה. הכוונה היא בעיקר למונרכיות הערביות שהצליחו לשמור על יציבותן. בחינת הדרך שבה הן השיגו את ההישג הזה עשויה להאיר זוויות נוספות וראויות לדיון.

המונרכיות במזרח התיכון – אי של יציבות?

מהסקירה עד כה עולה שמדינות ערב היו שרויות במשבר עמוק עוד לפני "האביב הערבי". יוצאות מהכלל הזה הן המונרכיות הערביות במפרץ הפרסי. המשטרים המלוכניים ניחנו, כך נראה, בעמידות וביכולת הישרדות גבוהות מאלה של המשטרים ה"רפובליקניים" הערביים, שרבים מהם התמוטטו. הממלכות הערביות במפרץ עמדו עד כה בסערת ההתקוממויות בעיקר בשל עושרן שמאפשר להן – במידה רבה – לקנות מתנגדים מבית ותומכים מבחוץ. ליציבות הפוליטית של ערב הסעודית – שהיא המונרכיה הגדולה והחשובה ביותר בעולם הערבי, הרואה את עצמה מנהיגת העולם הסוני – יש השלכות על כל העולם הערבי.

רווחי הנפט והגז היו עד כה הכלי שבו השתמשו הממלכות במפרץ כדי לעצב את הנוף הפוליטי במזרח התיכון: בעזרתם תמכו בתי המלוכה במשטרים מסוימים וניסו לערער את יציבותם של משטרים אחרים – הכול בהתאם לאינטרסים שלהם, שבהם משולבים שיקולים גיאואסטרטגיים לצד שיקולים עדתיים. אולם אם מחירי הנפט יישארו ברמתם הנוכחית למשך זמן רב, יישחקו בהדרגה הרזרבות הסעודיות

(הנאמדות בכ־550 מיליארד דולר – נכון לכתבתן של השורות האלה), ועימן תישחק יכולתה לספק לגורמים השונים – כמו מצרים וירדן, אך גם לאזרחים הסעודים עצמם – משענת כלכלית.¹⁵¹

בתי המלוכה בירדן ובמרקו, שתי מדינות שאינן עשירות, נהנים מלגיטימציה שלטונית לא מעטה – כנראה בשל ייחוסם לנביא מחמד ובזכות רגישות וחוכמה שלטונית שידעו המלכים להפגין כלפי אזרחיהם. מול המחאות מבית הם השכילו להפעיל מנגנונים ל"שחרור קיטור" לצד אכיפה קפדנית של הסדר הציבורי ושל ביטחון הפנים. ככלל, עד כה לא הצליחו המהפכות לענות על ציפיותיהם של העמים הערביים להביא לשיפור ברמת החיים ולהגביר את ההשתתפות הפוליטית של האזרחים, והדבר פגע בתנופה של "האביב הערבי". כתוצאה מכך הוסר האיום הזה – באופן זמני – ממרבית הממלכות במפרץ.¹⁵²

עם זאת, נוכח המשך הטלטלה האזורית עדיין תלויה ועומדת שאלת עמידותם של המשטרים המלוכניים. גם אם ניבוי בנוגע ליציבות המשטרים הוא מלאכה קשה, אולי בלתי אפשרית, ניתן לומר שהאיום הגדול ביותר על יציבות הממלכות במפרץ הוא פגיעה בהסדרי הקצבאות עקב הירידה החדה והממושכת במחירי הנפט. המונרכים אומנם אגרו רזרבות משמעותיות ליום סגריר, אולם אם מחירי הנפט יישארו נמוכים (בין היתר בעקבות הזרמה משמעותית של נפט אמריקני ואיראני לשווקים), יתקשו הממלכות להתמיד במדיניות הקצבאות והסבסוד המסיבי של שירותים לאוכלוסייה – מה שיקשה עליהן לשמר לאורך זמן את המבנים הפוליטיים הקיימים.

יכולת ההישרדות של המונרכיות נראית לכאורה מפתיעה. בעבר הלא רחוק טענו תיאורטיקנים, שניתחו את ההתפתחויות בזירה הערבית והמזרח תיכונית, כי המונרכיות הן תופעה אנכרוניסטית, ואילו הרפובליקות (שחוו מהפכות בעברן וניסו לאמץ אידיאולוגיות אטרקטיביות) הן העתיד של העולם הערבי שכן מדובר בצורת שלטון מודרנית שמתאימה לעידן החדש.¹⁵³

מדוע אפוא שרדו דווקא המונרכיות המיושנות, כביכול, והלא מתאימות לעידן הנוכחי? חידת חוסן ועמידותן של המונרכיות בפני רוחות השינוי באזור מעלה את הצורך לדון ביסודותיהן ובסיבות שבגינן שרדו המשטרים ה"אנכרוניסטיים" האלה בסביבה רבת תהפוכות. יתרה מכך, דיון מחודש בשאלת עמידותם של המשטרים המלוכניים יכול, אולי, ללמד משהו על המשך ההתפתחויות הפוליטיות בעולם הערבי בכלל.

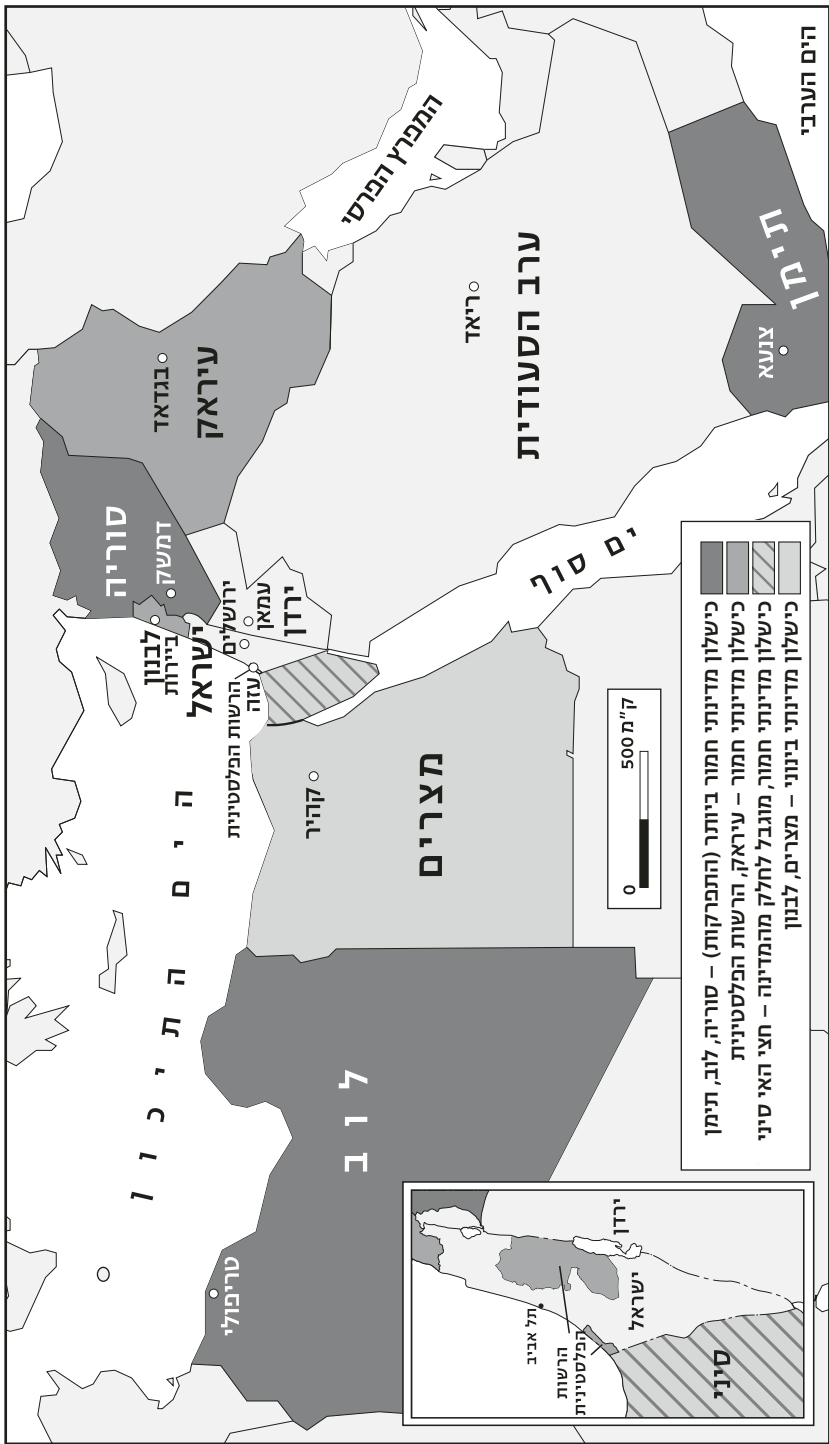
מגמות עתידיות בעקבות הטלטלה האזורית

חמש שנות טלטלה אזורית הובילו לשינויים של ממש במרחב הערבי. רוב השינויים עד כה הם בתוך הגבולות המוכרים, אך ייתכן שהמאפיין הזה ישתנה. מדינות יכולות להתפרק בהסכמה ליחידות מדיניות חדשות או להפוך לפדרציות רופפות של יחידות

לנחלות שבטיות ומתפצלות למחוזות עצמאיים, ועדיין לא ברור אם פניהם למבנה פדרטיבי מוחלש או לעצמאות. מדינות לאום כמו עיראק וסוריה מאבדות שליטה במרחבים עצומים, ואלה נופלים לידי ארגונים של הג'האד העולמי המבקשים להקים בהם את הבסיס לח'ליפות האסלאמית החדשה ולא מסתירים את כוונתם להתפשט הלאה לעבר ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ. לבנון והרשות הפלסטינית, כמו תימן ולוב, נקרעות ומתפוררות, ועדיין לא ברור מה תהיה אחריתם. לעומת זאת למצרים ולתוניסיה, שלהן רמת לכידות גבוהה יחסית וממסדים מבוססים ומנוסים באופן יחסי, יש סיכוי גבוה יותר להיחלץ בשלום מתהפוכות "האביב הערבי".

אל מול הדוגמאות למדינות הכושלות במרחב ניצבות שלוש דוגמאות אחרות (מעבר למונרכיות הערביות שכבר נסקרו קודם לכן) למדינות יציבות: ישראל, טורקיה ואיראן. איראן אומנם משופעת בעשרות מיעוטים אתניים, שלפחות בחלקם עוינים את השלטון המרכזי, כמו כורדים, אזרים, בלוצ'ים וערבים, אך המשטר נראה בעת הנוכחית יציב דיו כדי לדכא ביד רמה כל גילוי של התנגדות. גם בטורקיה יש מיעוט כורדי גדול שדורש עצמאות, אך גם במקרה הזה נראה כי בעת הנוכחית המשטר חזק דיו כדי לדכא בכוח הזרוע את השאיפות האלה.

מה שהיה במזרח התיכון כנראה כבר לא יהיה. קשה להעלות על הדעת מצב שבו המשטרים במדינות כושלות כמו עיראק, סוריה ולוב מצליחים לכוון שוב מדינות חזקות וריכוזיות ששומרות על יציבותן באמצעות הפעלת כוח רב כלפי פנים, כפי שהיה, למשל, בימיו של צדאם חוסיין בעיראק או של מועמר קדאפי בלוב. כפי שכבר צוין, אחת האופציות שניתן להעלות על הדעת – אף שסבירותה כרגע נראית נמוכה מאוד – היא כינון מודל של אוטונומיות מקומיות בכל אחת מהמדינות האלה – אוטונומיות המבוססות על מידה רבה של הומוגניות אתנית, עדתית או דתית ואשר מקיימות ביניהן סוג של זיקה פדרטיבית, של שיתוף פעולה ושל שיתוף בשלטון המרכזי. כדי שאופציה כזאת תתממש יש צורך בתהליך ארוך ומורכב של שיקום שיביא בחשבון את הכשלים המבניים במוסדות הפוליטיים הקיימים ושיעמדו לרשותו המשאבים המרובים הנדרשים לבניית החברות והמדינות הכושלות במרחב. בנייה כזאת צריכה לכלול יצירת מנגנונים של שיתוף פעולה ושל שיתוף בכוח השלטוני (power sharing). לא מן הנמנע שהמציאות המזרח תיכונית שנוצרה לאחר יותר מחמש שנות טלטלה אזורתית תחייב אימוץ פרדיגמה חלופית למדינת הלאום. נדמה שפרדיגמה חלופית עשויה לספק מענה הולם ויציב יותר למדינות המאופיינות בשסעים שבטיים, אתניים ודתיים עמוקים כמו לוב, סוריה, עיראק, תימן והרשות הפלסטינית.



רמות הכשל המדינתי במרחב הערבי

פרק חמישי

מעגלי הכישלון המדינתי

המעגל הרחוק

עיראק

גם המדינות שלא היו במרכזו של "האביב הערבי" נחלשו מאוד בשנים האחרונות. **בעיראק**,¹⁵⁷ למשל – שעל פי מדד המדינות הכושלות לשנת 2015 הידרדרה בדירוג וניצבת במקום ה-12 לצידן של תימן, של פקיסטן ושל אפגניסטן¹⁵⁸ – מנסה הממשל המרכזי לאכוף את סמכותו בכל שטח המדינה, אך עד כה ללא הצלחה רבה. בשטחים הכורדיים בצפון מתקיימת דה פקטו מדינה עצמאית שלה ממשל משלה וצבא שמונה יותר מ-200 אלף חיילים. הכורדים נמנעים מלהכריז על עצמאות כי הם חוששים הן מתגובתה של טורקיה והן מתגובתו של המיעוט הערבי המשמעותי שמתגורר בתחומי מדינתם. כמו כן הם חוששים שהכרזה כזאת תציף את המחלוקת עם הממשל בבגדאד בנוגע לבעלות על שדות הנפט בצפון עיראק.¹⁵⁹ יש לציין שמודל האוטונומיה הכורדית בעיראק משמש מקור השראה לכורדים בסוריה.

אף על פי שהכורדים בעיראק ממשיכים להשתתף באופן פעיל בתהליך הפוליטי במדינה, נהנית כורדיסטן מניהול עצמאי כמעט בכל תחומי החיים. המחוז מתנהל באמצעות פרלמנט עצמאי, ועל הביטחון שומר כוח צבאי כורדי שאינו חלק מכוחות הביטחון של עיראק. ב-2014 אף החלה כורדיסטן לחתום באופן עצמאי על חוזים לחיפוש נפט וגז ולהפקתם עם חברות אנרגיה זרות – למורת רוחה של בגדאד.¹⁶⁰ המחוז הכורדי נהנה מהרמה הגבוהה ביותר של ביטחון ושל צמיחה כלכלית מבין מחוזותיה של עיראק ומעניק סיוע – באימונים ובחימוש – לכורדים בסוריה. התפרקות מדינות הלאום הערביות עשויה לאפשר לכורדים לממש את שאיפתם רבת השנים למדינת לאום כורדית עצמאית.

גם בנוגע ליתר חלקיה של עיראק קיימת כיום אי־ודאות. מאז יציאת הכוחות האמריקניים מהמדינה גבר בה המאבק הבין־עמתי האלים. התסכול המתמשך של הסונים, שסולקו מנהגת המדינה, בא לידי ביטוי בפיגועי תופת שמזעזעים שוב ושוב את ערי עיראק. הסונים קובלים על קיפוח ועל עריצות ונאבקים בממשל המרכזי בבגדאד.

בנורי אל-מאלכי, ראש הממשלה הקודם של עיראק, ראו רבים בקרב האוכלוסייה הסוניית סוכן זר שמדיר אותם מתהליך קבלת ההחלטות.¹⁶¹ התסכול של הסונים בעיראק הוביל רבים מהם לזרועות דאע"ש. הודות לכוח האדם הרב שזרם אליו, ובהם יוצאי צבאו של צדאם חוסיין, הצליח הארגון להשתלט על צפון-מערב עיראק ובכלל זה על העיר הגדולה מוצול ובהמשך אף הכריז על הקמת המדינה האסלאמית שאמורה להיות הגרעין להקמת הח'ליפות האסלאמית החדשה בראשותו של אל-בגדאדי.

כיבוש העיר מוצול שבצפון עיראק ביוני 2014 היה הניצחון הבולט הראשון של דאע"ש, ובעקבותיו באה הכרזת הארגון על הקמת המדינה האסלאמית ועל היותה הבסיס לח'ליפות. כל המשטרים הערביים וכן אנשי הדת שבחסותם חשו מיד מאוימים. באמצעות אכזריותו – עריפות ראשים פומביות, הטבעות, שריפות ופיצוץ של "כופרים" – זכה דאע"ש למעמד שאין דומה לו. רבים בעולם הסוני החלו לראות בו את הישות הסלפית הבולטת, הנועזת והאדוקה ביותר. צעד זה הבטיח לדאע"ש – לדברי המזרחן אמציה ברעם – זרם של אלפי מתנדבים שראו בדאע"ש אמצעי שיכול לחולל שינוי דרמטי בחייהם: לבטא את זהותם באופן פעיל, להימלט מהבינוניות ומהשגרה היומית, להשיג להם תהילת עולם וגם לאפשר להם לחוות הרפתקה הכוללת רצח ואונס למען מטרה עילאית – הגנת על האסלאם ועל הסונה.¹⁶²

הצלחתם של לוחמי המדינה האסלאמית לכבוש את מוצול והחשש שהם ינצלו את הישגם זה כדי לכבוש את האוטונומיה הכורדית וערים גדולות במרכז עיראק גרמו לכמה מתומכיו החשובים של ראש הממשלה אל-מאלכי, ובראשם המטיף השיעי עלי סיסטאני, לזנוח אותו. עמדת איראן וארצות הברית הייתה שהתעקשות אל-מאלכי להמשיך לקדנציה שלישית והמשך דחיקת הפלגים הסונים תביא את עיראק לקטסטרופה. במקומו קודם לבסוף מועמד של פשרה שהיה מוסכם גם על הסעודים וגם על הטורקים: חידר אל-עבאדי, אף הוא מנהיג פוליטי שיעי.¹⁶³ אל-עבאדי זוכה לתמיכתה של "הברית הלאומית העיראקית", קואליציה של המפלגות השיעיות שבהן חברה גם מפלגת "מדינת החוק" של אל-מאלכי. כמה ממבקריו של אל-מאלכי טענו כי הוא תרם ליצירת המשבר הנוכחי במדינה בכך שהנהיג מדיניות של אפליית מיעוטים, ובהם הסונים והכורדים.¹⁶⁴

ההשפעה האיראנית בעיראק

מאז נסיגת ארצות הברית מעיראק הפכה איראן לכוח החיצוני בעל ההשפעה הגדולה ביותר שם. מיליציות שיעיות שהיא גייסה ואימנה צוברות כוח וממלאות תפקיד מרכזי בלחימה נגד המדינה האסלאמית. נוסף על כך גם משתתפים בלחימה אנשי צבא איראנים. זאת הסיבה שבעיני המערב איראן נחשבת כיום לכוח מייצב: היא כבר לא חלק מהבעיה, אלא חלק מהפתרון. עם זאת יש לציין שהמיליציות השיעיות הן במידה

רבה תמונת ראי של דאע"ש: הן עושות לסונים מה שדאע"ש עושה לשיעים. התקבלו דיווחים שלפיהם בשטחים שכבשו המיליציות השיעיות מידי דאע"ש היו מעשי טבח באוכלוסייה הסוניית, ולמעשה נעשה בשטחים האלה טיהור אתני של סונים.¹⁶⁵ לאיראן יש אינטרסים רבים בעיראק: היא רוצה למנוע מצב שבו היא שוב תוכל לתקוף אותה, כפי שעשתה ב-1980, היא רוצה לטפח את קשריה עם האוכלוסייה השיעית, שמתרכזת בעיקר באזור השט אל-ערב האסטרטגי. באזור הזה מצויה כמחצית מעתודות הנפט של עיראק. האיראנים גם זקוקים לשליטה בעיראק כדי לשמור על קשר הדוק עם משטר אסד ועם חזבאללה (הרצף איראן-עיראק-סוריה-לבנון נקרא "הסהר השיעי" והוא מהלך אימים לא רק על ישראל אלא גם על המדינות הסוניות). טורקיה וערב הסעודית – שתי מעצמות סוניות חשובות – עושות כל מאמץ כדי למנוע את התחזקות ההשפעה האיראנית בעיראק, וזוהי הסיבה לתמיכתן השקטה בכוח הסוני החזק ביותר שפועל בעיראק ושיכול לבלום את איראן ואת השיעים: המדינה האסלאמית. יש כאן סתירה בולטת: אנשי המדינה האסלאמית מוציאים אל הפועל פיגועים בטורקיה ובערב הסעודית ואינם מסתירים את כוונתם להשתלט על הערים הסעודיות הקדושות לאסלאם – מכה ומדינה – ובכל זאת מקבלים סיוע משתי המדינות האלה. הסיבה לכך ברורה: האיום האיראני נחשב בעיני טורקיה וערב הסעודית לחמור יותר.

קיימת הסכמה רחבה במערב כי יש להביס את המדינה האסלאמית, אך כלל לא ברור האם דומיננטיות איראנית מוחלטת בעיראק אכן תביא ליציבות המיוחלת. ניצחון המיליציות השיעיות עלול להעצים את המתח הבין-עדתי ולהקשות על גיבוש קונסנזוס פוליטי במדינה השסועה. יתר על כן, לא רק הסונים – בעיראק ומחוצה לה – יתנגדו לדומיננטיות שיעית במדינה בחסות איראן: ארצות הברית מדגישה שוב ושוב שהיא רוצה לראות בסופו של דבר שלטון חדש בעיראק שבו שותפים כל העדות והפלגים. תרומה אמריקנית מכרעת להבסת המדינה האסלאמית תאפשר לה להעלות דרישות בנוגע לאופיה של עיראק העתידית, אבל אנחנו ממש עוד לא שם. בינתיים המדינה האסלאמית רחוקה מלהיות מובסת – למרות המכות העזות שהיא סופגת באחרונה – ובהחלט ניתן להעלות על הדעת לא מעט תרחישים שבהם דווקא השיעים יוכו ויובסו.

הדרך אל הכישלון המדינתי המואץ

למעשה, עיראק כבר מחולקת לשלוש ישויות סמי-מדיניות – כורדית, סוניית (המדינה האסלאמית) ושיעית, שהמפריד ביניהן גובר על המשותף. בעקבות מלחמת אזרחים בעיראק והחלוקה דה-פקטו של המדינה נשמעים בשנים האחרונות לא מעט קולות של פוליטיקאים סונים ושיעים בעיראק לפצל את המדינה על בסיס עדתי בהתאם למודל הכורדי.

כפי שכבר הודגש, העדות השונות בעיראק לא הצליחו – למרות עשרות שנים של קיום משותף במסגרת מדינית אחת – ליצור לאומיות עיראקית איתנה, וזו שגובשה אינה מצליחה לעמוד במבחן העוינות הדתית והעדתית. המשך העימות הבין-עדתי האלים יכול להביא בסופו של דבר לחלוקה בפועל של עיראק. ספק אם מבנה פדרטיבי, רופף ככל שיהיה, יצליח להביא שלוש ישויות כל כך עוינות לדור בכפיפה אחת, וסביר יותר להניח כי עיראק תתפצל לשלוש מדינות: מדינה כורדית בצפון עיראק, מדינה סונית בצפון-מערב עיראק ובמרכזה ומדינה שיעית בחסות איראן בדרום עיראק. לאחר שהופל שלטונו של צדאם חוסיין ב־2003 הפך המחוז האוטונומי של כורדיסטן העיראקית לאי של יציבות בעיראק. בניגוד לשאר חלקיה של המדינה, הוא נהנה משגשוג כלכלי ומיציבות ביטחונית, ואף מתקיים בו – באופן יחסי – פלורליזם פוליטי. אולם באחרונה סובלת האוטונומיה הכורדית בעיראק ממשבר כלכלי בגלל שילוב של שלושה גורמים: הצניחה במחירי הנפט, הלחימה שאינה מסתיימת נגד המדינה האסלאמית וזרימה מתמדת של פליטים מאזורים פחות יציבים של עיראק ומסוריה. לכך נוסף גם משבר פוליטי: המפלגות בכורדיסטן לא מצליחות להגיע להסכמה על בחירת נשיא. ההידרדרות הכלכלית של השנה וחצי האחרונות הייתה כל כך דרמטית, עד כי באזורים נרחבים בכורדיסטן יש דיווחים על מחסור בשירותים בסיסיים כמו הספקה סדירה של מים, של חשמל ושל גז. כתוצאה מכך מנסים כורדים רבים להגר באופן לא חוקי לאירופה – לפעמים בנתיבי ים מסוכנים – בשאיפה לחיים טובים יותר הרחק מכורדיסטן.¹⁶⁶

לאמריקנים היה חלום להפוך את עיראק לדמוקרטיה הערבית הראשונה במזרח התיכון. הרעיון היה להקים מדינה רב-מפלגתית בעלת חוקה מתקדמת שתצליח לאחות שסעים עמוקים ויריבויות היסטוריות מרות. זה לא הצליח, ולא משום שהאמריקנים לא השתדלו. ההפך הוא הנכון: קרוב ל־4,500 חיילים אמריקנים נהרגו בעת שנלחמו להגשים את החלום. אשר למחיר הכלכלי: ההרפתקה בעיראק עלתה למשלם המיסים האמריקני יותר מטריליון (אלף מיליארד) דולר. וכך, במקום לכוון עיראק מאוחדת ודמוקרטית על חורבות הדיקטטורה של צדאם חוסיין יצרו האמריקנים מדינה כושלת נוספת במזרח התיכון המורכבת מפסיפס של שבטים, עדות, דתות ולאומים שאינם מסוגלים לחיות בשלום זה עם זה. האי-יציבות בעיראק כל כך חמורה עד כי היא מסכנת גם את ביטחון ואת יציבותן של שכנותיה, בראש ובראשונה השכנות הערביות.¹⁶⁷

עיראק – טבלה מסכמת: דרגת הכישלון המדינתי על בסיס קריטריונים בולטים של מדד FFP (Fund For Peace)

המזב במדינה	הקריטריון
104.5	מדד השברירות ¹⁶⁸
עוצמת הקונפליקט: גבוהה מספר הנפגעים לשנת 2014: 26,500	מדד עוצמת הקונפליקט על פי מדד IISS¹⁶⁹
<p>ערך מדד FFP 10.0</p> <ul style="list-style-type: none"> מדינה שסועה ומפולגת שאינה מסוגלת להפעיל את המונופול על הפעלת הכוח. בשטחה הריבוני פועלות מיליציות חמושות המקיימות אוטונומיות (המדינה האסלאמית וכורדיסטן), אינן סרות למרות השלטון המרכזי ובמקרה של המדינה האסלאמית ושל המיליציות הסוניות גם נלחמות במשטר ובצבאו. התנכלויות קשות של מנגנוני הביטחון השיעיים לאוכלוסייה הסונית והדרת שבטים סוניים בצפון המדינה מעמדות השפעה וממשאבי המדינה. עיראק זרועה בארגוני טרור, בכוחות גרילה ובמיליציות חמושות המתנגדות לשלטון, מאתגרות את המונופול על הפעלת הכוח ופוגעות באזרחים ובסמלי שלטון. 	<p>מנגנוני ביטחון</p> <ul style="list-style-type: none"> קבוצה או ארגון של לוחמים שנאמנים להנהגה – בדרך כלל למנהיג אחד. התעמרות באזרחים שאינם מתומכי המשטר או שלא משתייכים לאותה הקבוצה. שירות חשאי שמשליט טרור ופחד. הימצאות של כוחות גרילה שבמקרים מסוימים מתנגדים למשטר המרכזי ומאתגרים את המונופול של השלטון על הפעלת כוח.
<p>ערך מדד FFP 9.2</p> <ul style="list-style-type: none"> רמה גבוהה של שחיתות פוליטית בהגמוניה שיעית. הגמוניה שיעית המדירה את המיעוט הסוני ומפלה אותו באופן ממוסד. אוכלוסיות שלמות בעיראק אינן סרות למרות השלטון ואינן מפגינות אמון כלשהו כלפיו. הכוונה היא בעיקר לשבטים הסונים שחברו לדאע"ש נגד המדינה ולכורדים שביססו לעצמם אוטונומיה בצפון עיראק. התפקוד המדינתי מוגבל למרחב בגדאד ולדרום עיראק. הוציא האזורים המוגבלים שבהם מצליח המשטר העיראקי לממש את ריבונותו, רוב החלק הצפוני של עיראק אינו נתון למרות המדינה ולריבונותה. חלקו נשלט על ידי המדינה האסלאמית וחלקו האחר על ידי הכורדים. שאר האזורים בצפון המדינה הפכו לשטחי הפקר וספר בלתי נשלטים. 	<p>לגיטימיות המדינה</p> <ul style="list-style-type: none"> שחיתות פוליטית. שליטה של אליטות. האליטה השולטת חסינה בפני ביקורת העיתונות ובפני חקירות פליליות. אובדן האמון של הציבור בהנהגה ובמוסדות השלטון. אי-יכולתה של המדינה לנהל את ענייניה ולגבות מיסים. עלייה במספר הקבוצות החמושות ובפשיעה – מאפיות וארגונים הקשורים לאליטה השלטת.

המצב במדינה	הקריטריון
<p>ערך מדד FFP 9.4</p> <ul style="list-style-type: none"> • אין מעורבות של האו"ם, אך קיימת מעורבות גדולה מאוד של איראן לצד מעורבות של מדינות אחרות מהמרחב ומחוצה לו הפועלות נגד המדינה האסלאמית. • האמריקנים מסייעים להפיק נפט במקומות שעדיין נמצאים בשליטתה של ממשלת עיראק. ההתערבות ההומניטרית בסיוע לפליטים עיראקים נעשית מחוץ לגבולות עיראק – במחנות הפליטים שבמדינות השכנות. • איראן מסייעת למיליציות השיעיות, אך אין תמיכה חיצונית משמעותית בכלכלת עיראק. • טורקיה תוקפת את המדינה האסלאמית ואת הכורדים בצפון המדינה. • ישנה נוכחות של מדריכים אמריקנים המסייעים להכשיר את צבא עיראק ולבנותו מחדש, לצד כוחות איראניים המסייעים למיליציות השיעיות. • בעיראק לא מצויים כוחות לשמירת שלום. 	<p>התערבות חיצונית</p> <ul style="list-style-type: none"> • מעורבות של האו"ם או של גורמי צבא ממדינות אחרות בעימותים ובעניינים לאומיים. • מעורבות חיצונית בכלכלה של המדינה. התערבות הומניטרית: גורמים חיצוניים מספקים לאוכלוסייה המקומית צרכים בסיסיים. • תמיכה בכלכלה באמצעות סיוע כלכלי או מתן הלוואות. סיוע מבחוץ לגורמים המתנגדים לממשל. • האזרחים הופכים לתלויים בתמיכה החיצונית. • התקפות של מדינות אחרות בגבולות. • כוחות חיצוניים מכשירים את גורמי הביטחון. • במדינה פועלים כוחות לשמירת שלום.
<p>ערך מדד FFP 8.9</p> <p>מאות אלפי פליטים עיראקים ברחו לירדן ולמדינות ערביות אחרות כבר במהלך העשור הקודם. מיליונים בצפון המדינה הפכו לפליטים ולעקורים לאחר שהמדינה האסלאמית השתלטה על שטחים נרחבים ופגעה באוכלוסייה האזרחית – בעיקר במיעוטים דתיים.</p>	<p>פליטים ועקורים</p> <p>רבים מהתושבים הופכים לפליטים ולעקורים. לבריחה ההמונית יכולות להיות סיבות שונות: מלחמות אזרחים, השתלטות של גורמים עוינים וקיצוניים על שטחים נרחבים, מחסור במזון, במים ובתנאים סניטריים ראויים, אסונות טבע. יש להדגיש: פליטים יוצרים משבר גם במדינה שממנה הם נמלטים וגם במדינות שאליהן הם מגיעים.</p>
<p>ערך מדד FFP 6.9</p> <p>כלכלת עיראק נמצאת במשבר עמוק בגלל ההידרדרות הקשה במציאות הביטחונית והתפרקות המדינה. עיראק נפגעה גם מהירידה החדה במחירי הנפט ומאובדן בארות רבות בצפון-מערב המדינה. מאלה נהנים כיום הכורדים.</p>	<p>שקיעה כלכלית</p> <p>שקיעה כלכלית של החברה כולה. התפשטות עוני, אינפלציה, מחסור בסחורות ועלייה במחירן, אובדן רכוש והשקעות זרות. עלייה בתמותה בעקבות גידול בעוני. בריחת הון והתפשטות פשע ובכלל זה סחר בסמים ובבני אדם. עלייה בשחיתות ובניצול.</p>

תימן

רקע ותהליכי הכישלון המדינתי

תימן היא אחת הדוגמאות הבולטות למדינה פגיעה וחלשה שכישלונה הועצם בעקבות הטלטלה האזורית.¹⁷⁰ על פי מדד המדינות הכושלות ל-2015, המדינה הידרדרה בדירוג וניצבת במקום ה-7 – מקום אחד לפני סוריה ואפגניסטן, שניצבות שתיהן במקום ה-8.¹⁷¹ המוסדות המרכזיים במדינה הערבית הענייה ביותר והמאוכלסת ביותר בחצי האי ערב אינם מצליחים למשול בכל שטח המדינה ולהחזיק בידיהם את המונופול על הפעלת הכוח. לא רק ביטחון לא מצליח המשטר להעניק לאזרחי המדינה, אלא גם שירותים בסיסיים.

