

גיליון מס' 9

# אפריקה בין המעצמות

לקחים ומשמעויות לישראל

## משתתפים

|                      |                      |
|----------------------|----------------------|
| הבטום מהרי           | רותם אורג            |
| השגריר ד"ר חיים קורן | השגרירה עליזה בן-נון |
| דניאל ראקוב          | שרון בר-דוד          |
| יעל רם               | ד"ר משה טרדימן       |

## עורכים

עודד רענן    ד"ר אלעד גיל    אשר לובוצקי

**מגזין "הזירה" לדיפלומטיה ויחסי חוץ**, בהוצאת מכון אבא אבן לדיפלומטיה בינלאומית במרכז הבינתחומי הרצליה, משמש במה מרכזית לדיון ציבורי ואקדמי על אודות יחסים בינלאומיים, מדיניות חוץ ודיפלומטיה חדשנית. **"הזירה"** יוצא לאור בעברית כרבעון המשלב מאמרים וסקירות עומק, מאמרי דעה ופרשנויות בסוגיות עכשוויות מפי מומחים מובילים. תכנים נבחרים מתפרסמים גם באתר "הזירה" באנגלית.

המאמרים וטורי הדעה המתפרסמים במגזין "הזירה" מייצגים את דעותיהם האישיות של הכותבים בלבד, ואינם משקפים בהכרח עמדות רשמיות של המגזין, חברי המערכת, מכון אבא אבן לדיפלומטיה בינלאומית או המרכז הבינתחומי הרצליה.

מגזין "הזירה" עושה שימוש בתמונות המורשות לשימוש על ידי הציבור או תחת רישיונות Creative Commons. אנא עושים את מרב המאמצים להעניק את הקרדיט המתאים ולפעול בהתאם לרישיונות. אם מצאם שנפלה טעות, אנא צרו עמנו קשר ונדאג לתקן.

---

**"The Arena"** - Diplomacy and Foreign Relations Magazine, published by the Abba Eban Institute for International Diplomacy at the Interdisciplinary Center Herzliya, is a leading platform for academic and public discussions on international relations, foreign policy and innovative diplomacy. **"The Arena"** is published in Hebrew as a quarterly magazine which offers in-depth articles and analysis, alongside op-eds and commentary on current affairs, by leading experts. Selected articles are also published on its English website.

*The views and opinions expressed in the articles published in "The Arena" magazine are the authors' alone. They do not reflect agreement or endorsement by the "The Arena," its staff, the Abba Eban Institute for International Diplomacy, or the Interdisciplinary Center Herzliya.*

*"The Arena" magazine makes use of photos in the public domain and those published under Creative Commons licenses. We make every effort to comply with these licenses' terms and conditions, and to provide credit as required. If you have found an error, please contact us and we will make sure to correct it.*

## מערכת

יו"ר מכון אבא אבן לדיפלומטיה בינלאומית - השגריר פרופסור רון פרושאור

מנכ"ל מכון אבא אבן לדיפלומטיה בינלאומית - גור צלליכין

עורך ראשי - עוזד רענן

עורך מנהל - ד"ר אלעד גיל

עורך אורח - אשר לובוצקי

[www.arenajournal.org.il](http://www.arenajournal.org.il)

[info@arenajournal.org.il](mailto:info@arenajournal.org.il)

עיצוב גרפי: סטודיו תלתן [www.studiotiltan.co.il](http://www.studiotiltan.co.il)

המכון לדיפלומטיה בינלאומית ע"ש אבא אבן

המרכז הבינתחומי הרצליה

רח' האוניברסיטה 8, הרצליה 4610101

[www.abbaeban.idc.ac.il](http://www.abbaeban.idc.ac.il)

[Info@abbaeban.com](mailto:Info@abbaeban.com)

© 2021 כל הזכויות שמורות

---

# גיליון 9

## אפריקה בין המעצמות: לקחים ומשמעויות לישראל

### תוכן עניינים

#### חלק א' - ישראל ואפריקה

##### השגרירה עליזה בן-נון

1..... במגמת עלייה: אתגרים והזדמנויות ביחסי ישראל-אפריקה

##### השגריר ד"ר חיים קורן

3..... ח'רטום: מ"שלושת הלאומים" ל"כן, אבל"

##### הבטום מהרי ואשר לובוצקי

8..... "צפון קוריאה האפריקאית" עשויה להיפתח בקרוב לעולם. לישראל אסור לתת לאחרים להקדים אותה שם

#### חלק ב' - אפריקה והמעצמות

##### רותם אורג

13..... בחזרה לאפריקה: ארה"ב משנה את כיוון הספינה דרומה

##### דניאל ראקוב

19..... לעשות יותר עם (הרבה) פחות: רוסיה ככוח בינלאומי עולה באפריקה

##### ד"ר משה טרדימן

27..... על מים סוערים: מאבק המעצמות על ההגמוניה בים האדום

##### שרון בר-דוד

33..... אבוד בתרגום: מדוע מדיניות הפיתוח שהצליחה בסין מגממת באתיופיה

##### יעל רם

41..... האם המערב צריך לדאוג מהשותפות הסינו-אפריקאית בעידן המידע?

---

# במגמת עלייה: אתגרים והזדמנויות ביחסי ישראל-אפריקה

קשרי ישראל עם היבשת ידעו עליות ומורדות יותר מאשר עם כל אזור אחר בעולם, אך בעשור החולף היחסים מתהדקים. באפריקה רואים בישראל מדינה משגשגת ומעוניינים בידע ובטכנולוגיה הביטחוניים והאזרחיים שלה. המשך התנהלות מושכלת, המתחשבת בצרכים המקומיים וקשובה להם, יכולה להניב לישראל רווחים כלכליים ומדיניים משמעותיים ביבשת | [עליזה בן-נון](#)



רה"מ לשעבר בנימין נתניהו בביקור בליבריה, ב-2017. חרף התחממות היחסים עם מספר מדינות ביבשת, בעשור האחרון ישראל פתחה רק נציגות חדשה אחת באפריקה | צילום: קובי גדעון/לע"מ

גם בעקבות ההערכה הרבה לה זוכה ישראל בתחומי הפיתוח, הקיימות והחדשנות.

## צמא לידע ולטכנולוגיה מישראל

מדינת ישראל בהובלת משרד החוץ משקיעה מאמצים ניכרים בקידום הקשרים עם מדינות אפריקה, ויעידו על כך שורה של ביקורים מדיניים בדרגים בכירים בעשור החולף. שר החוץ לשעבר אביגדור ליברמן ביקר ביבשת פעמיים במהלך כהונתו, ב-2009 וב-2014. ראש הממשלה לשעבר בנימין נתניהו, שהגיע לאוגנדה ב-2016 לציון 40 שנה ל"מבצע אנטבה", הכריז כי "ישראל חוזרת לאפריקה ואפריקה חוזרת לישראל". נתניהו ביקר מאז גם בסנגל, בקניה וברואנדה, והשתתף בפסגת ישראל-ECOWAS ב-2017 במונרוביה בירת ליבריה. נשיא המדינה היוצא ראובן ריבלין ביקר באתיופיה ב-2018, ושנים ישראלים נסעו גם כן ליבשת.

ישראל מקיימת כיום קשרים דיפלומטיים כמעט עם כל המדינות מדרום לסהרה, אותם

פעולה כלכלי בינלאומי (מש"ב), סייע בתקופה זו למדינות ביבשת בתחומים כמו חקלאות, בריאות, חינוך, רפואה, פיתוח קהילה והעצמת נשים. סיוע ביטחוני ישראלי וייעוץ למנהיגים אפריקאים בשמירה על יציבות שלטון היה תחום נוסף שחיק את הקשר עם מדינות שונות ביבשת. מאז ידעו היחסים הללו עליות ומורדות, שכמותן לא חוותה ישראל עם אף אזור אחר בעולם. לאחר מלחמת ששת הימים חלה הידרדרות ביחסי ישראל-אפריקה, שהגיעו לשפל חסר תקדים בעקבות מלחמת יום הכיפורים ב-1973. בעקבות לחץ ערבי מאסיבי ניתקו כמעט כל מדינות היבשת את יחסיהן הדיפלומטיים עם ישראל, למעט שלוש מדינות – סווילנד, מלאווי ולסוטו. הקשרים עמו, ובעיקר עם שתי הראשונות, נותרו טובים מאוד עד היום. בשנות התשעים חל שיפור ביחסים על רקע תהליך השלום עם הפלסטינים. מגמה זו התחזקה בעשור האחרון בשל אתגרי הביטחון והמלחמה בטרור האסלאמי שעמם מתמודדת היבשת, אך

העשור החולף עומד בסימן שיפור היחסים בין ישראל למדינות אפריקה. מגמה זו הגיעה לשיאים חדשים עם חידוש היחסים הדיפלומטיים עם גינאה (2016) וציאד (2019), ובשנה האחרונה התחזקה גם בעקבות תהליך הנורמליזציה עם מרוקו וסודאן.

