

בין יציבות למהפכה: עשור לאביב הערבי



עורכים: אלי פודה ואון וינקלר

עורכים: אלי פודה ואון וינקלר

בין יציבות למהפכה: עשור לאביב הערבי



כרמל • ירושלים

תוכן העניינים

7	הקרמה
	פתח דבר: זהות, חברה אזרחית ומדינת-לאום – מבט השוואתי
9	שלמה אבינרי
	1. מבוא: מבט היסטורי על יציבותן של מדינות ערב
16	אלי פודה ואון וינקלר
חלק א: היבטים פוליטיים-כלכליים-חברתיים אזוריים	
	2. מן הדולה המסורתית אל המדינה המודרנית: המעבר שלא נשלם
39	שמעון שמיר
	3. המדינה ונאמני האסלאם לאחר עשור של "אביב ערבי"
49	אוריה פורמן
	4. היש עולם ערבי? על זהות ופוליטיקה במרחב הערבי החדש
61	אלי פודה
	5. התקווה שהכזיבה: הכישלון בבניית סדר כלכלי-חברתי-דמוגרפי
	חדש במרחב הערבי
87	און וינקלר
	6. עננים שחורים באופק: השלכות ירידת תפקיד הנפט על יציבות
	משקי הנפט הערביים
115	יוסי מן
חלק ב: עשור לאביב הערבי: מקרי חקר	
	7. תוניסיה: בין ההצלחה של מהפכת 2011 לאתגרי המציאות
137	דניאל זיסנוויין
	8. האוטוריטריות החדשה במצרים: יציבות ושבריריות בתקופת
	עבר אל-פתאח א-סיסי
160	בשמת יפת ולימור לביא
	9. סוריה: ניצחונה של המדינה והשושלת
182	אייל זיסר

	10. לבנון: חולשה מובנית, ריבונות היברידית והישרדות?
199	אשר קאופמן
	11. הפרדוקס הירדני: אתגרים אזוריים ופנימיים מול יציבות שלטונית
223	רוגן יצחק
	12. מחאה, משטר, חברה וזהות לאומית בעיראק החדשה
249	רוגן זיידל
	13. מדינה כורדית עצמאית או חלומות במסופוטמיה?
269	עפרה בנג'ו
	14. מודל מזרח-תיכוני אחר: יסודות היציבות של איחוד
	האמידריות הערביות
295	מורן זגה
	15. ערב הסעודית: מ"הסדר הפייצלי" ל"סדר המוחמד"?
315	ברנדון פרידמן ואון וינקלר
	16. מרוקו: תסיסה חברתית לצד יציבות פוליטית, לפחות בינתיים
342	ברוס מדי-וויצמן
	17. החלום ושברו והמדינה שאיננה: הכישלון הפלסטיני במימוש
	יעד הריבונות והעצמאות
362	קובי מיכאל ומיכאל מילשטיין
	18. סיכום ומסקנות
387	אלי פודה ואון וינקלר
408	על המחברים
415	מפתח השמות והעניינים

מודל מזרח-תיכוני אחר: יסודות היציבות של איחוד האמירויות הערביות

מורן זגה

1. מבוא

איחוד האמירויות הערביות (להלן: איחוד האמירויות) נחשבת למדינה יציבה, השוכנת בסביבה יציבה יחסית במזרח התיכון. היא חזקה במונחים כלכליים; המבנה השלטוני שלה אינו מצוי תחת סכנה ואף שמרבית מתושביה (כ-85%) אינם בעלי אזרחות אמירתית, המדינה משדרת חוסן חברתי גבוה. איחוד האמירויות מופיעה באופן קבוע בראש מדדי היציבות של מדינות המזרח התיכון. המודד המוכר והמקובל ביותר הוא זה של ה-Fund for Peace, המכונה Fragile State Index. מדד זה בוחן את רמת הפגיעות של 178 מדינות בעולם על ידי שקלול פרמטרים פוליטיים, חברתיים, כלכליים וגורמי לכידות חברתית (Cohesion)¹. נכון ל-2020, איחוד האמירויות ממוקמת בין 30 המדינות היציבות ביותר בעולם. מאז פרוץ האביב הערבי ועד 2019, שיפרה המדינה את מיקומה בדירוג זה ב-14 מקומות.² לכל אורך העשור השני של המאה ה-21 איחוד האמירויות נחשבת למדינה הכי פחות פגיעה מקרב כלל מדינות המזרח התיכון.³

שאלת החוסן המדינתי נבחנת בקובץ זה לאור האתגרים החברתיים והפוליטיים של העשור האחרון (האביב הערבי, צמיחתו של דאע"ש והמלחמות האזרחיות והאזוריות) שהובילו למשברים עמוקים במדינות ערב. בהקשר זה, דווקא ניתוח של מדינה שהצליחה לשמר, ואף להעצים את כוחה, בתקופה מטלטלת ורבתי-שינויים זו עשוי לתרום להבנת הגורמים במערכת המדינתית בעולם הערבי המשפיעים על מידת חוסנה ויציבותה של המדינה.

פרק זה בוחן את יסודות היציבות של איחוד האמירויות באמצעות שלושה מרכיבים: (1) המשכיות המבנים החברתיים והפוליטיים מהתקופה הטרומית

Fragile State Index Indicators

- 1 שם. הנתונים במדרג מגלמים את הציון שקיבלה כל מדינה בשקלול הפרמטרים שנבחנו
- 2 כאשר ציון גבוה מייצג מידת פגיעות נמוכה.
- 3 ראו לוח 1.1 בפרק המבוא של הקובץ.

מדינתית; (2) המאפיינים ההיברידיים של מבני המדינה; (3) מנגנון קבלת ההחלטות. השאלה המרכזית העומדת ביסוד הפרק היא כיצד המודל הפדרטיבי של מדינה זו, שהוא כאמור ייחודי במזרח התיכון, יצר את התנאים לביסוס יציבותה. בהתאם לכך, חלקו הראשון של הפרק יציע הסבר ליציבות המדינה דרך התהליכים ההיסטוריים שקרו בתקופה הטרומ-מדינתית (עד 1971). הבחינה ההיסטורית מראה כיצד הריבונות הטריטוריאלית שלאחר הקמת המדינה נוצקה אל תוך המבנים הטרומ-מדינתיים. למרות שהמבנה הפוליטי של איחוד האמירויות הוא תולדה של הסכמים שבהם מנהיגי האזור קבעו במשותף עם הבריטים את הסדר החדש, עדיין היה צורך להטמיע בו סמלים ונרטיבים מאחדים תחת מכנה משותף רחב של מדינה פדרטיבית. חלקו השני של הפרק עוסק במבנים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים כעמודי התווך שעליהם נשענת יציבותה של איחוד האמירויות. הגורם המרכזי בניתוח זה נזקף למודל ההיברידים של אימוץ מוטיבים מערביים לצד שימור מבנים מקומיים בבניית המערכת הפוליטית, החברתית והכלכלית במדינה. הטענה המרכזית היא כי המודל הפדרטיבי תרם להמשכיותם של מרכיבים חשובים במערכת הקדם-מדינתית בשלב המעבר למדינה מודרנית. השתמרותה של ההנהגה הפוליטית והמשכיותה של ההגדרה הטריטוריאלית של כל קואליציה שבטית הן דוגמאות לשני מרכיבים שתרמו לביסוס יציבות המדינה עוד בשלביה הראשונים. החלק השלישי בוחן את התפיסות ואת דפוסי החשיבה הפוליטיים המספקים הבנה מקיפה של גורמים הנחשבים לתומכי יציבות כיום. חלק זה ינתח את מנגנון קבלת ההחלטות. בחלק האחרון של הפרק תיבחן שאלת חוסנה של המדינה לאור האתגרים העומדים בפניה.