הספקת שירותים חיוניים לתושבים היא אתגר קשה מאוד בתימן גם בימים כתיקונם, שכן המדינה ענייה מאוד: יש בה מעט מאוד אוצרות טבע, ורמת הפיתוח בה ירודה מאוד. את כל האנרגיות שלו משקיע השלטון המרכזי – שנאלץ בשלב מסוים לגלות לערב הסעודית – כדי להבטיח את שרידותו. המציאות הזאת מתקפת את קביעותיו של ריילי בנוגע למאמץ שעושים שליטים אוטוקרטיים ולא לגיטימיים במדינות כושלות כדי להבטיח את שרידותם.¹⁷²

בתימן התקיים תהליך של "דיאלוג לאומי" במאמץ לבסס בה מבנה פדרטיבי, אך הוא נכשל, שכן הקבוצות המרכיבות את החברה התימנית אינן חולקות חזון משותף לעיצוב המדינה. כל אחת מהקבוצות האלה רק רוצה לשפר את עמדותיה לעומת הקבוצות האחרות ולא לשתף איתן פעולה. למאמץ הזה לשיפור עמדות הן מגייסות גורמים חיצוניים, ואלה מכניסים לתוך העימותים המקומיים את האינטרסים שלהם, ובכך רק מחריפים את המצב. ההתערבויות החיצוניות האלה הן, כזכור, אחד המאפיינים הבולטים של מדינות כושלות.¹⁷³ הגורמים הזרים ששים להזמנה להתערב בתימן, שכן יש לה חשיבות אסטרטגית גדולה: מצד אחד היא שוכנת בסמוך למפיקות הנפט הגדולות בחצי האי ערב ומהצד האחר היא חולשת על אחד המעברים הימיים החשובים בעולם – באב אל-מנדב.

בעת שהדברים האלה רואים אור נמצאת הממשלה הנבחרת של תימן בעדן ולא בבירה צנעא ונאלצת להתמודד ממקום גלותה עם שלושת גורמי הכוח המרכזיים הפועלים בתימן:

1. מרד שיעי-זידי שהחל בפרובינציות הצפוניות ותפס את השלטון בפועל.
2. תנועת התבדלות בדרום תימן.
3. אל-קאעידה והמדינה האסלאמית שהקימו בסיסים בתימן, ואלה משמשים אותם לאימונים ולהוצאת פיגועים – בין היתר נגד המערב.

מאז 1994 העדיפה ממשלת תימן שלא לכפות את מרותה על כל שטח המדינה ותחת זאת היא שלטה באמצעות כריתת בריתות עם ראשי שבטים. באופן דומה נהגו גם יריבי הממשלה. ככלל, הפוליטיקה התימנית מאופיינת בכריתת בריתות ובריתות שכנגד מהסוג הזה. לתוך המארג הזה נכנס אל־קאעידה והשתלב עד מהרה בפוליטיקת הבריתות. בסופו של דבר הובילה השיטה הפוליטית הזאת להתחזקות התנועות המורדות ולהיחלשותה של המסגרת המדינתית. התחזקות של כוחות מורדים והיחלשות של המסגרת המדינתית היא מתכון בדוק ליצירת מדינה כושלת.¹⁷⁴

עם זאת, קו השבר המרכזי החוצה את העולם הערבי ושמעמעם את קווי השבר המרובים האחרים – החלוקה לסונים ולשיעים – חוצה גם את תימן. השיעים בתימן, שנקראים זיידים, אומנם אינם משתייכים לזרם השיעה המרכזי (שנקרא "התריסרי"), שכן הוא כולל אמונה ב־12 אימאמים שהם יורשי הנביא מוחמד), אך למרות זאת הם זוכים לסיוע רב מאיראן.

בשנה החמישית לטלטלה האזורית נמצאת תימן על סף תהום. מאבקי אליטות, מרידות עדתיות, קונפליקטים שבטיים וטרור אסלאמי פונדמנטליסטי הם רק חלק מהמציאות הכאוטית במדינה. בספטמבר 2014 הצליחו החות'ים – ארגון זידי מיליטנטי – לכבוש את הבירה צנעא, ועד פברואר 2015 עלה בידיהם להשתלט על רוב שטחה של המדינה ולסלק את השלטון הסוני. זמן קצר לאחר מכן, במרס 2015, החלה סעודיה להתערב בלחימה כדי לסלק את החות'ים ולהחזיר את הסונים לשלטון. כפי שהדברים נראים כעת, תימן נמצאת על סף התפרקות.

מאפייני הכישלון המדינתי של תימן

האתגר הדחוף ביותר של השלטון הסוני הוא המרד החות'י, שהגיע לשיאו עם כיבוש הבירה צנעא בספטמבר 2014. כעת, פרדוקסלית, כוחות היבשה המשמעותיים היחידים העומדים בפני המשך התקדמותם של החות'ים הם ארגונים סלפים־ג'האדיסטיים כמו אל־קאעידה. אלה מסתייעים בפעולות אוויריות של ערב הסעודית ושל נסיכויות המפרץ – פעולות שזורעות הרס רב במדינה. נוסף על כך מפעילים הסעודים וצבאות הנסיכויות כוחות מיוחדים מתוך העיר עדן שבדרום תימן.

החות'ים, המכונים גם "אנסראללה", הם קבוצה שיעית־זיידית ממחוז צעדה שבצפון־מערב תימן. הם הפכו מתנועה אידיאולוגית־דתית לתנועת גרילה קלאסית והחלו לפעול לביסוס שלטון שיעי אוטונומי במחוזות הצפון. הם ניצלו את הכאוס הפוליטי ואת חולשת הצבא, זכו להצלחה רבה בשדה הקרב, כבשו מעוזים סלפיים ושבטיים והגדילו בהדרגה את השטחים שבשליטתם.

החות'ים מתנגדים להסכם הפדרציה, שנחתם בחסות האו"ם בפברואר 2014 ושלפיו אמורה המדינה להפוך לרפובליקה פדרלית־נשיאותית שתורכב משישה מחוזות בעלי

שלטון פרלמנטרי מקומי שיהיו לו סמכויות אוטונומיות נרחבות. לטענת החות'ים, פרובינציית האם שלהם – צעדה – הוכללה במחוז שבשטחו אין משאבי טבע משמעותיים ושנעדר גישה לים. הם ראו בכך ניסיון מכיוון של הממשל המרכזי לפגוע ביכולת ההתפתחות הכלכלית שלהם ולהחליש את כוחם. בתגובה לתוכנית פתחו החות'ים – בתמיכת איראן – במתקפה נרחבת והחלו להתקדם לעבר צנעא. כוחותיהם שטפו את צפון תימן והדפו דרומה הן את כוחות הצבא והן מיליציות שבטיות.

בכאוס שנוצר חיזקו ארגונים סלפיים-ג'האדיסטיים את אחיזתם בתימן. למרות לחץ מתמיד של כוחות הביטחון ופעילות חיסולים נרחבת של מערך הכטב"מים האמריקני, עוצמתו והשפעתו של ארגון אל-קאעידה בדרום המדינה הן אתגר משמעותי ליכולת לייצב את מחוזות הדרום ולאסטרטגיה שגיבשו האמריקנים של לחימה בטרור ללא "מגפיים על הקרקע". למעשה נקלעה המדיניות האמריקנית לסתירה שכמעט אין ממנה מוצא: מצד אחד נלחמים האמריקנים מהאוויר בכוחות הסלפיים-הג'האדיסטיים, ובהם אל-קאעידה ודאע"ש, אך מצד אחר אלה הם כיום הכוחות האפקטיביים ביותר שניצבים מול החות'ים, שגם למסע הכיבושים שלהם במדינה מתנגדים האמריקנים. הסעודים תולים את יהבם בשליט החדש של תימן, עבד אל-ראב מנסור אל-האדי, אך לעת עתה הוא אינו מצליח להגשים את התקוות שתולים בו. כוחותיו לא מצליחים לשלוט אפילו על מקום מושבה של הממשלה הגולה בעדן ולמנוע מעשי רצח של הג'האדיסטים ופיגועים נגד תשתיות העיר. את המושל הממונה על האזור, ג'עפר סעד, רצחו אנשי המדינה האסלאמית בדצמבר 2015. נוסף על כך, הממונה על הביטחון בעדן שרד ניסיון לרצוח אותו באמצעות פיצוץ מכונית תופת ליד ביתו.

כדי לצבור תמיכה החל האדי למנות את מתנגדיו למשרות בכירות. לדוגמה, את ג'עפר סעד, שהיה בעבר מפקד צבאי פופולרי, הוא מינה למושל עדן. כאמור, סעד לא הספיק להיות במשרה הזאת זמן רב, שכן הוא נרצח בשלהי 2015. אך גם הניסיון לקרב יריבים לא ממש מסייע להאדי, והתמיכה בו עדיין מועטה. תומכיו העיקריים הם האחים המוסלמים, אויביהם של החות'ים, הסלפים ואנשי הדרום. כמו כן מקבל האדי תמיכה ממנהיגים אזרחיים מקומיים המאמינים שביכולתו להנהיג שלטון חוק בתימן וליישם את החלטותיה של ועידת הדיאלוג הלאומית בנוגע לפיוס לאומי. עם זאת גם תומכיו של האדי מפולגים בינם לבין עצמם, ולא כולם תומכים בו בלב שלם. כך, למשל, אנשי הדרום תומכים בהאדי רק מחוסר ברירה – בהיעדר חלופה אחרת – ומתנגדים לתוכנית הפדרציה שיזם.

תנופת החות'ים והיחלשות המשטר המרכזי מסייעות לתומכים בעצמאות הדרום. נציגי הדרום אומנם הסכימו לרעיון הפדרציה, אך דרישתם הייתה שתימן תחולק לשני חלקים בלבד: דרומי וצפוני. הצפון לא הסכים לדרישה הזאת מחשש שחלוקה כזאת תהיה צעד ראשון בדרך לפיצול המדינה לשניים. על פי תוכנית הפדרציה שאומצה לבסוף

חולק הדרום לשני מחוזות. אנשי הדרום טוענים שהחלוקה הזאת נועדה להחלישם וכי היא מפצלת באופן מלאכותי בין מרכזי האוכלוסייה והכלכלה של הדרום, הממוקמים במחוז המערבי, לבין מרבצי הנפט והמחצבים הנמצאים במחוז המזרחי. הפגנות של בדלנים דרומיים, שדורשים הקמה מחדש של "הרפובליקה העממית של דרום-תימן", נעשות תכופות יותר ויותר, וכפי שהדברים נראים כעת, הכרזה של דרום-תימן על עצמאותה צפויה בעתיד הלא רחוק.

אומנם החות'ים וכוחותיו של שליט תימן לשעבר, עלי עבדאללה צלאח, מצליחים לשמור על שליטתם באזורי ההר המערביים המאוכלסים בתימן, אך שליטתם הקשוחה אינה מביאה להם תומכים רבים. ללא יצוא נפט (בגלל הקרבות הכבדים) נאלצת ממשלת החות'ים להטיל מיסים חדשים וכופה על האוכלוסייה לתרום למאמץ המלחמתי. המשק התימני נמצא בסחרור לאחר ירידה חדה ביתרות מטבע החוץ בשיעור של יותר מ-50%, ועסקים רבים נוטשים את המדינה. יש לציין כי כאשר כבשו החות'ים את הבירה צנעא בספטמבר 2014 לווה הכיבוש בציפיות נרחבות לממשלה יעילה יותר, אך החות'ים מיהרו לאכזב, והציבור נואש מהאפשרות שיצליחו לייצב את המדינה. הסכנה האורבת לכל מדינה כושלת – התערבות מסיבית של גורמי חוץ בענייני הפנים שלה – התממשה גם בתימן. זה לא צריך להפליא לאור מיקומה האסטרטגי: בקרבת מפיקות הנפט של המפרץ ומול נתיבי שיט מרכזיים.¹⁷⁵

כבר בתחילת העשור הנוכחי הצטרפו הסעודים למאבק ארוך השנים של ממשלת תימן בחות'ים, שבהם הם רואים איום משמעותי גם עליהם בשל קשריהם עם איראן. ההישגים הטריטוריאליים של החות'ים נזקפים בראש ובראשונה לזכותה של איראן, שבשנים האחרונות מעבירה להם אמצעי לחימה ומימון. ואכן החות'ים מממשים את כל הציפיות שתולים בהם האיראנים: במאי 2015, בעיצומו של מבצע "סופה נחרצת" שניהלו הסעודים בתימן, תקפו כוחות חות'יים את העיר הסעודית נג'ראן (שבה יותר מרבע מיליון תושבים) השוכנת בסמוך לגבול עם תימן. בתחילה הופצה העיר באש מרגמות ורקטות, ולאחר מכן פשטו עליה כוחות רגלים ופתחו באש ללא אבחנה לעבר תושבים. חודש לאחר מכן ירו החות'ים טיל סקאד לעבר העיר הסעודית חמיס אל-מושיט. לטענת הסעודים הוא יורט באמצעות טילי פטריוט, אך האסטרטגיה האיראנית ברורה: בעוד ערב הסעודית טרודה בהגנה על האינטרסים של הסונים בעיראק ובסוריה שמצפון לה, נוצרה לה בעיה גדולה לא פחות מדרום.

לממשלת תימן אין כלים שיאפשרו לה לייצב את המדינה. בעיצומו של הכאוס פתחה ממשלת תימן בתוכנית לרה-ארגון של כוחות הביטחון כדי לשים קץ למצב שבו יחידות שונות מזדהות עם גורמי כוח שונים ומשרתות את האינטרסים שלהם במקום את אלה של השלטון המרכזי. במסגרת הרה-ארגון הזה פורקו יחידות העילית של צבא תימן, והחלה בנייתן מחדש. התוצאה: לממשלה אין כוחות אפקטיביים להשליט את

מרותה ברחבי המדינה. במצב עניינים כזה לא ניתן להשיג יציבות ובוודאי שאין מה לדבר על יישומה של תוכנית הפדרציה שבה ראתה הקהילה הבינלאומית את הסיכוי היחיד לייצוב תימן.

חולשתו של צבא תימן גם איפשרה לאנשי אל־קאעידה להתבסס באזורים נרחבים בדרום־מזרח המדינה. מכל השלוחות של אל־קאעידה בעולם הערבי זו שבתימן נחשבת למסוכנת ביותר בשל מאמציה העקביים להוציא אל הפועל פיגועי ראוה נגד התעופה האזרחית של המערב. מהסיבה הזאת משקיעים האמריקנים מאמצים רבים בסיכולים ממוקדים מהאוויר של בכירי אל־קאעידה בתימן.

גם ארגון המדינה האסלאמית מנצל את הכאוס בתימן כדי להתבסס בה. את פעולתו שם הוא החל במרס 2015 בפיגוע ראוה נגד שני מסגדים שיעיים בצנעא הבירה (137 הרוגים ו־357 פצועים).¹⁷⁶ על חדירת המדינה האסלאמית הקלה – למרבה האירוניה – מערכת החיסולים שמנהלים האמריקנים נגד אנשי אל־קאעידה בתימן. החיסולים האלה – ובמיוחד חיסולו של מנהיג אל־קאעידה בתימן, נאצר אל־וחיישי ביוני 2015, החלישו מאוד את הארגון וגרמו לעריקה של רבים מאנשיו אל ארגון המדינה האסלאמית המתחרה. למרות התחרות העזה ביניהם על תומכים ועל שטחי פעולה, הרי בשלב הזה מרכזים אל־קאעידה והמדינה האסלאמית בתימן את מרב מאמציהם כדי להכות בחות'ים. אולם לא מן הנמנע שבעתיד יפנו הארגונים להילחם זה בזה כפי שקורה בסוריה. וישנה גם אפשרות ששני הארגונים ינסו להוציא אל הפועל פיגועים נגד מטרות בערב הסעודית.

סיום הלחימה בתימן מחייב לכל הפחות הסדר ביניים הכולל סידורי ביטחון המוסכמים על הצדדים. הסדר כזה נידון כעת במשא ומתן המתקיים בכווייט, אך השלמתו מצריכה עוד זמן. אולם המצב בשטח דוחק, ולכן נעשה כעת מאמץ להגיע לכל הפחות להסכמה על הזרמת סיוע הומניטרי לאזורי הקרבות וליישובים הנצורים. אם לא יושגו הסכמות, התחזית לתימן לתקופה הקרובה היא עגומה: המלחמה הרסה תשתיות, איפשרה לכוחות אסלאמיים רדיקליים (אל־קאעידה ודאע"ש) להתפשט ברחבי המדינה ופוררה את המדינה טריטוריאלית ועדתית. אם תימשך הלחימה יהיו לכך השלכות הרות אסון: המוני תימנים צפויים להימלט למדינות המפרץ, וביניהם צפויים להיות פעילים רבים בארגונים אסלאמיסטיים.

מאפייני המעורבות האיראנית בתימן ותגובות הנגד

זה שנים משקיעה איראן מאמצים ביצירת מאחז בתימן באמצעות הקשר לשיעים הזיידים ולארגון החמוש שלהם – החות'ים. לאחר שביססה לעצמה שני מוקדי השפעה במרחב הים התיכון – בלבנון באמצעות חזבאללה וברצועת עזה באמצעות חמאס – היה חשוב לאיראנים ליצור לעצמם מוקד דומה במרחב ים סוף. המוקד הזה אמור

לשמש אותה להפעלת לחץ על ערב הסעודית לא רק מכיוון צפון-מזרח (עיראק) אלא גם מכיוון דרום-מערב (תימן).

דפוס המעורבות של איראן בתימן דומה לזה שהיא בנתה בעיראק: סיוע בכסף, בנשק ובאימונים צבאיים למיליציות חמושות מקומיות כדי להפוך אותן לגורם כוח מרכזי במדינה שיהיה תלוי בה (יחסי פטרון-לקוח). לפיכך ברור שהמהלך הצבאי בהובלת ערב הסעודית ובהשתתפות מדינות ערביות נוספות נגד החות'ים אינו רצוי לאיראן, משום שהוא מכווך במידה רבה נגד מעורבותה בתימן ועלול להוביל למהלכים קולקטיביים נוספים, לא רק צבאיים, במוקדי השפעה אחרים של איראן במרחב הערבי. הפעילות של איראן מובילה לפעילות-נגד ערבית בהובלתה של הממלכה הסעודית. כבר מתחילת הטלטלה האזורית ניתן היה לזהות אקטיביזם מפתיע במדיניות החוץ של ערב הסעודית לאחר שנים שבהן התאפיינה התנהלותה בפסיביות יחסית. האקטיביזם הזה בא לידי ביטוי, בין היתר, בכניסת כוח סעודי לבחריין ב-2011 כדי לשים קץ לתסיסה של האוכלוסייה השיעית – בהשראת איראן – נגד בית המלוכה הסוני. יתר על כן, בריאד יושב כעת מלך חדש, סלמאן, שלמרות גילו המתקדם (80) הוא נמרץ יותר מקודמו ויוזם מהלכים כדי לבלום את התפשטות השפעתה של איראן במרחב הערבי. וכבר יש לו הישגים לא מבוטלים. כך, למשל, הוא הצליח לשכנע שתי מעצמות סוניות העוינות זו את זו – מצרים וטורקיה – לתמוך במהלכיו בתימן.

מבחינה מדינית וכלכלית תימן אינה מדינה ערבית חשובה במיוחד. חשיבותה – כפי שכבר הודגש – נעוצה במיקומה: בשכנות לערב הסעודית, שעימה יש לה גבול באורך של 1,800 ק"מ, ולמצרי באב אל-מנדב שהם, בין היתר, השער הדרומי לתעלת סואץ ולישראל. תימן היא גם אחת מכמה זירות שבהן ניטשים כעת מאבקי שליטה בין איראן וגרורותיה לבין הגוש הסוני. הסעודים חוששים כי אם איראן תבסס את השפעתה בתימן, הם יהיו מוקפים משני צידיהם על ידי איראן, וזו תנצל את המצב כדי להתסיס את השיעים הזיידים בערב הסעודית עצמה. יתרה מכך, תימן היא אחת הזירות החשובות שבהן נלחם המערב נגד הטרור הסוני הרדיקלי, לאחר שאל-קאעידה והמדינה האסלאמית הקימו בה בסיסים.

תימן – טבלה מסכמת: דרגת הכישלון המדינתי על בסיס קריטריונים בולטים של מדד FFP (Fund For Peace)

המציב במדינה	הקריטריון
108.1	מדד השברירות ¹⁷⁷
עוצמת הקונפליקט: גבוהה מספר הנפגעים לשנת 2014: 5,000	מדד עוצמת הקונפליקט על פי מדד IISS ¹⁷⁸
<p>ערך מדד FFP 10.0</p> <ul style="list-style-type: none"> המדינה ששמה תימן כבר כמעט שאינה קיימת. הממשלה ומנגנוני הביטחון אינם נוכחים, ותפקודם מוגבל ביותר לאזורים מצומצמים. המיליציה החות'ית – בתמיכת איראן – השתלטה על הבירה צנעא. אין כל מונופול על הפעלת הכוח, המדינה נתונה במלחמת אזרחים קשה. 	<p>מנגנוני ביטחון</p> <ul style="list-style-type: none"> קבוצה או ארגון של לוחמים שנאמנים להנהגה – בדרך כלל למנהיג אחד. התעמרות באזרחים שאינם מתומכי המשטר או שלא משתייכים לאותה הקבוצה. שירות חשאי שמשליט טרור ופחד. הימצאות של כוחות גרילה שבמקרים מסוימים מתנגדים למשטר המרכזי ומאתגרים את המונופול של השלטון על הפעלת כוח.
<p>ערך מדד FFP 9.3</p> <ul style="list-style-type: none"> אין שחיתות פוליטית מכיוון שאין פוליטיקה ממסדית. המדינה התפרקה, והשלטון המרכזי התפורר. סוגיית האמון אינה רלוונטית מכיוון שהממשל המרכזי התפרק ולא נוכח באופן משמעותי. המדינה שרויה במציאות של חוסר תפקוד מוחלט. אין נתונים עדכניים בנוגע לפשיעה. 	<p>לגיטימיות המדינה</p> <ul style="list-style-type: none"> שחיתות פוליטית. שליטה של אליטות. האליטה השולטת חסינה בפני ביקורת העיתונות ובפני חקירות פליליות. אובדן האמון של הציבור בהנהגה ובמוסדות השלטון. אי-יכולתה של המדינה לנהל את ענייניה ולגבות מיסים. עלייה במספר הקבוצות החמושות ובפשיעה – מאפיות וארגונים הקשורים לאליטה השלטת.

המצב במדינה	הקריטריון
<p>ערך מדד FFP 9.5</p> <ul style="list-style-type: none"> • אין מעורבות של האו"ם, אך יש מעורבות מאוד משמעותית של איראן, התומכת במיליציה החות'ית, ויש פעילות של צבאות ערב, בהובלת ערב הסעודית, נגד המורדים החות'ים. • אין מעורבות חיצונית בכלכלה מכיוון שאין כלכלה מדינתית מתפקדת. • אין כל תמיכה חיצונית בכלכלה. ישנה תמיכה של איראן במיליציה החות'ית ובמנגנוני השלטון המוגבלים שהקימה. • האוכלוסייה האזרחית העירונית נתונה במצוקה קשה. רוב האוכלוסייה מרוכזת באזורים כפריים ומדבריים וממילא מתקיימת ממשקים אוטרקיים קטנים. • תימן מותקפת על ידי ערב הסעודית וצבאות ערב. אלה פועלים נגד המורדים החות'ים שנתמכים צבאית על ידי איראן. ישנה נוכחות מוגבלת של כוחות מיוחדים אמריקניים הפועלים נגד שלוחת אל-קאעידה בתימן. • אין כוחות חיצוניים המכשירים גורמי ביטחון בתימן. • אין כוחות לשמירת שלום. 	<p>התערבות חיצונית</p> <ul style="list-style-type: none"> • מעורבות של האו"ם או של גורמי צבא ממדינות אחרות בעימותים ובעניינים לאומיים. • מעורבות חיצונית בכלכלה של המדינה. • התערבות הומניטרית: גורמים חיצוניים מספקים לאוכלוסייה המקומית צרכים בסיסיים. • תמיכה בכלכלה באמצעות סיוע כלכלי או מתן הלוואות. סיוע מבחוץ לגורמים המתנגדים לממשל. • האזרחים הופכים לתלויים בתמיכה החיצונית. • התקפות של מדינות אחרות בגבולות. • כוחות חיצוניים מכשירים את גורמי הביטחון. • במדינה פועלים כוחות לשמירת שלום.
<p>ערך מדד FFP 9.1</p> <p>ישנם עקורים בתוך תימן שברחו מאזורי הקרבות.</p>	<p>פליטים ועקורים</p> <p>רבים מהתושבים הופכים לפליטים ולעקורים. לבריחה ההמונית יכולות להיות סיבות שונות: מלחמות אזרחים, השתלטות של גורמים עוינים וקיצוניים על שטחים נרחבים, מחסור במזון, במים ובתנאים סניטריים ראויים, אסונות טבע. יש להדגיש: פליטים יוצרים משבר גם במדינה שממנה הם נמלטים וגם במדינות שאליהן הם מגיעים.</p>
<p>ערך מדד FFP 9.3</p> <p>תימן הייתה מאז ומעולם מדינת עולם שלישי, מאוד ענייה ולא מפותחת, ומצבה אף הידרדר בעקבות מלחמת האזרחים.</p>	<p>שקיעה כלכלית</p> <p>שקיעה כלכלית של החברה כולה. התפשטות עוני, אינפלציה, מחסור בסחורות ועלייה במחירן, אובדן רכוש והשקעות זרות. עלייה בתמותה בעקבות הגידול בעוני. בריחת הון והתפשטות פשע ובכלל זה סחר בסמים ובבני אדם. עלייה בשחיתות ובניצול.</p>

לוב

לוב¹⁷⁹ ניצבת – נכון לכתיבת השורות אלה – במקום ה־25 במדד הכישלון המדינתי.¹⁸⁰ עם נפילת קדאפי התנפץ הדימוי שקיימת אומה לובית – דימוי שטיפח קדאפי במשך עשרות שנים. התברר שהחברה הלובית מפוצלת ומפולגת לקבוצות אינטרסים חמושות ואלימות שמתקשות למצוא מכנה משותף. לוב, שאותה הקימו האיטלקים – אחרי שכבשו שני מחוזות עות'מאניים לפני מלחמת העולם הראשונה – מתמודדת גם היא עם קשיים משמעותיים בניסיון להשיב את הסדר על כנו לאחר הפלת קדאפי.

מועצת המעבר הלובית (NTC) החלה באוקטובר 2011 במאמץ לייצב את המדינה, אחרי שהכריזה על סוף המלחמה בת שמונת החודשים שהסתיימה בהפלת שלטונו של קדאפי. זמן קצר לאחר מכן עברה מועצת המעבר מבנגאזי, שם החלה ההתקוממות, לבירת לוב, טריפולי. חרף מאמצי המועצה לעשות רפורמות פוליטיות וביטחוניות נותרה המדינה במצב רעוע, והמצב לא השתפר גם לאחר שהמועצה סיימה את תפקידה באוגוסט 2012, ואת מקומה תפסה ממשלה חדשה. במדינה פועלות מיליציות אסלאמיסטיות חמושות רבות – מה שמניע כוחות חיצוניים, בעיקר אזורים, להפגין מעורבות גוברת במדינה. דווח שכוחות אוויר – קרוב לוודאי של מצרים ושל איחוד האמירויות – תקפו כמה פעמים מתקנים ואתרים של אותן המיליציות, שנתמכות, בין היתר, על ידי קטר.¹⁸¹ באחרונה (יוני 2016) אף דווח שבמערכה נגד כוחות דאע"ש בסוריה מקבלים כוחות הממשלה ומיליציות המסייעות לה תמיכה לוגיסטית ומודיעינית מכוחות אמריקניים ובריטיים.

גם לוב – כמו סוריה ועיראק – סובלת מהיעדרו של "דבק" לאומי שיאחד את כל המון השבטים שחיים בה. למעשה, מחולקת היום לוב בין הרבה מאוד קבוצות שבטיות חמושות אוטונומיות, והפוליטיקה המתקיימת בה קרובה הרבה יותר לתרבות הפוליטית השבטית מאשר לתרבות פוליטית של מדינה מודרנית. צבא לוב, שסר למרות הממשלה, הוא אחד מגורמי הכוח החלשים ביותר במדינה, ולכן אינו מסוגל לפרק את המיליציות השונות מנשקן וליצור מצב שבו המונופול על הפעלת הכוח יהיה רק בידי הממשלה.¹⁸² אחת הסיבות לעוצמתן הרבה של המיליציות היא העובדה שלאחר הפלתו של קדאפי עלה בידיהן להשתלט על מחסני הנשק של צבאו ולהצטייד בשפע של אמצעי לחימה מתקדמים. אלה, כידוע, זלגו גם לסיני ולרצועת עזה.

המיליציות החמושות בלוב – כמו המועצה הצבאית של זינטאן, פלוגות מיסרטה, חטיבת 17 בפברואר וקבוצות אסלאמיסטיות קיצוניות, שהבולטות שבהן מסונפות למדינה האסלאמית ולא־קאעידה – פועלות גם נגד מטרות ואינטרסים מערביים. הפעולה המפורסמת ביותר שלהן הייתה הרצח של שגריר ארצות הברית בבנגאזי כריס סטיבנס ב־11 בספטמבר 2012. יחד איתו נרצחו דיפלומט נוסף ושני אנשי סי־איי־אי.

יתר על כן, כמו מדינות כושלות אחרות, הפכה לוב לאבן שואבת בעבור פעילי ג'האד עולמי, ואלה פועלים, בין היתר, נגד תשתיות הנפט במדינה.¹⁸³

ההתקוממות בלוב הייתה מכוונת בעיקר נגד שלטון קדאפי, אולם שיקפה גם את שאיפתה של בנגאזי להיפרד מהדומיננטיות של השלטון המרכזי בטרפולי. מבחינה היסטורית היו בלוב תמיד שלושה "עמים" שונים: אנשי טריפוליטניה במערב המדינה, אנשי קירנאיקה (שבה מצויים רוב שדות הנפט הגדולים), שבירתם בנגאזי במזרח, ואנשי פזאן בדרום לוב. תושבי קירנאיקה חשו מקופחים בתקופת קדאפי שכן לטענתם רוב הנפט הופק אצלם, אבל הכנסותיו הופנו בעיקר לטרפוליטניה ולבירה טריפולי. 95% מהכנסותיה של לוב מקורם בנפט. ההכנסות מהנפט הן שהקנו לקדאפי את עוצמתו ואת מעמדו במזרח התיכון ובעולם והן שמיזינות כעת את סכסוך הדמים בין הפלגים השונים. ההכנסות של לוב מהנפט עומדות כיום על רבע מסך ההכנסות שהיו לה בימי שלטונו של קדאפי. הקיטון בהכנסות נובע מהירידה החדה במחירי הנפט ומהפגיעה במתקני ההפקה בעקבות המהפכה. בשדות הנפט שולטות כיום מיליציות שונות – מצב שמרתיע את חברות הנפט להשקיע בהם. בהיעדר תחזוקה נאותה של השדות הקיימים וללא השקעה בפיתוחם של שדות נפט חדשים צפויות הכנסותיה של לוב לקטון עוד יותר. מאחר שמחירי הנפט צפויים להישאר נמוכים בשנים הקרובות בגלל עודף היצע בעולם, ומאחר ששלטון המיליציות צפוי להימשך בלוב, קלושים הסיכויים שכלכלת לוב תוכל להתאושש בעתיד הנראה לעין.¹⁸⁴

קירנאיקה כבר החלה, למעשה, להיפרד מלוב. החבל הכריז ביוני 2013 על עצמאות, ופועל בו פרלמנט עצמאי. באוקטובר 2013 הקים לו החבל המורד צבא משלו ש"על הנייר" מונה 20 אלף לוחמים, אך בפועל אינו מסוגל לכבוש מחדש את שדות הנפט ואת הנמלים שעליהם השתלטו המיליציות השונות. במילים אחרות: קירנאיקה סובלת מכל התחלואים של לוב הגדולה.