למדינת ישראל קשרים ארוכי שנים עם מדינות אפריקה שמדרום לסהרה. בשנות החמישים והשישים כוננה ישראל יחסים דיפלומטיים עם רוב מדינות היבשת ובשיאן החזיקה בה 33 שגרירויות, שכיום יותר מ-40 מדינות. ראש הממשלה דאז, דוד בן-גוריון, שם דגש על הידוק הקשרים עם מדינות אפריקאיות רבות כמשקל נגד לחרם הערבי. "אנו חייבים לפרוץ את הסגר שהטילו עלינו מדינות ערב ולבנות גשרים אל העמים המשתחררים ביבשת השחורה", אמר. גם גולדה מאיר, שרת החוץ ולאחר מכן ראשת הממשלה, ראתה בפיתוח היחסים עם אפריקה מרכיב חשוב ביחסי החוץ של ישראל. משרד החוץ, באמצעות המחלקה לשיתוף

והאוכלוסיות הנוצריות באפריקה תניב לישראל הישגים משמעותיים. היא יכולה, למשל, לסייע בניבוי קואליציות של מדינות שתעמודנה לצד ישראל בפורומים אזוריים ובינלאומיים, כמו גם בבלימת גורמים אסלאמיים קיצוניים שנתמכים, בין היתר, על ידי איראן וחיבאללה.

התמיכה הנוצרית כבר מניבה פירות מדיניים: כך, לדוגמה, בספטמבר 2020, מיד לאחר היבחרו, הכריז נשיא מלאווי לזארוס צ'קוורה – נוצרי אדוק – על פתיחת שגרירות בירושלים.<sup>2</sup> נשיא אונגנדה יורי מוסונוי, אוונגלי אדוק, העביר חוות דעת חיובית מצד מדינתו לבית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג ביחס לתביעה הפלסטינית נגד ישראל.<sup>3</sup> הקהילה הנוצרית ההולכת וגדלה מהווה גם פוטנציאל תיירותי משמעותי בעתיד. לצד הדגש על הקשר עם הנוצרים, חשוב לציין שנציגי המשרד ביבשת פועלים גם מול אוכלוסיות מוסלמיות באמצעות פרויקטים חברתיים והידוק הקשר עם מנהיגיהם.

## סיכום

ישראל, שגובלת באפריקה, אין עבר קולוניאלי ביבשת והיא מושא הערצה, בהיותה מדינה צעירה שעברה תהליך של "בניית אומה" (Nation Building), ושבידיה פתרונות לאתגרים עמם מתמודדות מדינות ביבשת. פעילות מדינית, ביטחונית וכלכלית נכונה של ישראל, תוך הבנת הצרכים האפריקאים, לצד ניהול שיח לקידום האינטרסים המשותפים, יתרמו להמשך מגמת ההתקרבות ולחיזוק היחסים בינה למדינות היבשת.

אגף אפריקה במשרד החוץ ימשיך לפעול לקידום מטרה זו, הן ברמה הבילטרלית והן ברמת הארגונים היבשתיים והאזוריים. אנו שואפים להמשיך ולחזק את שיתוף הפעולה במאבק נגד הטרור האסלאמי, להמשך השיפור בהצבעות בפורומים בינלאומיים ולעלייה בהיקף הסחר. חידוש החלטת הממשלה לתקצוב הקשרים עם אפריקה, דוגמת האחרונה שתוקפה פג ב-2019, יתרום ללא ספק להשגת יעדינו.

ההשקעות והפעילויות הכלכליות של מדינות כגון סין, תורכיה, רוסיה ומדינות המפרץ, לצד מדינות אירופיות וארה"ב, במיליארדי דולרים. משבר הקורונה אומנם פגע קשה בכלכלת אפריקה, אך כשהמצב יתייצב, מדינות היבשת – שאוכלוסייתה היא הצעירה בעולם – תמשכנה להציג הזדמנויות כלכליות רחבות ומאתגרות עבור ישראל. יש לציין שישראל משקיעה רבות בקירוב צעירים אפריקאים, בעיקר כאלה שעברו השתלמויות בארץ במסגרת מש"ב. בחלק ממדינות היבשת פועלים "מועדוני שלום", שנמצאים בקשר שוטף עם השגרירויות הישראליות הפועלות בהן.

שיתוף הפעולה ההיסטורי בתחומי החקלאות, הבריאות, התקשורת, התשתיות והחינוך נמשך ואף התפתח עם הזמן. יכולתיה הטכנולוגיות המוכרות של ישראל בתחומים אלה והידע שאותו היא חולקת עם מדינות ביבשת, מגבירים את חשיבותה בעיני האפריקאים ותורמים מאוד לשיפור היחסים הבילטרליים. ראוי לציין בהקשר זה את פרויקט גידול האבוקדו באתיופיה, שהחל ב-2005 בשיתוף הסוכנות לסיוע החוץ האמריקאי (USAID) והסתיים בשנה שעברה בהצלחה; במהלך תקופה זו הפכה אתיופיה ממגדלת ליצואנית אבוקדו.

## ישראל משקיעה רבות בקירוב צעירים אפריקאים, בעיקר כאלה שעברו השתלמויות בארץ במסגרת מש"ב

גורם נוסף שתורם ליחסים הטובים בין ישראל למדינות אפריקה הוא הקהילות נוצריות המקומיות, שגישתן האוהדת לישראל דומה במקרים רבים לזו של הנוצרים האוונגליסטים בארה"ב. כבר היום מספר הנוצרים באפריקה הוא הגדול ביותר בהשוואה ליבשות אחרות, והוא צפוי רק לעלות.<sup>1</sup>

בנייה נכונה של הקשרים עם ההנהגות

היא מתחזקת באמצעות 11 נציגויות הנתמכות על ידי המטה בירושלים. בעשור האחרון ישראל חידשה אמנם את יחסיה עם גינאה וצ'אד, אך מפאת אילוצים תקציביים פתחה נציגות רק ברואנדה. למותר לציין את הקושי לטפל במספר רב כל כך של מדינות באמצעות מספר כה קטן של שגרירויות.

הידוק הקשרים עם מדינות היבשת חשוב לישראל לקידום האינטרסים האסטרטגיים, המדיניים והכלכליים שלה. לא ניתן להגזים בחשיבותה האסטרטגית של קרן אפריקה לאבטחת נתיבי השיט ומעבר אווירי מעל מדינות במזרח אפריקה. במקביל, המאבק המשותף בטרור הגביר את שיתוף הפעולה הביטחוני עם מדינות ביבשת וממצב את ישראל במקום חשוב. גם במישור הכלכלי גוברת ההכרה בחשיבותה של היבשת, וכפועל יוצא ישראל הציבה נספחים כלכליים בקניה, בגאנה ובדרום אפריקה.

ברמה המדינית, משקלה של הקבוצה ("בלוק") האפריקאית בפורומים בינלאומיים משמעותי מאוד, והיא למעשה הגדולה ביותר בהשוואה ליבשות אחרות. עמדותיהן המסורתיות של מדינות אפריקה בפורומים בינלאומיים לא עלו תמיד בקנה אחד עם אלו הישראליות. עם זאת, בשנים האחרונות ניכר שינוי חיובי בגישתן על רקע ערכה הייחודי של ישראל כאומת הסטארט-אפ וכמדינה מובילה במאבק בטרור. חששן של חלק ממדינות היבשת מפני התחזקות גורמי טרור מקומיים מאפשר שיתוף פעולה הדוק עמן. ישראל מציעה להן טכנולוגיות ייחודיות וציוד מתקדם המסייעים לצרכיהן הביטחוניים, שהלכו וגברו במרוצת השנים.

ההשקעה באפריקה כבר מניבה פירות בזירה המדינית. כך, למשל, ב-27 במאי קראה הוועדה לזכויות אדם של האו"ם ב'ניבה להקים ועדת חקירה לבחינת ההתנהלות הישראלית במבצע "שומר החומות", אולם מלאווי וקמרון התנגדו להחלטה האנטי-ישראלית. למעשה, למעט דרום אפריקה ונמיביה, התגובות מצד המדינות האפריקאיות היו מאוזנות.

ברמה הכלכלית, לאפריקה פוטנציאל גדול ובשנים האחרונות מדינות מסוימות, כגון אתיופיה, רשמו צמיחה מהגבוהות בעולם (8% ב-2019). לא בכדי נאמדות בשנים האחרונות

## השגרירה עליזה בן-נון

היא סמנכ"ל אפריקה במשרד החוץ. בעבר כיהנה כשגרירת ישראל בצרפת ובמונאקו ובהונגריה, כראשת המטה המדיני של שר החוץ וכמנהלת תיאום בלשכת המנכ"ל. היא בעלת תואר שני בלימודי אפריקה ותואר ראשון ביחסים בינלאומיים ושפה וספרות צרפתית מהאוניברסיטה העברית.