2. שלב הקמת המדינה כגורם יסוד ליציבותה

השייח'דום (Sheikhdom), כפי שמכונה בספרות המערבית, היה מבנה חברתי-פוליטי מקובל בחצי האי ערב בתקופה שקדמה לסדר הפוליטי המודרני – קבוצות שבטיות שהתאחדו לקואליציות מאורגנות סביב הנהגה משותפת. השייח'דום היה היחידה הפוליטית והחברתית הבסיסית במרחב והוא ייצג רמה גבוהה יותר מהיחידה המשפחתית ובה כמה שבטים או ענפי שבטים, לא בהכרח עם קשר דם ביניהם. בראש המבנה עמד שייח' – מנהיג (במרחב הנדון התפקיד כונה: חֶאפֶס) אשר ייצג משפחת הנהגה שבה השלטון התחלף במודל שושלתי. הלגיטימציה של החאפס נשענה על הנאמנות הקהילתית של ענפי השבטים אליו ועל המחויבות שלו כלפיהם, בביטחון, בהשגת משאבים, בפיתוח, בביטחון תעסוקתי ועוד. המרחב שנודע היום כאיחוד האמירויות היה בית לכמה יחידות שייח'דום שלאורך השנים פיתחו זהות קהילתית שנקשרה לטריטוריה מסוימת (אם כי גמישה למדי). מלבד

השייכות השבטית והטריטוריאלית, הזהות הקהילתית הובנתה באמצעות מנגנונים משותפים וסמלים אחידים אשר חיזקו את בידול הקבוצות השונות במרחב. לכל שייח'דום היה דגל שונה שייצג אותו ומקור תעסוקה עיקרי שייחד אותו, זאת לצד מאבקים בין-שבטיים שהובילו לפיתוח מנגנונים צבאיים וליצירת דימוי אויב. הקואליציות הדומיננטיות התגבשו בנפרד על מנת להעצים את ערכן במערכת יחסי הכוחות באזור. ואולם, במהלך רוב שנות ההיסטוריה הטרנס-מדינתית של איחוד האמירויות, היחידות הפוליטיות שהתקיימו במרחב התאפיינו בחוסר יציבות כאשר קואליציות שבטיות שינו את הרכבן בתדירות גבוהה ומנהיגי קואליציות התחזקו ונחלשו ביחסי הכוחות המשתנים אל מול הקואליציות השכנות. כתוצאה מכך, נוצר מספר רב של מבנים סמי-מדינתיים, באופן יחסי לגודלו של שטח ההתפרסות שלהם.

עד לשנות ה-30 של המאה ה-20, עת החלו להתדיין החאפמים עם הכריטים על הסדרת החלוקה הטריטוריאלית, התפיסה הריבונית התאפיינה בקדימותה של הריבונות על אוכלוסייה על פני שליטה טריטוריאלית. למעשה, הריבונות הטריטוריאלית הייתה תוצאה של אזורי המחיה ושל פעילות האוכלוסייה שהצהירה על נאמנותה לחאפם מסוים. לאור זאת, כאשר חלו שינויים בהרכבי הקואליציות, הדבר לווה באובדן או בסיפוח טריטוריאלי של שטח ענף השבט הפורש מקואליציה אחת ומצטרף לאחרת.

ניהול הפרוטקטורט של בריטניה במרחב זה הוסדר בהסכמים ובנציגויות דיפלומטיות בשטח החל מ-1820 ונסתיים באופן רשמי עם הקמת איחוד האמירויות הערביות ב-1971. בשנות ה-30 של המאה ה-20 פתחה בריטניה בדיונים על הסדרת הגבולות באזור על מנת להכין את הישויות הפוליטיות לקראת עצמאותן ולקרבתן לסדר הפוליטי העולמי הקיים שלאחר מלחמת העולם הראשונה, קרי הקמת מדינות-לאום בטריטוריות מוגדרות. תהליך המשא ומתן על קביעת הגבולות קיבע מחד גיסא את החלוקה הטריטוריאלית שהייתה קיימת בין יחידות השייח'דום השונות, אולם מאידך גיסא היה זה תהליך שהוביל לשינוי תפיסות שהיו נהוגות במרחב בעקבות החדירה של עקרונות מודרניים, כגון רציפות טריטוריאליות, גבול היקפי וטריטוריה קבועה. בעת שנדרשו המנהיגים להגדיר את גבולותיהם, הממד הטריטוריאלי הפך, באורח טבעי, לעיקרון מוביל.⁴ משלב זה ואילך, הטריטוריה גילמה את הביטוי המרכזי בהגדרת ריבונותם של המנהיגים, והריבונות על האוכלוסייה הייתה לפועל יוצא של ההגדרה הטריטוריאלית ולא ההפך כפי שהיה עד אז.

Richard Schofield, *Territorial Foundations of the Gulf States* (London: UCL Press, 1994) 4

השפעה נוספת של המשא ומתן על הגבולות היה חיזוק מעמדם הפוליטי של המנהיגים המקומיים השותפים להסכמים. בעוד שעד להסכמים, החברה המקומית הייתה הבלעדית במתן לגיטימציה לשכבת ההנהגה, כעת בריטניה שימשה גורם חיצוני שהעניק סמכות נוספת להסכמים. תחת מציאות חדשה זו, מנהיגים מקומיים שזכו לנאמנות שבטית אך לא היו שותפים להסכמים עם בריטניה, לא זכו בסופו של התהליך לייסוד אמירות נבדלת ותחומי השליטה שלהם נבלעו באמירויות סמוכות חזקות יותר, כמו למשל במקרה של שליט פֶּלְבָּא שנבלע תחת ריבונות אמירות שאַרְג'ה.⁵

לתהליכי בניית מדינה והגורמים שהובילו ליצירתה יש תפקיד חשוב בבחינת יציבותה ועוצמתה. תהליכי בנייה אלו נדונו בהקשר הכללי של מדינות המזרח התיכון, בעיקר סביב שאלת המלאכותיות של המדינות, שאלת הלאומיות והניסיון למצוא קשר בין הצלחתן לבין אופן התפתחותן והתגבשותן הסופית במתכונתן הנוכחית.⁶ איליה חריק למשל, חילק את מדינות ערב לקטגוריות על פי ההיסטוריה הפוליטית והחברתית בישויות שקדמו למדינות המודרניות. הוא התייחס לרגע הקמת המדינה כשלב מעבר שבאמצעותו ניתן ללמוד על טבעה של המדינה המודרנית, כלומר לאחר הקמתה כיחידה מדינית נפרדת. חריק סבר כי מרבית מדינות ערב נטועות בשורשים מקומיים עמוקים, למעט מדינות הסהר הפורה, ועל כן הלגיטימציה של האוכלוסייה להנהגה ולמדינה החדשה גבוהה. ביחס לאיחוד האמירויות, טען חריק, כי בסיס המדינה המודרנית נשען על שושלת חילונית⁷ ששלטה עוד טרם הקמת המדינה המודרנית.⁸ לא זאת בלבד שההנהגה הנוכחית קדמה למדינה המודרנית, גם החלוקה הטריטוריאלית והקואליציות השבטיות שהתגבשו בשלב הקדם-מדינתי נשתמרו לאחר הקמתה. סדר התפתחות

5 ב-1948 משרד החוץ של בריטניה הוציא דוח על מערך תחומי האחריות שלו במפרץ ובו מנה את השייח'דומים של אבו ט'בי, דובאי, שאַרְג'ה, עג'מאן, אום אל קיוון, ראס אל ח'ימה וקלבא. Penelope Tuson (ed.), *British Post-War Policy, 1948*, Records of the Emirates, Archive Editions, 1990

6 Adeed Dawisha and I. William Zartman, *Beyond Coercion: The Durability of the Arab State* (London: Croom Helm, 1988); Rashid Khalidi, *The Origins of Arab Nationalism* (New York: Columbia University Press, 1991); Elie Podeh, "The Emergence of the Arab State System Reconsidered", *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 9, No. 3 (1998), pp. 50-82

7 המושג חילוניות בהקשר זה מתייחס להנהגה שאינה מבססת את מעמדה על סמך הממסד הדתי ושאינה מייחסת לעצמה מעמד של חכמי דת.

8 Iliya Harik, "The Origins of the Arab State System", in Giacomo Luciani (ed.), *The Arab State* (London: Routledge, 1990), pp. 1-28