בספטמבר 2013 הכריזה גם פזאן, חבל הארץ הדרומי, על עצמאות. הממשלה בטרפולי אינה מכירה בעצמאותן של קירנאיקה ושל פזאן, אך אינה יכולה לכפות עליהן את ריבונותה.

התפרקותה של לוב פוגעת גם בשכנותיה, כפי שהתפרקות של מדינות כושלות אחרות פוגעת בשכנותיהן. במיוחד אירופה משלמת מחיר כבד על הכאוס בלוב. בעוד שקדאפי מנע תנועת פליטים אפריקאים דרך ארצו לאירופה, המיליציות השונות בלוב לא רק שאינן מונעות את התנועה הזאת אלא אף מעודדות אותה – בין היתר משום שהן גורפות כסף רב מכל מי שמנסים להגיע לאירופה. למרבה האירוניה הייתה זו נאט"ו שבהפצותיה סייעה להפיל את קדאפי – הגורם היחיד שיכול היה לשמור על יציבותה של לוב ושהגיע להסכמים עם אירופה למנוע תנועת פליטים דרך ארצו.

לפי דיווח של ארגון ההגירה הבינלאומי (IOM), ב-2015 לבדה (עד ספטמבר) הגיעו לאירופה (בעיקר לאיטליה) דרך לוב יותר מ-100 אלף מהגרים.¹⁸⁵

שכנה נוספת שסובלת מהכאוס בלוב היא מאל. לאחר נפילת קדאפי ב-2011 עברו מיליציות משבטי הטוארג, שנלחמו למענו, למאלי (דרך אלג'יריה וניז'ר) ותיגברו את התנועה הבלדנית שפעלה בצפון מאל. בעזרת התגבורות האלה הצליחו המורדים (התנועה הלאומית לשחרור אזוואד) לכבוש את צפון מאל. על ההישג הזה "תפסו טרמפ" אסלאמיסטים שנשבעו אמונים לאל-קאעידה, השתלטו על השטח שכבשו המורדים (שהם חילונים ולא אסלאמיסטים), הנהיגו בו את חוקי השריעה ופתחו במערכה לכיבוש הבירה במקו. רק התערבות צרפתית, שהחלה בינואר 2013 והסתיימה ביולי 2014, הביאה לסילוק האסלאמיסטים ולהחזרת הריבונות בצפון מאל לידי הממשלה. את הכאוס ששורר בלוב ניצלה גם המדינה האסלאמית, והיא הקימה לעצמה מאחז שבמרכזו עיר הנמל מצראתה. זו מתנהלת למעשה כעיר-מדינה והופכת בהדרגה לבירה האזורית של ארגון המדינה האסלאמית בצפון אפריקה. כמו כן השתלטה המדינה האסלאמית באופן מלא או כמעט מלא על הערים דרנה וסירת ועל חלקים מבנגאזי.¹⁸⁶ במהלך קרבות השליטה האינסופיים בין המיליציות השונות נאלצו רבבות אזרחים להתפנות מבתיהם.¹⁸⁷

נכון לעכשיו יש בלוב שתי ממשלות, שבכל אחת מהן תומכות מיליציות מקומיות. נוסף עליהן יש עוד עשרות מיליציות מקומיות עצמאיות – ברובן שבטיות – שפועלות רק למען האינטרס של עצמן. בתוך הכאוס הזה הולכת ומתבססת המדינה האסלאמית ומרחיבה את תחומי שליטתה. בכיר מהאו"ם ששוהה בלוב קבע לא מזמן שלוב כאוטית כיום כמעט כמו סומליה.¹⁸⁸ ספק רב אם ימצאו ממשלות במערב או גופי סיוע בינלאומיים שיהיו מוכנים לשלוח כוחות סיוע ושיקום למקום כל כך מסוכן. לוב תמשיך לייצא כאוס לשכנותיה, אלא אם כן אחת או יותר משכנותיה יחליטו לשים לכך קץ. אפשר שמצרים תרצה להפסיק את הזרימה הבלתי פוסקת של טרוריסטים ושל אמצעי לחימה מתקדמים מלוב לסיני ולרצועת עזה, ואולי תהיה זאת נאט"ו שלא תהיה מוכנה להשלים עם מצב שבו המדינה האסלאמית מתבססת בגבולה הדרומי. בכל מקרה, ללא מעורבות צבאית חיצונית נמרצת צפויה לוב להישאר מדינה מפורקת וכאוטית שמטילה צל כבד על כל שכנותיה.¹⁸⁹

לוב – טבלה מסכמת: דרגת הכישלון המדינתי על בסיס קריטריונים בולטים של מדד FFP (Fund For Peace)

המצב במדינה	הקריטריון
108.1	מדד השברירות ¹⁹⁰
עוצמת הקונפליקט: הולכת וגוברת – בינונית במהלך 2013 וגבוהה ב-2014 מספר הנפגעים לשנת 2014: 3,250	מדד עוצמת הקונפליקט על פי מדד IISS ¹⁹¹
<p>ערך מדד FFP 9.3</p> <ul style="list-style-type: none"> לוב כבר אינה מדינה במובן הפוליטי של המילה. היא מפוצלת לשלושה מחוזות עצמאיים העוינים זה את זה. לכל אחד מהמחוזות האלה יש מיליציות הנאמנות לו. לצידן פועלות עוד עשרות מיליציות עצמאיות. אין למדינה שירות חשאי אפקטיבי. במדינה פועלות מיליציות חמושות רבות – חלקן מקומיות, ואילו אחרות הן חלק מתנועות גדולות הרבה יותר כמו אל-קאעידה והמדינה האסלאמית. 	<p>מנגנוני ביטחון</p> <ul style="list-style-type: none"> קבוצה או ארגון של לוחמים שנאמנים להנהגה – בדרך כלל למנהיג אחד. התעמרות באזרחים שאינם מתומכי המשטר או שלא משתייכים לאותה הקבוצה. שירות חשאי שמשליט טרור ופחד. הימצאות של כוחות גרילה שבמקרים מסוימים מתנגדים למשטר המרכזי ומארגנים את המונופול של השלטון על הפעלת כוח.
<p>ערך מדד FFP 9.8</p> <ul style="list-style-type: none"> מאחר שאין כיום ישות פוליטית בשם לוב, אלא מספר רב של גורמי כוח עצמאיים, אי-אפשר לדבר על אליטה לובית או על שלטון לובי. הציבור בלוב איבד את אמונו במדינה, כי אין מדינה. האמון ניתן ברמה המקומית: לראש שבט, לראש חמולה, לראש מיליציה וכדומה. מוסדות המדינה מתפקדים – באופן מוגבל – רק בעיר הבירה ובקרבתה. 	<p>לגיטימיות המדינה</p> <ul style="list-style-type: none"> שחיתות פוליטית. שליטה של אליטות. האליטה השולטת חסינה בפני ביקורת העיתונות ובפני חקירות פליליות. אובדן האמון של הציבור בהנהגה ובמוסדות השלטון. אי-יכולתה של המדינה לנהל את ענייניה ולגבות מיסים. עלייה במספר הקבוצות החמושות ובפשיעה – מאפיות וארגונים הקשורים לאליטה השלטת.

המצב במדינה	הקריטריון
<p>ערך מדד FFP 9.5</p> <ul style="list-style-type: none"> • ישנה מעורבות מצרית נגד ארגוני הג'האד – בעיקר באזור הגבול עם לוב ומדי פעם בעומק לוב – באמצעות חיל האוויר. לפעילות האווירית של מצרים הצטרפו כמה פעמים גם כוחות אוויר ממדינות המפרץ. • ישנה מעורבות של גורמים בינלאומיים – בעיקר אמריקניים – בתעשיית הנפט. אין מעורבות בהספקה של צורכי האוכלוסייה המקומית. • אין תמיכה כלכלית חיצונית. • האזרחים אינם תלויים בתמיכה חיצונית. • מדי פעם יש התקפות של צבא מצרים על מיליציות אסלאמיסטיות בגבול המשותף בין שתי המדינות. • אין כוחות חיצוניים המכשירים גורמי ביטחון. • אין במדינה כוחות לשמירה על השלום. 	<p>התערבות חיצונית</p> <ul style="list-style-type: none"> • מעורבות של האו"ם או של גורמי צבא ממדינות אחרות בעימותים ובעניינים לאומיים. • מעורבות חיצונית בכלכלה של המדינה. • התערבות הומניטרית: גורמים חיצוניים מספקים לאוכלוסייה המקומית צרכים בסיסיים. • תמיכה בכלכלה באמצעות סיוע כלכלי או מתן הלוואות. סיוע מבחוץ לגורמים המתנגדים לממשל. • האזרחים הופכים לתלויים בתמיכה החיצונית. • התקפות של מדינות אחרות בגבולות. • כוחות חיצוניים מכשירים את גורמי הביטחון. • במדינה פועלים כוחות לשמירת שלום.
<p>ערך מדד FFP 7.4</p> <p>בלוב אין בעיה משמעותית של פליטים, אך היא הפכה לנמל היציאה המועדף על פליטים אפריקניים המבקשים להגר לאירופה. קדאפי – בעת ששלט בלוב – לא איפשר את תנועת הפליטים הזאת.</p>	<p>פליטים ועקורים</p> <p>רבים מהתושבים הופכים לפליטים ולעקורים. לבריחה ההמונית יכולות להיות סיבות שונות: מלחמות אזרחים, השתלטות של גורמים עוינים וקיצוניים על שטחים נרחבים, מחסור במזון, במים ובתנאים סניטריים ראויים, אסונות טבע. יש להדגיש: פליטים יוצרים משבר גם במדינה שממנה הם נמלטים וגם במדינות שאליהן הם מגיעים.</p>
<p>ערך מדד FFP 8.0</p> <p>כלכלתה של לוב נשענת על תעשיית הנפט, אך זו נפגעה קשות לאחר נפילת משטרו של קדאפי. באחרונה ניתן לזהות התאוששות ושיקום של התשתיות וגידול ביצוא הנפט – אך רק מהאזורים המעטים שבשליטת הממשל המרכזי.</p>	<p>שקיעה כלכלית</p> <p>שקיעה כלכלית של החברה כולה. התפשטות עוני, אינפלציה, מחסור בסחורות ועלייה במחירן, אובדן רכוש והשקעות זרות. עלייה בתמותה בעקבות גידול בעוני. בריחת הון והתפשטות פשע וסחר בסמים ובבני אדם. עלייה בשחיתות ובניצול.</p>

מעגל הגבולות

סוריה

סוריה¹⁹² היא דוגמה להשלכותיה של אי־יציבות מתמשכת. לאחר ההתנגשויות הראשוניות בין כוחותיו של אסד לגורמי האופוזיציה במרס 2011 הלך והתעצם הסכסוך עד שהפך למלחמת אזרחים עקובה מדם.¹⁹³ הסכסוך הסלים במהירות רבה מכיוון שעוד לפני פרוץ הקרבות היה ברור שמשטר המיעוט העלווי בדמשק סובל ממחסור משמעותי בלגיטימציה פנימית. באינדקס המדינות הכושלות ל־2015 ממוקמת סוריה במקום ה־8 – מקום אחד מתחת לתימן (7) ובאותו המקום כמו אפגניסטן.¹⁹⁴

סוריה מחולקת כיום לכמה ישויות, שלכל אחת מהן כוחות ביטחון משלה. אסד שולט על מסדרון הכולל את דמשק את חומס ואת חמה וכן את כל אזור החוף של סוריה, ובמרכזו לטקיה. גורמי האופוזיציה הסוניים השונים, שאינם עשויים מקשה אחת, שולטים בצפון המדינה ובערים מרכזיות כאידליב ודיר אל־זור. המאבק על ערים מרכזיות נוספות, ובכללן חלב ודמשק, עדיין לא הוכרע. המשטר הסורי ממקד את מאמציו בשימור אחיזתו בלב המדינה – דמשק, הרצועה המשתרעת ממנה צפונה וכוללת את הערים חומס וחמה בואכה אזור החוף העלווי והעיר חלב.

המשטר בסוריה לא קרס למרות המהלומות שספג ואף הצליח לשמר את לכידותם של מערכות הממשל האזרחי, של כוחות הצבא ושל מנגנוני הביטחון. כמו כן הוא הצליח לשמר את התמיכה שממנה נהנה בקרב מגזרים שונים של האוכלוסייה הסורית. גם ברגעיו הקשים ביותר – עוד לפני ההתערבות הרוסית המסיבית לצידו – הצליח המשטר לשמור על שליטתו בחלקים החיוניים ביותר לקיומה של ישות מדינית סורית מתפקדת: הבירה דמשק, הערים הגדולות (חומס וחמה וחלקים מחלב), אזור הגבול בין סוריה ללבנון ואזור החוף.¹⁹⁵ למזלו של צבא סוריה, גורמי האופוזיציה הסוניים מפוצלים בין קבוצות רבות בעלות אידיאולוגיות מנוגדות. ישנם גורמים סוניים שואפים לכונן בסוריה מדינה דמוקרטית וליברלית, ואילו גורמים סוניים אחרים, ובמיוחד ארגון המדינה האסלאמית, שואפים לכונן ח'ליפות אסלאמית. הקבוצות הסוניות השונות נלחמות זו בזו באינטנסיביות שאינה נופלת מזו שבה הן נלחמות באסד ובמשטרו.

הכורדים בסוריה שואפים אף הם לכונן ישות מדינית עצמאית באזורים שבשליטתם. בניגוד למיעוטים האחרים בסוריה, הכורדים (המונים כ־2.5 מיליון איש ושבטסחם מרוכזים מרבית עתודות הנפט בסוריה)¹⁹⁶ סבלו מרדיפות ומדיכוי: נאסר עליהם אפילו לדבר בשפתם. המיליציות הכורדיות ניצלו את הכאוס השורר בסוריה וכבר השתלטו על אזורים נרחבים בצפון־מזרח המדינה שמהם נסוג צבא סוריה ביוזמתו. בכיר באופוזיציה הכורדית הצהיר ב־2012 כי הכורדים מעוניינים להקים חבל ארץ עצמאי. כמו כן המועצה הלאומית הכורדית (גוף מייצג המורכב מרוב המפלגות

הכורדיות) חתמה ב-2015 על הסכם עם המועצה הלאומית הסורית שלפיו ייהנו הכורדים מאוטונומיה במדינה הסורית המאוחדת העתידית. אולם עד שסוריה תשוב ותתאחד – אם היא אכן תתאחד אי פעם מחדש – ייתכן שהאוטונומיה הכורדית כבר תהיה עובדה מוגמרת. עם זאת, על האפשרות הזאת מעיבות מחלוקות ופיצול בין הארגונים הכורדיים, אשר חלקם נתמכים על ידי גורמים מחוץ לסוריה. בעוד כל הארגונים הכורדיים מסכימים על היעד, הם חלוקים ביניהם בנוגע לדרך. יש לציין כי בניגוד למגמת הפיצול ולמתיחות בין התנועות הכורדיות השונות, הלחימה באזור קובני נגד לוחמי המדינה האסלאמית התאפיינה באחדות השורות של הכורדים. אלה הצליחו לשחרר את העיר ההרוסה לאחר כמה חודשים של לחימה עזה.¹⁹⁷

הפיצול החרף בין כוחות המורדים בסוריה – כאמור, אלה נלחמים בינם לבין עצמם בלא פחות להט מאשר נגד צבא אסד – הפך למכשול של ממש בפני הניסיונות להביא לפתרון פוליטי של המשבר. המורדים (צבא סוריה החופשי והארגונים האסלאמיסטיים שמפוצלים לתתי-ארגונים רבים) אינם מסוגלים להחליט על הנהגה אחידה, אך כולם דבקים בסירוב להגיע לפשרה כלשהי עם אסד ועומדים על סילוקו. אסד, לעומת זאת, מסרב לכל הסדר שבו לא יישאר בהנהגת המדינה.

אולם – כפי שכבר הודגש – העימות בסוריה כבר מזמן אינו מאבק פנימי בלבד בין כוחות מקומיים. כיום זהו כבר עימות גלוי בין מה שמקובל לכוונת "המחנה המתון" בהובלת ערב הסעודית ובשיתוף שקט של ירדן ושל כמה מנסיכויות המפרץ (ובתמיכת מצרים, אך ללא מעורבות פעילה שלה בזירה) לבין הציר הרדיקלי בהובלת איראן. הסעודים מזרימים תמיכה כספית וחומרית לקבוצות מורדים סוניות, כמו ג'יש אל-פתח, ואילו קטר מממנת גורמים סוניים קיצוניים יותר.¹⁹⁸

בתחילת העימות תמכה ארצות הברית בצבא סוריה החופשית, אך לא תירגמה את התמיכה הזאת לסיוע של ממש, ואילו רוסיה תמכה באופן נמרץ באסד – בתחילה בהספקת נשק ואחר כך בשיגור כוח התערבות. האסטרטגיה הרוסית הייתה להטיל את כל עוצמתה בסוריה נגד הארגונים המתונים כדי להותיר בזירה רק את אסד ואת הארגונים האסלאמיסטיים הקיצוניים – מה שיאלץ את המערב לתמוך אף הוא באסד. ואכן, לאור התחזקות המדינה האסלאמית על חשבון הארגונים המתונים יותר מסתמן שינוי בעמדת ארצות הברית, והיא כבר הרבה פחות נחרצת בנוגע לדרישתה לסלק את אסד מהשלטון למרות אחריותו לפשעי מלחמה רבים נגד האוכלוסייה האזרחית בארצו. איראן אינה המעצמה האזורית היחידה המעורבת ישירות בלחימה בסוריה. טורקיה החלה לתקוף מהאוויר מטרות בסוריה – לכאורה במסגרת המערכה נגד המדינה האסלאמית, אך למעשה היא התמקדה ביעדים כורדיים. אף שהמדינה האסלאמית עשתה כמה פיגועים גדולים בתוך טורקיה, הנשיא שלה, רג'פ טאיפ ארדואן, מוטרד

הרבה יותר מהאפשרות שבגבולו הדרומי תקום מדינה כורדית עצמאית שתרכה להתאחד עם האזורים הכורדיים שבדרום-מזרח טורקיה.¹⁹⁹

זאת ועוד, אנשי המדינה האסלאמית נעזרים בגורמים פרטיים בטורקיה (וייתכן שאף מתקיים שיתוף פעולה ממוסד יותר) כדי למכור נפט ולרכוש אספקה חיונית. האספקה הזאת וכן מתנדבים רבים זורמים למדינה האסלאמית דרך גבולה הפרוץ של טורקיה עם סוריה – למורת רוחה של ארצות הברית.

מעורבותה של טורקיה בסוריה היא המחשה נוספת לדרך התערבותם של גורמים חיצוניים במדינות כושלות. אלה מנצלים את הוואקום השלטוני כדי לקדם את האינטרסים שלהם. כאמור, האינטרס העליון של טורקיה הוא לבלום את הכורדים ולא את המדינה האסלאמית. יתר על כן, התקיפות של טורקיה נגד הכורדים מסייעות בעקיפין למדינה האסלאמית.²⁰⁰

ההידרדרות במציאות הביטחונית בסוריה, בעיראק, בתימן ובלוב יוצרת גלי פליטים עצומים באזור. ההערכה היא שמסוריה לבדה נמלטו עד כה יותר מ-4 מיליון פליטים. אלה עברו למחנות פליטים בעיקר בירדן, בלבנון ובטורקיה, ורבים מהם המשיכו הלאה לאירופה ויצרו שם משבר פליטים שכמותו לא חוותה אירופה מאז מלחמת העולם השנייה. עוד 8 מיליון אזרחים סורים עקורים בתוך המדינה (מתוך אוכלוסייה של כ-22 מיליון) – מה שגרם למשבר הומניטרי חריף.²⁰¹ תנועת הפליטים מערערת את היציבות הכלכלית והפוליטית בירדן ובלבנון.²⁰² כמו גם את המציאות הביטחונית, שכן בחסות תנועת הפליטים מסתננים לירדן וללבנון גם גורמי ג'האד המבססים את תשתיות הטרור במדינות האלה וממתינים ליום פקודה.

ארגוני ג'האד הפועלים במזרח סוריה חברו לגורמי ג'האד הפועלים בצפון-מערב עיראק ומובילים לערעור המציאות הביטחונית והפוליטית גם בעיראק. הישגיה של דאע"ש, שהצליחה להשתלט על מחוז אנבאר בעיראק ולהניס את צבא עיראק ממוצול ומסביבתה, תורגמו להכרזה על הקמתה של הח'ליפות האסלאמית החדשה בראשות אל-בגדאדי, שבירתה אל-ראקה בסוריה. ההישגים האלה הפיחו רוח גבית בארגוני ג'האד באזורים אחרים במזרח התיכון. זוהי דוגמה מובהקת נוספת להשפעות השליליות של מדינות כושלות על היציבות ועל הביטחון באזורים הסמוכים להן.

ספק אם סוריה תחזור להיות כפי שהייתה. הטריטוריה שלה, שהותוותה באורח מלאכותי במסגרת הסכמי סייקס-פיקו וסן-רמו, מחולקת כעת לשטחים הנשלטים על ידי גורמים שונים שבהם תומכים פטרונים מחוץ למדינה המתכתשים ביניהם. באחרונה מסתמן שידו של משטר אסד על העליונה: הודות לסיוע אווירי מסיבי הצליחו באחרונה כוחותיו לכבוש מחדש את תדמור על עתיקותיה מידי המדינה האסלאמית. עם זאת, הגורמים הסלפיים-ג'האדיסטיים בסוריה רחוקים מלהיות מובסים ובחזיתות אחרות, למשל בדרום סוריה, אף עלה בידיהם באחרונה (מרס 2016) להרחיב את

תחומי השפעתם. הגורמים האלה מונעים על ידי חזון דתי, ושאיפתם היא לבטל את המדינות ואת הגבולות שנכפו על האזור לאחר מלחמת העולם הראשונה ולאכוף שלטון אסלאמי לפי הפרשנות הקיצונית ביותר שלו על קהילות מוסלמיות ולא־מוסלמיות.²⁰³

סוריה – טבלה מסכמת: דרגת הכישלון המדינתי על בסיס קריטריונים בולטים של מדד FFP (Fund For Peace)

המזב במדינה	הקריטריון
107.9	מדד השברירות ²⁰⁴
עוצמת הקונפליקט: גבוהה מספר הנפגעים לשנת 2014: 119 אלף	מדד עוצמת הקונפליקט על פי מדד IISS ²⁰⁵
<p>ערך מדד FFP 10.0</p> <ul style="list-style-type: none"> • קיומן של קבוצות לוחמים רבות בעלות נאמנויות רבות. • רמה גבוהה של אלימות עד כדי שימוש באמצעים להשמדה המונית. • המשטר מפעיל כמה שירותים חשאיים ש"מעלימים" אזרחים שנחשדים באי־נאמנות. לפעמים הם נרצחים ולפעמים מושלכים לכלא ומעוונים. • קיומם של כוחות גרילה ושל ארגוני טרור רבים המאתגרים את המשטר המרכזי באמצעות הפעלת אלימות רבה. 	<p>מנגנוני ביטחון</p> <ul style="list-style-type: none"> • קבוצה או ארגון של לוחמים שנאמנים להנהגה – בדרך כלל למנהיג אחד. • התעמרות באזרחים שאינם מתומכי המשטר או שלא משתייכים לאותה הקבוצה. • שירות חשאי שמשליט טרור ופחד. • הימצאות של כוחות גרילה שבמקרים מסוימים מתנגדים למשטר המרכזי ומאתגרים את המונופול של השלטון על הפעלת כוח.
<p>ערך מדד FFP 9.9</p> <ul style="list-style-type: none"> • רמה גבוהה של שחיתות. • משטר עריץ של המיעוט העלווי שאינו מאפשר ביקורת. • אובדן אמון מוחלט של הרוב הסוני ושל המיעוט הכורדי במוסדות המדינה. • המוסדות המדינתיים כמעט שאינם מתפקדים. המשק מצוי בתהליכי קריסה. • עלייה ברמת הפשיעה, התפוררות החוק והסדר הציבורי ותפקוד לקוי של מערכות האכיפה. 	<p>לגיטימיות המדינה</p> <ul style="list-style-type: none"> • שחיתות פוליטית. • שליטה של אליטות. האליטה השולטת חסינה בפני ביקורת העיתונות ובפני חקירות פליליות. • אובדן האמון של הציבור בהנהגה ובמוסדות השלטון. • אי־יכולתה של המדינה לנהל את ענייניה ולגבות מיסים. • עלייה במספר הקבוצות החמושות ובפשיעה – מאפיות וארגונים הקשורים לאליטה השלטת.

המצב במדינה	הקריטריון
<p>ערך מדד FFP 9.9</p> <ul style="list-style-type: none"> • מעורבות גבוהה של איראן, של חזבאללה ושל רוסיה. • קריסה כלכלית. באזורים שאינם בשליטת המשטר מתנהלת כלכלה מקומית במנותק מכלכלת המדינה. • פעילות לא מתואמת של ארגונים הומניטריים – בעיקר באזורים נגישים שאינם בשליטת המדינה האסלאמית. הממשלה כמעט שאינה מסוגלת לספק את צורכי האוכלוסייה. • גורמי האופוזיציה השונים מקבלים תמיכה ממדינות זרות. • אזרחים רבים תלויים בתמיכה ובסיוע החיצוניים. 	<p>התערבות חיצונית</p> <ul style="list-style-type: none"> • מעורבות של האו"ם או של כוחות צבא ממדינות אחרות בעימותים ובעניינים לאומיים. • מעורבות חיצונית בכלכלת המדינה. • התערבות הומניטרית: גורמים חיצוניים מספקים לאוכלוסייה המקומית צרכים בסיסיים. • סיוע מבחוץ לגורמים המתנגדים לממשל. • האזרחים הופכים לתלויים בתמיכה החיצונית.
<p>ערך מדד FFP 10.0</p> <p>בעיית הפליטים והעקורים היא אחת ההשלכות החמורות ביותר של המשבר. הלחימה העזה גרמה לבריחה של מיליוני פליטים מסוריה – בין היתר ללבנון, לירדן ולטורקיה. נוסף על הפליטים נותרו בשטחי סוריה מיליוני עקורים – מה שחולל משבר הומניטרי רחב היקף במדינה. משבר חמור פוקד כעת גם את אירופה שכן היא נאלצת לקלוט מאות אלפי פליטים – לא רק מסוריה.</p>	<p>פליטים ועקורים</p> <p>רבים מהתושבים הופכים לפליטים ולעקורים. לבריחה ההמונית יכולות להיות סיבות שונות: מלחמות אזרחים, השתלטות של גורמים עוינים וקיצוניים על שטחים נרחבים, מחסור במזון, במים ובתנאים סניטריים ראויים, אסונות טבע. יש להדגיש: פליטים יוצרים משבר גם במדינה שממנה הם נמלטים וגם במדינות שאליהן הם מגיעים.</p>
<p>ערך מדד FFP 7.5</p> <p>הכלכלה והמשק של סוריה מצויים בקריסה מוחלטת. שוררים בה עוני ומצוקה הומניטרית חמורה, אין השקעות זרות, הפשע והשחיתות הולכים ומחריפים, ומתנהל בה סחר בבני אדם – במיוחד על ידי מבריחים המנצלים את מצוקת הפליטים המבקשים להגיע לחוף מבטחים.</p> <p>השתלטות המדינה האסלאמית על מזרחה של סוריה, שבה מצויים מאגרי הנפט של המדינה, ושהיו מקור הכנסה חשוב לסוריה, פגעה בכלכלת סוריה באופן אנוש.</p>	<p>שקיעה כלכלית</p> <p>שקיעה כלכלית של החברה כולה. התפשטות עוני, אינפלציה, מחסור בסחורות ועלייה במחיריהן, אובדן רכוש והשקעות זרות. עלייה בתמותה בעקבות הגידול בעוני. בריחת הון והתפשטות פשע וסחר בסמים ובבני אדם. עלייה בשחיתות ובניצול.</p>

מצרים וחצי האי סיני

על פי מדד המדינות הכושלות ל-2015 ניצבת מצרים במקום ה-38 לאחר רואנדה ונפאל.²⁰⁶ עיניים רבות בעולם הערבי ומחוצה לו נישאו אל כיכר תחריר בקהיר בעיצומו של "האביב הערבי". בהפגנות ההמונים – שבאחת מהן השתתפו כ-6 מיליון מפגינים, ויש הטוענים כי הייתה הגדולה ביותר בהיסטוריה הערבית²⁰⁷ – ראו את השלבים הראשונים של המהפכה האזרחית, הפוליטית ובעיקר הדורית שצפויה לשטוף את העולם הערבי ולגאול אותו מפיגור ומדיכוי. נדמה היה שהמצוקה הכלכלית האמיתית שבה שרויה מצרים זה שנים תיפתר כשיתממש השינוי. אלא שהשינוי לא התקדם בנתיב שאותו ביקשו לסלול מחולליו – ברובם צעירים, חילונים וליברלים. בהיותם נטולי תשתית ארגונית וניסיון פוליטי של ממש וחסרי יכולת להצמיח מנהיגות סוחפת ומלכדת לא הצליחו מחוללי המהפכה למנף את הישגיהם. את מקומם תפסו האחים המוסלמים, שבזכות תשתית ארגונית שפיתחו במשך עשרות שנים השכילו לנצל את רוח השינוי ועל בסיס הפלטפורמה של בחירות חופשיות השתלטו על מצרים.

התשתית הארגונית של האחים המוסלמים הייתה טובה לצורך השתלטות על המערכת הפוליטית, אך לא הייתה רלוונטית בכל הנוגע להפעלת המערכת השלטונית. האחיזה של תנועת האחים המוסלמים במושכות השלטון במצרים הייתה קצרת ימים – בין סוף יוני 2012 לתחילת יולי 2013. צבא מצרים ניצל מחאה עממית אזרחית נגד האחים המוסלמים ש"חטפו" את המהפכה של ינואר 2011 והחזיר לידי את השלטון. מיד לאחר עלייתם לשלטון אצה לאחים המוסלמים הדרך להפוך את מצרים מהר ככל האפשר למדינת שריעה ברוח אמונתם. בהתנהלותם הכושלת הזאת הם הצליחו לקומם עליהם את הרחוב המצרי ואת צבא מצרים שהבין כי המשך שלטונם של האחים המוסלמים מסכן את מעמדה של מצרים ואולי אף את עצם קיומה. האחים המוסלמים הודחו מהשלטון, הנשיא המודח מורסי ומאות מאנשיו הועמדו לדין ונידונו למוות, והמשטר החדש בראשות אל-סיסי מצר את צעדיהם של האחים ורודף אותם עד חורמה.

אולם השבת הסדר על כנו והדחת האחים המוסלמים מהשלטון אינן מספקות כשלעצמן את המזור למצוקותיה הקשות והמובנות של מצרים. כלכלת מצרים מתפקדת באופן חלקי למדי: שיעורי האבטלה – בעיקר בקרב צעירים משכילים – הם גבוהים במיוחד, מנגנוני אכיפת החוק ושמירת הסדר נמצאים עדיין בתהליך שיקום, והטרור הג'האדיסטי בחצי האי סיני טרם מוגר, ומעבר לפגיעותיו בחיי אדם וברכוש הוא מסב נזק עצום לתיירות למצרים. בהקשר הזה יש לציין את הפלתו של מטוס הנוסעים הרוסי באוקטובר 2015 לאחר שפעיל ג'האד הטמין בו פצצה בנמל התעופה של שרם אל-שייח'. בעקבות התקרית הזאת, שבה נהרגו יותר מ-220 נוסעים ואנשי צוות, פסקה התיירות מרוסיה לסיני.

נקודת האור היחידה בכלכלה של מצרים היא חפירתה של תעלת סואץ החדשה – מיזם שהושלם באוגוסט 2015.²⁰⁸ אם יתגשמו תקוות המצרים, יוקמו בסמוך לתעלה החדשה והמשופרת מרכזי תעשייה ולוגיסטיקה גדולים שיעסיקו מאות אלפי עובדים. אך גם התעלה החדשה לא תושיע את כלכלת מצרים אם הטרור בה לא יודבר. בחסות הכאוס שליווה את המהפכה במצרים הלך והתבסס בסיני ארגון טרור ג'האדיסטי בשם אנצאר בית אל-מקדס (נאמני ירושלים). מטרתו המקורית הייתה לפגוע בישראל, והוא הודיע על נאמנותו להנהגת אל-קאעידה. לאחר נפילת שלטונם של האחים המוסלמים ביולי 2013 החל הארגון להפנות את מרצו למאבק במשטר הצבאי החדש בקהיר. בנובמבר 2014 נשבע הארגון אמונים לאבו בכר אל-בגדאדי, ואת השטחים שעליהם השתלט בסיני כינה "מחוז סיני של המדינה האסלאמית".