(צילום: ארז ליכטנפלד)



## הערות

<sup>1</sup> Gina A. Zurlo, "Who Owns Global Christianity?" *Gordon-Conwell Theological Seminary*, December 11, 2019. <https://www.gordonconwell.edu/blog/who-owns-global-christianity/>

<sup>2</sup> "מלאווי הודיעה על כוונה לפתוח שגרירות בירושלים", מעריב אונליין, 6 בספטמבר 2019. <https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-788218>

<sup>3</sup> הודיה כריש-חזוני: "בית הדין בהאג: 'בסמכותנו' לפתוח בחקירת 'פשעי מלחמה של ישראל'", מקור ראשון, 3 במאי 2020. <https://www.makorishon.co.il/international/225905/>

## ח'רטום: מ"שלושת הלאומים" ל"כן, אבל"

סודאן חתמה בשנה שעברה על הסכמי הנורמליזציה עם ישראל, ששמו קץ ליותר מחצי מאה של עוינות. אולם מערכות הבחירות התכופות בישראל וממשלת המעבר השברירית בח'רטום, לצד שורה של בעלי אינטרס אזוריים והתקדמות איטית מהמצופה במגעים, עלולים לפגוע הישגי השנה החולפת. כדי להבטיח את המשך קידום היחסים, על ישראל לפעול בשקט, להימנע ממעורבות בפוליטיקה המקומית בח'רטום, וכמו תמיד – לוודא שמצרים רואה עמה עין בעין | **חיים קורן**



שר המודיעין לשעבר אלי כהן עם נשיא המועצה הזמנית של סודאן, הגנרל עבד אל-פתח בורהאן, בביקור בח'רטום בינואר 2021 | צילום: נתן מור

שונים. רובו המכריע של האזור המערבי, שבו מצוי חבל דאר פור, ממוצא אפריקאי אף הוא, ומשלהי המאה ה-16 החל לעבור תהליכי התאסלמות.<sup>3</sup> ההגמוניה השתמרה באופן מסורתי בידי הערבים המוסלמים מהצפון. האידיאולוגיה גובשה על פי מידותיה והיא זיהתה עצמה כמי שמקורה בחצי האי ערב. באופן זה, מאז כינון מדינת הלאום, התגבשה בסודאן מדיניות שנשאה את פניה למזרח התיכון ולא לסביבתה המיידית באפריקה. תהליך עיצוב האידיאולוגיה והמדיניות שיקף את השסעים הפנימיים העמוקים (דתיים, חברתיים, כלכליים ואתניים) והגביר אותם, באופן שהקשה על איחויים.<sup>4</sup>

מלחמת האזרחים בין הצפון לדרום, שנמשכה לסירוגין ועם הפסקות בין 1955 ל-2011, גבתה את חייהם של כשני מיליון בני אדם; מיליונים נוספים נפצעו וכארבעה מיליון הפכו לפליטים בארצם או נמלטו למדינות שכנות, בעיקר קניה. האפליה וההדרה של השלטון בצפון כלפי אזרחי

### רקע

ההיסטוריה שהוגדרה כסודאן היתה בשנים 1916-2011 המדינה הגדולה בשטחה באפריקה. היא קיבלה את עצמאותה בתום השלטון הקולוניאלי הבריטי (הקונדומיניון) ב-1956. אוכלוסייתה שבטית וכוללת דתות וכתות מגוונות וקבוצות אתניות שונות. על הפסיפס העשיר וההטרונגי של החברה במרחב הסודאני ואופייה השבטי-דתי-גזעי מושתתת ההיסטוריה הפוליטית של המדינה.

בסודאן שלושה מוקדים גיאוגרפיים, חברתיים ופוליטיים מרכזיים: הצפון, הדרום והמערב. החלק הצפוני, בו מצויה הבירה ח'רטום, הוא המרכז השלטוני, התרבותי והכלכלי והרכב אוכלוסייתו בעיקרו ערבי-מוסלמי.<sup>2</sup> הגזרה הדרומית (כיום דרום סודאן העצמאית), שכמעט כל אוכלוסייתה ממוצא אפריקאי, האמינה בדתות אפריקאיות מסורתיות, אך מהמאה ה-15 מצוי האזור בתהליכי התנצרות ותושביו משתייכים לזרמים כנסייתיים

ב-20 באוקטובר 2020 פרסמו ארה"ב, סודאן וישראל הצהרה משותפת על כינון נורמליזציה ביחסי ח'רטום וירושלים, לאחר מגעים דיפלומטיים אינטנסיביים שהתנהלו בשנה שעברה בין שתי המדינות. עם זאת, התשתית להסכם הונחה מוקדם יותר, והצדדים קיימו מגעים חשאיים גם בשנים שבהן סודאן הגדירה את ישראל כ"מדינת אויב".<sup>1</sup>

מאמר זה ינסה להסביר מדוע ראתה סודאן לנכון לכונן יחסים רשמיים עם ישראל דווקא בעת הזו, ויבחן מה הן התמורות המדיניות והאידיאולוגיות אותן עברה סודאן ואשר הביאו אותה להחלטה זו. טענתו העיקרית של המאמר היא שעל ישראל להיות ערה וקשובה לזרמים הגיאופוליטיים שהניעו את סודאן לבצע צעד זה, לעקוב אחר השחקנים האזוריים שמשפיעים עליה, ולהקפיד על התנהלות זהירה – במישור החשאי והפומבי – כדי שלא לפגוע במאמצים הללו.

השלוש בין הצפון לדרום מ-1972, והחלטת ח'ירטום ב-1983 להחיל את השריעה על המדינה גרמה לחידוש המלחמה עם הדרום.<sup>11</sup> במהלך שנות התשעים החלה הממשלה הסודאנית לתמוך באופן פעיל בטרור, ובמקביל התדרדרו היחסים הטובים עם קהיר כבר לאחר הפלת נומיירי ב-1985. מאחורי הקלעים של סילוקו ניצב איש הדת הקיצוני חסן אל תוראבי, אותו צירף נומיירי לממשלתו בראשית שנות השמונים.<sup>12</sup>

בשנות התשעים החלה סודאן לשתף פעולה עם אוסאמה בן לאדן והעניקה לו ולאנשיו מקלט בח'ירטום. בסוף אותו עשור התהדק גם הקשר עם איראן, שהעבירה דרכה נשק ואמצעי לחימה לחמאס בעזה ולחזבאללה בלבנון.<sup>13</sup> סודאן הפכה למקור אספקה לארגוני טרור במזרח התיכון, בסומליה ובתימן. בעקבות ניסיון ההתנקשות בנשיא מבארק באדיס אבבה ב-1995 (שבתכנונו ובביצועו האשים הנשיא המצרי ישירות את בשרי ותוראבי) והפיגועים בשגרירויות ארה"ב בקניה ובטנזניה ב-1998, הוכנסה סודאן לרשימת המדינות תומכות הטרור על ידי ממשל קלינטון, לאחר שכבר הוכרזה ככזו על ידי האו"ם.<sup>14</sup>

חשוב לציין כי מאז סוף שנות השבעים ועד הדחתו קיים נומיירי קשר חשאי עם ישראל, כיוון שסבר כי היא עשויה לסייע לארצו מול יריבותיה אתיופיה, שנשלטה בידי חונטה מרקסיסטית אנטי-ישראלית, ולכן בכך היו לח'ירטום ולירושלים מספר אינטרסים דומים, והעלאת יהודי אתיופיה בשנות השמונים דרך סודאן התאפשרה במידה רבה בשל מגעים אלו.<sup>15</sup>

## טרור לצד מגעים חשאיים

לפי מקורות זרים, הרדיקליזציה האסלאמית בסודאן הפכה אותה למטרה לפעילות צבאית ישראלית. בינואר 2009 השמידו מטוסי קרב ישראלים שיירת משאיות באזור פורט סודאן, שלפי הדיווחים הובילה טילים איראניים לחמאס בעזה. תקיפתה של ספינת נשק איראנית בפורט סודאן יוחסה אף היא לישראל.<sup>16</sup>

לפי דיווחים בתקשורת הזרה, באוקטובר 2012 תקפו מטוסי קרב ישראלים את מפעל הנשק "ירמוק" ליד הבירה ח'ירטום, שהשתייך למשמרות המהפכה של איראן וייצר טילי "שיהאב" ארוכי טווח ואמצעי לחימה אחרים שהוברחו לעזה ולבנון. לטענת Sunday Times, פרטי המפעל ותוכניות הייצור שלו התגלו בחדרו של מחמוד אל-מבחוח, בכיר בחמאס שהיה אחראי על הברחות של נשק מאיראן לארגון, לאחר שחוסל בדובאי ב-2010. תקיפות אלו היו חלק ממלחמה חשאית שהתנהלה בין ישראל לאיראן על אדמת סודאן.<sup>17</sup>

אולם לצד התמיכה בציר האיסלאמיסטי-טרוריסטי, באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים החלו בממשל בשיר מחשבות על "החלפת צדדים". הסנקציות הכבדות שהטילו

התארגנה ליציאתה לדרום סודאן, ב-25 במאי 1969 אירעה בח'ירטום הפיכה צבאית בראשות ג'עפר אל נומיירי, שנשען על סיוע סובייטי, על שיתוף פעולה עם ארגוני שמאל מקומיים ועל תמיכה מצד נאצר.

האידיאולוגיה הפאן-ערבית בשנים אלו היוותה עדיין מוקד הזדהות עבור מדינות ערב והדי ועידת ח'ירטום שנערכה שנתיים קודם (ספטמבר 1967), שנודעה בהיותה ועידת "שלושת הלאומים" של הליגה הערבית לאחר מלחמת ששת הימים, טרם נמוגו. כך, נדחק נומיירי להעצים את מלחמת האזרחים בסודאן בין הצפון לדרום, שנתמך כעת על ידי ישראל.