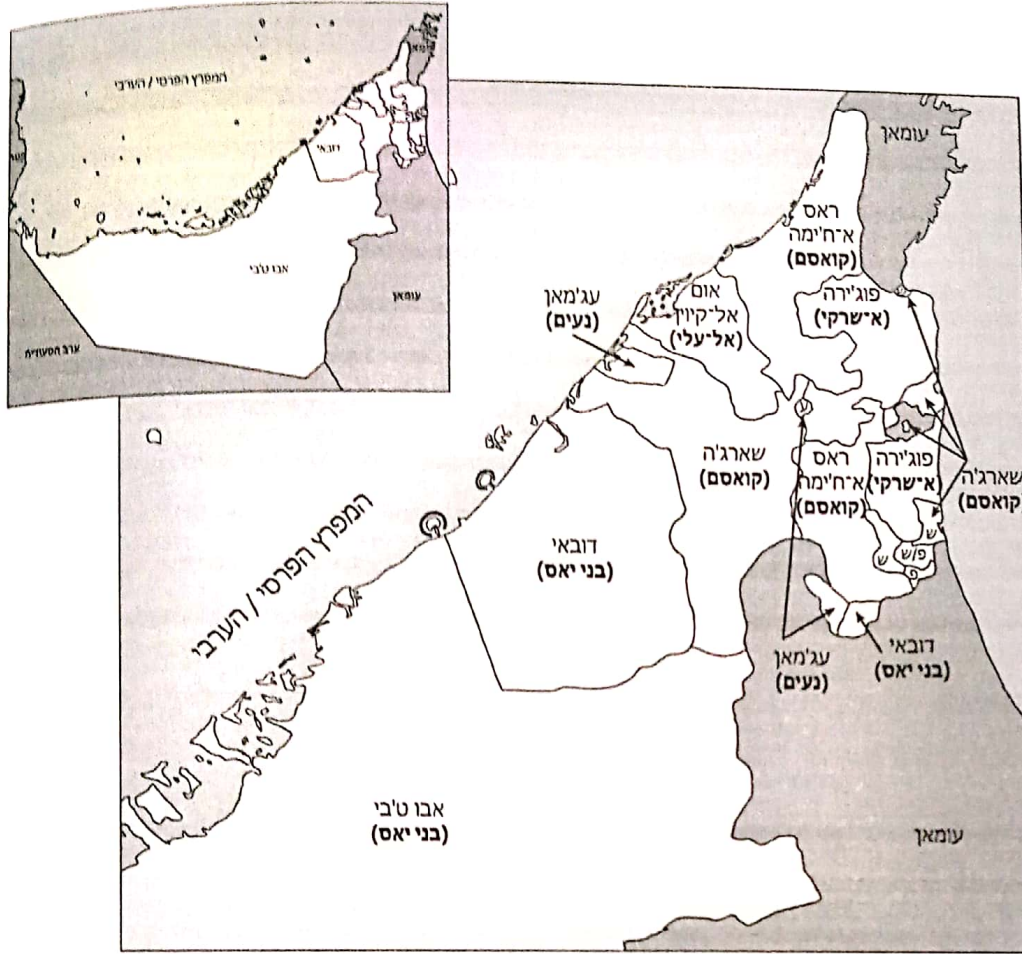
זה מאפיין מדינות נוספות במפרץ הערבי, והייחוד של איחוד האמירויות הוא רובד שהתווסף ברגע הקמתה – יצירת המדינה הפדרטיבית. מודל האיחוד נוצר רק בשלב האחרון של הדיונים על הסדרת הגבולות ויצירת המערכת הטריטוריאלית-פוליטית המודרנית. לאחר הודעת העזיבה של בריטניה ב-1968 נאלצו החאפמים (בשלב זה כונו "אמירים" על שם הישות הפוליטית שהנהיגו) להתמודד עם השלכות יציאתם לעצמאות מדינתית ביחס לכוחות ההגמוניים באזור – איראן מצפון וערב הסעודית מדרום. רעיון האחדות הפוליטית עלה לדיון כבר בשנות ה-50, אך רק בעקבות היציאה של בריטניה מהאזור החליטו המנהיגים המקומיים להוציאו לפועל. מתוך הבנת מציאות פוליטית זו, גיבשו האמירים ברית פוליטית ויצרו יישות גדולה וחזקה יותר, קרי מדינה פדרטיבית. מבנה זה ענה על שני צרכים חשובים: האחד, סיום הסכסוכים הפנימיים על ידי יצירת מסגרת משותפת ובה תחושת שותפות גורל בין מרכיביה; והשני, יצירת מסגרת המאפשרת התגבשותו של כוח פוליטי משמעותי ומאוחד לכדי מדינה גדולה יותר, בעלת גבולות ארוכים ובטוחים יותר, תוך שמירה על המרחב הפוליטי של כל אמירות בנפרד. קביעת הגבולות הפנימיים שנעשתה בשנים שקדמו ליציאת בריטניה, תרמה להגדרת החלוקה הפנים-פדרטיבית.⁹ כלומר, התפרוסת הגאוגרפית של המערכת השבטית המסורתית נוצקה לתוך תבנית לאומית-מודרנית ולא נדרסה על ידה, כפי שקרה במדינות אחרות בשלב הקמתן, כמו למשל במקרה של לבנון, סוריה ועיראק.

במקביל לתהליכי בניית המדינה וההתגבשות הטריטוריאלית, המדינה החדשה החלה בפרויקט בניית הלאום האמירתי. המעטפת הרחבה של הפדרציה העלתה את הצורך ביצירת תודעת זהות חדשה הנקשרת למדינה ולטריטוריה משותפות. מידת ההומוגניות הגבוהה של האוכלוסייה תרמה ליצירת סולידריות חברתית-פוליטית-תרבותית גבוהה. הומוגניות זו נשענת על תכונות משותפות, כגון השיוך האתני הערבי, ההזדהות הדתית עם האסלאם הסוני, ועל מנהגים דומים כגון טקסים, ענפי תעסוקה והתנהלות מרחבית. גם ההיסטוריה האזורית המשותפת ומידת העצמאות הרבה שאפיינה את השבטים במרחב, תחת הפרוטקטורט הבריטי, תרמו ליצירת

9 Frauke Heard-Bey, *From Trucial States to United Arab Emirates: A Society in Transition* (New York: Longman, 1982), pp. 362-366

10 Foreign Office to Political. Resident in the Persian Gulf, Bahrain, Despatch 125 (EA 1053/8, 24 July 1953)

11 מורן זגה, גבולות איחוד האמירויות הערביות: תהליך שרטוט הגבולות החיצוניים והפנימיים במדינה. עבודת גמר לתואר שני (תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, נובמבר 2012), עמ' 97-100.



איור 1: מפת החלוקה הפדרטיבית והשבטית של איחוד האמירויות הערביות
 הערה: בסוגריים מצוינים שמות השבטים המרכזיים שמהם יצאו שושלות ההנהגה. לעיתים, שבטים גדולים נחלקו לענפי שבטים ולענפי משפחות שהקימו שייח'דומים (ומאוחר יותר, אמירויות) שונים.¹²

תודעה משותפת ולפיתוח נרטיבים זהים תחת המדינה המודרנית. עם זאת, אימוץ התכנים העממיים היה שונה מהלאומיות הקלאסית והוא לא כלל, למשל, את רעיון הזכות להגדרה עצמית.¹³

הספרות התאורטית העוסקת בלאומיות מתייחסת להגדרת קבוצת הלאום כיחידה בדרגת חברות גבוהה כשחברי הקבוצה אינם מכירים את כל חבריה, אך

12 תודתי נתונה לגב' נוגה יוסלביץ' מקתדרת חייקין לגאואסטרטגיה שבאוניברסיטת חיפה על הכנת המפה.

13 Neil Partrick, "Nationalism in the Gulf States", in David Held and Kristian Ulrichsen (eds.), *The Transformation of the Gulf* (New York: Routledge, 2012), pp. 66-84

לכולם אמונה באב קדמון משותף. בהקשר זה, המעבר מרמת השייח'דום לרמה הלאומית בעת הקמת איחוד האמירויות לא כלל שינוי משמעותי בדרגות החברות. ב-1968, האוכלוסייה המקומית מנתה 180,000 נפש שהתפרסה על פני מרחב שגודלו 83,000 קמ"ר, אך בפועל, רק כ-12% ממרחב זה כלל שטחי מחיה בו חיו השבטים.¹⁴ האוכלוסייה והמרחב נחלקו בין למעלה משבע הנהגות מקומיות שונות.¹⁵ התנאים הגאוגרפיים הללו יצרו מציאות שבה מרבית האוכלוסייה הייתה קשורה בקשרי דם או בהיכרות אישית לשליטים. על כן, בהשוואה ליתר מדינות ערב, ניתן לקבוע כי בשלב הקמת המדינה, הקשר האישי בין ההנהגה לחברה במרחב זה היה קרוב יותר בשל גודל האוכלוסייה המועט וההיקף המצומצם של שטחי השליטה.