עוד לפני מיתוגו מחדש כבר היה אנצאר בית אל-מקדס ארגון טרור מיומן, שאת אנשיו אימנו וחימשו פעילים של אל-קאעידה, של דאע"ש ושל ארגוני טרור נוספים הפעילים בסוריה. כמו כן הסתייע בארגונים החמושים בעזה, לרבות החמאס. מאז חבר למדינה האסלאמית הלכו והשתכללו יכולותיו, ויעידו על כך התקפותיו האחרונות נגד צבא מצרים בסיני.²⁰⁹

האוכלוסייה הבדואית בחצי האי סיני היא אתגר מורכב למשטר במצרים. בלעדי הסיוע שהיא מעניקה ללוחמים הג'האדיסטים הם לא היו יכולים להמשיך לפעול, בוודאי שלא במתכונת הנוכחית. המחאה הבדואית נגד המשטר המצרי נמשכת כבר כעשור והיא הבסיס לצמיחת ארגוני הטרור בסיני. המשטר המצרי סירב עד כה להיענות לדרישות האוכלוסייה המקומית בתחומי התעסוקה, שיפור התשתיות והשלטון העצמי. שני גורמים נוספים תרמו להתחזקות הגורמים הסלפיים בחצי האי: ג'האדיסטים שברחו מבתי הכלא במצרים בזמן המהפכה ומצאו מקלט בסיני והמהפכה בלוב שהביאה לכך שאמצעי לחימה מתקדמים רבים מצאו את דרכם לסיני (ובחלקם גם לרצועת עזה). נוסף על כל אלה ישנם דיווחים שחמאס מסייע לארגונים בסיני בנשק, באימונים ובמתן מסתור לאנשיהם.

הממשל האמריקני מתייחס לאל-סיסי בקרירות רבה הן משום שהדיח את האחים המוסלמים – שעלו לשלטון בבחירות דמוקרטיות – והן בשל המלחמה שהוא מנהל נגד הג'האדיסטים בסיני בלי לדקדק יתר על המידה בחוקי המלחמה. בשל כך החליטה ארצות הברית להשעות חלק מהסיוע הצבאי למצרים – מה שפוגע ביכולתה להתמודד נגד הטרור הג'האדיסטי בסיני ובגבול עם לוב.

עמדתה זו של ארצות הברית מעוררת מורת רוח קשה במצרים ובקרב ידידותיה באזור, ובראשן ערב הסעודית ואיחוד האמירויות. אלה רואות בהתנהלותה של ארצות הברית תקיעת סכין בגבה של בעלת ברית חשובה, ולהבנתם היא משקפת חולשה אמריקנית וחוסר הבנה מוחלט של המתרחש בזירה. בארצות הברית לא התעלמו

ממורת הרוח של בעלות בריתה, ובביקורו האחרון של שר החוץ האמריקני ג'ון קרי במצרים יש לראות מאמץ של הממשל לשיפור היחסים.²¹⁰

סיוע רב ערך – בעיקר כלכלי – מקבל המשטר החדש במצרים מערב הסעודית. הסיוע הזה הוא קריטי למצרים, שכלכלתה ניזוקה קשות במהלך ארבע השנים האחרונות. כמו כן מקבלת מצרים סיוע צבאי מאיחוד האמירויות. חיל האוויר של האיחוד פועל זה זמן מה בשיתוף פעולה עם מצרים נגד מטרות של ארגונים אסלאמיסטיים בלבד המאיימים על ביטחונה של מצרים. הפעילות הזאת היא למורת רוחה של השכנה קטר שתומכת בכמה מהארגונים האסלאמיסטיים האלה.²¹¹

גם אם הדברים לא קיבלו ביטוי פומבי, הרי במדינות המפרץ קיימת ציפייה שבתמורה לסיוע הכספי תעשה מצרים שימוש במשאביה הצבאיים ובמעמדה המדיני כדי לתמוך באינטרסים שלהן. מדינות המפרץ בכלל וערב הסעודית בפרט זקוקות לסיוע הצבאי ולתמיכה המדינית של מצרים, שבאופן מסורתי נחשבת למנהיגת העולם הערבי.

משטר אל-סיסי עדיין לא רואה בשלוחת המדינה האסלאמית בסיני איום ישיר על יציבותו. בעיניו סיני אינה מצרים. בראש מעייניו של המשטר המצרי מצויים נושאים אחרים, ובראשם המצב הביטחוני המעורער במצרים עצמה, האיומים על התעלה והאירועים בגבול עם לוב. יש לציין שהאמצעים שמפעיל המשטר כדי לטפל בטרור בסיני אינם יעילים במידה מספקת ולעיתים פוגעים יותר באוכלוסייה המקומית מאשר בטרוריסטים. דוגמה לכך היא עוצר הלילה שנכפה על האוכלוסייה בסיני: את הטרוריסטים הוא אינו בולם, ולעומת זאת הוא ממרר את חיי התושבים.

העובדה כי אין שירותי רפואה של ממש בסיני ושהספקת החשמל, קווי הטלפון והאינטרנט מנותקים תדיר פוגעת באוכלוסייה וגורמת לה לתחושות ניכור מהמדינה ומהשלטון. האירועים ב-1 ביולי 2015 (התקפה רחבת היקף של כוחות המדינה האסלאמית בו זמנית על עמדות רבות של צבא מצרים)²¹² כמו גם הפלת מטוס הנוסעים הרוסי ב-31 באוקטובר 2015 מצביעים על כישלון מתמשך של צבא מצרים לבסס את אחיזתו בסיני.²¹³ הכוחות המצריים, שאומנם הגבירו את פעילותם ומפגינים יותר נחישות, עדיין אינם יעילים במידה מספקת, ממעטים ליזום פעולות התקפיות ופועלים בעיקר בתגובה לאירועים. בעיתות שגרה פרוסים כוחות הביטחון המצריים בעיקר במחסומים – שהם מטרה נוחה וקלה לארגוני הטרור.

מאז אוקטובר 2014 מוטלות על תושבי סיני מגבלות תנועה חמורות, אך גם אלה לא הצליחו לבלום את הטרור, והאוכלוסייה המקומית בטוחה כיום פחות מכפי שהייתה לפני שהוטלו המגבלות האלה. למרות הזרמת כוחות גדולים לסיני – ובהסכמת ישראל גם טנקים, נגמ"שים, ארטילריה ומטוסים – ולמרות הדיווחים על מבצעים צבאיים גדולים נגד "ריכוזי הטרור" ועל הריגת מאות טרוריסטים, לא הצליח עד כה צבא מצרים להכריע את המעוזים של "מחוז סיני" של המדינה האסלאמית. מתברר

שאנשי הארגון אכן ספגו אבדות כבדות, אך הצליחו להשתקם ואף להגביר את קצב המתקפות שהם מוציאים לפועל. יתר על כן, למרות המחסומים בנתיבי המעבר לסיני (מרצועת עזה, ממצרים ומהים) ממשיכה המדינה האסלאמית בחצי האי לקבל הספקה שוטפת של כלי נשק מתקדמים ושל מתנדבים.²¹⁴

אומנם מצרים אינה מוגדרת "מדינה כושלת" במובן הקלאסי של המושג (אף שמתקיימים בה אזורי ספר קלאסיים – בין היתר בחצי האי סיני ובאזור הגבול עם לוב), אך אנו עדים בה לדפוס פעולה שעליו הצביעו ריילי ואחרים המאפיין את התנהלותם של משטרים במדינות כושלות: התמקדות באיומים מבית והפעלת כוח רב כדי לדכא את האיומים האלה.

פעילותו של "מחוז סיני" הייתה בשנתיים האחרונות מוגבלת לתחומי חצי האי – חוץ מאשר אירועים בודדים באזור קהיר. צבא מצרים לא הצליח לפתור את בעיית המדינה האסלאמית, אך הצליח לבודד אותה. אלא שהחל מ־2015 הולכת ומתגברת תופעה מטרידה נוספת: טרור עממי שפוגע בליבה של מצרים. התופעה הזאת היא תוצאה של הקרע העמוק וחסר התקדים שנוצר בחברה המצרית עם הדחתו של הנשיא מטעם האחים המוסלמים, מוחמד מורסי, ורדיפת אנשי התנועה. הטרוריסטים מבית מתנקשים באנשי כוחות הביטחון, בבכירי הממשל והמשפט וכן מוציאים אל הפועל פיגועים נגד תשתיות חשמל, תחבורה ותקשורת ונגד אתרי תירות.²¹⁵

מצרים – טבלה מסכמת: דרגת הכישלון המדינתי על בסיס קריטריונים בולטים של מדד FFP (Fund For Peace)

המציב במדינה	הקריטריון
90	מדד השברירות ²¹⁶
עוצמת הקונפליקט: בינונית מספר הנפגעים לשנת 2014: 1,075	מדד עוצמת הקונפליקט על פי מדד IISS ²¹⁷
<p>ערך מדד FFP 8.2</p> <ul style="list-style-type: none"> לא רלוונטי. יחס נוקשה כלפי האחים המוסלמים ומלחמת חורמה נגד ארגוני הג'האד – בעיקר בחצי האי סיני. המנגנון לביטחון המדינה, שאותו פירקה ממשלת האחים המוסלמים, הוקם מחדש, ועיקר מאמציו מופנים נגד האחים המוסלמים ונגד ארגוני הג'האד. נוכחות רחבה ומאוד אלימה של ארגוני ג'האד סלפי בחצי האי סיני, שהעיקרי שבהם הוא אנצאר בית אל-מקדס המסונף למדינה האסלאמית. 	<p>מנגנוני הביטחון</p> <ul style="list-style-type: none"> קבוצה או ארגון של לוחמים שנאמנים להנהגה – בדרך כלל למנהיג אחד. התעמרות באזרחים שאינם מתומכי המשטר או שלא משתייכים לאותה הקבוצה. שירות חשאי שמשליט טרור ופחד. הימצאות של כוחות גרילה שבמקרים מסוימים מתנגדים לשלטון המרכזי ומארגנים את המונופול של השלטון על הפעלת כוח.

המצב במדינה	הקריטריון
<p>ערך מדד FFP 8.7</p> <ul style="list-style-type: none"> • שליטה של האליטה הצבאית, אך זו מתירה ביקורת מסוימת ומפגינה פתיחות רבה יותר ממה שהיה מוכר בתקופת מובארכ. • אמון גובר של האזרחים במשטר לאחר תקופה ארוכה של אי־יציבות ביטחונית וכלכלית. • שיפור משמעותי ביכולת התפקוד של מוסדות המדינה. • ירידה משמעותית בפשיעה ובפעילות של ארגוני פשיעה חמושים. 	<p>לגיטימיות המדינה</p> <ul style="list-style-type: none"> • שחיתות פוליטית. שליטה של אליטות. האליטה השולטת חסינה בפני ביקורת העיתונות וחקירות פליליות. • אובדן האמון של הציבור בהנהגה ובמוסדות השלטון. • אי־יכולתה של המדינה לנהל את ענייניה ולגבות מיסים. • עלייה במספר הקבוצות החמושות ובפשיעה – מאפיות וארגוני פשיעה הקשורים לאליטה השלטת.
<p>ערך מדד FFP 7.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • אין מעורבות צבאית חיצונית. • אין מעורבות חיצונית בכלכלה המצרית זולת סיוע נדיב של ערב הסעודית. • באחרונה ישנה השקעה משמעותית של חברה איטלקית בפיתוח מאגר גז גדול מול חופי מצרים. • אין התערבות הומניטרית. • יש תמיכה סעודית וסיוע אמריקני. • סיוע של המדינה האסלאמית לארגון אנצאר בית אל־מקדס הפועל בעיקר בחצי האי סיני. • אין תלות של האזרחים בתמיכה חיצונית. 	<p>התערבות חיצונית</p> <ul style="list-style-type: none"> • מעורבות של האו"ם או של גורמי צבא ממדינות אחרות בעימותים ובעניינים לאומיים. • מעורבות חיצונית בכלכלה של המדינה. • התערבות הומניטרית: גורמים חיצוניים מספקים לאוכלוסייה המקומית צרכים בסיסיים. • תמיכה בכלכלה באמצעות סיוע כלכלי או מתן הלוואות. • סיוע מבחוץ לגורמים המתנגדים לממשל. • האזרחים הופכים לתלויים בתמיכה החיצונית.
<p>ערך מדד FFP 6.7</p> <ul style="list-style-type: none"> • ככלל, אין בעיית פליטים במצרים. להוציא כ־140 אלף פליטים סורים²¹⁸ וכמה עשרות אלפי פליטים ומהגרי עבודה ממדינות אפריקניות. 	<p>פליטים ועקורים</p> <ul style="list-style-type: none"> • רבים מהתושבים הופכים לפליטים ולעקורים. לבריחה ההמונית יכולות להיות סיבות שונות: מלחמות אזרחים, השתלטות של גורמים עוינים וקיצוניים על שטחים נרחבים, מחסור במזון, במים ובתנאים סניטריים ראויים, אסונות טבע. יש להדגיש: פליטים יוצרים משבר גם במדינה שממנה הם נמלטים וגם במדינות שאליהן הם מגיעים.

המצב במדינה	הקריטריון
<p>ערך מדד FFP 8.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • הכלכלה המצרית, שסובלת מבעיות מבניות קשות, נפגעה עוד יותר כתוצאה מהטלטלה שעברה על המדינה, אך מאז נבחר הנשיא אל-סיסי, חל שיפור הדרגתי בכלכלה, והמשטר אף רשם כמה הצלחות מרשימות כמו הפריקט להרחבת תעלת סואץ וגילוי מאגר הגז הגדול מול חופי מצרים. • מצרים הייתה מדינה ענייה מאוד לפני הטלטלה, המצב הורע בעקבות הטלטלה, אך בשנתיים האחרונות נראים סימני ייצוב והתקדמות. • לא מוכרים נתונים בנוגע לשינויים משמעותיים בתמותה בעקבות עוני. • הבעיה העיקרית היא לא הון שבורח אלא הון שאינו מגיע. ההשקעות הזרות במצרים הן מעטות מדי. עם זאת, השנה האחרונה עומדת בסימן של שינוי חיובי בהיבט הזה. • המשטר הנוכחי עושה מאמצים לבער את השחיתות. 	<p>שקיעה כלכלית</p> <ul style="list-style-type: none"> • שקיעה כלכלית של החברה כולה. • התפשטות עוני, אינפלציה, מחסור בסחורות ועלייה במחירן, אובדן רכוש והשקעות זרות. • עלייה בתמותה בעקבות גידול בעוני. • בריחת הון והתפשטות פשע וסחר בסמים ובבני אדם. • עלייה בשחיתות ובניצול.

לבנון

בלבנון באים לידי ביטוי רבים מהקריטריונים לכישלון מדינתי (היא נמצאת במקום ה-41 במדד המדינות הכושלות של 2015),²¹⁹ אך למרות זאת היא אינה מדינה כושלת במובהק. החברה הלבנונית מורכבת מפסיפס אתני, דתי ועדתי עדין ושברירי. בהיעדר יסודות איתנים משותפים, סובלת המדינה מהתפרצויות חוזרות ונשנות של אלימות דתית ואתנית. לכן אפשר להגדיר את לבנון "מדינה לא יציבה" ואף "פגיעה".²²⁰ פגיעותה הולכת ומחריפה בשל זרם הפליטים המגיעים אליה מסוריה – עד כה כ-1.1 מיליון²²¹ – מה שמטיל מעמסה אדירה על כלכלתה ועל תשתיותיה, מחולל שינוי במאזן הדמוגרפי-עדתי ומגביר את המתח הפנימי. רבים מהפליטים הם סונים העוינים את חזבאללה השיעי, וכבר היו פרצי אלימות על הרקע הזה.²²² בחברה מפולגת ומשוסעת כמו זו שבלבנון מתקשים הממשל והמוסדות המרכזיים לזכות בלגיטימציה נרחבת ובפופולריות. התוצאה: הממשל המרכזי מתקשה לאכוף את מרותו על כלל האוכלוסייה ועל כל שטחי המדינה.

בגלל הצטרפות חזבאללה, שהוא ארגון לבנוני, ללחימה בסוריה לצד המשטר של אסד, עושים יריביו של אסד, ובעיקר הארגונים הג'האדיסטיים, מאמץ להעביר את המלחמה לשטח לבנון. כוחות של המדינה האסלאמית ושל חזית אל-נוסרה הצליחו באוגוסט 2014 לכבוש את עיר הגבול הלבנונית הסונית ערסאל שבה מצוי מחנה

פליטים גדול של סורים שנמלטו מארצם. במשך חמישה ימים שלטו הג'האדיסטים בעיר עד שנהדפו ממנה על ידי צבא לבנון.²²³ בנסיגתם לקחו איתם הג'האדיסטים שבויים רבים – חיילים לבנוניים ואזרחים תושבי העיר. גם כיום המצב בעיר מתוח, וארגונים ג'האדיסטיים הערוכים בקרבת הגבול ממשיכים להוציא אל הפועל פיגועים בעיר ולהחזיק בשבויים מתושבי העיר.²²⁴

הסכנה שמלחמת האזרחים בסוריה תזלוג ללבנון אינה רק חיצונית אלא גם פנימית. למשל, בעיר טריפולי שבצפון לבנון היו באחרונה עימותים אלימים בין תומכיו העלווים של נשיא סוריה לבין מתנגדיו הסונים. על חזבאללה נמתחת כיום בלבנון ביקורת נוקבת בשל אחריותו לזליגת מלחמת האזרחים בסוריה לתוך שטח המדינה. בעקבות ההתערבות המסיבית של צבא רוסיה במלחמת האזרחים בסוריה התהפך שם הגלגל. על כל הארגונים הנלחמים באסד, ובהם הארגונים הג'האדיסטיים, מופעל כעת לחץ צבאי כבד – מה שמפחית מאוד את יכולתם לתקוף בלבנון. אולם הסכנה ללבנון עדיין לא חלפה, ובהחלט ניתן להעלות על הדעת מהפכים נוספים במלחמה, שבעקבותיהם שוב תהיה יד הג'האדיסטים על העליונה, והם ירצו לנקום בחזבאללה בבסיסיו בתוך לבנון. התפתחות כזאת תהיה מבחן קשה מאוד לצבא לבנון שהוא צבא עדתי. לחץ מסיבי מבחוץ עלול לגרום להתפצלות הצבא לחטיבות עדתיות שונות, שכל אחת מהן תחבור לעדה שלה.

מאחר שלשיעים יש רוב בצבא לבנון, וכבר כיום הוא אוהד מאוד את חזבאללה, החליטה סעודיה שלא לקיים את הבטחתה להעניק לצבא 4 מיליארד דולר למודרניזציה. זוהי מכה קשה לצבא לבנון שתפגע קשות ביכולת הלחימה שלו. נוסף על כך יש לזכור שלצבא לבנון יש מעט מאוד ניסיון קרבי. העימותים היחידים שבהם השתתף בעשורים האחרונים היו נגד מתקוממים במחנות הפליטים הפלסטיניים, בעיקר בטריפולי. חוסר הניסיון הזה עלול לפגוע ביכולתו של צבא לבנון לעמוד בפני התקפה חזיתית של ג'האדיסטים מאורגנים ומנוסים בעקבות שנים של לחימה בסוריה ובעיראק.²²⁵

לבנון – טבלה מסכמת: דרגת הכישלון המדינתי על בסיס קריטריונים בולטים של מדד FFP (Fund For Peace)

המציב במדינה	הקריטריון
88.1	מדד השברירות ²²⁶
עוצמת הקונפליקט: נמוכה מספר הנפגעים לשנת 2014: 700	מדד עוצמת הקונפליקט על פי מדד IISS ²²⁷
<p>ערך מדד FFP 8.8</p> <ul style="list-style-type: none"> לבנון סובלת באופן מסורתי מפרגמנטציה עמוקה הבאה לידי ביטוי, בין היתר, בקיומן של מיליציות חמושות לצד צבא המדינה. הבולטת שבהן היא חזבאללה. מדובר במיליציה שחזקה מצבא המדינה, והיא סרה למרותו של מנהיג הארגון ולא למרות המדינה. שירות חשאי לא משמעותי בכל הנוגע ליכולת הפעולה שלו אל מול גורמי כוח משמעותיים כמו חזבאללה שמאתגרים את המדינה. כוח הגרילה המשמעותי ביותר הוא של חזבאללה, אך קיימת גם זליגה ללבנון של ארגונים לא-לבנוניים – בעיקר מסוריה. 	<p>מנגנוני ביטחון</p> <ul style="list-style-type: none"> קבוצה או ארגון של לוחמים שנאמנים להנהגה – בדרך כלל למנהיג אחד. התעמרות באזרחים שאינם מתומכי המשטר או שאינם משתייכים לאותה הקבוצה. שירות חשאי שמשליט טרור ופחד. הימצאות של כוחות גרילה שבמקרים מסוימים מתנגדים למשטר המרכזי ומאתגרים את המונופול של השלטון על הפעלת כוח.
<p>ערך מדד FFP 7.8</p> <ul style="list-style-type: none"> לבנון נמצאת במצב של תת-תפקוד מדינתי. כבר יותר משנה אין נשיא נבחר, והמוסדות הפוליטיים והמדינתיים משותקים. אובדן כמעט מוחלט של אמון הציבור בהנהגה. "מהומות הזבל" שפרצו באחרונה הן ביטוי מובהק לכך. ממשלת לבנון כמעט שאינה מתפקדת, המערכת הפוליטית משותקת, והמדינה מתקשה לטפל בצורכי היומיום של האוכלוסייה. במדינה פועלים ארגוני פשיעה רבים שרובם עוסקים בייצור סמים ובהברחתם. 	<p>לגיטימיות המדינה</p> <ul style="list-style-type: none"> שחיתות פוליטית. שליטה של אליטות. האליטה השולטת חסינה בפני ביקורת העיתונות וחקירות פליליות. אובדן האמון של הציבור בהנהגה ובמוסדות השלטון. אי-יכולתה של המדינה לנהל את ענייניה ולגבות מיסים. התחזקות של קבוצות חמושות ושל ארגוני פשיעה הקשורים לאליטה השלטת.

המצב במדינה	הקריטריון
<p>ערך מדד FFP 9.2</p> <ul style="list-style-type: none"> • בגבול של לבנון עם ישראל פועל כוח של האו"ם לשמירת השלום. • אין מעורבות חיצונית משמעותית בכלכלת המדינה. • ארגונים הומניטריים פועלים במחנות הפליטים (הפלסטטיניים והסוריים). • אין תמיכה משמעותית בכלכלה, הנשענת, בין היתר, על תיירות. • בהיעדרו של ממשל נבחר אין גורמים המתנגדים לממשל. • אין תלות של האזרחים בתמיכה חיצונית. • גורמים איראניים מכשירים ומציידים את חזבאללה. 	<p>התערבות חיצונית</p> <ul style="list-style-type: none"> • מעורבות של האו"ם או של גורמי צבא ממדינות אחרות בעימותים הפנימיים ובעניינים לאומיים. • מעורבות חיצונית בכלכלת המדינה. • התערבות הומניטרית: גורמים חיצוניים מספקים לאוכלוסייה המקומית צרכים בסיסיים. • תמיכה בכלכלה באמצעות סיוע כלכלי או מתן הלוואות. • סיוע מבחוץ לגורמים המתנגדים לממשל. • האזרחים הופכים לתלויים בתמיכה החיצונית. יש התקפות מבחוץ על הגבול. • כוחות חיצוניים מכשירים את גורמי הביטחון.
<p>ערך מדד FFP 9.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • בלבנון חיים זה עשרות שנים מאות אלפי פליטים פלסטיניים. הם משוללי זכויות אזרחיות כלשהן וחיים במחנות פליטים סגורים. מאז פרצה מלחמת האזרחים בסוריה הוצפה לבנון ביותר ממיליון פליטים סורים. שהייתם בסוריה מכבידה על הכלכלה ועל התשתיות ומשנה את המאזן הדמוגרפי הרגיש בלבנון. 	<p>פליטים ועקורים</p> <ul style="list-style-type: none"> • רבים מהתושבים הופכים לפליטים ולעקורים. לבריחה ההמונית יכולות להיות סיבות שונות: מלחמות אזרחים, השתלטות של גורמים עוינים וקיצוניים על שטחים נרחבים, מחסור במזון, במים ובתנאים סניטריים ראויים, אסונות טבע. יש להדגיש: פליטים יוצרים משבר גם במדינה שממנה הם נמלטים וגם במדינות שאליהן הם מגיעים.
<p>ערך מדד FFP 5.9</p> <ul style="list-style-type: none"> • כלכלת לבנון מצויה במגמת שקיעה בשל הבעיות הפוליטיות מבית ובשל הלחץ הדמוגרפי והכלכלי שנוצר כתוצאה מגל הפליטים הגדול מסוריה. 	<p>שקיעה כלכלית</p> <ul style="list-style-type: none"> • שקיעה כלכלית של החברה כולה. • התפשטות עוני, אינפלציה, מחסור בסחורות ועלייה במחירן, אובדן רכוש והשקעות זרות. • עלייה בתמותה בעקבות הגידול בעוני. • בריחת הון והתפשטות פשע וסחר בסמים ובבני אדם. • עלייה בשחיתות ובניצול.

ירדן

מאז 2011 ניצבת ירדן בפני לחצים פוליטיים, ביטחוניים וכלכליים הולכים וגוברים. הסיבות המרכזיות לכך הן הזרם המסיבי של פליטים מסוריה והתבססותם של אנשי המדינה האסלאמית על גבולות הממלכה ובתוכה. מצבה הכלכלי הקשה של ירדן מחריף את איום הג'האד הסלפי, שכן צעירים מובטלים פונים לאסלאם הקיצוני כדי שישמש מפלט לתסכולם. מול גורמי האי-יציבות ישנם גם גורמים שמחזקים את יציבות הממלכה. החשובים שבהם הם הסיוע הבינלאומי הרב שהיא מקבלת, הירידה החדה במחירי הנפט והעלייה ברגשות הפטריוטיים וברתיעה מטרור בעקבות הוצאתו להורג בשריפה של מועאז אל-כסאסבה, הטייס הירדני ששב אנשי דאע"ש.²²⁸

ירדן, הניצבת במקום ה-81 במדד הכישלון לשנת 2015,²²⁹ מתקשה להתמודד עם גלי הפליטים מסוריה, והשירותים הציבוריים שלה – החל משירותי הבריאות והחינוך, עבור דרך הספקה סדירה של מים וכלה בסדר הציבורי – נמצאים בסכנת קריסה. נכון ל-2015 – כך לפי הנתונים שבידי סוכנות הפליטים של האו"ם – היו רשומים בירדן קרוב ל-650 אלף פליטים סורים.²³⁰ נוסף על כך היו בתחומה כ-400 אלף פליטים מעיראק.²³¹ הפליטים הרבים מסכנים את היציבות בממלכה לא רק משום שהם מעיקים על הכלכלה ועל התשתיות ומגבירים את האבטלה ואת העוני במדינה (למשל, הם לוקחים מקומות עבודה רבים מהפלסטינים – מה שעלול לגרום בקרבם לתסכול ולהקצנה), אלא גם משום שיש ביניהם לא מעט תומכים של המדינה האסלאמית. מחנות הפליטים עלולים להפוך לכיסים של ריק שלטוני שמהם יכולים לפעול ארגוני טרור. ירדן כבר ידעה מצבים כאלה בסוף שנות ה-60 ובתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת. כזכור, אז סבלה מכך גם ישראל.²³²

האירועים בירדן מאז תחילתו של "האביב הערבי" חשפו פרצות בחומת הלגיטימיות של המשטר בירדן. איש בירדן לא עירער על סמכותו ועל הלגיטימיות של שלטון חוסיין, אביו של המלך הנוכחי עבדאללה השני – בוודאי שלא אחרי אירועי "ספטמבר השחור" ב-1970, שבהם דיכא בכוח הזרוע התקוממות של כוחות אש"ף בממלכה. לעומת זאת, עבדאללה השני נתקל בדרישות לקדם רפורמות במערכת השלטון בירדן. רפורמות בהקשר הזה הן דרישה לויתור על סמכויות. נוסף על כך נתקל בית המלוכה בביקורת על ראוותנותו, וגם בכך ניתן לראות ערעור על הלגיטימיות שלו.

יש לציין כי הדרישות לרפורמה והביקורת נגד התנהלותו של בית המלוכה באות גם מגורמים בתוך האוכלוסייה הבדווית-האשמית שהיא בסיס התמיכה העיקרי של השלטון הנוכחי בירדן. עם זאת, גם המצדדים ברפורמות שלטוניות לא קוראים תיגר על עצם קיומו של בית המלוכה, אלא מציעים את המודל הבריטי, דהיינו מונרכיה חוקתית, שבה המלך אינו מקור סמכות אלא בעיקר דמות ייצוגית. התביעה הזאת

היא בלתי קבילה מבחינת המלך, שכן פירושה המעשי הוא ביטול שליטת ההאשמים בירדן. על הדרישה הזאת כתב המזרחן עודד ערן:

”הביקורת על השחיתות בצמרת השלטון, ובמיוחד בבית המלוכה, צריכה להטריד את המלך, והוא ייאלץ לנקוט צעדים שייראו לציבור הירדני כמאבק אמיתי ונמשך בתופעת השחיתות ולא רק מס שפתיים. חלק מן ההפגנות בנושא הזה אירעו בערי הדרום, שם מצוי בסיס כוחו של המלך ושבהן האוכלוסייה ממוצא פלסטיני דלילה ביותר. עובדה זו תצריך הפניית משאבים כספיים רבים יותר לאזור, הסובל מאבטלה ומעוני הרבה יותר מהממוצע הארצי”.²³³

עודד ערן טוען כי נקודות התורפה של המשטר הירדני מתגלות בעיקר בהיבט המקרו-כלכלי וביכולת המשטר לפתור בהצלחה את הבעיות המתעוררות בעקבות גלי ההגירה הענקיים – בוודאי ביחס לגודל האוכלוסייה הקולטת. קיומה של אוכלוסיית פליטים-מתיישבים משוללת זכויות אזרחיות-מדיניות, ששיעורה מגיע ל-25%-35% מכלל האוכלוסייה, עלול בטווח הזמן הבינוני (5-15 שנים) להקשות על שרידותו של המשטר ההאשמי בירדן. כל סקרי דעת הקהל שנערכו בירדן בשלוש השנים האחרונות מצביעים על ירידה משמעותית בתמיכה בשלטון – בראש ובראשונה בשל העלייה ביוקר המחיה. עם זאת, מדובר בבעיה שניתן לפתור בקלות יחסית באמצעות סיוע חוץ. קל יותר לגייס סיוע הומניטרי מאשר לארגן סיוע צבאי המלווה בנוכחות על הקרקע.²³⁴

ירדן – טבלה מסכמת: זרगत הכישלון המדינתי על בסיס קריטריונים בולטים של מדד FFP (Fund For Peace)

המרב במדינה	הקריטריון
76.9	מדד השברירות ²³⁵
אין נתונים	מדד עוצמת הקונפליקט על פי מדד IISS
<p>ערך מדד FFP 5.5</p> <ul style="list-style-type: none"> אין בירדן גופים שלטוניים שפועלים במתכונת של מיליציות. לא קיים באופן גורף. שירות המודיעין מקצועי ויעיל, אינו משליט טרור ופחד וזוכה להערכה רבה בקרב רוב האוכלוסייה האזרחית. אין כוחות גרילה בממלכה. ככלל, מדובר במציאות ביטחונית יציבה ובארגוני מודיעין וביטחון יעילים וממושמים. 	<p>מנגנוני ביטחון</p> <ul style="list-style-type: none"> קבוצה או ארגון של לוחמים שנאמנים להנהגה – בדרך כלל למנהיג אחד. התעמרות באזרחים שאינם מתומכי המשטר או שלא משתייכים לאותה הקבוצה. שירות חשאי שמשליט טרור ופחד. הימצאות של כוחות גרילה שבמקרים מסוימים מתנגדים למשטר המרכזי ומאתגרים את המונופול של השלטון על הפעלת כוח.