מורדי הדרום, שישראל חימשה ואימנה בלוחמת גרילה, החלו לרשום הישגים צבאיים וביטחונם העצמי גבר. שכנותיה של סודאן – קניה, אוגנדה ואתיופיה – היו ידידותיות כלפי ישראל, שכן חיזוק מורדי הדרום ריתק את צבא סודאן למלחמה בשטחו והרחיקו מגבולן המשותף. בתמורה לכך, השלוש אפשרו העברת ציוד לוגיסטי ואמצעי לחימה דרך שטחן ללוחמי הדרום. מלחמת יום הכיפורים ב-1973 דרדרה את יחסי ישראל עם רוב מדינות יבשת אפריקה, בהן שלוש מדינות אלו. דרום סודאן, שתמכה בעמדת ישראל מול צבאות ערב אך חששה לגורל הסכם השלום עם ח'ירטום, בחרה "להוריד פרופיל" ביחסיה עם ירושלים.

## עליית האסלאמיזם

יחסי ישראל-סודאן התנהלו ועודם מתנהלים בצל ארץ הפירמידות. מצרים מנסה באופן מסורתי לממש את האינטרס הישיר שלה בסודאן – השפעה על המדינה ובעיקר על משטר הזרימה של הנילוס העובר בשטחה.

מסוף שנות השבעים שיתפו קהיר וח'ירטום פעולה במאבק בבלימת החדירה הסובייטית לאזור, כיוון שמוסקבה תמכה בשליט לוב מועמר קדאפי, שמדיניותו הרדיקלית איימה עליהן. השתיים גם חששו מהסכם הידידות שחתמו לוב, דרום תימן ואתיופיה ב-1981, ותמכו בארה"ב.

## בשנות התשעים העניקה סודאן מקלט לאוסאמה בן לאדן והידקה את קשריה עם איראן. בתגובה היא הוכנסה לרשימת המדינות תומכות הטרור של ארה"ב

בשנות השמונים אירעו סדרת הפיכות במדינה, שבסופן עלה לשלטון הגנרל עומר אל-בשיר ב-1989 והפך את סודאן לדיקטטורה אסלאמיסטית רדיקלית. בתקופה זו נשחק הסכם

דאר פור במערב הבשילו בשנות האלפיים לכדי רצח עם, שאליו התלוו מעשי שוד, אונס, ביזה ושריפה. בשנים 2003-2005 נרצחו בין 350 ל-500 אלף דאר פורים, וההרג נמשך לסירוגין גם אחר כך. את רצח העם ביצעה מיליציה הג'נג'ויד הערבית, שעבדה בשירות ההנהגה בח'ירטום.<sup>5</sup>

## מלחמת האזרחים בין הצפון לדרום, שנמשכה לסירוגין בין 1955 ל-2011, גבתה את חייהם של כשני מיליון בני אדם

חרף האיבה העמוקה וארוכת השנים, קיבלה דרום סודאן את עצמאותה בתום מו"מ שנמשך כשש שנים ב-9 ביולי 2011, במסגרת "הסכם השלום הכולל" (CPA (Comprehensive Peace Agreement).

## היסטורית המגעים בין הצדדים

הקשר של ישראל עם סודאן החל עוד טרם קבלת עצמאות. המנדט הבריטי בפלשתינה-א"י (1922-1948) חפף בחלקו את הקונדומינון הבריטי בסודאן (1899-1956). האינטרס הבריטי היה לקדם יציבות וקירבה בין השחקנים השונים שתחת חסותו באזור, בין השאר באמצעות סחר.<sup>6</sup> כך נוצרו קשרי סחר בין הקונדומינון בסודאן לתושבי המנדט ולאחר מכן ממשלת ישראל, אשר נמשכו עד מחצית שנות החמישים, וכללו בעיקר ייצוא בשר ומעט כותנה לישראל.<sup>7</sup>

בשנות החמישים שקלה סודאן להכיר בישראל, אך החשש שלה מפני מצרים הנאצריסטית, לצד הבנה ישראלית שמעורבותה שלה במצב המורכב בסודאן תחרף את הסכסוך הישראלי-ערבי, מנע זאת. במקביל, החלו ניסיונות מצד המורדים הנוצרים בדרום סודאן לזיז קשר עם ישראל כדי שתסייע להם במאבקם מול הצפון המוסלמי. הגם שקשרים אלו היו בראשיתם וטרם הבשילו לשיתוף פעולה, הם תאמו לאסטרטגית "ברית הפריפריה" הישראלית.<sup>8</sup> ששאפה להתגבר על המצור סביב ישראל באמצעות חבירה לגורמים שאינם ערביים.<sup>9</sup>

הקשר המעשי של ישראל עם דרום סודאן החל ב-1969: לאחר שנים של היסוסים, הסכימה רה"מ גולדה מאיר לשלוח מספר אנשי מוסד בראשות דוד בן עוזיאל ("טחון") לדרום סודאן לייסד אותו.<sup>10</sup> העיתוי תאם את הרצון הישראלי לצמצם ככל הניתן את התמיכה של ח'ירטום במצרים בעיצומה של מלחמת ההתשה ולהסיטה לריכוז מאמציה בטיפול בדרום.

אך בעת ש"משלחת הסקר" בראשות בן עוזיאל

ומעוניין בחיזוק הברית האזורית, שתושבת על אינטרסים צבאיים. הוא נתמך בעיקר על ידי האמירויות, שכישוריו (חרף עברו) מרשימים אותו, והן דוחפות אותו להידוק הקשרים עם ישראל.

## בשונה ממה שמפרסמת התקשורת הישראלית, סודאנים רבים השבים מהארץ למולדתם מדברים טובות על ישראל ועל יחסה כלפיהם. עובדה זו משפרת את הדימוי של ישראל בסודאן

ה"צלע האזורית" במשולש, ראש הממשלה חמדוק, המתנגה בדימוי ליברלי ושורר רפורמות, מוגבל בכוחו על ידי הגנרלים. הוא מנסה לקדם מתווה אזרחי שיקל על הסבל והדיכוי שחוו אזרחי סודאן שנים כה רבות במישור האזרחי, הדתי והכלכלי, כמו ביטול ברית המילה לנשים (ח'תאן), קידום הסגרת בשיר לבית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג (אליה מתנגדים הגנרלים), מאמץ לקידום הכלכלה וזכויות האזרח ודחיפה להסכם עם פלגים ומיליציות שנלחמו נגד המשטר. עם זאת, עברו כקומוניסט וככלכלן שבילה את רוב שנותיו מחוץ לסודאן בשירות האו"ם, וחוסר יכולתו עד כה להקל על המשטר הדכאני והבורטאלי כלפי אזרחי סודאן, פוגעים בתדמיתו בדעת הקהל המקומית.

למרות חילוקי הדעות והמתחים הפנימיים, המועצה הזמנית המשיכה את הקו הפרו-מערבי של השליט הקודם, בין היתר באמצעות קידום היחסים עם ישראל. לאחר שמזכיר המדינה הקודם ג'ון פומפאו חתם על הצו להוצאת סודאן מרשימת המדינות התומכות בטרור,<sup>23</sup> הצטרפו הסודאנים באופן רשמי ל"הסכמי אברהם" וחתמו עליהם בעת ביקור שר האוצר האמריקאי לשעבר מנוצ'ין בח'רטום ב-5 בינואר 2021. באפריל ביטלה סודאן את חוק החרם על ישראל מ-1958.<sup>24</sup>

בהיבט העממי, יש לזכור כי רוב הציבור הסודאני סבל קשות בתקופת השלטון רודני, בעיקר בשלש העשורים האחרונים שבהם פגע בשיר בזכויות אדם בסיסיות, השית על האזרחים כפייה דתית מחמירה וזרדר את הכלכלה אל עברי פי פחת. הזעם הציבורי הופנה נגדו עד שהופל ב-2019. ציבור זה מעוניין כעת בעיקר לשפר את מצבו האיש – וכך גם מסביר השלטון הזמני את המאמצים לכינון היחסים עם ישראל. הלה מניח שהגורם הכלכלי, לצד התדמית החיובית בעיקרה של ישראל בסודאן, תנטרל את מרבית ההתנגדות הפנימית להסכם פוטנציאלי – הנחה שהוכיחה

למחנה המתון. משיחות עם גורמים דיפלומטיים זרים עולה כי באותה עת בשיר לא באמת התכוון לכך, אך בלון הניסוי שהפריח הספיק כדי לקרבו למחנה המערב. הוא זכה גם לתמיכת אנשי דת לצעד זה, למשל, כאשר איש האופוזיציה האסלאמית יוסף אל-כודה אמר ב-2 במרס 2017 ש"ההלכה האסלאמית אינה אוסרת נירמול יחסים עם ישראל ואין לכך מניעה הלכתית".<sup>21</sup>

בנוסף, רוב הציבור בסודאן אינו מתנגד להסכם עם ישראל. ככלל, הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו תופס מקום מרכזי בשית, ואפילו פעילים מרכזיים ב"אחים המוסלמים" הצהירו בשנים האחרונות שהוא אינו מהווה מכשול לנרמול היחסים עם ישראל. למעשה, עיקר ההתנגדות מגיע מגרעין קשה ורדיקלי של פעילי האחים, אך מספרם קטן. להשקפה החיובית בעיקרה על ישראל אחראים גם הפליטים הסודאנים שנמלטו לישראל בתקופת רצח העם בדאר פור. מ-2006 הגיעו ארצה כמה עשרות אלפי סודאנים וכ-6,000 עודם שוהים בה. בשונה ממה שמופיע לעיתים בתקשורת הישראלית, כאילו השבים מהארץ לסודאן מוציאים את דיבת ישראל רעה – רבים מהם מדברים טובות על ישראל ויחסה כלפיהם. משיחות רבות שקיימתי עם אנשים בסודאן ובארץ, ביכולתי לומר כי הדבר הביא לשיפור משמעותי בדימוי הישראלי בסודאן.