3. חוסנו של המודל ההיברידי

ההסבר המבני מנתח את יציבותה של איחוד האמירויות דרך היבטים שונים של ארגון חברתי-פוליטי וכן באמצעות מדיניותה הכלכלית. על פי שוורץ, ישנם שלושה פרמטרים לקביעת מידת חוזקה של מדינה: ביטחון, רווחה וייצוג פוליטי, כשהוא כורך את הייצוג הפוליטי ביחד עם מבחן הלגיטימיות של הממשל בעיני האוכלוסייה. לטענתו, מדינה רנטיירית (Rentier state) אינה יכולה להיחשב כמדינה חזקה בעיקר משום שהיא איננה מעניקה ייצוג פוליטי לאזרחיה.¹⁶ האם היעדר ייצוג פוליטי מעיד בהכרח על מידת לגיטימיות נמוכה של המשטר? והאם זהו המקרה באיחוד האמירויות? עבור המתבונן מהצה, קשה לנתק את הצלחתה של המדינה במדדי רמת הפגיעות מההנחה כי מתקיימת בה לגיטימציה גבוהה מצד אזרחיה, אך מחקר מדעי כזה טרם בוצע. אזרחים ששוחחתי עמם בשנים 2016-2020 ושאינם נמנים על משפחת השלטון או מקרובים אליה, מעידים על כך שהם רואים עצמם כמי שמזוהים עם המשטר ומיוצגים על ידו. חלקם אף טענו כי משטר דמוקרטי עשוי לייצג אותם באופן טוב פחות מהשיטה הנוכחית וכי הביטחון שלהם במנהיג שידאג לצורכיהם

14 John Duke Anthony, *Arab States of the Lower Gulf: People, Politics, Petroleum* (Washington, DC: The Middle East Institute, 1975), p. 106

15 אף שלא כל המנהיגים המקומיים זכו למעמד שווה בהסכמים מול בריטניה, כולם שלטו בפועל על קבוצות שבטיות שונות. בעת הקמת הפדרציה, קבוצות אלו נטמעו בתוך המערכת הפוליטית החדשה.

16 Rolf Schwarz, "The Political Economy of State-Formation in the Arab Middle East: Rentier States, Economic Reform, and Democratization", *Review of International Political Economy*, Vol. 15, No. 4 (2008), p. 602

גבוה מאוד. מאז היווצרות המודל הפדרטיבי, איחוד האמירויות דאגה לשמור על מערכת יציבה באמצעות יצירת תמהיל בין מוטיבים מערביים ומקומיים, מודרניים ומסורתיים.¹⁷

3.1. המבנה הפוליטי

מבנה השייח'דום ערב הקמת המדינה שימש בסיס למבנה החברתי-פוליטי תחת המערכת המדינתית, והמבנה היסודי של השייח'דום המשיך להתקיים גם במסגרת המדינתית באופנים שונים: בהרכב השושלות, בהיררכיה השלטונית, במודל העברת השלטון, בחלוקה הטריטוריאלית שהתקבעה עם הקמת המדינה בהתבסס על שטחי השייח'דומים ובביטויי שייכות וזהות שבטיים שנשתמרו בתוך המסגרת הפדרטיבית. לצד זאת, הקשר בין הריבון לחברה שהתאפיין בראש ובראשונה בנאמנות אישית, הומר בעיקרון חדש: נאמנות אזרחית טריטוריאלית לשטח המדינה ונאמנות פוליטית לסמליה ולמנגנוני השלטון של הפדרציה.

המבנה הפוליטי של איחוד האמירויות כולל שלושה גופים מרכזיים: המועצה העליונה, הקבינט והמועצה הלאומית הפדרטיבית. המועצה העליונה כוללת את שבעת המנהיגים של האמירויות המרכיבות את הפדרציה. בגוף זה מתקבלות החלטות ומחוקקים חוקים ברמה הפדרטיבית. תפקיד נשיא הפדרציה וראש המועצה ניתן באופן מסורתי לאמיר אבו ט'בי. הקבינט מורכב משרי הממשלה ותפקיד ראש הממשלה ניתן באופן מסורתי לאמיר דובאי. הרכב השרים מייצג שילוב של נציגים מהאמירויות שונות, מיעוטם בעלי קשר משפחתי למשפחות השלטון. נכון ל-2020, מרבית השרים מונו בהתאם למומחיותם ונשים מהוות שלישי מהקבינט. המועצה הלאומית הפדרטיבית נחשבת לגוף מייצג ומחוקק. יש לה זכות חקיקה ראשונית ולשינויי חקיקה שנעשו ברמה הפדרטיבית על ידי המועצה העליונה והקבינט. כמו כן, המועצה אחראית לתקציב הלאומי והיא דנה בהסכמים ובהחלטות ממשלה. מועצה זו מורכבת מ-40 חברים אשר נכון ל-2020 מחציתם ממונים על ידי הממשל ומחציתם נבחרים בבחירות עממיות.

למבנה הפדרטיבי של איחוד האמירויות, שהוא כאמור ייחודי בנוף המזרח-תיכוני, יש שני יתרונות: האחד, הוא מאפשר למבנים הפוליטיים המסורתיים להמשיך ולהתקיים בגבולותיהם ועם סמליהם, במקביל לזהות הלאומית המאוחדת. הזהות שנוצרה תחת המבנה הפדרטיבי מהווה רובד נוסף והיא אינה באה על חשבון מרכיבי הזהות המסורתיים. בכך, הפדרציה מייצגת מודל היברידי המשלב מבנים ישנים וחדשים בכפיפה אחת. למודל ההיברידי יש תפקיד

17 Christopher M. Davidson, "The United Arab Emirates: Prospects for Political Reform", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. 15, No. 2 (2009), pp. 117-127

חשוב בצמצום הסכנה לערעור הלגיטימציה של שושלות ההנהגה, שכן מרכז הכוח ומקור הלגיטימציה של ההנהגה נובעים במידה רבה מהמבנים השבטיים המסורתיים. מסיבה זו, אימוץ מוחלט של מבנים פוליטיים לאומיים-מודרניים יסכנו את מעמדה של ההנהגה.

היתרון השני נקשר למבנה השלטוני המתאפיין בריכוזיות רחבה בזכות המודל הפרטיבי. האיחוד הפוליטי של שבעת האמירים יצר שכבת הנהגה שמייצגת חלקים נרחבים בעם. בניגוד למדינות מלוכניות אחרות בעולם הערבי הנשלטות על ידי משפחת הנהגה אחת, שכבת ההנהגה הרחבה של איחוד האמירויות מאפשרת ביוור של מוקדי הכוח ויצירת מערכת של איזונים ובלמים המחזקת את הלגיטימציה של השלטון המרכזי הפרטיבי. הקשר האישי בין ההנהגה לחברה תרם גם הוא ליצירת בסיס לגיטימציה חזק לשליטים, וכתוצאה מכך, ליכולת משילות גבוהה.

למבנה הפוליטי של איחוד האמירויות ישנו אלמנט ייחודי נוסף המתבטא בקשר שהמדינה מייחסת לעולם הערבי. קשר זה מתבטא בשני סעיפים בחוקה: סעיף מס' 1 קובע כי "כל מדינה ערבית עצמאית רשאית להצטרף לאיחוד, בתנאי שהמועצה העליונה תאשר זאת פה אחד". סעיף 6 בחוקה קובע כי "העם המרכיב את האיחוד הינו עם אחד, ובמקביל מהווה חלק מהאומה הערבית".¹⁸ עקרונות אלו מאתגרים את התפיסה המערבית הרואה במדינה את היחידה הפוליטית העליונה בהיררכיית השייכות האזרחית, בעוד שסעיפים אלו מציגים תפיסה המטשטשת את גבולות הלאום.

3.2. המבנה החברתי

תהליך בניית הלאום באיחוד האמירויות היה דומה לזה שהתרחש בשאר מדינות ערב: יצירת סמלים ומיתוסים משותפים, קביעת חגים, בניית צבא, קודיפיקציה של מסורות וכו'. למרות האתגר שביצירת סולידריות חברתית סביב זהות חדשה, החברה האמיריתית נחשבת לבעלת סולידריות רחבה. כמו בממד הפוליטי, גם בממד החברתי התפתח מודל היברידי של בניית זהות עממית כרוברד נוסף מעל הזהויות הפרימורדיאליות.

לתהליך בניית הלאום הצטרף במהלך השנים מוטיב נוסף של עיצוב זהות לעומתית שבו שכבת האזרחים האמיריתית התפתחה לא רק כלאום, אלא גם כמעמד חברתי נבדל אל מול העובדים הזרים שהפכו להיות רוב אוכלוסיית המדינה. איחוד האמירויות היא המדינה שבה היחס בין מספר האזרחים למספר התושבים הזרים הוא מהגבוהים בעולם.¹⁹ ולכן, על אף ההומוגניות היחסית המאפיינת את האזרחים

¹⁸ מתוך סעיף 6 בחוקת איחוד האמירויות הערביות.
¹⁹ קודם לפרוץ משבר הקורונה המקומיים היוו פחות מ-15% מכלל אוכלוסיית המדינה.