המצב במדינה	הקריטריון
<p>ערך מדד FFP 6.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • לא בולטת. הבעיה היותר משמעותית היא תחושת ההדרה של קבוצות באוכלוסייה. • שתי אליטות בולטות: אליטה פוליטית וביטחונית המגיעה מקרב השבטים הבדואים ואליטה כלכלית, שהיא ברובה פלסטינית (אזרחי הממלכה). • נוצר משבר בין השבטים הבדואים, מקור התמיכה ובסיס הכוח הפוליטי של בית המלוכה, לבין הממלכה, בעיקר בגין סוגיות כלכליות. • רמת תפקוד סבירה של המוסדות המדינתיים. • אין ממצאים חריגים בנוגע לקבוצות פשיעה חמושות. 	<p>לגיטימיות המדינה</p> <ul style="list-style-type: none"> • שחיתות פוליטית. • שליטה של אליטות. האליטה השולטת חסינה בפני ביקורת העיתונות ובפני חקירות פליליות. • אובדן האמון של הציבור בהנהגה ובמוסדות השלטון. • אי-יכולתה של המדינה לנהל את ענייניה ולגבות מיסים. • עלייה במספר הקבוצות החמושות ובפשיעה – מאפיות וארגוני פשיעה הקשורים לאליטה השלטת.
<p>ערך מדד FFP 6.8</p> <ul style="list-style-type: none"> • אין מעורבות של האו"ם או של גורמי צבא אחרים. • ישנו סיוע אמריקני, סיוע סעודי וסיוע בינלאומי לצורך הטיפול בכמיליון וחצי פליטים סורים ועיראקים. • אין סיוע חיצוני לגורמים המתנגדים לממשל, ואין כמעט מי שפועלים באופן לא אזרחי נגד הממשל. • האזרחים אינם תלויים בהתערבותם של גורמים חיצוניים. • אין כוחות חיצוניים המכשירים את גורמי הביטחון. • אין כוחות לשמירת שלום. 	<p>התערבות חיצונית</p> <ul style="list-style-type: none"> • מעורבות של האו"ם או של גורמי צבא ממדינות אחרות בעימותים ובעניינים לאומיים. • מעורבות חיצונית בכלכלת המדינה. • התערבות הומניטרית: גורמים חיצוניים מספקים לאוכלוסייה המקומית צרכים בסיסיים. תמיכה בכלכלה באמצעות סיוע כלכלי או מתן הלוואות. • סיוע מבחוץ לגורמים המתנגדים לממשל. • האזרחים הופכים לתלויים בתמיכה החיצונית. התקפות של מדינות אחרות בגבולות. • כוחות חיצוניים מכשירים את גורמי הביטחון. • במדינה פועלים כוחות לשמירת שלום.

המצב במדינה	הקריטריון
<p>ערך מדד FFP 8.8</p> <ul style="list-style-type: none"> • על ירדן מוטל הנטל הכלכלי והפוליטי המשמעותי ביותר בעקבות משבר הפליטים. מאות אלפי פליטים עיראקים שוהים בשטח הממלכה מאז אמצע העשור הקודם, ואליהם התווספו יותר ממיליון פליטים סורים בעקבות מלחמת האזרחים בסוריה. שתי אוכלוסיות הפליטים האלה הצטרפו לאוכלוסיית הפליטים הפלסטינים המתגוררים במחנות פליטים בירדן זה עשרות שנים. • נטל הפליטים על התשתיות ועל הכלכלה של ירדן כבד מנשוא, וללא סיוע חיצוני משמעותי אין בכוחה של ירדן להתמודד עימו. יתר על כן, הפליטים מחוללים שינויים משמעותיים בדמוגרפיה של ירדן – מה שעלול לערער את יציבותו של בית המלוכה ההאשמי ולשנות את פניהן של החברה ושל הפוליטיקה בירדן. 	<p>פליטים ועקורים</p> <ul style="list-style-type: none"> • רבים מהתושבים הופכים לפליטים ולעקורים. לבריחה ההמונית יכולות להיות סיבות שונות: מלחמות אזרחים, השתלטות של גורמים עוינים וקיצוניים על שטחים נרחבים, מחסור במזון, במים ובתנאים סניטריים ראויים, אסונות טבע. יש להדגיש: פליטים יוצרים משבר גם במדינה שממנה הם נמלטים וגם במדינות שאליהן הם מגיעים.
<p>ערך מדד FFP 6.3</p> <ul style="list-style-type: none"> • ירדן היא מדינה ענייה, נעדרת משאבי טבע משמעותיים, אינה עצמאית מבחינה אנרגטית וסובלת ממחסור חמור במים לשתייה ולחקלאות. • כלכלת ירדן נשענת על סיוע חוץ אמריקני ועל סיוע נדיב של מדינות המפרץ, בעיקר ערב הסעודית. • לעומת זאת, אין בירדן היקפי פשיעה חמורים במיוחד וסחר בסמים או בבני אדם. 	<p>שקיעה כלכלית</p> <ul style="list-style-type: none"> • שקיעה כלכלית של החברה כולה. • התפשטות עוני, אינפלציה, מחסור בסחורות ועלייה במחירן, אובדן רכוש והשקעות זרות. • עלייה בתמותה בעקבות הגידול בעוני. • בריחת הון והתפשטות פשע וסחר בסמים ובבני אדם. • עלייה בשחיתות ובניצול.

המעגל הקרוב

הרשות הפלסטינית

רקע

הרשות הפלסטינית אינה מדינה, אלא ישות סמי־מדינתית שקמה מכוח הסכם אוסלו. מדובר בהסכם ביניים שאמור היה להיות מוחלף בסופו של דבר בהסכם סופי לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. בהסכם הוגדרו שטחה של הרשות הפלסטינית, תחומי אחריותה וכן המבנה הפוליטי והארגוני שלה. אך "אף שהרשות הפלסטינית נעדרת סממנים מסוימים של ריבונות, היא מתפקדת בפועל כמדינה מאז שהוקמה ב־1994"²³⁶. הדיון במאפייני הכישלון המדינתי של הרשות הפלסטינית מתחייב בספר הזה בשל משמעותה של הסוגיה הפלסטינית לאינטרסים האסטרטגיים של ישראל ובשל

ההשפעה שיש לסוגיה הזאת על היציבות האזורית – ובמיוחד על יציבותן של מצרים ושל ירדן. לישראל יש, כמובן, אינטרס עז ביציבותן של שתי המדינות האלה, שכן הסכמי השלום בינה לבינן הם העוגן האסטרטגי שלה במרחב. אף שפורמלית הרשות הפלסטינית אינה מדינה, הרי משום שמבחינות רבות היא מתפקדת כמו מדינה בחרנו להתייחס אליה בכלים ובמתודולוגיה שבהם השתמשנו לצורך הדיון בשאר המדינות הערביות במרחב.

הדיון בסוגיית הסיכון שבהקמת מדינה פלסטינית כושלת אינו נוגע רק לישראל שכן – כפי שכבר ראינו – מדינה כושלת משפיעה לא רק על שכנותיה, אלא גם על מעגלים מרוחקים הרבה יותר. "האם העולם צריך מדינה פלסטינית חלשה או כושלת?" שואל המזרחן אהרון מילר, שהיה בעבר יועץ של כמה ממשלים אמריקניים לסוגיית היחסים בין ישראל לפלסטינים. את השאלה הזאת הוא מעלה בעקבות שאלה דומה שהציג לא מכבר הנרי קיסינג'ר, לשעבר מזכיר המדינה של ארצות הברית. קיסינג'ר תהה מהו ההיגיון שבהקמת מדינה ערבית כושלת בפלסטין, שתצטרף למדינות הערביות הכושלות האחרות שבמרחב. לדברי קיסינג'ר, זהו צעד מסוכן נוכח התחזקותן של איראן ושל המדינה האסלאמית שחודרות לכל מדינה ערבית כושלת כדי להרחיב את תחומי השפעתן.²³⁷

הדיון במאפייני הכישלון המדינתי של הרשות הפלסטינית נחוץ כדי לזהות את הסיבות לכישלון הזה. דיון כזה צריך לעסוק בתפקודם של הגורמים שהיו מעורבים בהקמת הרשות הפלסטינית, אך גם במאפיינים של החברה הפלסטינית שהכשילו אותה בדרך לבניין המדינה העצמאית שלה. הכוונה היא, בין היתר, לתרבות הפוליטית, למבנה החברתי, לשיטה הכלכלית ולאיכות המדינתית (איכות המשילות). הבנה מעמיקה יותר של הכשלים גם תאפשר להבין טוב יותר את ההשלכות הגיאואסטרטגיות שעלולות להיות להקמת מדינה פלסטינית כושלת ואת שינויי המדיניות שצריכים לאמץ ישראל, העולם הערבי והקהילה הבינלאומית כדי לשפר את הסיכויים שתוקם בסופו של דבר מדינה פלסטינית מתפקדת ואחראית.

מאפייני הכישלון המדינתי של הרשות הפלסטינית

מלכתחילה ברור היה לשני הצדדים להסכם אוסלו, ישראל ואש"ף, כי הרשות הפלסטינית לא תוכל להיבנות ולהתפתח ללא סיוע בינלאומי. ואכן מאז כוננה הרשות הפלסטינית, במאי 1994, הזרימה לה הקהילה הבינלאומית סיוע רחב היקף במגוון של מתכונות ושל צורות. רוב הסיוע הועבר במתכונת של תמיכה כספית ישירה לרשות הפלסטינית, חלק אחר הועבר למימון פרויקטים מוגדרים שנוהלו, רובם ככולם, על ידי הרשות הפלסטינית. סיוע ניתן גם באמצעות פרויקטים – בשטחי הרשות ומחוצה להם – להכשרתם של פקידי ממשל ושל כוחות ביטחון.

במהלך כל שנות שלטונו של ערפאת התקשתה הקהילה הבינלאומית לנהל בקרה איכותית על אופן השימוש בכספי הסיוע, שכן ערפאת דבק בתרבות הפוליטית המהפכנית וסירב לעשות את המעבר משלב המהפכה לשלב המדינה. ערפאת הקפיד לקיים מנגנונים מתחרים רבים, בעיקר מנגנוני ביטחון, כדי למנוע מצב שבו גוף כלשהו יתחזק ויאיים על מעמדו. כהרגלו מימי המאבק המזוין וההתנגדות המהפכנית, שאותם הוביל במשך עשרות שנים של שלטון ללא מצרים באש"ף, הקפיד ערפאת על מיזור קפדני בין הארגונים והמנגנונים שהקים. באמצעות טיפוח היריבות בין המנגנונים האלה הוא הצליח להבטיח את שליטתו המוחלטת בהם ובמשאביהם.²³⁸

הגיון הפעולה הזה מנוגד במהותו להיגיון המסדר של מדינה. הוא מקעקע את יכולתה לקיים בידיה את המונופול על הפעלת הכוח ומשבש כל מאמץ לבנות מוסדות מדינה מתפקדים ואחראים. ערפאת הנציח באופן התנהלותו שחיתות, חוסר יעילות, חוסר שקיפות והעצים את הניכור שחשו אזרחיה הפלסטינים של הרשות כלפי הרשות ובכירה.

במהלך 10 שנות שלטונו המוחלט של ערפאת ברשות הפלסטינית (גם לאחר שכפו עליו את מינויו של אבו מאזן לראש ממשלה) לא הצליחה הקהילה הבינלאומית לתעל את הסיוע הנדיב שהעניקה לרשות הפלסטינית לאפיק קונסטרוקטיבי, ורוב כספי הסיוע ירדו לטמיון בגלל חוסר יעילות ובגלל שחיתות. ערפאת ובכירי הרשות גנבו לעצמם סכומי עתק.

בחירתו של אבו מאזן ליו"ר הרשות הפלסטינית לאחר מות ערפאת לא הובילה לשינוי מהותי באופן התנהלותה של הרשות. ניצני שינוי הסתמנו עם בחירתו של סלאם פיאלד לתפקיד שר האוצר, והסימנים האלה הפכו לסיכוי של ממש עם בחירתו לראש ממשלת הרשות. אלא שהשתלטות החמאס על רצועת עזה ביוני 2007 הובילה לפיצול בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית, שיבשה לחלוטין את יכולת ההשפעה של ממשלת הרשות על המתרחש ברצועת עזה, גררה את הרשות להפרשת סכומי עתק לתשלום משכורות לעובדי הרשות לשעבר המתגוררים ברצועת עזה ומקבלים שכר ללא כל תמורה והעמיסה נטל עצום על תקציב הרשות.

בדצמבר 2007 פירסם מייקל אייזנשטט ממכון וושינגטון מסמך מקיף שבו ניתח את תהליך הקמתה של הרשות הפלסטינית והגדיר אותה "מדינה כושלת", אף שפורמלית היא אינה מוגדרת מדינה. וכך כתב:

"מרגע הקמתה [של הרשות הפלסטינית] לווה תהליך עיצובה של המדינה הפלסטינית בתהליך מקביל של שקיעה כלכלית ושל פרגמנטציה מוסדית, טריטוריאלית ופוליטית. תהליך הפרגמנטציה הואץ על ידי האינתיפאדה השנייה (2000-2005), הקמת ממשלת חמאס בעקבות הבחירות לפרלמנט

ב-2006 (מה שהוביל לסנקציות בינלאומיות על הרשות), חייה הקצרים של ממשלת האחדות הלאומית והשתלטות החמאס על רצועת עזה ב-2007. כיום [דצמבר 2007] מתקיימת הרשות בין הישרדות לבין קריסה ומפגינה סימנים רבים של מדינה כושלת".²³⁹

הקהילה הבינלאומית, שהבינה בשלב מסוים כי כספי הסיוע הנדיבים שהיא מגייסת בעבור הרשות יורדים רובם ככולם לטמיון, החליטה לשנות ממנהגה ולפעול באופן קפדני ומחמיר יותר בכל הנוגע לניצול כספי הסיוע על ידי הרשות. בראש הממשלה פיאלד ראתה הקהילה הבינלאומית שותף נאמן לגישה הזאת. ואכן בעת כהונתו של פיאלד בראשות הממשלה נעשה מאמץ של ממש לבנות את מוסדות המדינה שבדרך, להכשיר את כוחות הביטחון, לשפר את המנגנונים לאכיפת הסדר ושלטון החוק ולשפר את גביית המיסים. כל המאמצים האלה באו לידי ביטוי במסמך מכונן²⁴⁰ שחיברה האדמיניסטרציה הפלסטינית באוגוסט 2009 בהובלת פיאלד ובהנחייתו. אלא שמאמצי אלה של פיאלד הרחיקו את בכירי הפתח ואש"ף מעטיני השלטון וממוקדי ההשפעה והפכו לצנינים בעיניהם. פיאלד הפך לשנוא נפשם ולאויבם המר, והם לא שקטו עד שהצליחו לחסל אותו פוליטית ולהביא להתפטרותו.

שוב ושוב נשמעות טענות שלפיהן הקשיים שמערימה ישראל על הרשות הפלסטינית והיעדר ההתקדמות בתהליך המדיני הם שאחראים לרמת התפקוד הנמוכה של הרשות הפלסטינית. אומנם לא ניתן לבטל כליל את הטענות האלה, אבל הן בוודאי לא יכולות לשמש ההסבר העיקרי. ברוב המוחלט של תחומי הפעילות המוסדית-מדינתית יכולה הייתה הרשות הפלסטינית לבסס את יכולותיה ולשפר את תפקודה – גם אם בתנאים קשים יותר בהשוואה למציאות של הסדר מדיני או של תהליך מדיני. גם הניסיון לקשור את רמת התפקוד הנמוכה ללגיטימציה הציבורית שנשחקת בגין אי-התקדמות בתהליך המדיני אינו יכול לשמש ההסבר העיקרי. אין ספק שהיעדר התקדמות בתהליך המדיני שוחק את הלגיטימציה של הרשות הפלסטינית ושל המצדדים בפתרון מדיני, אך יסודותיה של השחיקה המשמעותית בלגיטימציה של הרשות ושל מנהיגיה נעוצים בסיבות אחרות הקשורות במהותם לדפוסים הפוליטיים בזירה הפלסטינית.

בסופו של דבר, לאחר 20 שנים של תמיכה נדיבה ברשות הפלסטינית (הגבוהה ביותר לנפש שניתנה אי פעם למדינה או לקבוצת אוכלוסייה מסוימת),²⁴¹ לא הצליחה הרשות הפלסטינית לבנות את התשתיות הנדרשות להקמתה של מדינה מתפקדת ובת-קיימא. השחיתות עדיין פושה בה, המוסדות המדינתיים מתפקדים באופן חלקי ולקוי, מערכת המשפט נכה, המנגנונים לגביית מיסים אינם יעילים, התשתיות הפיזיות כושלות, הכלכלה אינה בת-קיימא, האבטלה גבוהה (בקרוב בעלי השכלה הגבוהה

היא אף נרחבת למדי ועומדת על כ-24%),²⁴² והרשות אף אינה מצליחה להבטיח באופן ראוי את המונופול על הפעלת הכוח.

מאז כינונה במאי 1994 לא הצליחה הרשות הפלסטינית להתייצב ולהפוך לישות מדינתית עצמאית, מתפקדת ויציבה. כלכלתה אינה מפותחת, היא ממשיכה להישען על תרומות הקהילה הבינלאומית, תלויה בכספי המיסים שגובה בעבורה ישראל ואינה מסוגלת לספק שירותים חברתיים ותשתיות בסיסיות ללא סיוע חיצוני.²⁴³

"כדי להרגיע את השטח צימצמה הממשלה בהשקעות והפנתה את רוב משאביה לשכר ולתשלומי העברה. התוצאה היא שפקיד ציבור ברשות הפלסטינית מרוויח היום הרבה יותר מעובד במגזר הפרטי, כך שאנשים לא רוצים להיות יזמים, מוכרים ועובדים יצרניים. כולם רוצים משרות במשטרה הפלסטינית, במשרד ממשלתי, במקומות שבהם עובדים מעט ומרוויחים הרבה יחסית.

"המדיניות הזאת הפכה את הרשות הפלסטינית לאחת משיאניות העולם בהוצאות על שכר ועל תשלומי העברה. ומכיוון שלרשות אין די כספים לממן את כל ההוצאות הללו, היא מושכת כספים מתורמים בחו"ל תוך הבטחות שהיא תוציא את הכסף על השקעות יצרניות. אבל בפועל, מתוך 4 מיליארד דולר שקיבלה הרשות בשנים האחרונות לצורך השקעות, כמיליארד שימשו לבניית תשתיות, היתר שימשו לתשלום משכורות. מצב זה הביא לכך שהתורמים בחו"ל החלו להבין שהתרומות שלהם אינן מגיעות ליעדן... לכן תורמים החלו לעצור את התרומות, והתוצאה היא שהרשות הפלסטינית נמצאת במשבר תקציב... בקצב הזה, הרשות הפלסטינית תיקלע בקרוב לתקרת חוב שלא תאפשר לה יותר לשלם שכר".²⁴⁴

ממצאים דומים מוצגים גם בדוח הביקורת של האיחוד האירופי שפורסם ב-2013 ושעסק בשימוש שנעשה בכספי הסיוע של האיחוד. הדוח מצביע על חולשות מבניות בולטות של המשק הפלסטיני ושל מוסדות המדינה וקורא לרפורמות מבניות משמעותיות ברשות הפלסטינית לצד קריאה לישראל להקל על משטר התנועות של אנשים ושל סחורות. הדוח מצביע על כך שהרשות הפלסטינית מפגרת בתשלומי המשכורות לעובדיה וכורך זאת, בין היתר, בגודל הבלתי סביר של מנגנוני המדינה ובהחלטת הרשות לשלם עשרות אלפי משכורות לאנשיה לשעבר שמתגוררים ברצועת עזה. אלה מקבלים למעשה שכר בלי שהם נדרשים לעבוד בעבורו.²⁴⁵

המנגנונים לגביית מיסים ברשות הפלסטינית אינם מפותחים במידה מספקת, ומקור הגבייה העיקרי (מכוח הסכם פריז) הוא מדינת ישראל המעבירה לרשות את

תשלומי המע"מ והמכס שהיא גובה בעבורה.²⁴⁶ השחיתות השלטונית – שבאה לידי ביטוי, בין היתר, בנפוטיות ובמתן מונופולים לידי המקורבים לשלטון – התקיימה ברשות הפלסטינית מיום כינונה, וגם אם התמתנה במקצת – בעיקר בעקבות פעילותו של סלאם פיאד בהיותו שר האוצר וראש הממשלה – הרי שהיקפיה עדיין נרחבים, והיא משפיעה לרעה על ההתפתחות הכלכלית של הרשות.

דוח חמור במיוחד על השחיתות ברשות הפלסטינית פורסם Middle East Monitor (MEMO) בדצמבר 2013. הדוח נסמך, בין היתר, על ממצאי דוח של האיחוד האירופי בנוגע לשחיתות ברשות הפלסטינית, ונטען בו כי בשנים 2008–2012 "התאידו" 2 מיליארד דולר מכספי הסיוע שהועברו לרשות הפלסטינית.²⁴⁷ הדוח מצביע על דפוסי שחיתות הקיימים ברשות הפלסטינית מיום היווסדה. כך, למשל, נטען בו כי בכירי הרשות והפת"ח לקחו לכיסיהם הפרטיים (בחשבונות סודיים בבנקים בשווייץ) סכומי כסף גדולים מכספי הסיוע שהועברו לרשות למען העם הפלסטיני. לטענת MEMO, השחיתות השלטונית ברשות הפלסטינית התמסדה לאחר שתנועת הפת"ח השתלטה למעשה על הרשות והפכה אותה למקור הכנסה לבכיריה ולמקורביה.²⁴⁸

בעמוד 9 באותו הדוח נמתחת ביקורת קשה על מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ובעיקר על מנגנוני המודיעין שהפכו גם ליוזמים כלכליים ועסקיים והשתמשו בכספי הסיוע כדי לפתח את עסקיהם הפרטיים. בדוח (עמוד 11) מצוטטת המלצה של הקואליציה לשקיפות וליושרה (Coalition for Accountability and Integrity) ובראשי תיבות: AMAN) לשקול הקמה מחדש של מוסדות הרשות הפלסטינית ולשנות את המדיניות הפיסקלית שלה. פרק הסיום של הדוח מזהיר מפני השלכותיה החמורות של השחיתות:

"השחיתות שפשתה ברשות הפלסטינית היא לא עניין פשוט או מוגבל והפכה לנטל על האזרחים. השחיתות תמשיך להיות נטל על האנשים ולהתיש אותם וגם תחליש את מעמד הרשות הפלסטינית בעיני התורמים".²⁴⁹

מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בגדה המערבית התפתחו והשתפרו בשנים האחרונות, אך עדיין לא מצליחים לאכוף את המרות השלטונית בכל שטחי הרשות: חלק ממחנות הפליטים הפלסטיניים משמשים שטחי התארגנות ופעילות של החמאס ושל ארגונים חמושים אחרים, אך מנגנוני הביטחון הפלסטיניים חוששים לפעול שם ונמנעים מכך. באחרונה פורסם מחקר השוואתי מקיף הבוחן את עמדות הציבור ברשות הפלסטינית ובשלוש מדינות ערביות בנוגע למנגנוני הביטחון ולתחושת הביטחון. ממצאי הסקר עולה תמונת מצב מדאיגה בכל המקרים שנסקרו, אך המצב ברשות הפלסטינית הוא בעייתי במיוחד. בין היתר נשאלו הנסקרים באיזו מידה הם נותנים אמון במנגנוני הביטחון. בעוד שהציון הממוצע עמד על 0.53 (בסולם שנע מ-0 ועד 1), הרי הציון

שנתנו הנסקרים הפלסטינים לרשויות הביטחון של הרשות עמד על 0.50 בלבד. ממצאי הסקר מצביעים על חוסר אמון שרוחש הציבור הפלסטיני כלפי מנגנוני הביטחון של הרשות. בעיני הציבור הפלסטיני מדובר במנגנונים מושחתים המשרתים בעיקר את האליטה הפוליטית.²⁵⁰

השתלטות החמאס על רצועת עזה והפיצול ברשות הפלסטינית

ביוני 2007 השלים החמאס את השתלטותו על רצועת עזה ופיצל את הרשות הפלסטינית לשתי ישויות נפרדות ויריבות. החמאס מאתגר את הרשות לא רק בהיבט הפוליטי והרעיוני כי אם גם באופן צבאי.²⁵¹ במהלך אוגוסט 2014 חשף שירות הביטחון הישראלי ניסיון הפיכה של החמאס בגדה המערבית שניקם בשעה ששני הצדדים יישמו הסכם פיוס וכוננו ממשלת אחדות/פיוס לאומית. ראש הרשות, מחמוד עבאס, הגיב בזעם על ניסיון החמאס להשתלט על שטחי יהודה ושומרון, אך האמת היא שהוא והרשות שבראשה הוא עומד אינם נהנים מבסיס לגיטימציה רחב ולמעשה מתקיימים ופועלים שלא מכוח בחירתם, מכיוון שהבחירות הכלליות שאמורות היו להתקיים ב־2010 לא התקיימו, ונראה שלא יתקיימו בעתיד הקרוב.

מאז השתלט החמאס על רצועת עזה הוא הפך אותה לישות סמי־מדינית. החמאס השתלט על כל מוסדות הרשות הפלסטינית ברצועת עזה ומנהל את שגרת חייה של האוכלוסייה האזרחית לצד פיתוח תשתיות ויכולות צבאיות מגוונות.

אייזנשטט קובע במחקרו המקיף, שפורסם בדצמבר 2007, כי למעשה עוד לפני ההשתלטות של החמאס על רצועת עזה לא הצליחה הרשות הפלסטינית למלא פונקציות בסיסיות של מדינה ובהן הענקת ביטחון לאזרחיה. אייזנשטט מציין תשע סיבות לכישלון המדינתי של הרשות הפלסטינית – כמה מהן קשורות לישראל ולאופן התנהלותה כלפי הפלסטינים – אך ארבע הסיבות העיקריות קשורות באופן בלעדי להתנהלות הפלסטינים, וכולן מתחילות באות "פ" בערבית: פאודה (כאוס), פתנה (שסעים פנימיים חריפים ואלימים), פלתאן (היעדר חוק וסדר) ופסאד (שחיתות). אייזנשטט קובע שהכשלים האלה התקיימו בשטחי יהודה ושומרון שבשליטת הרשות הפלסטינית גם במהלך 2007, לאחר השתלטות החמאס על הרצועה, והם ניכרים גם ברצועת עזה שתחת שלטון החמאס.²⁵²

חמאס רואה את עצמו חלופה לשלטון הרשות הפלסטינית ומוביל המאבק המזוין נגד ישראל. הוא מתנגד להסכמי אוסלו וכופר בזכות קיומה של ישראל. אין מדובר רק בהתנגדות רעיונית, אלא בהתנגדות אלימה, שעוצמתה הולכת ומחריפה עם השנים וששיאיה היו שלושה מבצעים גדולים של צה"ל לריסון אלימותו של הארגון: "עופרת יצוקה" (2008–2009), "עמוד ענן" (2012) ו"צוק איתן" (2014).

מבצע "צוק איתן" ברצועת עזה בחודשים יולי-אוגוסט 2014 החרף את השסע בין הגדה המערבית לרצועת עזה ובין החמאס לבין הרשות הפלסטינית בהנהגתו של עבאס. במגעים להפסקת אש, שהתקיימו במצרים, השתתפה משלחת פלסטינית שכללה נציגים של החמאס ושל הרשות הפלסטינית. במהלך המשא ומתן צפו ועלו חילוקי הדעות והמשטמה ההדדית בין הצדדים. חמאס – בתמיכת קטר וטורקיה – הוביל קו נוקשה וסרבני בהשוואה לקו המתון יותר שהוביל עבאס, שנתמך על ידי מצרים וערב הסעודית. עבאס גם נקלע לעימות חריף עם ח'אלד משעל, מנהיג החמאס, בארמון של אמיר קטר.²⁵³

את ההכרח לשקם את רצועת עזה לאחר מבצע "צוק איתן" רצו לנצל הרשות הפלסטינית בהנהגת עבאס, ישראל, מצרים וערב הסעודית כדי להחליש את החמאס ולהשיב את הרצועה לשליטת הרשות. בתחילה נראה היה שמדובר במשימה אפשרית: החמאס והרשות הפלסטינית הגיעו להסכמה בנוגע להחזרת האחריות על מעברי הגבול (בין הרצועה למצרים ובין הרצועה לישראל) לידי מנגנוני הביטחון של הרשות. אך ההסכמה הזאת קרסה, וכך גם קרסו כל המגעים בנוגע לשיתופם של מנגנוני הרשות בשיקום הרצועה. לחמאס אין שום כוונה לוותר על שליטתו ברצועת עזה, מכיוון שזהו הנכס האסטרטגי המשמעותי ביותר שברשותו. בעיניו זהו קרש הקפיצה להשתלטות עתידית על הרשות הפלסטינית.

הפיצול במחנה הפלסטיני הוא עמוק. בעוד שהרשות הפלסטינית חותרת להקמת מדינה פלסטינית עצמאית, לחמאס יש חזון דתי: הקמת ח'ליפות אסלאמית שתכלול את כל השטחים שבהם חיים מוסלמים. במילים אחרות: לפלסטינים יש היום שתי תנועות מובילות – לאומית חילונית ודתית משיחית, שתהום פעורה ביניהן. נוכח שתי אידיאולוגיות כל כך סותרות, קלושים הסיכויים של הפלסטינים להגיע לקונסנזוס כלשהו ולהשיג מידה מסוימת של לכידות חברתית. בהיעדרם של אלה יתקשו הפלסטינים גם בעתיד להקים לעצמם ישות מדינית מתפקדת.

תרחישים להתפרקות אפשרית של הרשות הפלסטינית

תמונת מציאות קודרת למדי בכל הנוגע ליציבותה של הרשות הפלסטינית וניתוח תרחישים שונים להתפרקותה האפשרית מוצגים בהרחבה בדוח מקיף שפירסם בפברואר 2014 ח'ליל שקאקי, ראש המרכז הפלסטיני לחקר סקרים ומדיניות.²⁵⁴ בדוח מודגש כי אף שרוב הפלסטינים רואים בהקמת הרשות הפלסטינית הישג לאומי, רבים מהם מפקפקים בכך שהיא אכן ממלאת את שני ייעודיה העיקריים: השגת עצמאות ובנייה של מוסדות המדינה.

מהדוח גם עולה דאגה עמוקה בנוגע ליכולתה של הרשות הפלסטינית להשיג את הלגיטימיות הנחוצה לקיומה, ליכולתה לספק שירותים לאזרחים הפלסטינים

ולהתמודד עם מצבי משבר, ובמיוחד עם משבר הפיצול בין רצועת עזה לגדה המערבית ובין הפתח לחמאס.²⁵⁵ העיתונאי הישראלי ח'אלד אבו טועמה מציג הערכה מחמירה עוד יותר וקורא לקהילה הבינלאומית להשתחרר מהאשליה בנוגע לסיכוי להקים מדינה פלסטינית עצמאית:

"הגיע הזמן שהקהילה הבינלאומית תתעורר ותבין שהרעיון להקים מדינה פלסטינית עצמאית אינו אלא בדיחה. הדבר האחרון שהפלסטינים והקהילה הבינלאומית רוצים הוא עוד סוריה או לוב או תימן במזרח התיכון".²⁵⁶

בדוח של שקאקי (עמ' 4-5) מודגשת הסכנה החמורה האורבת לאזרחי הרשות הפלסטינית במקרה של קריסתה. התוצאה המיידית תהיה קריסת החוק והסדר ואובדן הכנסות של כ-3 מיליארד דולר המשמשים לתשלום משכורות לעשרות אלפי עובדי הרשות הפלסטינית. תוצאות חמורות נוספות יהיו קריסה של המגזר הפרטי וכן קריסה של תשתיות המים והחשמל, של מערכת המשפט ושל מערכות הבריאות והחינוך. קריסת המערכות תוביל בהכרח לעלייה דרמטית בשיעורי העוני והפשע, ובמציאות כזאת ייקחו מיליציות חמושות את החוק לידיהן, ותגדל מאוד הסבירות להתלקחות אלימה בין ישראל לפלסטינים.

גם מהדוח הזה (עמ' 7), כמו מהדוחות האחרים שהוזכרו, עולה כי רבים מהפלסטינים רואים ברשות הפלסטינית גוף המשרת אינטרסים של כמה אליטות חזקות הנהנות פוליטית ופיננסית על חשבון האזרחים הפלסטינים. למעשה מדובר במאפיין המוכר היטב ממדינות כושלות אחרות – במרחב הערבי ובכלל – שבהן אין הלימה בין מבנה הכוח הפוליטי לבין המבנה החברתי, ורוב הציבור חש מודר ממרכזי הכוח וההשפעה. הדוח מזהיר (עמ' 8) כי השחיתות, הקשיים הכלכליים ובעיקר הקושי לשלם משכורות לעובדי הרשות עלולים להוביל למשבר חריף, שתוצאתו תהיה אובדן הלגיטימיות. מחבר הדוח מעריך כי אם התהליך של אובדן לגיטימיות ושל התפוררות ילווה באלימות מבית, תקרוס הרשות הפלסטינית.