### "המועצה הזמנית"

ב-2019, לאחר חודשים של הפגנות ואי שקט על רקע כלכלי, הופל בשיר<sup>22</sup> ואת מקומו תפסה "המועצה הזמנית", שקיבלה מנדט לכהן ולכונן פרלמנט עד הבחירות הצפויות להיערך ב-2022 (ויידחו, כנראה, לפחות עד 2024). את יצירת ה"מועצה הזמנית" גיבו ממשלות האזור – מצרים, סעודיה והאמירויות – ואליהן הצטרפו מאוחר יותר ממשל טראמפ ומדינות מערב אירופה, שביכרו יציבות בסודאן ובאזור על פני דמוקרטיזציה. ישראל נדרשת להכיר את השחקנים המרכזיים והאינטרסים שלהם בבואה לחזק את קשריה עם ח'רטום.

"המועצה הזמנית" כוללת את הנשיא (הגנרל) עבד אל-פתאח בורהאן, סגנו מחמד חמדאן דאגלו (המכונה "חמתי" או "חמידתי") ולצד ראש הממשלה ה"אזרחי" עבדאללה חמדוק. בורהאן פיקד על הכוח הסודאני שהשתתף במלחמת "הקואליציה הערבית" בתימן. הוא חסיד של ברית אזורית עם המדינות הסוניות המתונות ונתמך בעיקר על ידי מצרים וסעודיה. חמתי היה מפקד "יחידת ההתערבות המהירה", שמבוססת בחלקה על מיליצית הג'נג'ויד – זו אשר אנשיה אמונים על ביצוע רצח העם בחבל דאר פור. בשיר שילב את "יחידת ההתערבות המהירה" בתוך צבא סודאן הסדיר בשל הניסיון שצברה בלחימה בתימן, ובכך "הלבין אותה" ואפשר לה לצבור בו עוצמה רבה. חמתי פיקד על הג'נג'אויד מ-2013

המערב והאו"ם על סודאן פגעו קשות בכלכלתה, ובח'רטום הבינו שהתמיכה הרשמית בציר הטרור מזיקה לה מאוד. ההסרה מרשימת המדינות תומכות הטרור הפכה ליעד מרכזי עבור המשטר, והיא שדחפה אותו בהדרגה לכיוון המערב.

## סיום הסכסוך הארוך עם דרום סודאן אפשר לח'רטום לקדם את קשריה עם המערב וסייע בשיפור תדמיתה של סודאן בעולם

ביולי 2008 פרסם בית הדין הבינלאומי הפלילי צו להסגרת בשיר על ביצוע פשעים נגד האנושות בגין רצח העם בדאר פור. שבועיים אחר כך, וכנראה שבהשפעת צו בית הדין, אמר יועצו של הנשיא, מוצטפא עת'מאן אסמאעיל, לממונה האמריקאי בח'רטום: "אם העניינים ילכו טוב עם ארה"ב, אולי תוכלו לעזור לנו עם ישראל, בעלת הברית הקרובה ביותר שלכם". לראשונה מאז שנות החמישים הועלתה האפשרות לכינון יחסים רשמיים בין סודאן לישראל.<sup>18</sup>

תהליך חשוב נוסף שהתרחש באותו זמן הוא שיחות השלום של ח'רטום עם הדרום, שהחלו ב-2005 והביאו ב-2011 להכרזת עצמאותו של הדרום. סיום הסכסוך עם דרום סודאן אפשר למשטר בח'רטום לעמוד על שינוי תדמיתו בעולם, וכן הסיר אבן נגף בקידום קשריו עם המערב. שיפור היחסים עם ישראל נחשב נדבך חיוני במימוש מטרה זו.<sup>19</sup>

שלב משמעותי נוסף בשינוי האוריינטציה הסודאנית היה ב-2015, אז הצטרפה ח'רטום לקואליציית המדינות הערביות הסוניות בראשות ערב הסעודית שלחמה בתימן. התקרבותה למדינות אלו והתרחקותה מאיראן אפשרה את ההתקרבות העתידית עם ישראל. בוועידת "הפורום לדיאלוג סודאני", שנערכה בינואר 2016, הועלתה האפשרות לנרמול היחסים עם ישראל. שר החוץ, אברהמים ע'נדור, צוטט כאומר: "סוגיית נרמול היחסים עם ישראל היא עניין שאפשר לבחון אותו", וזאת בתמורה להסרת הסנקציות האמריקאיות על ח'רטום. בלון הניסוי שהופרח עורר סערה תקשורתית. הצדקת בשיר הייתה ש"המליצו" לו להסדיר את יחסיו עם ישראל כדי לשפר את המצב הכלכלי בסודאן.<sup>20</sup>

ההדלפות בדבר אפשרות כינון הקשר עם ישראל, לצד העובדה שסודאן ניתקה את יחסיה עם איראן ב-2016 (יחד עם מדינות פרו-סעודיות אחרות) מאז מהפכת ח'ומייני 1979 בה תמכה סודאן, נועדו להוכיח למערב שסודאן רצינית בכוונתה לנטוש את הציר הרדיקאלי ולהתקרב

במקביל, אסור שהתפתחות הקשרים של ישראל עם סודאן יפגעו ביחסיה ארוכי השנים עם דרום סודאן. בדרום מתייחסים למהלך המתקדם ב"כבדה וחשדה", אך מאז הפלת בשיר השתפרו מאוד היחסים בין הדרום לצפון – וההבנה בדרום למדיניות ישראל מעוגנת בצפייה להגברת סיוע גם עבורו.

שלישית, הזווית האמריקאית: ציפיית ההנהגה הסודאנית מממשל בידן היא המשך הקו של ממשל טראמפ, שבבסיסו הבנה שדינמיקת השינוי האזורי תביא לסודאן רווחה – מעבר ממדינה תומכת טרור לזכו החוברת לנלחמים בו, ובעיקר תרומה משמעותית ליציבות האזורית. לפיכך, היא ממשיכה בקו ההתקדמות מול ישראל וחתמה על "הסכמי אברהם" אחרי שביידן כבר נבחר לנשיא. ביקור המשלחת הישראלית בח'רטום, בראשות השר לענייני מודיעין אלי כהן ב-21 בינואר השנה, מאשרת מגמה זו.<sup>26</sup>

עם זאת, יש להזהר שסודאן לא תחוש כי ישראל אינה משקיעה בה לעומת השקעתה בקשרים עם האמירויות, מרוקו ובחריין. בחודש יוני עלו בח'רטום טענות על עיכובים בשיתופי הפעולה עם ישראל ואי קבלת תגמולים כלכליים, אשר סודאן מצפה להם.<sup>27</sup> על ישראל להבהיר לממשל האמריקאי כי היא מצפה להמשך הגיבוי והעידוד לביסוסם של היחסים בין המדינות.

## סיכום

ההנהגה הסודאנית הנוכחית עסוקה כעת בשכנוע הציבור שלה ששינוי כלכלי מהותי יסלול את הדרך לשיפור חברתי ומדיני. ישראל, שנתפסת כחלק ממאמצי הלגיטימציה של סודאן, מוצגת על ידי המועצה הזמנית כרכיב חשוב במארג זה.<sup>[28]</sup> רוב הציבור במדינה אינו מתנגד להסדר עם ישראל ורק קבוצה קולנית, קטנה ושולית (בעיקר הגרעין הקשה של "האחים המוסלמים") מוחה נגדו.

מעגל היחסים בין ישראל לסודאן נפתח טרם הקמתו, המשיך בנייתו היחסים ופניית סודאן ללאומיות הפאן-ערבית, המשיך להקצנה אסלאמיסטית ועבר את ה"טלטלה הערבית" – וכעת, לאחר יותר מחמישה עשורי עיונות (שגם במהלכם היו מגעים חשאיים עם ישראל), נסגר בהצטרפות ח'רטום ל"הסכמי אברהם" והתגבשות הסכמה בקרב כל אנשי ההנהגה בסודאן כינויים יחסים עם ישראל. האם המגעים השקטים הממשיכים להתנהל בין שתי המדינות מצביעים על התקדמות לכינון יחסים דיפלומטיים מלאים? ימים יגידו.

בורהאן הוא גנרל שהיה מקורב לבשיר, ואילו חמתי היה שותף של הנשיא המודח ופיקד על מיליצית הג'נג'אווייד. שניהם חלוקים בינם לבין עצמם במספר תחומים, הגם שלמדו לעבוד יחד (דווקא בעניין ישראל הם רואים עין בעין). חשוב לזכור כי חמתי מזוהה על ידי חלק מאוכלוסיית סודאן (בעיקר במערב המדינה) והקהילה הבינלאומית כקצין אכזר, שלא היסס לטבוח באזרחי ארצו. לאור זאת, זיהוי הדוק ופומבי עמו הוא בעייתי ויכול לפגוע בדימויה של ישראל בסודאן.