האמירותים, במבט על כלל האוכלוסייה במדינה, מידת הגיוון האתני והדתי שבה היא מהגבוהות בעולם. מלבד המשמעות הדמוגרפית של תופעת העובדים הזרים באיחוד האמירויות, לרובד זה ישנן השלכות בלתי מבוטלות על הצביון התרבותי ועל המאפיינים החברתיים במדינה. קהילת העובדים הזרים משפיעה ברמה היומיומית על השפה המדוברת ברחובות, על החינוך של האזרחים האמירותים, על הגישות השונות הנטמעות במערכת המשפט, על תרבות העבודה, על תרבות הפנאי ועוד.²⁰ אף ששינתה באופן משמעותי את ההרכב הדמוגרפי הקיים במדינה, התושבים הזרים השפיעו אך במעט על מערכת היחסים בין המדינה לחברה. במערכת זו קיים נתק כמעט מוחלט ביחסים בין התושבים הזרים למדינה ויחסי התלות ביניהם מושתתים על ממד צר של אינטרסים. לכאורה, מציאות זו נחשבת לגורם מערער יציבות, אם לא כיום אז לפחות כפוטנציאל נפיץ לעתיד. ואולם, עד כה נתק זה שימר את האמנה החברתית הבלתי כתובה שבה האזרחים נהנים ממרחב לאומי לקבוצה אקסלוסיבית אחת, והעובדים הזרים אינם מצפים להיכלל במנגנונים הפוליטיים של המדינה.

3.3. המבנה הכלכלי

איחוד האמירויות היא הכלכלה השנייה בגודלה במדינות המזרח התיכון עם תמ"ג של 414 מיליארד דולר והכנסה לנפש של 75,440 דולר (בשנת 2018).²¹ מקובל לראות בתנאים הכלכליים הסבר ליסודות היציבות עליהם נשענת המדינה. אף שלא ניתן לבטל את חשיבותו של גורם זה בכיסוס החוסן מדינתי, יש לבחון את המדדים הכלכליים לא רק כגורם סיבתי, אלא בעיקר כגורם תוצאתי של תהליכי-עומק. נהוג לכנות את משקי הנפט של המפרץ כמדינות רנטייריות שכלכלתן מבוססת על משאב עיקרי אחד ואשר אין בהן מנגנוני מיסוי.²² טענה רווחת על אודות חולשתו של המבנה הרנטיירי נוגעת להשלכות של התלותיות. במקרה של הידלדלות המשאב או ירידת ערכו, המבנה הכלכלי אינו ערוך לחלופות זמינות, בניגוד למדינה המבוססת על ייצור מקומי ומיסוי. המבנה הכלכלי של איחוד האמירויות אכן התבסס ביסודו על

ברובאי, למשל, על פי נתונים רשמיים שפורסמו על ידי Dubai Statistics Center, מכלל 3.356 מיליון תושבים באמירות ב־2019 רק 263,450 היו אזרחים (7.8%) וכל השאר זרים. על פי הנתונים הרשמיים האחרונים, שפורסמו בשנתון הסטטיסטי של אבו ט'בי, במחצית 2016 המקומיים היוו 19% מכלל האוכלוסייה. מקור: Abu Dhabi Statistics Centre, *Statistical Yearbook of Abu Dhabi-2020*, table 3.1.3

20 William A. Rugh, "The United Arab Emirates: What Are the Sources of Its Stability?", *Middle East Policy*, Vol. 5, No. 3 (1997), pp. 14-24

21 World Bank Data, *United Arab Emirates*

22 על מהות המדינה הרנטיירית ראו בפרק המבוא לקובץ.

המודל הרנטיירי שאפשר יצירת כלכלה המבוססת על מדיניות רווחה ומתן שירותים ציבוריים בלא מיסוי אזרחי. יסודות כלכליים אלו תרמו לחיזוק הלגיטימציה של השלטון המספק את צורכי האזרח. ואולם כיום, המבנה הכלכלי של המדינה כבר אינו מושתת על המודל רנטיירי מובהק כפי שהיה בעבר. סקטור האנרגיה מהווה כ-30% מהתמ"ג בלבד. לצד זה, נוספו מנגנוני מיסוי אזרחיים והתבססות רחבה יותר על ענפים כלכליים נוספים (ראו להלן).

4. גמישות במנגנון קבלת החלטות

ניתוח יסודות היציבות של איחוד האמירויות עד כה נבחן במבט סטטי על מבנים קיימים ועל השתלשלות אירועים נתונה. על מנת לקבל תמונה רחבה יותר על יסודות היציבות של איחוד האמירויות, יש לבחון גם ממדים דינמיים של שינויים והתפתחות. חלק זה מתייחס למאפייני ניהול המדינה ומנגנוני קבלת ההחלטות, לאופן התמודדות ההנהגה עם אתגרים וליכולתה של המדינה להשתנות. מנגנון קבלת ההחלטות של שכבת האליטות באיחוד האמירויות מושפע ממגוון של מרכיבים, ביניהם תרבות פוליטית ודפוסי חשיבה פוליטיים. שני המרכיבים הללו השתנו למדי בשני העשורים הראשונים של המאה ה-21.

מחקרים רבים מתייחסים לאביב הערבי כנקודת מפנה משמעותית בחייהן של מדינות האזור במובנים רבים, ביניהם: בהגדרה מחדש של מערכת היחסים בין המדינה לחברה, בקביעת מדיניות החוץ ובשאלת המדינתיות (Statehood).²³ אלו הובילו לעיצוב תפיסות ותהליכים מדיניים חדשים בהתאם. במקרה של איחוד האמירויות, שינויי התפיסה העמוקים החלו עוד בעשור שקדם לאביב הערבי, בעקבות שינויי הנהגה ומשברים כלכליים. ב-2004 וב-2006 עלו להנהגה בניהם של דור המייסדים של איחוד האמירויות באבו ט'בי (ח'ליפה אל'נהיאן שעלה לשלטון בגיל 56) ובדובאי (מוחמד אל-מֶכְתּוּם שעלה לשלטון בגיל 57), בהתאמה. ב-2009 וב-2010 התחלפו ההנהגות בשתי אמירויות נוספות באיחוד, באום אל-קַיְוִין (סְעוּד אל-מַעְלָא שעלה לשלטון בגיל 57) ובֶרַאס אל-ח'ַיְמָה (סְעוּד

²³ Nils A. Butenschön, "Arab Citizen and the Arab State: The 'Arab Spring' as a Critical Juncture in Contemporary Arab Politics", *Democracy and Security*, Vol. 11, No. 2 (2015), pp. 111-128; Raymond Hinnebusch, "Change and Continuity after the Arab Uprising: The Consequences of State Formation in Arab North African States", *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 42, No. 1 (2015), pp. 12-30; Ariel I. Ahrām and Ellen Lust, "The Decline and Fall of the Arab State", *Survival*, Vol. 58, No. 2 (2016), pp. 7-34

אל-קאסמי שעלה לשלטון בגיל 54). דור המנהיגים החדש והצעיר יחסית הביא עמו רוח הנהגה חדשה. הנהגה זו שינתה את סדר העדיפויות הלאומי ממדיניות המתמקדת בבניית מדינה למדיניות שאפתנית ויוזמת יותר הן במדיניות הפנים והן במדיניות החוץ. לכך הצטרף המשבר הכלכלי של 2008-2009 וירידת מחירי הנפט החל ממחצית 2014 שהובילו לעיצוב דפוסי חשיבה אסטרטגית המוכוונת לתהליכים ארוכי טווח. שלוש שנים לאחר מכן פרצו המחאות חוצות הגבול בעולם הערבי וכל השינויים האלו ביחד הביאו לשינוי של שתי תפיסות יסוד שעליהן הושתתו כלל משקי הנפט הערביים במפרץ: התלות של האזרח במדינה והתלות של המדינה בנפט. בשני הערוצים הללו המדינה נדרשה להתמודד עם שינוי בדפוס החשיבה שלה עצמה, בהטמעת השינויים בקרב האוכלוסייה, בקביעת מדיניות ליישום התפיסות באופן הדרגתי ובהתאמת המבנים והתהליכים לתפיסות החדשות.

עד ל-2006, כל חברי המועצה הלאומית הפדרטיבית מונו על ידי המועצה העליונה של שבעת האמירים. בשנה זו נערכה רפורמה שנועדה להרחיב את האיים הדמוקרטיים בתוך מסגרת המשטר המונרכי. במסגרת הרפורמה הוחלט כי 50% מחברי המועצה ייבחרו בבחירות על ידי האזרחים, אולם רק מיעוט האזרחים הורשה להצביע בבחירות אלה. עם השנים, המדינה הרחיבה בהדרגה את שיעור ההשתתפות בהצבעה ואת סמכויות המועצה ובכך יצרה מכשיר חשוב נוסף לחיזוק הלגיטימציה של המבנה הפוליטי. האיים הדמוקרטיים מהווים דוגמה לתהליך יצירתו של מודל היברידי הכולל ייצוג אלקטורלי לצד המשכיות מנגנון הייצוג השבטי ומערכת השלטון המונרכית.