האם עלולה הרשות הפלסטינית להפוך למדינה פלסטינית כושלת?

בספרות העוסקת בתופעת המדינה הכושלת יש נטייה ברורה להדגיש את החשיבות הרבה של בניית המוסדות ושל ביסוס המשילות – ובמיוחד הקפדה על שמירת החוק והסדר. לשם כך צריכה המדינה לוודא שהמונופול על הפעלת הכוח יישאר רק בידיה. חשיבות רבה מייחסים בספרות התיאורטית גם לתהליכי הדמוקרטיזציה (כדי שכל האזרחים יוכלו להשתתף בתהליך הפוליטי) ולניסוח חוקה שתניח את התשתית לבחירות חופשיות.

ניסיון בינלאומי רב נצבר עד כה במבצעים לשיקום מדינות כושלות שבהן מתקיים סכסוך פנימי אלים המלווה במשבר הומניטרי קשה. ניסיון מועט יותר נצבר במתן סיוע להקמת ישויות מדינתיות חדשות כמו קוסובו ומזרח-טימור.

המקרה של הרשות הפלסטינית מסובך יותר ומורכב יותר מהמקרים של קוסובו או של מזרח-טימור. למעשה, מאז 2007 מדובר בשתי ישויות פלסטיניות נבדלות זו מזו. נוסף על כך שברצועת עזה קיימת כעת ישות עצמאית וחמושה שאינה מקבלת את מרותה של הרשות הפלסטינית וחותרת להפלתה ולהחלפתה, פועלים גם בגדה המערבית ארגונים חמושים הקוראים אף הם תיגר על הרשות ומצליחים לנהל אזורים שלמים שאליהם לא יכולים להיכנס מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. סביר להניח שללא פעילות הסיכול המתמשכת של צה"ל ושל השב"כ הייתה הגדה המערבית הופכת לבסיס פעולה של ארגוני הטרור שממנו היו יוצאים דרך קבע פיגועים נגד ישראל. כמו כן סביר להניח שאילו הייתה הרשות הפלסטינית ניצבת לבדה מול ארגוני הטרור, היא הייתה ניגפת בפניהם כפי שניגפה ברצועת עזה. למעשה, "הרשות הפלסטינית הוכיחה באופן שיטתי חוסר רצון או חוסר יכולת לבסס את המונופול על הפעלה לגיטימית של הכוח בשטחיה – מרכיב מפתח בהגדרת מדינה מצליחה"²⁵⁷.

ללא מונופול על הפעלת הכוח אין מדינה מתפקדת. הפעלת המונופול על הכוח מחייבת הפגנת נחישות של מנגנוני הביטחון המדינתיים ומסוגלות לגבות מחיר יקר מכל ארגון או מכל פרט המסרבים להתפרק מנשקם. עד כה נמנעה הרשות הפלסטינית מלהפגין פעולה נחושה כזאת, וגם אין שום סימן שבכוונתה לעשות זאת בעתיד הנראה לעין. מעבר לסיוע הישיר הנרחב שהעבירה הקהילה הבינלאומית ישירות לרשות הפלסטינית, מסתייעת זו גם בסוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם (אונר"א). זו מפעילה מאות בתי ספר ומעסיקה – הודות לתקציבי העתק העומדים לרשותה – יותר מ-30 אלף פלסטינים, בין היתר בהוראה ובחלוקת מזון. אך למרות הסיוע המסיבי הזה ניצבות שתי הישויות הסמי-מדינתיות הפלסטיניות – זו שברצועת עזה וזו שבגדה המערבית – בפני תהליך של כישלון מדינתי מסוכן.

הקהילה הבינלאומית לא הצליחה להוביל תהליך של בניית מדינה פלסטינית, ההנהגה הפלסטינית לא הפגינה יכולת כזאת, וספק אם באמת רצתה או כיוונה לכך. במבחן התוצאה, רצועת עזה היא ישות בדרגה גבוהה ומסוכנת של כישלון מדינתי, ואילו הרשות הפלסטינית בגדה המערבית היא ישות חלשה, ברמת תפקוד נמוכה ואינה בת-קיימא. נראה כי ללא תהליך סדור, ממושך, מוקפד ואחראי של בניית מדינה אין סיכוי של ממש להתפתחותן של הישויות האלה – בין אם כל אחת בפני עצמה ובין אם במאוחד – למדינות מתפקדות.

ספק אם מודל של נאמנות בינלאומית יכול להתאים למקרה הפלסטיני בעת הזאת, לאחר יותר מ-20 שנות קיום עצמאי למחצה. הפלסטינים עלולים לראות במודל כזה

מעין סוג של ניאור-קולוניאליזם המרחיק אותם מחזון המדינה העצמאית, אך בעיקר מנטרל את השפעתם הישירה על התהליך, על האוכלוסייה, על השטח ועל המשאבים. עם זאת, מניסיון העבר ניתן להסיק כי אם התהליך יופקד באופן בלעדי בידי הרשות הפלסטינית, אין סיכוי של ממש להתפתחותה של מדינה מתפקדת, ולעומת זאת גדל הסיכון להיווצרותה של מדינה כושלת שתהפוך למוקד של אי-יציבות אזוּרי ולסיכון ביטחוני לישראל ולירדן וקרוב לוודאי שבמידה מסוימת גם למצרים. יש גם מי שמטילים ספק בעצם האפשרות שהפלסטינים יצליחו לבנות מדינת לאום מודרנית ומתפקדת – גם אם יקבלו לשם כך סיוע בינלאומי:

"הציפיות כי הפלסטינים יבנו מדינה מודרנית בעתיד הקרוב, גם בסיוע מהמערב, הן נאיביות. באירופה נדרשו מאות שנים כדי לבנות מדינות לאום. כל הניסיונות לבנות מדינות במזרח התיכון, למעט מצרים, שהיא מדינה היסטורית, נחלו הצלחה חלקית בלבד. לבנון, עיראק וסומליה הן דוגמאות לישויות פוליטיות המתמודדות עם בעיית ביסוסה של סמכות מרכזית מודרנית".²⁵⁸

ההתנתקות של ישראל מרצועת עזה ב-2005 – כך התברר בדיעבד – הייתה מבחן נוסף שבו כשלה הרשות הפלסטינית. אומנם ההתנתקות הייתה מהלך חד-צדדי, אך בפועל התקיים תיאום בין ישראל לרשות הפלסטינית, והרצועה נמסרה לידי הרשות יחד עם תשתיות חקלאיות שיכולות היו לשמש בסיס לפיתוחה של חקלאות פלסטינית משגשגת ומקור תעסוקה לרבים. אולם הרשות לא הצליחה למנף את התהליך ואת התשתיות כדי להאיץ את התהליכים לבניית מדינה ברצועת עזה וכשנתיים לאחר הנסיגה אף איבדה את השלטון ברצועה.

יותר מ-20 שנים של תהליך מדיני ושל סיוע בינלאומי לא הניבו יכולת פלסטינית לבנות ישות מדינתית מתפקדת. המסקנה המתבקשת היא שללא מחויבות פלסטינית להנהיג רפורמות פוליטיות, להיאבק בטרור, לפרק את המיליציות החמושות מנשקן ולהביס את הקיצונים "לא יוכל העולם לחלץ את הפלסטינים מעתיד שייראה כמו עברם, ואף יאופיין ביותר כאוס, ביותר שסעים פנימיים אלימים, ביותר קשיים כלכליים ובהמשך הקונפליקט עם ישראל".²⁵⁹

כמו כן יש להסיק מסקנות מהניסיון הרב שנצבר במהלך מבצעים בינלאומיים רבים לשמירה על השלום ולשיקום מדינות כושלות – במיוחד בעקבות הטלטלה האזורית שנמשכת כבר יותר מחמש שנים. ישראל, הפלסטינים, מדינות האזור והקהילה הבינלאומית אינם יכולים להמשיך לעשות עוד מאותו הדבר. "התייחסות למגוון הרחב של הסיבות למציאות הנוכחית ברשות הפלסטינית נדרשת מאוד כדי להבטיח שהתהליך הזה [הכישלון המדינתי] ייעצר, ואולי אף ישנה כיוון".²⁶⁰ מהפלסטינים נדרשות לשם

כך אחריות, מחויבות וסבלנות. מהקהילה הבינלאומית נדרשים משאבים, ראייה מפוכחת ויצירתיות. אלה יגדילו את הסיכוי שביום שלאחר השגת הסכם עם ישראל תקום מדינה פלסטינית מתפקדת, שקטן הסיכון כי תהפוך למדינה פלסטינית כושלת שמסכנת לא רק את ישראל אלא גם את שכנותיה הערביות.

פרק שישי

המשמעויות האסטרטגיות לישראל

הטלטלה האזורית האיצה מגמות של התפוררות ושל חוסר יציבות ברוב מדינות הלאום הערביות. המגמות האלה באות לידי ביטוי, בין היתר, בגידול מואץ של הגורמים הלא־מדינתיים הפועלים באותן המדינות – בעיקר ארגוני טרור וארגוני פשיעה²⁶¹ – ובהגברת המעורבות החיצונית בענייניהן. כך, למשל, במלחמת האזרחים בסוריה מעורבות כיום במישרין או בעקיפין איראן, רוסיה, ארצות הברית, סעודיה, טורקיה ונסיכויות המפרץ. מעורבות חיצונית אינטנסיבית יש גם בעיראק, בתימן ובלוב.

התפוררותן של מדינות ערב מפחיתה את האיומים הצבאיים הקונוונציונליים על ישראל. צבא סוריה, למשל, שחוק ומותש לאחר חמש שנות לחימה רצופה – שבינתיים אין רואים את סופה – ואינו יכול לסכן כיום את ישראל. גם צבא עיראק, שבעבר היה חלק מהחזית המזרחית שממנה חששה מאוד ישראל, מותש, מוחלש ועסוק כל כולו במלחמת האזרחים הבלתי נגמרת. יתר על כן, הברית הצבאית האסטרטגית בין מצרים וירדן לבין ישראל רק הולכת ומתהדקת בשל האינטרסים האסטרטגיים המשותפים. אך התפוררותן של מדינות ערב טומנת בחובה גם איומים על ישראל: אי־יציבות – כפי שכבר הודגש והומחש – נוטה לזלוג ממדינה למדינה בצורות שונות כמו טרור, פשיעה, גלי פליטים והברחות של אמצעי לחימה מתקדמים.²⁶² התייחסות עדכנית לאיום הנשקף לישראל מהמדינות הכושלות ומהארגונים התת־מדינתיים (שהם תופעת לוואי של המדינות הכושלות) מופיעה במסמך "אסטרטגיית צה"ל" שהופץ באוגוסט 2015:

"האיומים על מדינת ישראל הם אלה: מדינות רחוקות (איראן) וקרובות (לבנון), כושלות, בתהליכי התפרקות (סוריה); ארגונים תת־מדינתיים (חזבאללה, חמאס) או ארגוני טרור ללא זיקה למדינה או לקהילה מסוימת (ג'האד עולמי, הג'האד האסלאמי הפלסטיני, דאע"ש ואחרים)."²⁶³

יש הטוענים כי המצב הזה טומן בחובו גם סיכויים לישראל – למשל לבנות יחסים עם מיעוטים שעשויים ביום מן הימים לזכות בעצמאות או בשלטון עצמי.²⁶⁴ כך, למשל, נטען כי כדאי לישראל לבחון את האפשרות לכונן קשרים עם הדרוזים בסוריה (אף

שבשלב הזה הם נוטים לשתף פעולה דווקא עם חזבאללה ועם אסד) או עם הכורדים בעיראק ובסוריה (אם כי מהלך כזה יטרפד ללא ספק את המאמצים לשקם את היחסים עם טורקיה). נכון להיום נוקטת ישראל מדיניות של אי-התערבות מוחלטת במלחמות האזרחים שמעבר לגבולותיה, אלא אם היא מעריכה שנוצר איום על אינטרסים חיוניים שלה. ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, הודה בגלוי כי ישראל פועלת מדי פעם בסוריה:

"אנחנו פועלים בסוריה מעת לעת כדי למנוע את הפיכתה של המדינה לחזית נגד ישראל. אנחנו פועלים נגד חזית טרור נוספת שאיראן מנסה לבנות בגולן וכדי למנוע העברת נשק קטלני במיוחד מסוריה ללבנון. את זה נמשיך לעשות".²⁶⁵

בפרסומים זרים נטען שמדובר בעיקר בהפצצת שיירות של נשק מתקדם שמעביר צבא סוריה לחזבאללה.²⁶⁶

המדינות הכושלות במזרח התיכון מסכנות גם את מעמדה המדיני של ישראל. הנה ההסבר לקשר בין מדינות כושלות למעמדה הבינלאומי של ישראל:

כאמור, מדינה כושלת מייצאת אי-יציבות לסביבתה הקרובה והרחוקה: טרור, פשיעה וגלי פליטים.²⁶⁷ כך, למשל, מוסלמים שהם אזרחי אירופה, ארצות הברית וקנדה מצטרפים לארגוני ג'האד קיצוניים הנלחמים בסוריה, בעיראק ובלוב. עם חזרתם לארצותיהם הם כבר טרוריסטים מיומנים וחדורי שנאה עמוקה למערב. על מסוכנותם הגדולה מעידים, למשל, הפיגועים האחרונים בבריסל ובפריז.²⁶⁸ התגברות הטרור הג'האדיסטי באירופה מדרבנת לפחות חלק ממנהיגי המדינות שם להפגין עמדה קשוחה יותר כלפי ישראל. העמדה הזאת נובעת הן מתוך רצון לפייס את הקהילות המוסלמיות ההולכות וגדלות במדינות אירופה והן בשל התפיסה – השגויה – שהסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא אחת הסיבות להידרדרות במזרח התיכון וכי הסדר ישראלי-פלסטיני יוביל לרגיעה, להקטנת לחצי ההגירה ולהפחתת הסיכונים הביטחוניים.

יתר על כן, האווירה הנוצרת באותן מדינות אירופיות מקילה על פעולתם של כל מי שעושים דה-לגיטימציה לישראל ומקדמים את החרם נגדה. טענותיה של ישראל שאין שום קשר בין הבעיה הפלסטינית לבין כשלו העמוקים של האזור נופלות לרוב על אוזניים אטומות.

מה צריכה ישראל לעשות נוכח המציאות החדשה שהתהוותה סביבה? אין ספק כי הכישלון המדיני שחוות מדינות רבות באזור הפך לאתגר אסטרטגי משמעותי בעבור ישראל.²⁶⁹ האתגר הזה מחייב את ישראל להגדיר מחדש את האינטרסים האסטרטגיים שלה אל מול כל זירה במרחב ולשכלל את ארגז הכלים העומד לרשותה לצורך פיתוח אסטרטגיות שיהיה בהן כדי לאפשר את המענה ההולם. מהלך כזה מחייב

לאתגר את הפרדיגמות הקיימות ולבחון פרדיגמות אלטרנטיביות שכוללות ראייה מרחבית אזורית, יצירת מרחבי אינטרסים משותפים עם מדינות ערביות פרגמטיות ובחינת האפשרויות לשיתופי פעולה עם גורמים לא־מדינתיים במרחב.

האתגר האסטרטגי עלול להפוך למורכב ולמסוכן עוד יותר אם הרשות הפלסטינית תהפוך למדינה כושלת. להבדיל ממדינות חלשות או כושלות במעגל השני והשלישי, מדינה פלסטינית נמצאת במעגל הראשון והמיידני – בקרבה מסוכנת מאוד למרכזי האוכלוסייה והתשתיות של ישראל.

יתר על כן, מדינה פלסטינית כושלת היא גם איום על יציבותה של ירדן. חוסר יציבות בשטחי המדינה הפלסטינית והיעדר מונופול על הפעלת הכוח בתחומה עלולים לזלוג מזרחה ולהשפיע על התנהלותה של האוכלוסייה הפלסטינית בירדן או לפחות על ההתנהלות של חלק מהאוכלוסייה הזאת (בעיקר זה המזוהה עם חמאס). יציבותה של ירדן היא נכס אסטרטגי בעבור ישראל, ולכן מדינה פלסטינית כושלת היא איום על האינטרסים האסטרטגיים שיש לישראל בממלכה ההאשמית.

רצועת עזה היא דוגמה מצוינת לפרטנציאל הנזק הטמון בקיומה של ישות כושלת לצידה של ישראל: לא זו בלבד שאחת לשנתיים־שלוש נאלצת ישראל לצאת למבצע צבאי גדול כדי לרסן את החמאס, אלא שעליה להתמודד עם חוסר היציבות שזורע חמאס בחצי האי סיני באמצעות שיתופי הפעולה שלו עם ארגוני הג'האד שם. הנזק שייגרם לישראל אם ישות עזתית תתבסס בגדה המערבית יהיה גדול לאין שיעור.²⁷⁰ לכן אם וכאשר תעמוד על הפרק הקמתה של מדינה פלסטינית, על ישראל יהיה לוודא שזו תהיה מדינה מתפקדת ואחראית. כל הסכם כזה גם חייב לכלול את פירוז הרצועה ואת שיקומה במסגרת המדינה הפלסטינית.²⁷¹

באחרונה החלו פועלים ברצועת עזה ארגונים המזוהים עם המדינה האסלאמית. אלה שואפים לאתגר את ריבונותו של החמאס על השטח, בין היתר באמצעות שיגור רקטות לעבר ישראל כדי לגרור אותה לעימות צבאי נוסף ברצועת עזה. הנחת העבודה של הארגונים האלה היא שעומות צבאי נוסף יערער עוד יותר את אחיזת החמאס ברצועת עזה ויקל עליהם להשתלט עליה. ישראל צריכה לשכלל את יכולת הפעולה והתגובה שלה ולתמרן היטב במתח שבין רצונה לנרמל את המציאות הביטחונית ולאפשר את שיקום הרצועה, בתיאום כזה או אחר עם החמאס, לבין ההכרח לשמור על יכולת ההרתעה שלה.

מבחינת ישראל, הטלטלה האזורית ותהליכי הכישלון המדינתי המתפשטים במרחב עירערו את הסדר האזורי הישן ושינו את כללי המשחק ואת מאזן הכוחות. מול ישראל כבר לא ניצבות מדינות ריבוניות בעלות אחריות מדינית, אלא זירות לא מוגדרות שבהן פועלים גורמים רבים, שאף אחד מהם אינו "כתובת" שניתן להרתיעה או להענישה או

לנהל איתה איזשהו סוג של שיח. וכשאינן את מי להרתיע, מאבדת ישראל את יכולת ההרתעה, שהיא אחד היסודות של תפיסת הביטחון הלאומי שלה.

לאחר יותר מחמש שנות טלטלה אזורית מוצאת את עצמה ישראל מוקפת בשלושה

מעגלים של מדינות ושל ישויות, הנמצאות בדרגות שונות של כישלון מדינתי:

1. המעגל המידי והקרוב ביותר הוא רצועת עזה והישות הפלסטינית.
2. המעגל השני הוא חצי האי סיני, רמת הגולן ודרום לבנון, וניתן לכלול בו גם את המדינות השכנות הקרובות: סוריה, לבנון וירדן.

3. המעגל השלישי הוא מעגל המדינות הרחוקות יותר: לוב, עיראק ותימן.

שלושת המעגלים משיקים זה לזה ומשופעים בגורמים לא־מדינתיים – רובם ארגוני טרור קיצוניים ומסוכנים הפועלים בחלק מהמקרים כרשת²⁷² – לצד גורמים מדינתיים זרים. אלה האחרונים מנצלים את הכישלון המדינתי כדי לקדם את האינטרסים שלהם ובהם גם פגיעה בישראל והחלשתה. כך, למשל, איראן הפועלת בסוריה, בלבנון, ברצועת עזה ואפילו בתימן, וכך קטר, התומכת במופגן בחמאס (ובארגוני ג'האד נוספים) וכופה עליו לנקוט קו נוקשה בשל רצונה לשפר את מעמדה ואת יוקרתה באזור. בכך היא מזינה את המיליטנטיות של החמאס ואת המשך העימות האלים.²⁷³

הגורמים הבינלאומיים הפועלים בחלק מהזירות אינם מצליחים לייצבן ולעומת זאת פוגעים בחופש הפעולה של ישראל נגד הטרור. דוגמה לגורם כזה הוא אונר"א ברצועת עזה. ב"צוק איתן" התברר שחמאס ניצל חלק ממתקני הארגון כדי לאחסן בהם אמצעי לחימה ובהם רקטות. כשישראל תקפה את המחסנים האלה ניצל זאת החמאס כדי לנהל נגדה מסע של דה־לגיטימציה.²⁷⁴ לישראל גם התברר במהלך "צוק איתן" כי אף שהיא התמודדה נגד ישות סמי־מדינתית כושלת שאינה מחויבת לשום נורמת לחימה מקובלת, התקשורת הבינלאומית שסיקרה את העימות עשתה זאת באופן שהיה מוטא, חד־צדדי ועוין כלפיה.²⁷⁵

לצד האיומים המרובים הכרוכים בחיים בשכנות למדינות כושלות, יש גם הזדמנויות חדשות – בעיקר בשל זהות אינטרסים שיש לישראל עם כמה מדינות מפתח באזור הניצבות מול איומים הדומים לאלה שבפניהם ניצבת ישראל. כמו כן עשויה ישראל לצאת נשכרת מעלייתם של גורמים לא־מדינתיים אשר מסתייגים מפני האסלאם הסוני הרדיקלי או מפני האסלאם השיעי ואשר ניתן לכונן איתם קשרים אסטרטגיים. לא מן הנמנע כי ארגון מחדש של המדינות הכושלות במרחב במסגרות פדרטיביות רופפות או לחלופין התפרקותן של חלק מהמדינות הכושלות לכמה מדינות קטנות אך קוהרנטיות יותר יפתחו בפני ישראל מרחב חדש של הזדמנויות לשיתופי פעולה ולהשתלבות במרחב. כך, למשל, יוכלו הישויות החדשות להסתייע בישראל לצורך פיתוחן והתבססותן והפיכתן לישויות מדינתיות מתפקדות.

פרק שביעי

סיכום

הטלטלה האזורית, שהחלה במזרח התיכון לפני חמש שנים, הותירה חותם של ממש על המרחב ושינתה כליל את ההיגיון שהוביל לעיצובו עד אז. המרחב הערבי לאחר חמש שנות טלטלה כלל לא דומה לזה שהכרנו טרם פריצתה. מדינות לאום ערביות רבות – ששרדו ותיפקדו במשך שנים רק משום ששלטו בהן משטרים אוטוריטריים שנשענו על ממסדים ביטחוניים ברוטליים אשר הפעילו מנגנוני דיכוי והפחדה – נמצאות בתהליכים מואצים של כישלון מדינתי. כמה מהן אף נמצאות בתהליך התפרקות, וסביר להניח כי המגמה הזאת תוביל בסופו של דבר להיעלמותן. את מקומן יתפסו ישויות מדינתיות או אחרות שיתפקדו ברמות יציבות ואחריות שונות – מה שישפיע בהכרח על היציבות באזור כולו.

זליגת הסכסוכים התוך־מדינתיים למרחבים האזוריים חושפת את שכנותיהן של המדינות החלשות והכושלות לסכנות רבות שיש בהן כדי לערער את יציבותן ואת ביטחונן. כך, למשל, ראינו כיצד ערב הסעודית נפגעה מזליגת העימותים הפנים־תימניים לתוך שטחה, כיצד מאלי שילמה מחיר כבד על זליגת מלחמת האזרחים בלוב לתחומה, כיצד טורקיה, ירדן ולבנון נאלצו לקלוט מיליוני פליטים מסוריה, וכיצד ישראל סופגת טרור מחצי האי סיני משום שמצרים איבדה את המשילות על רוב שטחו.

סוריה היא דוגמה בולטת להשפעות השליליות הנרחבות שיש למדינה כושלת על האזור כולו. המצב ההומניטרי החמור במדינה הביא לבריחה המונית של פליטים ממנה לעבר שכנותיה. 1.8 מיליון פליטים סורים נקלטו בטורקיה, 1.1 מיליון נקלטו בלבנון, וקרוב למיליון נקלטו בירדן. מצרים קלטה כ־150 אלף פליטים סורים, ועיראק – כ־250 אלף.²⁷⁶ מיליוני הפליטים הם לא רק נטל כלכלי עצום, אלא גם בעיה דמוגרפית קשה – במיוחד במדינות שבנויות על איזון עדין בין עדות וקבוצות אתניות.²⁷⁷

לצד תהליכי זליגה החוצה של עימותים פנים־מדינתיים במדינות כושלות אנו עדים להתערבות של גורמים חיצוניים בתוך המדינות הכושלות כדי להגן על האינטרסים שלהם. כך, למשל, מלחמתה של ערב הסעודית בתימן נגד החות'ים השיעים הזוכים לתמיכת איראן, ושיגור כוחות איראניים לסוריה כדי לסייע לאסד. ההתערבות החיצונית הזאת יוצרת מעגל קסמים: ככל שהיא מתעצמת, מחריף העימות הפנים־מדינתי, מה

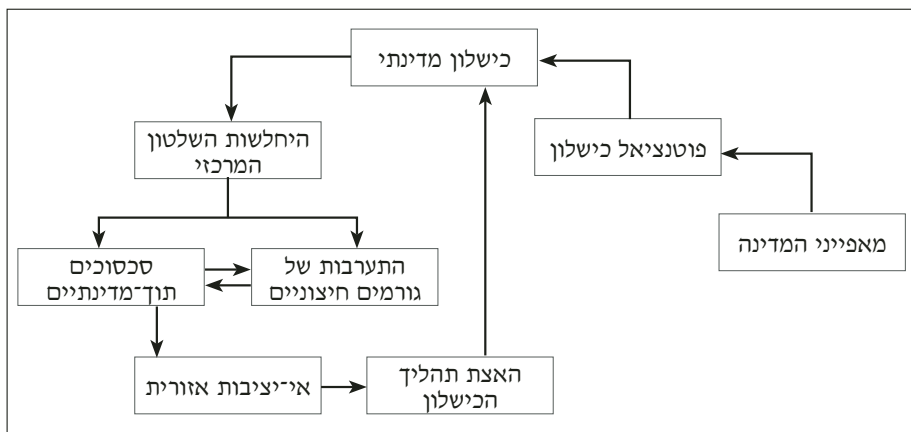
שמחליש עוד יותר את המדינה הכושלת ו"מזמין" עוד התערבות זרה וחוזר חלילה. ותוך כדי כך הופך הקונפליקט התוך-מדינתי לקונפליקט אזורי והוא אף עלול להפוך לקונפליקט בינלאומי, ולכן יש המגדירים אותו "קונפליקט צולב ומשולב".²⁷⁸

המעצמות שמתערבות לטובת אחד הצדדים בעימות תוך-מדינתי משוכנעות שמדובר ביחסי פטרון-לקוח, וכי יש להן שליטה מלאה על הלקוח, אך לעיתים מדובר בלא יותר מאשר אשליה, ואנו עדים לתסמונת "הגולם שקם על יוצרו". זה קורה כשהלקוח מתעלם מהאינטרסים של פטרונו או מהנחיותיו ויוצא לדרך עצמאית ובחלק מהמקרים אף פועל בניגוד לאינטרס מובהק של פטרונו או שאפילו פועל נגד פטרונו. כך, קרה, למשל, לערב הסעודית ולטורקיה שתמכו בדאע"ש בסוריה ובעיראק, אך איבדו את השליטה על הארגון ואף מצאו את עצמן סופגות פיגועים שלו.²⁷⁹

לפי המודל של מייקל הדסון²⁸⁰ ניתן לבחון את דרגת הכישלון המדינתי באמצעות שני משתנים: עוצמת הפרגמנטציה של הזהות הלאומית והאפקטיביות של השלטון המרכזי. אם ניישם את המודל הזה במזרח התיכון, נגיע למסקנה שסוריה, תימן, לוב, עיראק וכנראה גם הרשות הפלסטינית הן מדינות כושלות (או ישות כושלת במקרה של הרשות) בשל השילוב שבין אפקטיביות נמוכה של השלטון המרכזי לבין פרגמנטציה גבוהה של הזהות הלאומית/פוליטית. מצרים, לבנון וירדן נמצאות במצב יציב יותר, אך לכל אחת מהן סדרה של בעיות ייחודיות הממצבות אותן על ציר הכישלון המדינתי, אם כי לא מדובר במדינות כושלות.

12 מדדי CAST, שבאמצעותם ניתן לאבחן את דרגת הכישלון המדינתי,²⁸¹ מייחסים חשיבות גדולה יותר למדדים הפנימיים (כלכלה, פוליטיקה, לגיטימציה ציבורית), מאשר למדדים החיצוניים (מעורבות של גורמי חוץ), אך נראה שהכשל של המדינות במזרח התיכון נובע מהשילוב המורכב והבעייתי בין המדדים החיצוניים והפנימיים. המדינות הכושלות ואלה הנמצאות בתהליך מואץ של הידרדרות לקראת כישלון מדינתי הופכות לזירת פעולה של גורמים חיצוניים, בין אם מדינתיים כמו איראן ובין אם לא-מדינתיים כמו ארגוני הטרור והגרילה. ההתרחבות בהיקפי פעולתם של הגורמים החיצוניים מתאפשרת בשל חולשת השלטון המרכזי וההתרחבות המואצת של אזורי הספר הבלתי נשלטים באותן המדינות. בה בעת, ההתרחבות בהיקפי פעילותם של הגורמים החיצוניים מאיצה את תהליכי הכישלון המדינתי. שני התהליכים האלה, השזורים זה בזה, מובילים בסופו של דבר לערעור מואץ של היציבות האזורית, לגידול במספר הפליטים, לקריסת מערכות כלכליות ולזיקה גוברת בין טרור לפשיעה. גורמי השיקום מתעלמים לרוב מהזיקה הזאת שבין טרור לפשיעה ופוגעים בשל כך בסיכויי הצלחה שלהם.²⁸² התוצאה הטראגית של המציאות הזאת היא החרפת הפגיעה בביטחונם של מיליוני אזרחים במרחב.

תרשים 3: יחסי הגומלין בין גורמי פנים לגורמי חוץ בתהליך הידרדרותה של מדינה כושלת



תהליכי הכישלון המדינתי במרחב וקריסתן המוחלטת של חלק מהמדינות אל תוך כאוס שלטוני מובילים להתרחבות משמעותית של אזורי ספר בלתי נשלטים. האזורים האלה הופכים לחממות גידול של ארגוני טרור ושל גורמים לא-מדינתיים מסוגים שונים ול"בסיסי שיגור" של אותם הגורמים לעבר המרחב כולו. ההתפשטות מושגת באמצעות יצירת רצף טריטוריאלי או באמצעות יצירתו של מבנה רשתי ללא רציפות גיאוגרפית. דאע"ש, לדוגמה, יצר לעצמו שילוב של רצפים טריטוריאליים (למשל בסוריה ובעיראק) לצד התפשטות רשתית, ללא רצף טריטוריאלי בסיני ובלוב (באמצעות ארגונים כמו אנצאר בית אל-מקדס שבסיני אשר נשבע אמונים למדינה האסלאמית ולעומד בראשה). על חורבותיהן של המדינות הכושלות במזרח התיכון נוצרו ישויות מדיניות חדשות שמצד אחד כבר אינן ארגונים ומצד אחר אינן מדינות ואשר ניתן לכנותן גורמיים לא-מדינתיים היברידיים.²⁸³ אותם הגורמים ההיברידיים מפתחים זהות ומאפיינים על-לאומיים ופועלים בשם אידיאולוגיה אוניברסלית. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא דאע"ש ורעיון הח'ליפות האסלאמית. אך גם חזבאללה, חמאס והאחים המוסלמים פועלים בשם אידיאולוגיה שהיא על-לאומית. כל הארגונים האלה כופרים במודל של מדינות הלאום הערביות ולא מכירים בגבולות. הם מערערים על הסדר האזורי והעולמי, ומטרתם הפוליטית היא לשנות מהיסוד את המצב הקיים ולהמירו בח'ליפות אסלאמית בכל המרחב ובהמשך אף מעבר לו. הם מפעילים אלימות רבה כדי לזרוע אימה בקרב יריביהם ונעזרים באסטרטגיה תקשורתית יעילה הנשענת על שימוש נרחב ברשתות החברתיות.

עם זאת יש לשים לב כי למרות האידיאולוגיה האוניברסלית שלהם מדובר בארגונים שבשלב הזה לפחות הם "צמודי טריטוריה". דאע"ש בסוריה ובעיראק, חמאס ברצועת

עזה וחזבאללה בדרום לבנון ובבקעת הלבנון שולטים על שטחים נרחבים ועל אוכלוסייה גדולה וצרכים לדאוג לצורכי היום-יום שלה.