לעומתם, חמדוק – "הצלע האזרחית" במועצה – אינו אהוד במיוחד בציבור, אך בעל דימוי של שוחר קידמה ורפורמות, בעיקר בעיני המערב הרואה בו את מחולל השינוי הפוטנציאלי. הוא התנגד תחילה לקשר עם ישראל אך שוכנע לפני מספר חודשים שזוהי הדרך הטובה ביותר לקידומה הכלכלי של סודאן – ומאז תומך בכך בגלוי.

## התבטאויות ישראליות מוגזמות בשבח הסודאנים יעוררו אנטגוניזם במצרים, שעלולה לחוש כי איננו מעריכים את תרומתה להבטחת היציבות באזור

הקשר הביטחוני חשוב לסודאן, המצפה לפיתוח והשקעות כלכליות מישראל ושותפותיה. על מגעים אלה להימשך בשקט, שכן פומביותם עלולה לגרום למבוכה בצד הסודאני. סוגיות נקודתיות כהסכם עם ממשלת סודאן בנוגע להשבת כ-6,000 שוהים סודאנים בישראל לארצם, וקיצור שעות הטיסה לאפריקה ולאמריקה הלטינית מעל שמי סודאן (בעיקרם, אינטרס ישראלי), יכולות להיפתר בהבנה הדדית שקטה תוך מזעור נזקים לשני הצדדים.

שנית, על ישראל לזכור כי יחסיה עם סודאן עשויים להקרין על מדינות אזוריות אחרות. מסיבה זו, על ישראל לשווק לשכנותיה – בדגש על מצרים ודרום סודאן – את העובדה שקידום היחסים עם סודאן יהווה win-win לכל השותפות העיקריות. על ישראל לשאוף שלמצרים לא יהיה עניין לטרפד את תהליך ההתקדמות.

## מבט קדימה והמלצות לישראל

חרף ההתקדמות בשנה החולפת, אתגרים רבים עדיין עומדים בפני המאמצים לקידום יחסי ישראל-סודאן. ראשית, הזירה הפוליטית בסודאן עודנה בלתי יציבה. למרות מחאה אזרחית רחבה נגד ה"מועצה הזמנית", שאנשי הצבא שבה היו בכירים במשטר בשיר, אלו עדיין שולטים במדינה ביד רמה וצריכים לעבוד יחד עד הבחירות (שאינן כל ערובה שיתקיימו בכלל או שיהיו הוגנות). אך הרקע השונה של השחקנים והיעדים המגוונים (ולעתים הסותרים) שכל אחד מהם מעוניין לקדם, מקשים מאוד על ניהול ענייני המדינה בתקופה כה מאתגרת ויוצרים בלבול ומבוכה כמעט בכל נושא – ובכלל זה העניין הישראלי.

שנית, אי-היציבות הפוליטית בישראל בשנים האחרונות גם מכבידה על יכולתה של סודאן לקדם את ביסוס היחסים עם ישראל, חרף ההכרעה שהתקבלה "ללכת" על ה"קלף הישראלי". הסודאנים מרוצים מכך שממשל בידן ימשיך את הקו של קודמו, אך הבעיות הפוליטיות בישראל גורמות לכך שההתקדמות הסודאנית מהוססת, ובכירי המשטר מבקשים לשמור על דיסקרטיות מירבית.

שלישית, ברמה האזורית, נפילת בשיר הובילה לשיפור משמעותי ביחסי ח'רטום עם קהיר. מצרים רואה עצמה כאחת המובילות של המפנה האזורי החל מ-2014, עם התבססות שלטון א-סיסי וקבוע הקואליציה הערבית-סונית למאבק בטרור ובקידום שיתוף פעולה נגד איראן (ובה חברה גם ישראל). מצרים תומכת במהלכים הסודאניים – גם בזווית הישראלית – ובחודש מאי ערכה עמה תרגיל צבאי משותף.<sup>29</sup> עם זאת, כמו במקרה של יחסי ישראל והאמירויות, המצרים חוששים שהמגעים הישירים ייתרו את תפקיד התיווך רב-המשמעות שלהם בקידום היחסים הביטחוניים ישראל-סודאן, כמו גם במרקם היחסים האזורי. התבטאויות ישראליות מוגזמות בשבח הסודאנים ועתיד היחסים הצפוי עמם יעוררו אנטגוניזם במצרים, שעלולה לחוש שאיננו מעריכים את תרומתה ליציבות האזור, כמו גם בדרום סודאן.

לאור אתגרים אלו, להלן מספר המלצות להמשך המדיניות הישראלית מול סודאן בשלושה רבדים: ביטחוני, אזורי ובינלאומי. ראשית, על ישראל לקחת בחשבון את מבנה ההנהגה הסודאנית ב"מועצה הזמנית".

## השגריר ד"ר חיים קורן

הצטרף למשרד החוץ ב-1983 ושימש במגוון תפקידים בארץ ובחו"ל, בהם שגריר בדרום סודאן ובמצרים. עבודת הדוקטור שלו עוסקת באיסלם במערב סודאן בין המאה ה-18 למאה ה-20. תחומי ההתמחות האקדמיים שלו הם המזרח התיכון, העולם הערבי ודת האסלאם.

(צילום: באדיבות המחבר)



## הערות

- <sup>1</sup> Haim Koren, "Sudan's Policy in the Era of Arab Upheaval: For Good or for Evil?," *BESA Mideast Security and Policy Studies*, No. 148., April 2018. <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2018/04/148-Sudan-Policy-Koren-WEB.pdf>
- <sup>2</sup> N. McHugh, *Holyman of the Blue Nile: The Making of an Arab Islamic Community in the Nilotic Sudan 1500-1850*, Evanston: Northwestern University Press, 1994.
- <sup>3</sup> חיים קורן, "סודאן: זהויות, גבולות ואידיאולוגיה במציאות משתנה", *צומת המזרח התיכון*, מרכז דין, אוניברסיטת ת"א, 7 באוקטובר 2019.
- <sup>4</sup> H.J. Sharkey, "Arab Identity and Ideology in Sudan: The Politics of language, Ethnicity and Race," *African Affairs*, 107/426, 2008, pp. 273-286.
- <sup>5</sup> V. Tanner & J. Tubiana, *Divided They Fall: The Fragmentation of Darfur's Rebel Groups*, Small Arms Survey, Geneva: Graduate Institute of International Studies, 2007. <https://csf-sudan.org/library/divided-they-fall-the-fragmentation-of-darfurs-rebel-groups/>
- <sup>6</sup> אחמד אברהמים אבו שוכ, "א-סודאן ותטביע מע איסראל: ובעד תאריח'יה ולראח'ה", דוחה: המרכז הערבי למחקר וללימודי מדיניות, 19 בדצמבר 2021.
- <sup>7</sup> Jacob Abadi, "Israel and Sudan: The Saga of an Enigmatic Relations," *Middle Eastern Studies*, Vol. 35, No. 3, July 1999, pp. 19-41.
- <sup>8</sup> על "ברית הפריפריה" ראו: יוסי אלפר, *מדינה בודדה: החיפוש של ישראל אחר בעלות ברית באזור*, תל אביב: מטר, תשע"ה 2015; וכן: אלי פודה, *מפילגש לידועה בציבור: היחסים (החשאיים) של ישראל עם מדינות ומיעוטים במזרח התיכון, 1948-2020*, תל אביב: עם עובד (טרם פורסם).
- <sup>9</sup> אלפר, *מדינה בודדה*; וכן: יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס, "תחיית קונספט הפריפריה במדיניות החוץ הישראלית", *עדכן אסטרטגי*, כרך 15, גיליון 2, יולי 2012, ע"ע 25-38.
- <sup>10</sup> דוד בן עזיאל, *בשליחות המוסד לדרום סודן 1969-1971: יומן מבצע*, הרצליה: טבע הדברים הוצאה לאור, 2015. לאחר שהציל נער מטביעה דבק בבן עזיאל הכינוי "טרון". בדרום "סודאן הוא מכונה עד היום "גיוחן" או "גנרל גיוחן".
- <sup>11</sup> יהודית רוטן, "מלחמת 'צפון-דרום' בסודאן והשלכותיה על ערעור הסדר המדינתי: סלילת הדרך לעליית משטר אסלאמיסטי לשלטון", *המזרח החדש*, כרך 11, ג'ג, תשע"ד, ע"ע 158-177.
- <sup>12</sup> Gabriel R. Warburg, "Turabi of the Sudan: Soft-spoken Revolutionary," *Middle Eastern Lectures* No. 1, Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, Tel Aviv University, 1995, pp. 85-98.
- <sup>13</sup> חיים קורן, "סודאן ונתיבותיה: בין הזירה הפנימית, שכנותיה באפריקה והטלטלה במזרח התיכון", *אפריקה*, כרך 2, גיליון מס' 10, 23 בפברואר 2017. <https://dayan.org/he/content/3946>
- <sup>14</sup> Koren, "Sudan's Policy in the Era of Arab Upheaval."
- <sup>15</sup> יוסי מלמן ודן רביב, *מרגלים לא מושלמים: סיפורו של המודיעין הישראלי*, תל אביב: מעריב, 1990; גלעד שרון, *חיי של מנהיג*, תל אביב: מטר, 2011, ע' 233.
- <sup>16</sup> מיה בנגל, "רה"מ רמז על סודאן: פועלים במקומות פחות קרובים", *א.נ.א. ג'ג*, 3 בפברואר 2009.
- <sup>17</sup> Uzi Mahnaimi and Flora Bagenal, "Israeli Jets Bomb Sudan Missile Site in Dry Run for Iran Attack," *The Sunday Times*, October 28, 2012. <https://www.thetimes.co.uk/article/israeli-jets-bomb-sudan-missile-site-in-dry-run-for-iran-attack-lbpl9ltxz8d>
- <sup>18</sup> ויקיליקס, 2011, מצוטט אצל פודה, *מפילגש לידועה בציבור*.
- <sup>19</sup> חיים קורן, "איך מכוננים יחסים עם מדינה שרק נולדה", *הזירה*, גיליון 3, 7 בינואר 2019. <https://www.arenajournal.org.il/single-post/2019/01/07/koren-south-sudan>
- <sup>20</sup> "A Normalization of Sudan-Israel Relations: Why Now?," Doha: Arab Center for research and Policy Studies, 2016, p. 4. [https://www.dohainstitute.org/en/lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/Sudan\\_Israel\\_Normalization\\_Assessment\\_Report.pdf](https://www.dohainstitute.org/en/lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/Sudan_Israel_Normalization_Assessment_Report.pdf)
- <sup>21</sup> "קורן, "סודאן ונתיבותיה".
- <sup>22</sup> אדם הופמן וחיים קורן, "פני סודאן לאן?", *ביהייב*, מרכז דין, אוניברסיטת ת"א, 7 במאי 2019. <https://dayan.org/he/content/5338>
- <sup>23</sup> "Sudan Signs Deal to Normalise Relations with Israel," *AlJazeera*, January 6, 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/6/sudan-says-it-signed-abraham-accords-with-us>
- <sup>24</sup> רועי קייס, "ממשלת סודאן מבטלת את חוק החרם על ישראל אחרי 63 שנה", *ערוץ כאן 11*, 16 באפריל 2021.
- <sup>25</sup> Noha Elhennawy, "Egypt, Sudan to hold joint drill amid Ethiopia Nile dispute," *ABC News*, May 21, 2021. <https://abcnews.go.com/International/wireStory/egypt-sudan-hold-joint-drill-amid-ethiopia-nile-77831513>
- <sup>26</sup> אריאל כהנא, "היסטוריה: השלום עם סודאן מתקדם, ביקור גלוי של שר המודיעין בח'רטום", *ישראל היום*, 25 בינואר 2021. <https://www.israelhayom.co.il/article/844067>
- <sup>27</sup> TOI Staff, "Sudan said disappointed with results of normalization with Israel," *Times of Israel*, June 16, 2021. <https://www.timesofisrael.com/sudan-said-disappointed-with-results-of-normalization-with-israel/>
- <sup>28</sup> גדעון קץ, "ראש ממשלת סודאן: 'תהליך הנורמליזציה עם ישראל יימשך בכל מצב'", *מעריב*, 19 במאי 2021. <https://www.maariv.co.il/news/world/Article-841417>