נוסף לנושא הייצוג האלקטורלי, דור המנהיגים הצעיר זיהה בשלב מוקדם יחסית את הצורך להתאים את המבנה הכלכלי ליום שאחרי הנפט. במרכז התפיסה החדשה עמד עקרון הגיוון הכלכלי שנועד להפחית את התלות בנפט. היה בכך שינוי ניכר מהמדיניות של דור המייסדים שדגלו במיצוי תחומי הכלכלה הרווחיים הנשענים על משאב הנפט. עוד ב-2006 הצהיר מוחמד בן נא'יד, יורש העצר של אבו ט'בי, על החזון הכלכלי של האמירות ל-2030. חזון זה כולל כמה מטרות המלמדות על שינוי יסודי במבנה הכלכלי של המדינה, כמו פתיחות לשוק הגלובלי, שיפור היעילות בשוק העבודה, פיתוח תעשיות התיירות והתחבורה והפיכת השוק הפיננסי לסקטור המרכזי במדינה.²⁴ עשור לאחר מכן יצהיר מוחמד בן סלמאן, יורש העצר הסעודי, על חזון דומה.²⁵

The Government of Abu Dhabi, *The Abu Dhabi Economic Vision 2030*, 24
November 2008

Kingdom of Saudi Arabia, *Vision 2030*, April 2016 25

בשנים האחרונות המדינה החלה אף להרחיב את מסגרת החובות הכלכליים של האזרחים כלפי המדינה, ובכך שינתה בהדרגה את מערכת יחסי התלות ביניהם. הביטוי הבולט לכך הוא בהחלת חוק המע"מ שנכנס לתוקפו בינואר 2018. אמנם, שיעור המס שנקבע היה נמוך ועמד על 5%, אך היה בכך שינוי מהותי בתפיסת עולם שבה האזרח כלל לא נדרש בעבר לשלם מסים, לא על מוצרי צריכה ולא על הכנסה אישית. גביית המסים וצמצום הסבסוד על שורה מוצרי צריכה של מוצרים היו תוצאה, בין היתר, של צמצום ההכנסות מייצוא נפט וגידול האוכלוסין, עם הרצון לשמר את מסגרת השירותים הציבוריים הקיימת.²⁶ חזון 2030 כולל גם פיתוח של פרויקט ה"אמירתיזציה" שנועד להרחיב את שילובם של העובדים המקומיים בסקטור הפרטי על חשבון העובדים הזרים.²⁷ פרויקט זה שווק לציבור כתרומת האזרח לכלכלת המדינה וכפיתוח שוק העבודה בהתאמה גבוהה יותר לתרבות המקומית.²⁸

המבנה הכלכלי של המדינה הרנטיירית באיחוד האמירויות שונה היום מזה שהיה בראשית המאה ה-21. במאמצי ההתאמה וההסתגלות לעידן של אחרי הנפט, הצליחה המדינה בתוך עשור אחד לצמצם את הישענותה על סקטור הנפט והגז הטבעי מכ-85% ב-2009 לכ-30% ב-2019, קודם לפרוץ משבר הקורונה.²⁹ מדיניות הגיוון הכלכלי משקפת מודל היברידי. שילוב מיסוי במערכת הרנטיירית ומקורות כלכליים חדשים במסגרת משק הנפט ייצרו מודל כלאיים שנועד להעניק חוסן גבוה יותר ליציבות הקיימת.

מפנה של ממש חל גם באופן שבו המדינה החלה להתנהל בתחומי חיים נוספים, מעבר לזירה הכלכלית. יצירת תוכניות ארוכות טווח במשרדים הממשלתיים הייתה אחד מהביטויים הבולטים לכך. ב-2010, אמיר דובאי, מוחמד בן ראשיד אל-מכתום, הצהיר על חזון משלו ל-2021 למה שהגדיר כ"הפיכת איחוד האמירויות הערביות לאחת המדינות הטובות בעולם".³⁰ החזון קבע כמה תחומים חברתיים-כלכליים לפיתוח מואץ, ובכללם: מערכת החינוך, שירותי רפואה, סביבה, מחקרה, לכידות חברתית ושימור זהות קהילתית נבדלת. המסר המרכזי המשתקף מחזון זה הוא חינוך הסולידריות והגאווה הלאומית.

26 החל ממחצית 2014 ועד היום מחירי הנפט נמוכים ביותר מ-50% בהשוואה למחירם בשש השנים הקודמות.

27 Françoise De Bel-Air, "Demography, Migration, and the Labour Market in the UAE", Gulf Labour Markets and Migration, GLMM, No. 7/2015

28 The Government of the United Arab Emirates, Emiratization, September 2019

29 CIA, World Factbook-UAE

30 The Official Portal of the UAE Government, Vision 2021

Vision 2021 is a long term plan that aims to make the UAE one of the best countries in the world by the year 2021 when the UAE would celebrate the Golden Jubilee of its formation as a federation. H. H. Sheikh Mohammed bin Rashid Al Maktoum, Vice President and Prime Minister of the UAE and Ruler of Dubai, launched 'Vision 2021' in 2010, during a Cabinet meeting.

The achievement of Vision 2021 is based on four pillars. They are:

1. United in responsibility: An ambitious and confident nation grounded in its heritage
2. United in destiny: A strong union bonded by a common destiny
3. United in knowledge: A Competitive Economy Driven by Knowledgeable and Innovative Emiratis
4. United in prosperity: A nurturing and sustainable environment for quality living

איור 2: חזון 2021 של איחוד האמירויות.

מקור: צילום מסך מתוך אתר האינטרנט של פרויקט חזון 2021.¹¹

למסמכי החזון הכלכליים והחברתיים הצטרפו מסמכי חזון ספציפיים בתחומי החלל, הבינה המלאכותית, משק האנרגיה ועוד. בין אם אלו ייושמו במלואם או לא, ומעבר לאפקט התדמיתי של פרסום מסמכי חזון, יש בכך ללמד על האופן שבו רוח ההנהגה השפיעה על התרבות הארגונית בממשל ועל דפוסי החשיבה המדיניים. המאפיין הבולט של דפוסי החשיבה הללו הוא הזיהוי המוקדם של סוגיות ואתגרי מפתח שאיחוד האמירויות תידרש להתמודד עמם, ולאחר שעשתה זאת בחרה לפעול באופן אקטיבי ומהיר על מנת לתת להם מענה. כמו כן, מסמכי החזון הללו מלמדים על תכנון ארוך טווח כעיקרון מוביל בקבלת החלטות.

למרות שאיחוד האמירויות אינה נתפסת כמדינה שנפגעה באופן ישיר מאירועי האביב הערבי, האירועים שהתרחשו בסמוך לה, במיוחד בבחריין ובעומאן, גרמו להתפכחות המשטר בנוגע לקשר העדין שבין המדינה לאזרחים. החשש מההשלכות של כוח חברתי מאורגן וחזק בשטחה, כפי שבא לידי ביטוי במדינות שבהן התרחשו המחאות, הוביל באופן מיידי לשינוי חשיבה ולשינוי מדיניות. סדר העדיפויות, שכלל בראש ובראשונה בניין ופיתוח מדינה, התחלף ב-2012 לכוון שמציב בקדמת הבמה את פרויקט בניין ועיצוב הלאום.

דוגמה בולטת לפרויקט שתרם לעיצוב הלאום היא פיתוח תעשיית החלל. ב-2014 הושק פרויקט שמטרתו לשגר גשושית אמירתית שתנחת על המאדים ב-2021. מימוש החזון מסמל התפתחות טכנולוגית משמעותית של איחוד האמירויות, לצד גאווה כלל-ערבית, בהיותה החללית הראשונה שיוצאת ממדינה ערבית אל מאדים. כמו כן, ב-2019 שלחה איחוד האמירויות את האסטרונאוט הערבי הראשון לחלל, היזאע אל-מנסורי. התהודה של פרויקט זה במדינה הייתה עצומה, לעיתים כשהיא גוברת על כיסוי תקשורתי של מתחים אזוריים אלימים. גם פרויקטים אחרים בתחום הבינה המלאכותית ואירוח האקספו 2020 בדובאי

(שנדרחה בשנה עקב הקורונה) מתורגמים לגאווה לאומית באמצעות הדגשת נרטיב הקדמה והבכורה בסוגיית הפיתוח המדעי והטכנולוגי במרחב הערבי כולו. דפוס חשיבה זה נקשר לדפוס נוסף המאפיין את ההנהגה הנוכחית והוא קבלת החלטות בעלות אופי רפורמיסטי ושאפתני, לעיתים קרובות במודל ניהול סיכונים גבוה. איחוד האמירויות ידועה במיזמי הענק הלאומיים שלה, בהסתגלות המהירה לעידן הסייבה, באימוץ טכנולוגיות חדשניות ובניהול פרויקטים רחבי היקף. צעדים מסוג זה דורשים יכולת משילול גבוהה, יכולת להשתנות במהירות ואף לספוג כישלונות גדולים. כל אלו מלמדים על מידה רבה של גמישות ויזמות הנטועים עמוק בשורשי החשיבה הפוליטית במרחב, וביתר שאת מאז חילופי ההנהגה של העשור הקודם. ביטויים נוספים לחיזוק הזהות הלאומית היא בגידול במספר המוזיאונים המציגים את המורשת הלאומית האמירתית ופריחה של תחום הארכאולוגיה המוסיף רובד של שייכות סימבולית לטריטוריה באמצעות היקשרות לשורשים רחוקים. המדינה אף הקימה משרד ממשלתי ליישום פרויקט ה"אמירתזציה" וכללה בו גם אלמנטים תרבותיים, כגון התייחסות לשימוש נרחב יותר בשפה הערבית.