לקהילה הבינלאומית יש יכולת מוגבלת בלבד להתערב במדינות הכושלות, לדכא את הכוחות החתרניים והאלימים שפועלים בהן ולסייע לייצוב המערכת המדינית והאזורית. המגבלות נובעות מהיעדר רצון פוליטי במדינות החזקות להתערב באזורי העימות, מהחולשה התפיסתית והאופרטיבית של מבצעים לשמירת שלום ולבניית מדינה ומההבנה שיש תוחלת מוגבלת להתערבות באזורים כאלה. על אלה יש להוסיף את הבעייתיות הנובעת כתוצאה מתחרות בין ארגוני סיוע לסוגיהם ומקשיי תיאום בין אותם הארגונים לבין כוחות משימה שונים שפועלים בזירות העימות – מה שמפחית עוד יותר את סיכויי ההצלחה ובמקרים רבים אף מוביל להחמרה ולהסלמה.²⁸⁴

חוסר העניין של הקהילה הבינלאומית בשיקום מדינות כושלות נובע גם מהניסיון – השלילי ברובו – שהצטבר במהלך השנים בפעולות שיקום כאלה. הפעולות האלה הן תמיד יקרות מאוד ולרוב גם כרוכות בלחימה קשה ובאבדות שהן בלתי נסבלות בעיני דעת הקהל במדינות המערב. זו אינה מוכנה להשלים עם פעולות טרור נגד כוחות צבא שבאו להציל חיים ולסייע – כפי שהיה בסומליה ב-1993. משמעות הדברים האלה היא שהכאוס במזרח התיכון צפוי להימשך עוד שנים רבות ושלמדינות היציבות באזור – כמו ישראל – צפויים עוד מבחנים רבים וקשים.

האתגרים שנמנו לעיל הם חלק מהסביבה האסטרטגית שבה צריכה ישראל לפעול כדי להגן על האינטרסים החיוניים שלה. ישראל היא מדינת סטטוס-קוו מובהקת המבקשת למנוע שינויים מערערי יציבות ולמזער איומים. מפת האיומים המופנים כלפי ישראל השתנתה בעקבות הטלטלה האזורית. עוד לפני הטלטלה התמודדה ישראל עם גופים ריבוניים למחצה והתקשתה לקיים מולם הרתעה יעילה או להשיג הכרעה – במובנה הקלאסי – במקרה של עימות צבאי. בעקבות הטלטלה עלול לגדול מספר היריבים הלא-מדינתיים שיתעמתו עם ישראל, ועליה לגבש לעצמה תורת ביטחון חדשה שתיתן מענה לסוג האיומים הזה.

למרות השינויים הגיאואסטרטגיים שחווה המרחב בעקבות הטלטלה האזורית מוקדם עדיין להספיד כליל את מדינות הלאום. מדינות לאום שהן כיום איתנות יחסית, כמו מצרים, יוסיפו להתקיים – קרוב לוודאי – במתכונת המוכרת לנו, ואף אפשר שיקומו מדינות לאום חדשות ויציבות כמו מדינה כורדית. אפילו את סוריה ואת עיראק מוקדם עדיין להספיד, שכן ייתכן שהמעצמות יצליחו לכפות הסדרים שונים שישמרו את המסגרות הקיימות. לעומת זאת קלושים הסיכויים שסוריה ועיראק יצליחו לחזור למה שהיו בעבר – בעיקר משום שלא היה באמת לאום עיראקי או לאום סורי. הסיכוי היחיד שלהן לשרוד הוא במתכונת של פדרציות רופפות, שבהן יש למיעוטים אתניים ודתיים אוטונומיה נרחבת. זה עובד היטב בבוסניה, אך כדי להשליט מודל

כזה במזרח התיכון צריך שני תנאים שכרגע נראים רחוקים מאוד: צריך התערבות מסיבית של המעצמות וצריך לחסל את המדינה האסלאמית.

וישנה אופציה נוספת: התגבשותן של מדינות רבות – על בסיס אתני ודתי – על חורבות המדינות הכושלות של היום. אלה יהיו מדינות קטנות יחסית, אך הרבה יותר קוהרנטיות וציבות. כך, למשל, עשויה עיראק להתפצל לשלוש מדינות – שיעית, סונית וכורדית – ובאופן דומה עשויה סוריה להתפצל למדינה עלוית, למדינה סונית ולמדינה כורדית.

תוצאות הטלטלה האזורית אומנם מציבות בפני ישראל איומים חדשים ומורכבים, אך גם הזדמנויות אסטרטגיות – כמו האפשרות לרקום שיתופי פעולה עם מדינות ערביות פרגמטיות המתמודדות עם אותם האיומים כמו ישראל: ארגוני הג'האד ואיראן. כמו כן יש לישראל הזדמנות לשיתופי פעולה עם גורמים לא־מדינתיים שאינם מזוהים עם המחנה העוין אותה ומפגינים משילות ואחריות מדינתית, כמו הכורדים.

כמו כן אסור לשכוח את רווחיה הגלויים לעין של ישראל מהמצב הנוכחי: צבאות סוריה ועיראק חדלו לסכן אותה, חזבאללה מרותק לחזית הסורית ונשחק שם ללא הרף. הוא אומנם צובר ניסיון קרבי חשוב, אך המחיר שהוא משלם על כך כבד מאוד. עד סוף 2015 נהרגו בסוריה בין 1,300 ל־1,500 לוחמי חזבאללה, ונפצעו כ־5,000. במילים אחרות: יותר משליש מכוחו של הארגון נפגע בלחימה בסוריה.²⁸⁵

גם המאזן של ישראל מול איראן אינו חד־משמעי. מצד אחד הטלטלה איפשרה לאיראן להפגין מעורבות רבה במספר רב של זירות ולהתקרב מאוד לגבול עם ישראל ברמת הגולן, אך מהצד האחר היא מותחת את משאביה ומחלישה את כוחה. מדובר במחיר כבד גם אם מביאים בחשבון את הרווחים הגדולים שהיא אמורה לגרוף בעקבות החתימה על הסכם הגרעין.

התערערות הסדר האזורי וההשלכות הגיאוגרפיות הנובעות מכך מחייבות את ישראל, את המדינות הערביות הפרגמטיות ואת הקהילה הבינלאומית למשנה זהירות בכל הנוגע לתהליך הקמתה של מדינה פלסטינית. יש לוודא שהתהליך יהיה אחראי, מבוקר וזהיר פן תהפוך המדינה הפלסטינית מיד עם הקמתה למדינה כושלת נוספת במרחב.

מדינה פלסטינית כושלת היא סכנה של ממש ליציבות הביטחונית באזור – בראש ובראשונה לישראל, אך גם לירדן ולמצרים. יש אפוא אינטרס משותף לישראל ולמדינות הערביות הפרגמטיות, ונדמה כי בשלה העת ליוזמה ישראלית לחידוש התהליך המדיני על בסיס הרעיון של תהליך אחראי לבניית מדינה פלסטינית עצמאית. בתהליך כזה יהיה צורך להביא בחשבון את החולשות המובנות של הישות הפלסטינית המפוצלת והחלשה הקיימת היום. אך לצד זאת יש לזכור שלהמשך הסטטוס קוו עלולות להיות

השלכות קשות על הסכמי השלום הקיימים ועל ההיתכנות להשיג הסדרים מדיניים נוספים עם שכנינו.

היחלשותן של מצרים ושל ירדן בגין השילוב שבין מערכת כלכלית קורסת, מצוקת פליטים (בירדן) וההחמרה באיום של דאע"ש ושל הג'האד הרדיקלי עלולה להוביל לקריסת המערכת המדינית בשתי המדינות החשובות האלה ולקרבת את האיום לישראל. אלא שבתרחיש כזה כבר לא מדובר רק באיום של טרור ג'האדיסטי, אלא באיום מורכב וגדול הרבה יותר הכולל גורמים פוליטיים אלטרנטיביים לגורמי הכוח האחראים הפועלים כיום – גורמים שירתמו יכולות צבאיות מדינתיות לאיום על ישראל. בכל מקרה על ישראל להמשיך לשכלל את היכולות המודיעיניות שלה כדי לעקוב אחר המגמות המתעצבות ולנתח אותן. לשם כך יש לפתח יכולות נוספות לאיסוף מידע חברתי, כלכלי, פוליטי ותרבותי שיאפשרו חיזוי והערכה של המגמות במרחב המרחב הערבי נמצא באחת משעותיו הקשות ביותר. עד כה כמעט בכל המדינות שבהן הוחלף המשטר נוצרה אי־יציבות ברמה כזו או אחרת. "החדשות הטובות הן", כתב מאמון פנדי ביומון אל־שרק אל־אוסט, "שאם ישראל רוצה להשיג עסקה גדולה עם הערבים, עכשיו הזמן לעשות זאת... מדינות ערב נמצאות כעת במצב הפוליטי הגרוע ביותר זה מן רב, ובשל התפוכות הפוליטיות הפנימיות שבהן הן מוכנות עתה לחתום על עסקה מקיפה עם ישראל"²⁸⁶.

אך האם יוכלו המדינות הערביות המוחלשות להשיג לגיטימציה מדעת הקהל שלהן להסדר כזה שיהיה יותר מאשר חתימה סתמית על הקרח? לגמרי לא ברור.

נספח מדת CAST

בטבלה שלהלן נבקש להציג את הקריטריונים המרכיבים את מדד CAST, הגדרתם ואופן סילומם/מדידתם:

הקריטריון	הגדרה	זרגות
1 לחץ דמוגרפי	מחסור במזון, בגישה למים ולמשאבים חיוניים. יש צורך בעזרה הומניטרית מגורמים חיצוניים. סכסוכי גבולות, הגבלת חופש התנועה בתוך המדינה ואל מחוצה לה. צפיפות האוכלוסייה גדולה. יש אסונות טבע ומגפות. הגבלת חופש דת ושליטה של גורמים שליליים על אתרים היסטוריים ודתיים.	0 - אין כלל לחץ דמוגרפי בשום אזור. 10 - אובדן חיים, פציעות וסכנת חיים בחלקים גדולים של המדינה או בכולה.
2 פליטים ועקורים	הפיכת חלק גדול מהאוכלוסייה לפליטים ועקירת אוכלוסייה ממוקום יישובה בגלל אסונות שהם מעשי ידי אדם או בגלל אסונות טבע: מלחמות אזרחים, השתלטות גורמים עוינים וקיצוניים, מחסור במזון ובמים, תנאים סניטריים ירודים. ההתייחסות היא גם לפליטים שעוזבים את המדינה וגם לפליטים ממדינות אחרות הנכנסים אליה.	0 - אין כלל פליטים ועקורים. 10 - מיליוני פליטים עוזבים את המדינה או נכנסים אליה. מיליונים נעקרו מבתייהם והפכו לחסרי כול. אסונות טבע ומגפות.
3 קבוצות התנגדות	קהילות ממורמרות המקדשות את ההיסטוריה ואת הנוסטלגיה ומתנגדות לשלטון. קבוצות שמדוכאות על ידי השלטון. הדרה פוליטית וחוקתית של קבוצות שלמות באוכלוסייה: מניעת אוטונומיה, הגדרה עצמית ועצמאות פוליטית.	0 - אין ומעולם לא היו קבוצות התנגדות. 10 - ארגוני התנגדות דומיננטיים שהתאגדו כתוצאה מאפליה חוקתית והדרה פוליטית. הקבוצות האלה נוקטות אלימות או שהשלטון נוקט נגדן אלימות. סכסוכים אתניים ורצח עם במקרים הקיצוניים.

דרגות	הגדרה	הקריטריון	
0 - המדינה מושכת מוחות ממדינות אחרות. למעשה המדינה "מרוויחה מוחות". 10 - אינטלקטואלים, בעלי מקצועות חופשיים ומעמד בינוני לא קיימים במדינה בעקבות "הבריחה הגדולה".	בריחת מוחות כתוצאה מסתימת פיות של הממשל. מתנגדי משטר ואינטלקטואלים נרדפים. הגירה וולנטרית אל מחוץ למדינה של המעמד הבינוני ושל בעלי מקצועות חופשיים. גידול של קהילות גולות בעקבות רדיפות פוליטיות.	הגירת אינטלקטואלים ובעלי מקצועות חופשיים	4
0 - אין התפתחות של כלכלה בלתי שוויונית. 10 - חוסר הצדק הכלכלי כל כך גדול עד שנוצרות קבוצות התנגדות אלימות.	אי־שוויון בגישה למשאבים ולהשכלה. חוסר יכולת לטפס בהיררכיה הכלכלית. חוסר צדק כלכלי. חברה של קסטות ושל מעמדות המבוססות על רכוש ועל רמת ההשכלה.	התפתחות כלכלה בלתי שוויונית	5
0 - הכלכלה הייתה מאז ומתמיד יציבה וחזקה בכל הרמות. 10 - שקיעת הכלכלה חדה, רמת האינפלציה גבוהה ויש החמרה בכל תחומי החיים.	שקיעה כלכלית של החברה כולה. התפשטות עוני, אינפלציה, מחסור בסחורות ועלייה במחירן, אובדן רכוש והשקעות זרות. עלייה בתמותה בעקבות הגידול בעוני. בריחת הון והתפשטות פשע וסחר בסמים ובבני אדם. עלייה בשחיתות ובניצול.	שקיעה כלכלית	6
0 - אין שחיתות שלטונית, יש מנגנונים ששומרים על טוהר המידות ומפקחים על השלטון. הלגיטימציה של השלטון אינה מוטלת בספק. 10 - השלטון מושחת בכל ממדיו. השחיתות מצויה בכל מקום. קיימות קבוצות אלימות המתנגדות לשלטון.	שחיתות פוליטית. שליטה של אליטות. האליטה השולטת חסינה מפני ביקורת העיתונות ומפני חקירות פליליות. אובדן האמון של הציבור בהנהגה ובמוסדות השלטון. אי־יכולת של המדינה לנהל את ענייניה ולגבות מיסים. עלייה בקבוצות חמושות ובפשיעה - מאפיות וארגונים הקשורים לאליטה השלטת.	לגיטימיות המדינה	7
0 - שירותים ציבוריים מספקים וניתנים באופן שווה באזורים עירוניים ובאזורים כפריים. 10 - שירותים ציבוריים לא קיימים כלל - לא באזורים העירוניים ולא באזורים הכפריים.	היעדר שירותים בסיסיים, אין הגנה על האזרחים מפני טרור ואלימות, אין שירותים חיוניים כמו בריאות, חינוך, סניטציה ותחבורה ציבורית. משאבי המדינה משרתים רק את האליטות השולטות.	שירותים ציבוריים	8

דרגות	הגדרה	הקריטריון	
<p>0 - אין הפרה של זכויות אדם. מערכת המשפט אובייקטיבית ומגינה על הזכויות. יש חברה אזרחית מתפקדת, התקשורת חופשית.</p> <p>10 - זכויות אדם מופרות בתכיפות ובסיסטמיות בכל התחומים. אין חברה אזרחית ואין תקשורת חופשית.</p>	<p>דיקטטורה או שלטון צבאי. אלימות פוליטית נגד מתנגדים ונגד אזרחים חפים מפשע. יש אסירים פוליטיים. ניצול לרעה של כוח ושל פריבילגיות על ידי השלטון ועל ידי מקורביו. השתקת העיתונות וקולות של ביקורת, דיכוי מתנגדים. פוליטיזציה של מערכת המשפט. ניצול אמצעים צבאיים למטרות פוליטיות.</p>	<p>זכויות אדם ושלטון החוק</p>	9
<p>0 - יש מעט או שאין כלל גופים ביטחוניים. המשטר לא משתמש כלל באלימות כדי לשמור על הסדר ועל החוק.</p> <p>10 - למשטר אין מונופול על הפעלת הכוח, וגופים שונים לוקחים את החוק לידיהם. קיימים ארגונים שנאמנים למנהיג אחד ונוקטים אלימות מטעמו. נוצר מצב של "מדינה בתוך מדינה" או של "צבא בתוך צבא".</p>	<p>קבוצה או ארגון של לוחמים שנאמנים להנהגה - בדרך כלל למנהיג אחד. התעמרות באזרחים שאינם מתומכי המשטר או שלא משתייכים לאותה הקבוצה. שירות חשאי שמשליט טרור ופחד. הימצאות של כוחות גרילה שבמקרים מסוימים מתנגדים למשטר המרכזי ומאתגרים את המונופול של השלטון על הפעלת כוח.</p>	<p>מנגנוני הביטחון</p>	10
<p>0 - אין אפליה או הדרה מטעם ההנהגה הפוליטית.</p> <p>10 - אין מנהיג שמקובל על הרוב או שמייצג את הרוב. מנהיגים מחולקים לסיעות. השלטון הוא דיקטטורי והושג בכוח ובהשתלטות. אין לגיטימציה לשלטון, והוא פועל מטעם עצמו ולמען עצמו.</p>	<p>שליטה של אליטות על רקע לאומני, דתי, אתני, גזעי, שבטי. שימוש ברטוריקה לאומנית וגזענית. טיהור אתני. היעדר ייצוג לכלל האוכלוסייה, נישול אזרחים מרכושם ומאדמתם. חלוקת עושר בלתי שוויונית וניצול לרעה של משאבי המדינה.</p>	<p>סיעות של אליטות</p>	11

דרגות	הגדרה	הקריטריון	
<p>0 - לגורמים חיצוניים אין כלל השפעה על המדינה בשום תחום, אפילו לא עזרה כלכלית.</p> <p>10 - גורם חיצוני ממלא את כל תפקידי המשטר או כמעט את כולם. יש במדינה כוח או"ם או כוח בינלאומי קבוע.</p>	<p>יש מעורבות של האו"ם או של גורמי צבא ממדינות אחרות בעימותים ובעניינים לאומיים.</p> <p>יש מעורבות חיצונית בכלכלת המדינה.</p> <p>התערבות הומניטרית: גורמים חיצוניים מספקים לאוכלוסייה המקומית צרכים בסיסיים.</p> <p>תמיכה בכלכלה באמצעות סיוע כלכלי או מתן הלוואות.</p> <p>סיוע מבחוץ לגורמים המתנגדים לממשל.</p> <p>האזרחים הופכים לתלויים בתמיכה החיצונית.</p> <p>התקפות של מדינות אחרות בגבולות. כוחות חיצוניים מכשירים את גורמי הביטחון. במדינה פועלים כוחות לשמירת שלום.</p>	<p>התערבות חיצונית</p>	<p>12</p>

הערות

פרק ראשון

1. יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק, "כישלון מדינתי והשלכותיו על הסביבה האסטרטגית של ישראל", **עדכון אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 2, אוגוסט 2010, עמ' 1, <https://goo.gl/ucbSY4>
2. Jennifer G. Cooke and Richard Dowine, "Rethinking Engagement in Fragile States, A Report of the CSIS Africa Program," *Center for Strategic & International Studies*, July 2015, p. 1, <https://goo.gl/L6a4Na>
3. גוז'נסקי וקוליק, **שם**. ההגדרה של ריצ'רד גיזלקוויסט למדינה הקורסת היא "דרגת החומרה הגבוהה ביותר של כישלון מדינתי". ראו: Rachel M. Gisselquist, "Varieties of fragility: implications for aid," *Third World Quarterly*, Vol. 36, No. 7, July 2015, p. 1271, <https://goo.gl/36QiEY>
4. Adam Roberts, *Fragile States: A Concept with a History - Rethinking State Fragility*, The British Academy, London 2015, p. 28, <https://goo.gl/kTDO7J>
5. David Reilly, להרחבה בסוגיית הגדרתן של מדינות על בסיס תהליך של כישלון מדינתי, ראו: "The Two-Level Game of Failing States: Internal and External Sources of State Failure," *Journal of Conflict Studies*, Vol. 28, p.17, 2008, pp. 17-32, <http://goo.gl/qRZDpL>
6. Charles T. Call, "The Fallacy of the 'Failed State'," *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 8, 2008, pp. 1491-1507, <https://goo.gl/nUfGCt>
7. וכך נכתב בסעיף 143 של "הפסגה העולמית" של האו"ם שכותרתו היא "ביטחון אנושי": "אנחנו מדגישים את זכותם של כל האנשים לחיות בחירות ובכבוד, משוחררים מכבלי העוני והייאוש. אנחנו מכירים בכך שכל האנשים, ובמיוחד אנשים פגיעים, זכאים להיות משוחררים מפחד וממחסור, וחיבת להיות להם הזדמנות שווה ליהנות מכל זכויותיהם ולפתח את הפוטנציאל האנושי שלהם במלואו", <https://goo.gl/HPftjs>
8. צ'רלס קול, **שם**, עמ' 1492.
9. Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London, Profile Books, 2005, pp. 1-3.
10. David Reilly, "The Growing Importance of the Failing State: Sovereignty, Security, and the Return of Power," *Journal of Conflict Studies*, Vol. 23, Spring 2004, <https://goo.gl/BcdJSA>
11. William, I. Zartman, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Colorado, Lynne Rienner, 1995, pp. 1-11.
12. Michael Hudson, *Arab Politics: The Search for Legitimacy*, New Haven, CT, Yale University Press, 1977, p. 391.
13. המדינות ששמן מודגש הן תוספת של המחברים למטריצה של הדסון.
14. *The Annual Fragile States Index*, The Fund for Peace, 2014, <https://goo.gl/gMIY5J>
15. Francis Fukuyama, *State Building*, pp. 9-15.
16. גוז'נסקי וקוליק, "כישלון מדינתי והשלכותיו על הסביבה האסטרטגית של ישראל", <https://goo.gl/ucbSY4>

17. שלמה אבינרי, "אוקראינה כמשל", **הארץ**, 2 מארס 2014, <https://goo.gl/mtSPpj>, שלמה אבינרי, "אוקראינה – האדם החולה של אירופה", **הארץ**, 30 מאי 2014, <https://goo.gl/z9zfRw>
18. Benjamin Miller, "When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace," *The International Studies Review*, Vol. 7, No. 2, June 2005, pp. 229-267, <https://goo.gl/wNzOG0>
19. זהו טיעון משלים לטיעון שמעלה זרטמן בנוגע להשלכות ולהשפעות המרחביות שיש למדינות כושלות ושהוצג בחלק מוקדם יותר של הסקירה הזאת.
20. "Peace Operation and State-building International Initiatives and Local Perspectives and Responses," International Conference, October 31st-November 2nd 2010, Tel-Aviv University
21. Roland Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflicts*, NY, Cambridge University Press, 2004.
22. *The Fund for Peace CAST Conflict Assessment Guide*, CAST Conflict Assessment Manual, <https://goo.gl/BJpiyJ>
23. Zartman, *Collapsed States*, pp. 10-11.
24. Bendetta Berti, "Syrian Refugees and Regional Security," *SADA Middle East Analysis*, February 5, 2015, <https://goo.gl/mxfHiC>
 בין היתר כותבת ברטי: "מתחילת המלחמה בסוריה ניהלה הקהילה הבינלאומית שני דיונים נפרדים: הראשון היה דיון ביטחוני-אסטרטגי שהתמקד באופן שבו מונעים... את ערעור היציבות באזור... הדיון השני היה בנוגע לדרך הטובה ביותר לסייע לתושבי סוריה ולהתמודד עם האסון ההומניטרי החמור ביותר מאז תום המלחמה הקרה... להשלכות ההומניטריות יש כמובן גם השלכות אסטרטגיות על היציבות האזורית ועל יכולתן של שכנותיה של סוריה להיות שותפות יעילות נגד המדינה האסלאמית".
25. Reilly, "The Two-Level Game of Failing States," <https://goo.gl/qRZdPL>
26. Robert I Rotberg, "Failed States in a World of Terror," *Foreign Affairs*, July-August, 2002, <https://goo.gl/XfYGd9>
27. בנדטה ברטי, "משבר הפליטים בסוריה: השלכות על הביטחון האישי והאזורי", **עדכון אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 4, ינואר 2015, עמ' 37-45, <https://goo.gl/kIxu0O>
28. פול ריבלין, "האסון ההומניטרי בסוריה ועיראק", **אקטצאדי – כלכלת המזרח התיכון**, כרך 5, גיליון 1, ינואר 2015, <https://goo.gl/tFtlxr>
29. Reilly, "The Two-Level Game of Failing States," p. 17, <https://goo.gl/qRZdPL>
30. *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002, <https://goo.gl/yDDqEQ>
31. כרמית ולנסקי, "המושג והנמשל: המרכיבים האזרחיים בהתבססות המדינה האסלאמית", **שוטי – ביטחון לאומי בגובה העיניים**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 28 ביוני 2015, <https://goo.gl/9Caabr>
32. אהוד יערי, "ברית חמאס־דאע"ש: אספקת נשק והדרכה", חדשות ערוץ 2, 22 ביולי 2015, <https://goo.gl/YH0A4F>; יוחאי עופר ואריאל כהנא, "מתאם הפעולות בשטחים: יש לנו הוכחות כי חמאס תומך בדעא"ש בסניי", [nrg](https://goo.gl/gBkhMi), 2 ביולי 2015, <https://goo.gl/gBkhMi>
33. Alia Brahim, "Chapter One: The Changing Character of Conflict - The Evolution of Global Jihadism," *Armed Conflict Survey*, International Institute for Strategic Studies (IISS), London, 2015, pp. 24-30, <https://goo.gl/bxF7Ge>
34. גוֹיִנְסְקִי וקוֹלִיק, "כישלון מדינתי והשלכותיו על הסביבה האסטרטגית של ישראל", <https://goo.gl/ucbSY4>
35. Yoel Guzansky and Benedetta Berti, "The Arab Awakening and the 'Cascade' of Failing States: Dealing with Post-Revolutionary Stabilization Challenges," *Harvard Journal of Middle Eastern Politics and Policy*, Vol. 2, spring 2013, pp. 35-51, <https://goo.gl/pRpek0>

- Berti, "Syrian Refugees and Regional Security," <https://goo.gl/mxfHiC> .36
- Wolfgang Mühlberger, *The State of Arab Statehood - Reflections on Failure, Resilience and Collapse*, EuroMeSCo, September 2015, p. 9, <https://goo.gl/gkiQPG> .37
- Clare Castillejo, *Fragile States: An Urgent Challenge for EU Foreign Policy*, FRIDE, A European Think Tank for Global Action, 2015, pp. 1-4, <https://goo.gl/khtxxq> .38
- Michelle Nicholas, "Exclusive: Iraq tells U.N. that 'terrorist groups' seized nuclear materials," *Reuters*, July 9, 2014, <https://goo.gl/hwH6jr> .39
- "Radioactive material said stolen from Egyptian plant," *Reuters*, January 19, 2012, <https://goo.gl/DRVyJA> .40
- James Fearon and David Laitin, "Ethnicity, Insurgency and Civil war," *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, 2003, p. 75, <https://goo.gl/fLxUYa> .41
- John Rapley, "The New Middle Ages," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 3, May/June 2006, pp. 95-103, <https://goo.gl/3ygJ61> .42
- Gustaaf Geeraerts and Anne Mellentin, *Analyzing Non-State Actors in World Politics: A Conceptual Approach*, Centrum voor Polemologie, 1994. .43
- Dan Miodownik, Oren Barak, Maayan Mor and Omer Yair, "Introduction," in Dan Miodownik and Oren Barak, *Nonstate Actors in Intrastate Conflicts*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, pp. 2-3. .44
- אימאן רג'ב, "השחקנים החדשים: הסוגים והתפקידים של השחקנים שאינם מדינות בשלבי המעבר (בערבית)," **אל-סיאסה אל-דוליה**, 1 באפריל 2013. .45
- Klejda Mulaj, *Violent non State Actors in World Politics*, London, Columbia University Press, 2010, pp. 3-4. .46
- כרמית ולנסי, **ערעור הגבולות הלא-מדינתיים: הופעתם של גורמים היברידיים אלימים – המקרה של חזבאללה, חמאס וה-FARC**, עבודת דוקטורט, אוניברסיטת תל-אביב, הפקולטה למדעי החברה, 2015, עמ' 41. .47
- Nonstate Actors: Impact on International Relations and Implications for the United States*, report was prepared under the auspices of the National Intelligence Officer for Economics and Global Issues, National Intelligence Council, August 27, 2007, <https://goo.gl/3PLzXi> .48
- אימאן רג'ב, "השחקנים החדשים: הסוגים והתפקידים של השחקנים שאינם מדינות במהפכות הערביות (בערבית)," **אל-סיאסה אל-דוליה**, יולי 2011, <https://goo.gl/qsTOXw> .49
- Shamima Ahmed and David M. Potter, *NGOs in International Politics*, Kumarian Press Book, 2006, pp. 62-67. .50
- שם**, עמ' 14-15, 67-70, 242-243. .51
- Walter Kemp, "Chapter One, Part III, Crime and Conflict," *Armed Conflict Survey*, International Institute for Strategic Studies (IISS), London, 2015, p. 39, <https://goo.gl/mEVg1S> .52
- Castillejo, *Fragile States*, pp. 2-3, <https://goo.gl/khtxxq> .53
- שם**, עמ' 23-24. .54
- Max Boot, "Chapter One, Part I, Countering Hybrid Warfare," *Armed Conflict Survey*, International Institute for Strategic Studies (IISS), London, 2015, pp. 11-19, <https://goo.gl/2C0Ld6> .55
- Zartman, *Collapsed States*, pp. 7-9. .56
- ולנסי, "המושל והנמשל," <https://goo.gl/9Caabr> .57
- גוד'נסקי וקוליק, "כישלון מדינתי והשלכותיו על הסביבה האסטרטגית של ישראל," <https://goo.gl/ucbSY4> .58
- Benjamin Miller, "A presentation given in Peace Operation and State-building International .59

- Initiatives and Local Perspectives and Responses,” International Conference, October 31st-
 November 2nd 2010, Tel-Aviv University.
- Mathew J. Burrows, “Middle East 2020: Shaped by or Shaper of Global Trends?” *Atlantic* .60
Council, Washington, August 2014, p. 6, <https://goo.gl/FmLQja>
- Kenneth Pollack and Barbara Walter, “Escaping the Civil War Trap in the Middle East,” .61
The Washington Quarterly, Issue 38, No. 2, Summer 2015, pp. 43-44, <https://goo.gl/f5jYp5>
- Reilly, “The Growing Importance of the Failing State,” <https://goo.gl/BcdJSA>. For further .62
 details see: Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 1995, p. xiii.
- Bridget L. Coggins, “Does State Failure Cause Terrorism? An Empirical Analysis 1999-2008,” .63
Journal of Conflict Resolution, Vol. 58, Issue 2, March 2014, <https://goo.gl/cjVrHb>
- Reilly, “The Growing Importance of the Failing State,” <https://goo.gl/BcdJSA> .64
- Bradford D. Groff, Robert S. Baron and Danny L. Moore, “Distraction, attentional conflict, .65
 and driveline behavior,” *Journal of Experimental Social Psychology*, volume 19, issue 4,
 July 1983, pp. 359-380, <https://goo.gl/RMBcZS>
- ריילי, שם. .66
- שם. .67
- Miller, “When and How Regions Become Peaceful,” <https://goo.gl/wNzOG0> .68
- Guzansky and Berti, “The Arab Awakening and the ‘Cascade’ of Failing States,” [https://](https://goo.gl/pRpek0) .69
goo.gl/pRpek0

פרק שני

- David A. Hoogenboom, Stephanie Vieille, “Rebuilding Social Fabric in Failed States: .70
 Examining Transitional Justice in Bosnia,” *Human Rights Review*, June 2010, Volume 11,
 Issue 2, pp. 183-198, <https://goo.gl/eB1cZB>
- לסקירה מקיפה בעניין הזה ראו: אבי בקר, “כוחות האו”ם לשמירת שלום: דיפלומטיה מונעת .71
 ומגבולותיה,” **צבא ואסטרטגיה**, כרך 6, גיליון 2, אוגוסט 2014, עמ’ 3-17, <https://goo.gl/ssq9Us>
- Cooke and Dowine, “Rethinking Engagement in Fragile States,” p. 14, <https://goo.gl/L6a4Na> .72
- Ellen Knickmeyer, “Spy Chief Distances Saudis From U.S.,” *Wall Street Journal*, 21 October, .73
 2013, <https://goo.gl/0aP9GH>
- Eric Trager and Eitan Sayag, “Resumption of U.S.-Egypt Strategic Dialogue,” *Policywatch* .74
 2457, The Washington Institute, 31, July 2015, <https://goo.gl/h88C2o>
- Rotberg, “Failed States in a World of Terror,” <https://goo.gl/XfYGD9> .75
- Cooke and Dowine, “Rethinking Engagement in Fragile States,” p. 4, <https://goo.gl/L6a4Na> .76
- שם. .77
- שם. .78
- שם, עמ’ 1-2 .79
- Emma Sky, “Who Lost Iraq? And How to Get It Back,” *Foreign Affairs*, June 24, 2014, .80
<https://goo.gl/dVTJKL>
- מרדכי קידר, “אמריקה תצא, הטרור ייכנס,” **מראה – מגזין בענייני מדינה, חברה ותרבות**, .81
 גיליון 233, 22 בפברואר 2013, <https://goo.gl/wicLxE>
- להרחבה בסוגיית ה-R2P, ראו באתר האו”ם: <https://goo.gl/PgnHHT> .82
- לורנה אטיאס לבובסקי, “תופעת ‘המדינות הכושלות’ מהווה קרקע פורייה לצמיחת ופעילות ארגוני .83