## ”צפון קוריאה האפריקאית” עשויה להיפתח בקרוב לעולם. לישראל אסור לתת לאחרים להקדים אותה שם

אריתריאה, השוכנת בקרן אפריקה, טרם נשאבה לתחרות בין המעצמות על האזור הודות למדיניות חוץ מסוגרת שכופה עליה הרודן אפואורקי. אך בריאותו הרופפת מדרבנת את הקבוצות היריבות במדינה להתכונן ליום שאחריו, שבו משטר חדש עשוי לקדם בריתות ושיתופי פעולה עם הכוחות הרבים הפועלים באזור. ישראל צריכה ללמוד להכיר את הקבוצות השונות שעשויות לשלוט בה בעתיד, שכן אם לא תעשה זאת כעת, היא עלולה לגלות שיריביה הקדימו אותה | **הבטום מהרי ואשר לובוצקי**



רה"מ שמעון פרס מקבל את פני נשיא אריתריאה איסיאס אפואורקי בירושלים, ב-1996. מאז אותו עשור מצויים היחסים בין המדינות בקיפאון | צילום: אבי אוהיון/לע"מ

התרות אחר טריטוריות להקמת בסיסים ימיים ואוויריים במרחב עשויות להפעיל על המדינה הענייה לחץ קשה מתמיד להיפתח כלפי חוץ. במקביל, המלחמה בין אתיופיה למורדים התיגרינים, וכן סכסוכים בסומליה ובסודאן, עשויים לזלוג לשטחה.

אך מעל לכל מרחפת שאלת מצבו הבריאותי של שליטה המזדקן אפואורקי, במיוחד לנוכח העובדה שסירב עד כה להכריז על יורש או לייסד מנגנון מסודר לחילופי שלטון במדינה. תמורות פנימיות ואזוריות אלה עלולות לשנות בקרוב הן את מעמדה האזורי של אריתריאה והן את הבדלנות שלה בתחרות בין המעצמות.

מאמר זה מבקש לבחון מחדש את יחסי ישראל-אריתריאה לנוכח ההתפתחויות

נשאבות לתחרות הגוברת בין המעצמות הגלובליות והאזוריות על שליטה והשפעה במרחב, המשטר באסמרה נותר עיקש בסירובו לקחת בה צד.

אריתריאה נחשבת אחת המדינות היציבות באזור, בשל אחיזת הברזל של הממשל וכן עקב העובדה שהסכסוכים האתניים והדתיים שמתלקחים באזור בשנים האחרונות פסחו עליה עד כה. מסיבות אלה, היא מתבססת בשנה האחרונה כגורם המנסה לפתור סכסוכים בין שכנותיה, בין אם בדיפלומטיה או בכוח. המדינה שכונתה "צפון קוריאה האפריקאית" נדמית כיום, אפוא, כאי של יציבות על חופיו הסוערים של הים האדום.

עם זאת, אריתריאה עשויה למצוא עצמה במהרה במציאות אחרת לחלוטין. מעצמות

הסגל הדיפלומטי של שגרירות ישראל באריתריאה, אחת המדינות המרכזיות בקרן אפריקה, דרך בה בפעם האחרונה ב-2018. בקיץ שעבר אישרה הממשלה את מינויו של שגריר חדש, אולם נכון לכתובת שורות אלה הוא טרם אושר על ידי רודן אריתריאה, איסיאס אפואורקי (Afwerki). מצב זה מייצג נאמנה את יחסי ישראל עם אריתריאה, אחת המדינות המסוגרות בקרן אפריקה, שמנהלת מדיניות חוץ בדלנית וחשדנית.

חרף היחסים הדלים והעניין המינימלי של ישראל בה, אריתריאה דווקא חשובה עבורה עקב מיקומה בסמיכות לאחת הנקודות האסטרטגיות בקרן אפריקה: מיצרי באב אל-מנדב, השולטים על הכניסה לים האדום. בעוד שכנותיה של אריתריאה

האחרונות בים האדום והאפשרות לשינויים פנימיים בתוכה. טענתו העיקרית היא שעל ישראל להקדיש כעת משאבים ותשומת לב רבים יותר ללמידת המרחב והשחקנים הרלוונטיים שבו. שינויים עלולים לקרות בפתאומיות, ואם תיתפס לא מוכנה, ישראל עלולה לחזות ביריבותיה מתבססות במדינה גדולה וחשובה באזור אסטרטגי.

## יחסי ישראל-אריתריאה

מדינת הלאום האריתריאית זכתה בעצמאותה מאתיופיה ב-1993 לאחר שנים של מאבק עקוב מדם. בעשורים שלפני עצמאותה, לישראל הייתה נוכחות משמעותית במרחב: יועצים ישראלים סייעו לאתיופיה הקיסרית להדק את שליטתה באזור ולהתמודד עם מרידות מקומיות, ולאנשי עסקים ישראלים היו בה אינטרסים כלכליים (מוכרת במיוחד היא חברת אינקודה הישראלית לשימור בשר, שפעלה בבירה אסמרה, בעיקר בשנות החמישים והשישים).<sup>1</sup> מספר מקורות אף מצביעים על כך שישאל החזיקה שלושה בסיסים צבאיים על איים לחופי הפרובינציה אריתריאה עד תחילת שנות השבעים.<sup>2</sup>

באותה העת, חשיבותה של אריתריאה עבור ישראל נסובה סביב הצורך להבטיח את חופש השיט אל נמל אילת וממנו, וכן מתוקף היותה של אתיופיה (ואריתריאה כפרובינציה בתוכה) לבנה חשובה באסטרטגיה "ברית הפריפריה" הישראלית.<sup>3</sup> אריתריאה עצמה שיחקה תפקיד חשוב במאבק מול מצרים הנאצרסטית, אשר בחשה באותה העת באתיופיה ובתימן ושאפה לפגוע באינטרסים ישראלים במרחב באמצעות בריתות עם מורדים פרו-ערביים באריתריאה. אחרי עליית מועמר קדאפי לשלטון ב-1969, לוב הרדיקלית ראתה אף היא בבחישה באריתריאה אמצעי לערעור אינטרסים מערביים וישראליים.<sup>4</sup> מסיבות אלו, ישראל המשיכה לסייע לאתיופיה בלחימתה במורדים האריתריאים גם לאחר המהפכה המרקסיסטית (1974) שהעלתה לשלטון באתיופיה את מנגיסטו היילה מריאם. זאת, חרף עוינותו הבסיסית לישראל ולמערב.<sup>5</sup>