לעיתים, המשטר עשה שימוש במדיניות החוץ לשם חיזוק בניית הלאום. הביטוי הבולט לכך הוא המעורבות של איחוד האמירויות בלחימה בתימן (2015-2019) שנתפסה באמירויות כמלחמה אזורית בין "הטובים" ל"רעים"; בין נחות השלום הסוניים לבין גורמי הטרור החות'ים (השיעים) ושולחיהם האיראנים. לצד נרטיב זה, אחת מהשלכות הנוספות של המלחמה היא חיזוק הפטריוטיות. מלחמות מרכיבות נדבך חשוב בחיי אומה, ביצירת אחדות ובתחושת שותפות גורל של העם הנלחם למען מולדתו כנגד אויב משותף. למלחמות יש תפקיד גם בעיצוב תודעת זהות משותפת, באמצעות הבניית נרטיבים היסטוריים קולקטיביים. בניגוד למרבית מדינות מערב אירופה שנוצרו כתוצאה ממלחמות ואשר אלו נשזרו באתוס הקמתן, המלחמה בתימן והמעורבות במלחמה באפגניסטן היו המלחמות הראשונות מאז שנוסדה איחוד האמירויות. המעורבות בלחימה בתימן בזמן מחאות האביב הערבי מסמלת את סדר העדיפויות של איחוד האמירויות וממחישה כיצד מטרת חברתיות-פנימיות משולבות במדיניות החוץ שלה. במילים אחרות, השיקולים מאחורי היציאה למלחמה שיקפו את הצורך של המשטר ביצירת אויב משותף, זאת כמובן בנוסף לשיקולים הגאואסטרטגיים במערך יחסי החוץ.

כמו כן, בתהליך של הסתגרות פיזית ותרבותית, המדינה מדגישה את הגבולות הפוליטיים והתודעתיים של החברה. בתקופה זו המדינה ביצרה את גבולותיה בגדרות ובאמצעי פיקוח ובקרה מתקדמים, לאחר שנים רבות שבהן הגבולות לא היו מסומנים בפועל בשטח. מעבר לחשיבות הביטחונית, שינוי זה טומן בחובו הטמעה עמוקה יותר של תיחום הזהות בהתאם לתיחום המרחב המייצג אותה. גם המשבר שפרץ עם קטר ביוני 2017 בא לידי ביטוי בהסתגרות פיזית, כשאיחוד

האמירויות הודיעה על פינוי אזרחים קטרים משטחה ועל סגירת המעברים היבשתיים, הימיים והאוויריים בפני שכנתה.³² בתחום יחסי החוץ, העשור האחרון של איחוד האמירויות התאפיין בשינוי המשוואה בין הפעלת עוצמה רכה לקשה. חשיפת פגיעותן של המדינות החזקות בסדר הפורה עם פרוץ האביב הערבי הבליטה את עוצמתן של מדינות המפרץ היציבות. משהבינה איחוד האמירויות את כוחה היחסי במרחב, הן כבעלת ברית קרובה של ערב הסעודית ושל ארצות הברית, והן כמדינה חזקה ויציבה בפני עצמה, ניתן היה להבחין בביטחון העצמי הגובר של המדינה בנוגע למדיניות החוץ שלה. במשך שנים רבות בנתה איחוד האמירויות את כוחה הפוליטי בזכות תרגום ההון הכלכלי למיזמים הפונים לקהילה הבינלאומית. העוצמה הרכה באה לידי ביטוי בכך שהמדינה מרבה לשמש בתפקיד מגשרת בסכסוכים בין מדינות ושחקנים לא-מדינתיים ונוקטת פעמים רבות במרכיב הסיוע ההומניטרי ככלי פוליטי למעורבות ולהעברת מסרים. המותג Emirates נחשב לאחד החזקים והיוקרתיים בעולם בזכות חברת התעופה שלה והייצוג הפופולרי שלו בספורט. העיר דובאי ביססה בשני העשורים האחרונים את תדמיתה כמרכז עסקי ותיירותי מהיוקרתיים בעולם. איחוד האמירויות גם משקיעה מאמצים רבים בהשתלבות בפרויקטים בינלאומיים. ב־2015 היא הגיעה להישג דיפלומטי משמעותי כאשר הפכה למארחת של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיות מתחדשות (IRENA). נוסף לאירוח הסוכנות, המדינה מארחת אירועים בינלאומיים חשובים בספורט, בכלכלה, בתקשורת ועוד. דריסת הרגל הגלובלית של איחוד האמירויות בתחומים אזרחיים "רכים" שאינם קונפליקטואליים, הקנו לה מעמד של מדינה מקובלת ומוכרת בעולם, ובתמורה מדינות רבות בחרו לנתב אליה את השקעותיהן ולתרום לחיזוק מעמדה ויציבותה.

בעשור השני של המאה ה־21, לאחר עליית דור ההנהגה החדש, בזמן שמדינות ערב האחרות עסקו בטיפול בעיות מבית, איחוד האמירויות רק התחזקה והחלה לאמץ תפיסה עצמית של מעצמה אזרחית, ולא פחות חשוב מכך, להתנהל ככזו. למרות מגבלותיה ביחסי הכוחות בצבאיים האזוריים, איחוד האמירויות התנהלה באופן נועז יותר ביחסי החוץ שלה והגבירה את השימוש בעוצמה קשה. הכניסה של איחוד האמירויות למלחמה בתימן והמשבר שיזמה ביחסיה עם קטר המחישו יותר מכול את התעוזה של המדינה בשבירת הכלים המסורתיים ביחסים עם מדינות המפרץ האחרות.

32 ראו: Mohammed Ahmad Naheem, "The Dramatic Rift and Crisis between Qatar and the Gulf Cooperation Council (GCC) of June 2017", *International Journal of Disclosure and Governance*, Vol. 14, No. 4 (2017), pp. 265-277

ואולם, למרות הסיכון הפוליטי הרב הכרוך במדיניות תוקפנית, המדינה הצליחה לנהל סיכונים באופן מחושב. היציאה למלחמה הרחק מגבולות המדינה התפרשה כהחלצות לעזרתה של בעלת בריתה, ערב הסעודית, ולא כיוזמה של איחוד האמירויות. בחירתה לצאת מהזירה התימנית ב־2019 הייתה גם כן עצמאית ומחושבת, במקביל להתפתחויות בזירה הצפונית מול איראן. כלומר, גם בהחלטה לסגת, איחוד האמירויות הייתה פרו־אקטיבית ועשתה זאת בתכנון מוקדם ולא כתוצאה ממשבר. סבב האירועים האלים שאפיין את המפרץ ב־2019 שיקף במידה רבה את העקרונות שתוארו עד כה. לאחר שספגה תקיפות ופעולות אלימות במים הטריטוריאליים שלה ועל הכלים הימיים שלה מצדה של איראן, איחוד האמירויות הייתה הגורם שדאג למתן את הרוחות הסוערות באזור. בזמן שארצות הברית וערב הסעודית קראו למלחמה וקשרו את איראן לפעולות אלו בתקשורת ובהצהרות הרשמיות שלהן, איחוד האמירויות מיאנה לנקוט אישום מפורש כלפי איראן. במשך תקופה זו, חתרה המדינה לפתרון דיפלומטי עם איראן. על כן, ניתן לראות בהתנהלותה של איחוד האמירויות כמי שמצליחה להגדיר את תנאי המשחק יותר מאשר כמדינה המגיבה לאירועים.