- טרור ומשפיעה גם על מדינות אחרות בעולם", **אקטואלי – להבין מה קורה פה**, 30 באוקטובר
<https://goo.gl/ciYaX4>, 2012 .84
- Zartman, *Collapsed States*, pp. 268-269. .84
- שם**, עמ' 270-271. .85
- Gisselquist, "Varieties of fragility," p.1274, <https://goo.gl/36QiEY>. .86
- לינדה פולמן, **תעשיית החמלה – מאחורי הקלעים של הסיוע ההומניטרי**, הוצאת שלם,
 ירושלים, 2012 (תרגומו של מנשה ארבל לספרה של פולמן שיצא לאור באנגלית ב-2010 בהוצאת
 Metropolitan Books), עמ' 46. .87
- שם**, עמ' 34. .88
- שם**, עמ' 37. .89
- שם**, עמ' 43. .90
- Steven, J. Rosen. "Why State Dept. Defends UNRWA's Artificial 'Refugee' Designations," .91
 Gatestone Institute International Policy Council, September 30, 2014, <https://goo.gl/F0drmF>
- פולמן, **תעשיית החמלה**, עמ' 69. .92
- שם**, עמ' 107. .93
- שם**, עמ' 143. .94
- Call, "The Fallacy of the 'Failed State'," p. 1494-1500, <https://goo.gl/nUfGCt>. .95
- Roberts, *Fragile States: A Concept with a History*, p. 26, <https://goo.gl/kTDO7J>. .96
- Kemp, "Armed Conflict Survey - Chapter One," in *The Changing Character of Conflict -*
Crime and Conflict, pp. 40-42, <https://goo.gl/mEVg1S>. .97
- Miller, "When and How Regions Become Peaceful," pp. 229-267, <https://goo.gl/wNzOG0>. .98
- Zartman, *Collapsed States*, p. 271. .99
- Cooke and Dowine, "Rethinking Engagement in Fragile States," pp. 4-5, <https://goo.gl/L6a4Na>. 100
- שם**, עמ' 5. 101
- Gisselquist, "Varieties of fragility: implications for aid," pp. 1273-1276, <https://goo.gl/36QiEY>. 102
- Zartman, *Collapsed States*, pp. 272-273. 103
- Cooke and Dowine, "Rethinking Engagement in Fragile States," pp. 14-12, <https://goo.gl/L6a4Na>. 104

פרק שלישי

- Zartman, *Collapsed States*, pp. 10-11. 105
106. איתי ברון, **המחקר המודיעיני – בירור המציאות בעידן של תמורות ושינויים**, המרכז למורשת
 המודיעין, המרכז לחקר מודיעין ומדיניות, אפי מלצר בע"מ, מחקר והוצאה לאור, 2015, עמ' 15.
107. להרחבה על משמעותו של מודיעין תרבותי ועל נחיצותו ראו: Kobi Michael and David Kellen,
 "Peacekeeping and Cultural Intelligence," in Kobi Michael, David Kellen and Eyal Ben-Ari
 (eds.), *Transformations in the World of Warfare and Peace Support Operations*, Praeger
 Security International (PSI), 2009, pp. 260-287.
108. להרחבה בנושא ראו: Vanessa M. Gezari, "The Humam Terrain System Sought to Transform
 the Army From Within," *Newsweek*, 16.8. 2013, <https://goo.gl/YDcasZ>
109. Rebecca L. Schiff, "Concordance Theory, Targeted Partnership, and Counterinsurgency
 Strategy," *Armed Forces & Society*, Vol. 38, Issue 2, pp. 318-339, 2012, <https://goo.gl/zP3HH9>
110. William, T. Brooks, *Why Failed States Matter: The Case of Somalia*, United States Army
 War College, 2012, <https://goo.gl/Cd3Q5u>

111. *Arab Human Development Report: Challenges to Human Security in Arab Countries*, United Nations Development Program, <https://goo.gl/zBva3M>
112. שמעון שמיר, "הכשל הערבי", **הארץ**, 26 בנובמבר 2015, <https://goo.gl/wfWv1B>
113. Moataz abdel Fattah, "Impact of the Arab Human Development Reports," *Sada Journal*, Carenegie Endowment for International Peace, September 9, 2009, <https://goo.gl/pP5E3M>
114. להרחבה בעניין המשמעויות (בעיקר הכלכליות) של ממצאי הדוח והיעדר הביקורתיות בקרב האינטלקטואלים הערבים ראו: פאול ריבלין, "משחק ההאשמות" (חלק א'), **אקתצאדי – כלכלת המזרח התיכון**, מרכז משה דיין – אוניברסיטת תל-אביב, כרך 5, גיליון 2, פברואר 2015, <https://goo.gl/gNyqZD>
115. Berti, "Syrian Refugees and Regional Security," <https://goo.gl/mxHfHiC>
116. ראו עוד אצל און וינקלר, "מ'אביב פוליטי' ל'חורף כלכלי': לאן צועדות הכלכלות של המדינות הערביות שאינן משקי נפט מובהקים?", **המזרח החדש**, כרך נב, תל-אביב, האוניברסיטה הפתוחה, 2013, עמ' 9-34, <https://goo.gl/m9iqop>
117. גיא בכור, "ריקוד אחרון בסעודיה: האם חבית האנרגיה של העולם בדרכה להתפוצץ?" *Gplanet*, 8 במרס 2011, <https://goo.gl/kd908d>
118. Burrows, "Middle East 2020: Shaped by or Shaper of Global Trends?," p. 1, <https://goo.gl/FmLQja>
119. ראו עוד אצל שאול ינאי, "הדילמה הבחריינית", בתוך עוזי רבי ושאול ינאי (עורכים), **המפרץ הפרסי וחצי האי הערבי: תרבות ומדינות בתהליכי מעבר**, תל-אביב, אוניברסיטת תל-אביב ומרכז משה דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה, 2014, עמ' 73-106.
120. Reilly, "The Two-Level Game of Failing States," <https://goo.gl/qRZDpL>
121. Senen Florensa, "The Arab Spring In Comparative Perspective," *European Institute of the Mediterranean (IEMed)*, March 2015, pp. 23-26, <https://goo.gl/aEI0yL>
122. Roberts, *Fragile States: A Concept with a History*, pp. 29-30, <https://goo.gl/kTDO7J>
123. "Islamic State leader urges attacks in Saudi Arabia: speech," Reuters, 13 November 2014, <https://goo.gl/TE2Jp4>
124. "Remainig and Expanding," *Dabiq*, issue 5, November 2014, p. 3, <https://goo.gl/THHa9H>
125. יואל גוז'נסקי, "המדינה האסלאמית נגד המדינה הסעודית", *ynet*, 12 באוגוסט, 2015, <https://goo.gl/y2czte>
126. "Saudi pilots receive online death threats after air strikes on ISIS," *The Guardian*, 24 September 2014, <https://goo.gl/0SCCBu>
127. "74 held in Saudi for involvement in terror activities," *Al-Arabiya*, 22 March 2015, <https://goo.gl/MmI5sj>
128. "Suicide blast kills 21 at mosque in Saudi Arabia," *Al-Arabiya*, 22 May 2015, <https://goo.gl/Fgx92z> and "Saudi Security foils terrorist attack on Dammam mosque," *Asharq al-Awsat*, 29 May, 2015, <https://goo.gl/wc0m8f>
129. "Saudi border guards killed in attack," *Al-Jazeera*, 5 January 2015, <https://goo.gl/ULCH0A>, and "Rocket landings at Saudi-Iraq border under probe," *Arab News*, 8 July 2014, <https://goo.gl/uR1bqL>
130. ברון, **המחקר המודיעיני**, עמ' 26.
131. **שם**, עמ' 28-29.
132. **שם**, עמ' 14.

פרק רביעי

133. Itamar Rabinovich, "Religion, Nation, and State in the Middle East: An Overview," in: Anita Shapira, Yedidia Z. Stern and Alexander Jakobson (editors), *The Nation State and Religion: The Resurgence of Faith*, Vol. II, Sussex Academic Press, 2013, pp. 74-84, <https://goo.gl/4OBfjh>
134. על החשיבות שבמתאם בין זהות לטריטוריה ועל האי-יציבות כתוצאה מהעדר מתאם כזה ראו: Miller, *When and How Regions Become Peaceful*, pp. 229-267, <https://goo.gl/wNzOG0>
135. יואל גוז'נסקי, "מונרכיות אלמותיות? ערב הסעודית ומדינות המפרץ באביב הערבי", **עדכון אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 2, יולי 2014, <https://goo.gl/kp3Zr7>
136. אשר ססר, "איראן ומדינות ערב: שינוי היסטורי במאזן הכוחות", **עדכון אסטרטגי**, כרך 18, גיליון 3, אוקטובר 2015, ע"מ 6, <https://goo.gl/Cl7B8>
137. אשר שכטר, "המדינה בעלת אף הפרצופים", **דה מרקר**, 1 באוגוסט 2014, <https://goo.gl/vCMS2f>
138. לעניין מהלכיה החתרניים של קטר והשפעתה במרחב ראו: קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי, "להוציא את האוויר מהבלון הקטרי", **מבט על**, גיליון 591, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 14 באוגוסט 2014, <https://goo.gl/FMk3PW>
139. הרחבה בעניין ההשלכות הגלובליות שיש למדינות כושלות ראו: Amy Zegart, "Stop Drinking the Weak Sauce," *Foreign Policy - The Magazine*, 23 February 2015, <https://goo.gl/aZuv22>
140. הרחבה בעניין התפשטותם של ארגוני הג'האד והמדינה האסלאמית ראו: יורם שויצר, "מלחמתה של מצרים בחצי האי סיני – לא שלה בלבד", **מבט על**, גיליון 661, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 3 בפברואר 2015, <https://goo.gl/U9c9IK>
141. Henry, A. Kissinger, "Syrian intervention risks upsetting global order," *The Washington Post*, 1 June, 2012, <https://goo.gl/CTR9DZ>
142. Eugene L. Rogan, "The Emergence of the Middle East into the Modern State System," in: Louise Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 18-19; Raymond Hinnenusch, "The Politics of Identity in Middle East International Relation," in Louise Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 153-155.
143. Mark Doing, "The Twilight of Sykes-Picot," *The National Interest*, 16 January 2014, <https://goo.gl/AawZAs>
144. אימאן רג'ב, "השחקנים החדשים... בשלבי המעבר (ערבית)", **שם**.
145. אסף מלאך, "שני קריטריונים לשאלת זכויותיה של תנועה לאומית ובחינתם במקרה של הלאומיות הפלסטינית", בתוך מרים ביליג (עורכת), **מחקרי יהודה ושומרון**, קובץ כ', אריאל, 2011, עמ' 288, <https://goo.gl/kofMLf>
146. מלאך, עמ' 291-295, <https://goo.gl/kofMLf>
147. אודי דקל ואורית פרלוב, "עליית כוחה והשפעתה של החברה האזרחית במזרח התיכון", **מבט על**, גיליון 502, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 27 בדצמבר 2013, <https://goo.gl/MaF7J5>
148. Dan Miodownik, Oren Barak, Maayan Mor and Omer Yair, "Introduction," in Dan Miodownik and Oren Barak, *Nonstate Actors in Intrastate Conflicts*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, pp. 3-4, <https://goo.gl/VKGm6Z>
149. **שם**.
150. Oren Barak and Chanan Cohen, "The 'Modern Sherwood Forest': Theoretical and Practical Challenges," in Dan Miodownik and Oren Barak, *Nonstate Actors in Intrastate Conflicts*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, pp. 14, 32, <https://goo.gl/VKGm6Z>
151. יואל גוז'נסקי, "ערב הסעודית אחרי עבדאללה", **מבט על**, גיליון 655, 12 בינואר 2015, <https://goo.gl/F4xD8O>

152. להרחבה ראו: גו'נסקי, "מונרכיות אלמותיות?" <https://goo.gl/kp3Zr7>
153. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 191, <https://goo.gl/qQuCCi>
154. יואל גו'נסקי וארו שטרים, "גבולות חדשים-ישנים במזרח התיכון", **מבט על**, גיליון 486, 18 בנובמבר 2013, <https://goo.gl/hhbkmE>
155. להרחבה בעניין ההבחנה בין הסיבות להיווצרות מדינות כושלות לבין מאפייני המציאות במדינות כושלות ראו: Reilly, "The Two-Level Game of Failing States," <https://goo.gl/qRZDpL>
156. ההתקוממות העממית בבחריין החלה זמן קצר אחרי תחילת המהפכות בתוניסיה ובמצרים, אולם העניין התקשורתי בה דעך. ברקע נמשכת כל העת, "על אש קטנה", מחאתו של הרוב השיעי (המונה כ-70% מהאוכלוסייה) נגד משפחת המלוכה הסונית. ההפגנות מתקיימות מדי שבוע, בדרך כלל בכפרים שיעיים מחוץ לבירה, מנאמה. לא פעם הן מידרדרות לאלמות קשה.

פרק חמישי

157. <https://goo.gl/Z6CLUQ>
158. *Fund for Peace* 2015, <https://goo.gl/gMIY5J>
159. גליה לינדשטראוס ועודד ערן, "ההתעוררות הכורדית והשלכותיה על ישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 1, אפריל 2014, עמ' 74-75, <https://goo.gl/Fp8C4W>
160. Emre Peker, "Turkey-Kurd Deal On Oil Riles Iraq," *Wall Street Journal*, 14 May, 2013, <https://goo.gl/dxY9Et>
161. גו'נסקי ושטרים, "גבולות חדשים-ישנים במזרח התיכון", <https://goo.gl/hhbkmE>
162. אמציה ברעם, "דאע"ש ומורשת סדאם חוסיין", **מגזין המזרח הקרוב**, 14 באוגוסט 2015, <https://goo.gl/YOEFwZ>
163. Martin Chulov and Spencer Ackerman, "How Nouri al-Maliki fell out of favor with the U.S.," *The Guardian*, 19 June 2014, <https://goo.gl/9oOD5H> and Jay Solomon and Carol Lee, "U.S. Signals Iraq's Maliki should go," *Wall Street Journal*, 19 June 2014, <https://goo.gl/zErqM0>
164. יצחק בן חורין, "דרמה בעיראק: ראש הממשלה הודח ומסרב לעזוב", *ynet*, 11 באוגוסט 2014, <https://goo.gl/GoSDzY>
165. גיא בכור, "אובמה מאפשר טיהור אתני בעיראק", *Gplanet*, 24 בדצמבר 2015, <https://goo.gl/lftTET>
166. ארו שטרים, "בין המאבק בדאע"ש למחאה פוליטית: כורדיסטן העיראקית במשבר", **המזרח הקרוב**, 23 באוקטובר 2015, <https://goo.gl/mG3a1B>
167. קידר, "אספקלריה – אמריקה תצא, הטרור ייכנס", <https://goo.gl/wicLxE>
168. *Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/gMIY5J>
169. International Institute for Strategic Studies (IISS), *Armed Conflict Survey - Chapter Three: Middle East*, pp. 87-97, <https://goo.gl/iFKJns>
170. Katherine Zimmerman, "al Houthi Areas of Influence," *Critical Threats*, 16 July 2015, <https://goo.gl/xLy4th>
171. *Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/gMIY5J>
172. Reilly, "The Two-Level Game of Failing States," p.17, <https://goo.gl/qRZDpL>
173. **ש.ס.**
174. להרחבה ראו: עוזי רבי, **תימן: אנטומיה של מדינה כושלת**, תל-אביב, הקיבוץ המאוחד, 2014, עמ' 196-204.
175. יואל גו'נסקי וסמי קורנפלד, "תימן על סף תהום", **מבט על**, גיליון 626, 9 בנובמבר 2014, <https://goo.gl/KOhqkn>
176. "ISIS video claims 'we've arrived' in Yemen," *Al-Arabiya*, 26 April 2015, <https://goo.gl/hpdwom>

- Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/gMIY5J> .177
- Armed Conflict Survey - Chapter Three: Middle East*, pp. 136-144, <https://goo.gl/iFKJns> .178
- <https://goo.gl/iXa8MW> .179
- Fragile States Index 2015*, <https://goo.gl/gMIY5J> .180
- Anne Gearan, "Egypt and UAE strike Islamist militias in Libya," *Washington Post*, 25 August 2014, <https://goo.gl/y7c74W> .181
- Christopher S. Chivvis, Jeffrey Martini, *Libya after Qaddafi: Lessons and Implications for the Future*, RAND, 2014, <https://goo.gl/vD41YS> .182
- ש.ם.** .183
- <https://goo.gl/9naSf6>, 20 בפברואר 2015, **הארץ**, "הפרק הצפון אפריקאי של דאעש", .184
- "Number of Migrants Landing in Europe in 2015 Passes 100,000," 6 September 2015, .185
- International Organization for Migration (IOM)*, <https://goo.gl/h6AwLS>
- <https://goo.gl/9naSf6>, "הפרק הצפון אפריקאי של דאעש", .186
- Andrew Engel, *Libya's Civil War - Rebuilding the Country from the Ground Up*, The Washington Institute for Near East Policy, April 2015, p. 1, <https://goo.gl/FqPsJd> .187
- ש.ם.** .188
- Suliman Ali Zway and David D. Kirkpatrick, "Western Officials Alarmed as ISIS Expands Territory in Libya," *New York Times*, 31 May 2015, <https://goo.gl/3XxDn3> .189
- Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/gMIY5J> .190
- Armed Conflict Survey - Chapter Three: Middle East*, pp. 108-115, <https://goo.gl/iFKJns> .191
- Military situation in the Syrian Civil War as of June 28, 2016, https://en.wikipedia.org/wiki/Syria#/media/File:Syrian_civil_war.png. This file is licensed under the Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International .192
- ISIS Campaign in Northern Aleppo Province: April – June 2016*, <https://bit.ly/1XE2Jit> .193
- Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/wA1c4T> .194
- ראו עוד אצל אייל יזסר, "המלחמה בסוריה: מאבק ההישרדות של בשאר אל-אסד – בואו של הנס?," **עדן אסטרטגי**, כרך 18, גיליון 3, אוקטובר 2015, עמ' 26, <https://goo.gl/kYMRLQ> .195
- <https://goo.gl/hEVmtF> .196
- Sylvia Westall and Ayla Jean Yackley, "Kurds push Islamic State out of Kobani after four-month battle," *BBC News*, 26 January 2015, <https://goo.gl/TIIV7> .197
- Mehran Kamrava, "The Arab Spring and the Saudi-Led Counterrevolution," *Orbis*, Vol. 56, No. 1, 2012, pp. 96-104, <https://goo.gl/KgsYDU> .198
- גליה לינדנשטראוס, "התקיפות האוויריות של טורקיה בסוריה: האם פניית פרסה טורקית?," **מבט על**, גיליון 727, 2 באוגוסט 2015, <https://goo.gl/anJAAG> .199
- Con Coughlin, "Turkey's war against the Kurds only helps Isil," *The Telegraph*, 11 August 2015, <https://goo.gl/SqYqJI> .200
- The UN Refugee Agency (UNHCR), information derived on November 10, 2015, <https://goo.gl/ircVL> For information on displaced people see: The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), information derived on 10 November 2015, <https://goo.gl/rVqFh0> .201
- Berti, "Syrian Refugees and Regional Security," <https://goo.gl/mxfHiC> .202
- אודי דקל, ניר בומס ואופיר וינטר, "סוריה – מפה חדשה, גורמים חדשים: אתגרים והזדמנויות לישראל", מזכר 151, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 2015, <https://goo.gl/4ZaiO8> .203
- Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/gMIY5J> .204
- Armed Conflict Survey - Chapter Three: Middle East*, pp. 122-130, <https://goo.gl/iFKJns> .205
- Fragile States Index 2015*, <https://goo.gl/gMIY5J> .206

207. Florensa, "The Arab Spring In Comparative Perspective," p. 16, <https://goo.gl/aEI0yL>.
208. רועי קייס, "מצרים חנכה את תעלת סואץ החדשה", **כלכליסט**, 6 באוגוסט 2015, <https://goo.gl/u9xgFR>, Eric Trager, "Egypt's Durable Misery: Why Sisi's Regime Is Stable," *Foreign Affairs*, 21 July 2015, <https://goo.gl/TOq7vm>
209. שוויצר, "מלחמתה של מצרים בחצי האי סיני", <https://goo.gl/U9c9IK>.
210. Matthew Lee, "US, Egypt resume formal security talks with Kerry visit," AP, 2 August 2015, <https://goo.gl/BwuwnN>
211. "UAE backs strong Egyptian response to Libya beheadings," *The Daily Star* (Lebanon), 16 February 2015, <https://goo.gl/eSOTaM>
212. רועי קייס, "דיווח: 64 הרוגים במתקפת דאע"ש בסיני", ynet, 1 ביולי 2015, <https://goo.gl/zLPV76>
213. Barbara Starr, Jethro Mullen, Steve Almasy and Tim Hume, "US officials express growing confidence bomb downed Russian plane," CNN, 8 November 2015, <https://goo.gl/3ENqf2>
214. זאק גולד, "שנה לארגון המדינה האסלאמית בסיני", **מבט על**, גיליון 758, 25 באוקטובר 2015, <https://goo.gl/sRQilc>
215. "המאבק בטרור במצרים הולך ומסתבך", **מגזין המזרח הקרוב**, 5 ביולי 2015, <https://goo.gl/oJ2JZH>
216. *Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/gMIY5J>
217. *Armed Conflict Survey - Chapter Three: Middle East*, pp. 79-87, <https://goo.gl/iFKJns>
218. ברטי, "משבר הפליטים בסוריה", עמ' 38, <https://goo.gl/kIxu0O>
219. <https://goo.gl/gMIY5J>
220. Joseph S. Nye and David A. Welch, *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History*, New Jersey, Pearson, 2013, p. 4, 27, 31
221. סוכנות הסיוע של האו"ם, מעודכן ל-29 בפברואר 2016, <https://goo.gl/NzDKhp>
222. ראו עוד אצל ברטי, "משבר הפליטים בסוריה", <https://goo.gl/kIxu0O> ואצל יואל גווינסקי וראו שטרים, "האביב הערבי וסוגיית הפליטים במזרח התיכון", **מבט על**, גיליון 496, 12 בדצמבר 2013, <https://goo.gl/kEQskM>
223. "ISIS commander killed in Aarsal clashes: report," *The Daily Star* (Lebanon), 5 August 2014; See also: "Lebanon: Islamist militants threaten to invade Aarsal unless conditions are met," *al-Akhbar*, 7 August 2015, <https://goo.gl/f3rQ1C>
224. "Several killed after car bombing in Lebanon's Aarsal," *al-Arabiya*, 5 November 2015, <https://goo.gl/xcvTCh>
225. ז'ק נריה, "דאע"ש מתקדם ללבנון", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 15 באוגוסט 2014, <https://goo.gl/OGUVJr>. למידע מעודכן של סוכנות הפליטים של האו"ם ראו: <https://goo.gl/NnEp2R>
226. *Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/gMIY5J>
227. *Armed Conflict Survey - Chapter Three: Middle East*, pp. 104-108, <https://goo.gl/iFKJns>
228. להרחבה ראו: עודד ערן ואדי גרוב, "כמה זמן עוד ירדן תצליח לשמור על יציבות?", **עדכן אסטרטגי**, גיליון 2, כרך 18, יולי 2015, עמ' 54-55, <https://goo.gl/0njWJ7>
229. *Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/gMIY5J>
230. The UN Refugee Agency (UNHCR), information derived on 19 April 2016, <https://goo.gl/lorx0o>
231. UNHCR country operations profile - Jordan, <https://goo.gl/Kq0u2y> 2015
232. גווינסקי ושטרים, "האביב הערבי וסוגיית הפליטים במזרח התיכון", <https://goo.gl/kEQskM>
233. עודד ערן, "יציבות הממלכה הירדנית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 2, יולי 2014, עמ' 29, <https://goo.gl/m3Ikmk>
234. ש.ם.

235. *Fund for Peace*, 2015, <https://goo.gl/gMIY5J>.
236. Michael Eisenstadt, *The Palestinians Between State Failure and Civil War*, p. vii, The Washington Institute for Near East Policy, December 2007, <https://goo.gl/5YvqeB>.
237. Aaron D. Miller, "Does the World Need a Weak or Failing Palestinian State?," *Wall Street Journal*, 30 November 2015, <https://goo.gl/L1jsNh>.
238. שאול קמחי, שמואל אבן, וג'ראלד פוסט, **יאסר ערפאת – דיוקן פסיכולוגי וניתוח אסטרטגי**, המכון הבינלאומי למדיניות נגד טרור (ICT), המרכז הבינתחומי הרצליה, 2001, עמ' 9, <https://goo.gl/iUH8Sb>.
239. **שם**.
240. *Palestine - Ending the Occupation, Establishing the State*, Program of the Thirteenth Government, August 2009, <https://goo.gl/kZ5jJ1>.
241. GHA (Global Humanitarian Assistance), *Report 2011*, pp. 23-24, <https://goo.gl/mnryIO>.
242. Dalia Association - A Palestinian Community Foundation, <https://goo.gl/YqjwAL>.
242. Burrows, "Middle East 2020: Shaped by or Shaper of Global Trends?," p. 5, <https://goo.gl/FmLQja>.
243. Steven J. Rosen, "Are Palestinian Offensives Inviting Israeli Reprisals?," The Gatestone Institute, 7 January 2015, <https://goo.gl/ZAf8ce>.
244. אביחי שניר, "להשתמש במלחמה בעזה להגדלת ההשקעות ברשות הפלסטינית", **גלובס**, 10 באוגוסט 2014, <https://goo.gl/40ZDU0>.
245. "European Union direct financial support to the Palestinian Authority," Special Report No. 14, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, p. 6, <https://goo.gl/0Ak11A>.
246. Rosen, "Are Palestinian Offensives Inviting Israeli Reprisals?," <https://goo.gl/ZAf8ce>.
247. Sawsan Ramahi, "Corruption in the Palestinian Authority," *Middle East Monitor (MEMO)*, December 2013, P. 4, <https://goo.gl/xx2Opa>.
248. **שם**, עמ' 6.
249. **שם**, עמ' 14.
250. "The Arab Security Sector Index: Citizens' Perspectives," The Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR), Ramallah, 2015, pp. 7-14, <https://goo.gl/jlf2e>.
251. Khaled Abu Toameh, "Why is Hamas Smiling?," The Gatestone Institute, 30 January 2015, <https://goo.gl/Of9Lzz>.
252. Eisenstadt, *The Palestinians Between State Failure and Civil War*, p. vii, <https://goo.gl/5YvqeB>.
253. Elie Hanna, "Palestinian Authority President Abbas to Qatari Emir Tamim: Meshaal is lying," *Al-Akhbar*, 5 September 2014, <https://goo.gl/EME9uz>.
254. Khalil Shikaki, "The Likelihood, Consequences and Policy Implications of PA Collapse or Dissolution: The 'Day After' Final Report," The Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR), 4 February 2014, <https://goo.gl/Yj27PE>.
255. **שם**, עמ' 4.
256. Abu Toameh, "Why is Hamas Smiling," <https://goo.gl/Of9Lzz>.
257. Eisenstadt, *The Palestinians Between State Failure and Civil War*, p. 7, <https://goo.gl/5YvqeB>.
258. אפרים ענבר, "עלייתה ושקיעתה של הפרדיגמה 'שתי מדינות לשני עמים'", **עיונים בביטחון לאומי**, גיליון 79, הוצאת מרכז בס"א, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן, 2009.
259. Eisenstadt, *The Palestinians Between State Failure and Civil War*, p. x, <https://goo.gl/5YvqeB>.
260. **שם**, עמ' 33.

פרק שישי

- Kemp, "Armed Conflict Survey - Chapter One," in *The Changing Character of Conflict - Crime and Conflict*, p. 39, <https://goo.gl/mEVg1S>
- .262 גו'נסקי וקוליק, "כישלון מדינתי והשלכותיו על הסביבה האסטרטגית של ישראל", עמ' 40-45, <https://goo.gl/uchSY4>
- .263 **מסמך אסטרטגיית צה"ל**, צה"ל, לשכת הרמטכ"ל, אוגוסט 2015, <https://goo.gl/QW12pk>
- .264 גו'נסקי ושטרס, "גבולות חדשים-ישנים במזרח התיכון", <https://goo.gl/hhbkmE>
- .265 חסן שעלאן, "נתניה: ישראל פועלת בסוריה", <https://goo.gl/sKxNdE>, 1 בדצמבר 2015, ynet
- .266 דקל, בומס ווינטר, "סוריה – מפה חדשה", <https://goo.gl/4ZaiO8>
- .267 Guzansky and Berti, "The Arab Awakening and the 'Cascade' of Failing States," <https://goo.gl/pRpek0>
- Kemp, "Armed Conflict Survey - Chapter One," in *The Changing Character of Conflict - Crime and Conflict*, p. 39, <https://goo.gl/mEVg1S>
- .269 גו'נסקי ושטרס, "גבולות חדשים-ישנים במזרח התיכון", עמ' 2, <https://goo.gl/hhbkmE>
- .270 יואל גו'נסקי, "המערכה בעזה כזירת התמודדות בין-ערבית", בתוך ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **צוק איתן: השלכות ולקחים**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, נובמבר 2014, עמ' 151-147, <https://goo.gl/BDI7VP>
- .271 להרחבה ראו: קובי מיכאל, "פירוץ רצועת עזה – האם יעד ריאלי או חלום באספמייה?", בתוך ענת קורץ ושלמה ברום עורכים, **צוק איתן – השלכות ולקחים**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 2014, עמ' 70-65, <https://goo.gl/o9VAU7>
- .272 רפי גרין, "הצטרפות אנצאר בית אל-מקדס למדינה האסלאמית", המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון (ממרו"ס), 4 בנובמבר 2014, <https://goo.gl/cz1EhW>
- .273 קובי מיכאל ויואל גו'נסקי, "להוציא את האוויר מהבלון הקטרי", <https://goo.gl/FMk3PW>
- .274 דוד בדין, "אונר"א – פונדקאית הטרור", המרכז לחקר מדיניות המזרח התיכון, <https://goo.gl/aJtGm5>
- Richard Behar, "The Media Intifada: Bad Math, Ugly Truths About New York Times In Israel-Hamas War," *Forbes*, August 21, 2014, <https://goo.gl/iVwBjU>

פרק שביעי

- .276 הנתונים שלעיל מתייחסים לפליטים הרשומים בסוכנות הפליטים של האו"ם. למידע נוסף ראו: <https://goo.gl/VGLiUI>
- .277 **שם**
- .278 Louis Kriesberg, "Interlocking Conflicts in the Middle East," *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, vol. 3, 1980, pp. 99-119.
- .279 קובי מיכאל ויואל גו'נסקי, "להוציא את האוויר מהבלון הקטרי", <https://goo.gl/FMk3PW>
- .280 Michael Hudson, *Arab Politics: The Search for Legitimacy*.
- .281 "The Fund for Peace CAST Conflict Assessment Guide," CAST Conflict Assessment Manual, <https://goo.gl/UfRivj>
- .282 Kemp, "Armed Conflict Survey - Chapter One," in *The Changing Character of Conflict - Crime and Conflict*, p. 40, <https://goo.gl/mEVg1S>
- .283 כרמית ולנס, "שחקנים לא-מדינתיים: מוגבלות תיאורטית נוכח המציאות המשתנה במזרח התיכון", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 7, גיליון 1, מארס 2015, <https://goo.gl/KkJkfp>
- .284 Cooke and Dowine, "Rethinking Engagement in Fragile States," <https://goo.gl/L6a4Na>

285. אבי יששכרוף, "הערכה בישראל: שליש מכוחו הסדיר של חיזבאללה נפגע בלחימה בסוריה",
וואלה, 15 בדצמבר 2015, <https://goo.gl/y6G8sj>

286. Mamoun Fandy, "No Longer an Arab-Israeli Conflict," *Asharq al-Awsat*, August 2014, <https://goo.gl/OPHF7B>