המדיניות העצמאית האמירתית באשר ליחסי החוץ שלה באה לידי ביטוי מובהק גם בכינון היחסים הרשמיים עם ישראל באוגוסט 2020.³³ בשנים 2015–2020 הגבירה איחוד האמירויות את שיתופי הפעולה שלה עם שחקנים חדשים, וישראל ביניהם, לשם השגת מטרותיה – גיוון כלכלי, גמישות וחיוזק מערך ההרתעה.³⁴ מהלך זה שבר את הפרדיגמה המסורתית של התניית נורמליזציה מלאה עם ישראל בסיום הסכסוך עם הפלסטינים. בפעולה זו הוכיחה איחוד האמירויות כי היא יודעת להיות החלוץ שלפני המחנה לא רק בפיתוח מיזמים כלכליים חדשניים, אלא גם בתחום מדיניות החוץ. שינוי חוקי המשחק ממחיש באופן ברור כיצד השליטים החדשים של המדינה רואים את מקומה כמדינה מובילה במזרח התיכון החדש שלאחר האביב הערבי.

5. אתגרי היציבות של איחוד האמירויות

מדינות רבות במזרח התיכון שילמו מחיר יקר על הקיבעון שאפיין את משטריהן ועל היעדר יכולתן לאבחן מצוקות חברתיות ולהתאים אליהן את המציאות

³³ US Department of State, *The Agreements of the Abraham Accords*, 15 September 2020

³⁴ מורן זגה, "ישראל ואיחוד האמירויות הערביות: הזדמנויות בהמתנה", מיתווים, נייר מדיניות (אוגוסט 2018), עמ' 1–13.

הכלכלית-חברתית. לא כך הוא המצב באיחוד האמירויות. העיקרון היסודי של המשטר במדינות הפנים שלו הוא חתירה לשקט חברתי. המדינה אינה מאפשרת התארגנויות פוליטיות ובניגוד למרבית מדינות ערב אין לה עבר של מחאות מאורגנות בעלות היקף משמעותי בין אם פיזיות ובין אם במרחב הווירטואלי. על אף, ואולי בגלל, איסור ההתארגנות הפוליטית ומגבלות חופש הביטוי, המתחים הפנימיים יכולים להיות קיימים מתחת לפני השטח ולהתפרץ ביום מן הימים. לעת עתה, אין לכך סימנים מוקדמים.

השינויים הטקטוניים שחלו בעולם הערבי בעשור האחרון מציבים אתגרים דומים ביחסים בין החברה למדינה גם עבור איחוד האמירויות. מדיניותה הרפורמיסטית של הנהגת האמירויות זכתה עד כה למידה רבה של הסכמה שבשתיקה מאזרחיה, אולם המשך המגמה עלול לערער את הלגיטימציה הרחבה ואת מרקם היחסים העדין שבין הצדדים. הגדלת המיסוי, צמצום התגמולים הכלכליים והרחבת מנגנוני הבירוקרטיה מהווים שלושה גורמי סיכון שעלולים לעורר אי-נחת מצד האזרחים.

גורם נוסף שעלול לערער את היציבות היא הגישה הנועזת המאפיינת את מדיניות החוץ של איחוד האמירויות בשנים האחרונות. גישה זו אמנם מעצימה את מעמדה הפוליטי ומספקת, כלפי פנים, תכנים רבים לפטריוטיזם ולגאווה לאומית, אך ככל שהמדינה מרחיבה את השפעתה בעולם, כך היא קונה לה מתחרים נוספים. בהקשר זה ראוי לציין את האנטגוניזם בעולם הערבי-מוסלמי, ובפרט בקרב הפלסטינים, כלפי ההסכם עם ישראל. גורמים אלו עלולים לגזול מאיחוד האמירויות כוחות ומשאבים שיחלישו אותה בהדרגה.

לבסוף, היציבות של איחוד האמירויות אינה נשענת על גורמים פנימיים בלבד. הזירה האזורית בשנים האחרונות מרובת אתגרים והיא מציבה סכנה ממשית לשקט הביטחוני: פרויקט הגרעין האיראני שבראשית עידן בידן צובר תאוצה מחדש; המשבר עם קטר שאמנם הגיע לפתרון דיפלומטי אך המתוחות האזורית נותרה; המעורבות הגוברת של טורקיה בסביבה המפרצית; הדעיכה של ארגון מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ; והתמיכה הבלתי מתפשרת בערב הסעודית שנושאת לעיתים מחיר פוליטי כבד – כל אלו משמשים גורמים מערערי יציבות לאיחוד האמירויות.

6. סיכום ומסקנות

איחוד האמירויות מציגה מודל מיוחד וחריג בעולם הערבי הכולל שלושה רכיבים מרכזיים: מבנים היברידיים, גמישות בקבלת החלטות ויזמות שלטונית. תנאי הפתיחה של המדינה מהווים אבן-יסוד מרכזית בתשתית יציבותה. המודל

הפדרטיבי מאפשר ריכוזיות רחבה ומשמר מבנים שבטיים לצד מבנים מדינתיים מודרניים. על פי תפיסה מרכזית בחקר הגבולות, הגבול המדיני משקף את הגאוגרפיה הפוליטית האזורית ואת יחסי הכוחות בין הגורמים אשר קבעו את הקו, בזמן שבו הוא נקבע.³⁵ השתלשלות האירועים שנסקרה מסייעת להבנת ממד חשוב באופן שבו נבנתה המערכת המדינתית של איחוד האמירויות ולהערכת מידת היציבות הייחודית הנובעת מהתפתחות זו. המאפיין הבולט ביותר בהקשר זה הוא הבניית תפיסות ומבנים חדשים באופן מרובד על תפיסות ומבנים קיימים קודמים, וכתוצאה מכך יצירת מודל של "המשכיות משתנה" או "המשכיות גמישה" שעליו נשענת במידה רבה יציבות המדינה.

שבע האמירויות הקיימות כיום מתוחמות בהתבסס על מאזן הכוחות הבין-שבטי. המודל הפדרטיבי של איחוד האמירויות משקף תמונת-ראי של המאזן החברתי, הפוליטי והטריטוריאלי שהתקיים במרחב ערב הקמת המדינה. שלב הקמתן של מדינות נחשב לרגע מכונן בחייהן, הקובע את התנאים ההתחלתיים ומכתיב במידה רבה את הסדר הפוליטי ואת הבסיס הלגיטימי ביחסים העתידיים בין המדינה לחברה. אף שאלו יכולים להשתנות מן הקצה לקצה, המבנה השלטוני של איחוד אמירויות ומערכת היחסים שנקבעה בקשר בין המדינה לחברה ולטריטוריה נותרו כשהיו בפברואר 1972, עת הצטרפה האמירות האחרונה (ראס אל-ח'ימה) לאיחוד.

גם תנאי הפתיחה החברתיים והכלכליים של איחוד האמירויות תרמו לעיצובה כמדינה חזקה ויציבה. ואולם, אין להסתפק בהסברים מבניים בלבד לשם כך. הגורמים המרכזיים המבססים את יציבותה של איחוד האמירויות בשני העשורים האחרונים הם מנגנוני קבלת ההחלטות. שני עקרונות העומדים במרכז קבלת ההחלטות הם זיהוי גורמים תומכי יציבות ומענה לגורמים מערערי יציבות. אופייה של המדינה מושפע במידה רבה מהלכי הרוח הפוליטיים ומדפוסי החשיבה המעצבים את מנגנוני המדינה. בהיבט זה, איחוד האמירויות מציגה יכולת גבוהה לאמץ שינויים ואף לזוז אותם, ובכך מצליחה להתגבר על אתגרים רבים ששכנותיה כשלו בהם. עם זאת, אל מול המדינה ניצבים כמה גורמים מערערי יציבות שחלקם נובעים מהגישה הפרו-אקטיבית שאימצה בעשור האחרון וחלקם הם תוצאה של תנאים חיצוניים שאינם תלויים בה ישירות, במיוחד בשאיפותיה ההגמוניות של איראן באזור המפרץ. גורמים אלו עלולים לסכן את חוסנה של איחוד האמירויות ולפגוע בשקט החברתי, הפוליטי והביטחוני שאפיינו אותה מאז היווסדה.

³⁵ גדעון ביגר, ארץ רבת גבולות : מאה השנים הראשונות של תיחום גבולותיה של ארץ-ישראל 1840-1947 (באר-שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2001), עמ' 4.

המודל הייחודי של איחוד האמירויות יכול לשמש כר נרחב לעוסקים בלימוד העולם הערבי ומדע המדינה. בעידן שבו המדינה הערבית עולה לדיון מחודש בקרב אנשי אקדמיה וקובעי מדיניות, איחוד האמירויות מציעה מקור השוואה חשוב. מודל זה מעניק הסבר למיקומה בראש טבלת היציבות בהשוואה למדינות המזרח התיכון האחרות.