## ישראל תמכה באתיופיה במלחמתה עם אריתריאה ב-1998 – ובתגובה ציננה אסמרה את היחסים עמה

על אף הסיוע הישראלי ארוך השנים לנכחות האתיופיים, ישראל ייסדה יחסים רשמיים עם

אריתריאה כבר עם קבלת עצמאותה ב-1993. אחת מהסיבות לנכונות האריתריאית לכינון היחסים בין המדינות הוא סיוע רפואי שישראל העניקה לשליטה של המדינה הצעירה, איסיאס אפאורקי, שבתיווך אמריקאי הוטס לישראל לקבלת טיפולים נגד מלריה.<sup>6</sup> לאחר כינון היחסים, אפאורקי ביקר פעם נוספת בישראל בתחילת 1996, וישראל ניסתה לסייע לארצו בתחום החקלאות (בעיקר בהשקיה) וייעצה בנושא הכוונת והסבת חיילים משוחררים.<sup>7</sup> אריתריאה גם מעולם לא הכירה ברשות הפלסטינית כגורם מדיני עצמאי.

## בשגרירות ישראל באסמרה אין סגל דיפלומטי מאז 2018, והיא נוהלה בפועל על ידי קצין הביטחון עד שנסגרה בגלל הקורונה

עם זאת, עד מהרה פגעו מספר חיכוכים בעלי פרופיל גבוה ביחסים בין המדינות. ישראל תמכה באתיופיה במלחמה שפרצה בינה לבין אריתריאה ב-1998, ואף סיפקה סיוע טכני מוגבל לחיל האוויר האתיופי – צעד שהוביל את אסמרה לצנן את היחסים.<sup>8</sup> פגיעה נוספת נגרמה עם תחילת הגעתם של מבקשי מקלט אריתריאים לישראל דרך מצרים, בעיקר מ-2008, שגררו התבטאויות שליליות כלפי המשטר באריתריאה מצד בכירים ישראלים.<sup>9</sup> חרף דיווחים לא מאומתים על שיתוף פעולה מודיעיני וצבאי לפני כעשור,<sup>10</sup> היחסים בין המדינות מאז סוף שנות התשעים נותרו מוגבלים. אחת הסיבות לכך היא התעקשותו של אפאורקי – שהפך עצמו לרודן אבסלוטי ואת אריתריאה למדינה המכונה "צפון קוריאה של אפריקה"<sup>11</sup> – לצמצם את יחסי החוץ האריתריאים למינימום האפשרי. המניע לכך הוא רצונו למנוע התערבות זרה (במיוחד אמריקאית), או לחשוף את בני ארצו לעולם מעבר לגבולותיה.

אפאורקי, יליד 1946, הוא בין המנהיגים האפריקאים היחידים המסרבים בעקביות לקבל סיוע בינלאומי – עמדה יוצאת דופן במיוחד על רקע התחרות הסינית-מערבית על הסיוע לפיתוח אפריקה. כך, לדוגמה, דוחה הרודן באופן עקבי הזמנות להצטרף ליוזמות אזוריות – גם כאלו הנהנות מפופולריות יחסית במרחב, כגון "יוזמת החגורה והדרך" (BRI) הסינית או "ברית הים האדום" שיזמה סעודיה.<sup>12</sup> הדבר נכון גם ביחס ליחסו של

אפאורקי ל"הסכמי אברהם" בין ישראל לאיחוד האמירויות, בחריין, סודאן ומרוקו. חוקרים מעריכים כי אפאורקי רואה בהסכמים אלה פתח להגברת ההשפעה האמריקאית במרחב, שמהתערבותה ה"אימפריאליסטית" הוא חושש עמוקות.<sup>13</sup>

כתוצאה מבדלנות זו, שגרירות ישראל באריתריאה אינה מאוישת מאז אוקטובר 2018 בסגל דיפלומטי, ונוהלת בפועל על ידי קצין הביטחון של השגרירות עד שנסגרה באפריל 2020 בגלל הקורונה.<sup>14</sup> מינויו של השגריר המיועד למדינה, אסמאעיל חאלדי, ממתין לאישורו של אפאורקי מאז הקיץ שעבר.<sup>15</sup> בעת מסעו של רה"מ לשעבר, בנימין נתניהו, במזרח אפריקה (2016), במסגרתו ביקר גם באתיופיה, גיחה לאריתריאה השכנה כלל לא עמדה על הפרק.

היחסים הרדומים בין המדינות מלווים גם בהיעדר עניין של ישראל באריתריאה ובהיכרות בסיסית בלבד עמה.<sup>16</sup> לטענת מאמר זה, על מצב זה להשתנות, שכן המציאות המתגבשת במרחב הים האדום, לצד שינויים פוטנציאליים בתוך אריתריאה, עשויים להציב את המדינה במוקד המאבקים במרחב. אם ישראל תתעורר רק אז, זה יהיה מאוחר מדי.

## חשיבות גיאופוליטית עכשווית

המאבקים הגלובליים על השפעה במרחב הים האדום ממציבים את אריתריאה כאחד מהיעדים הבאים לתחרות בין המעצמות, בעיקר סין, ארה"ב, הודו, פקיסטן, יפן, מדינות המפרץ ואיראן. כולן שואפות לקנות אחיזה בנמלים אסטרטגיים במרחב, אך עד כה התמקדו בעיקר בגיבוי ובמספר נמלים בסומליה. אריתריאה אומנם נעדרת במידה רבה מהמאבקים הללו בשל מדיניותה המסוגרת, אך העצימות הגוברת של התחרות הגלובלית על אחיזה במרחב צפויה להגביר את הלחץ לדריסת רגל זרה בה.

שנית, אריתריאה ממוקמת בקרבת מוקדי סכסוך פעילים בעלי חשיבות אסטרטגית בתימן, באתיופיה ובסומליה. המלחמה בתימן בין המורדים החות'ים לממשלה המקומית, שהינה גם מלחמה בין סעודיה, איחוד האמירויות ובעלות בריתן לבין איראן, מתרחשת מזה כעשור במרחק קצר מאריתריאה, מעברו השני של הים האדום ומיצרי באב אל-מנדב.

בנוסף, אריתריאה ממוקמת בסמוך לסכסוכים המתנהלים בתוך אתיופיה ובינה לבין שכנותיה. המלחמה בין אדיס אבבה לבין המורדים התיגרינים, שפרצה בנובמבר 2020, מתרחשת בסמוך לגבול עם אריתריאה, שבה רוב האוכלוסייה ממוצא תיגריני. סכסוכי הגבול בין סודאן לאתיופיה ובנייתו של "סכר

זה, ולהזמין זליגה של מאבקים אידיאולוגיים, דתיים ואתניים למדינה. זאת, לצד כניסה של שחקנים זרים חדשים, ביניהם כאלה העונים את ישראל, דוגמת איראן או כוחות ג'יהאד עולמי (במיוחד מסומליה).

## ההקשר התרבותי והבין-איש

חרף הצינה המדינית בין ישראל לאריתריאה, התפתחו בעשור וחצי האחרון קשרים אישיים. לפי הערכות ישראליות, נכון לסוף 2020 חיים בישראל קרוב ל-22,000 מבקשי מקלט או מהגרים אריתריאים, שהפכו אותה למרכז משמעותי של קהילה אריתריאית גולה.<sup>26</sup> חרף קבלתם המסויגת על ידי השלטונות וחלקים מהציבור הישראלי, סביר כי חברי קהילה זו יצטרפו בהדרגה לרקמה המגוונת המרכיבה את החברה הישראלית. גם אלו שיעזבו את ישראל לחו"ל (כ-8,000 אריתריאים עזבו מאז 2017),<sup>27</sup> צפויים עדיין לשאת מטען מזמנם בישראל. חלק מחברי קהילה זו הם בעלי קשרים לתנועות האפוזיציה האריתריאיות. נוסף על כך, לישראל "תנאי פתיחה" טובים לחיזוק הקשרים עם אריתריאה, בין אם משטר אפואורקי יחליט להיפתח, או

אם הגישה המסוגרת שלו, המבוססת גם על דיכוי של זהויות לאומיות, דתיות ואתניות קיימות לטובת בניית "לאום אריתריאי" חדש,<sup>24</sup> תשרוד אחר מותו. כוחות אפוזיציוניים שונים ומתחרים נערכים ליום שאחריו, בהם תנועות לאומיות תיגריניות, קבוצות שמאל, וכן הסניף המקומי של תנועת האחים המוסלמים (כשליש מאוכלוסיית המדינה הנו מוסלמי).<sup>25</sup>

## ספק אם הגישה המסוגרת של אפואורקי, המבוססת על דיכוי של זהויות לאומיות, דתיות ואתניות לטובת בניית "לאום אריתריאי" חדש, תשרוד אחר מותו

מאחר שהמשטר באריתריאה נעדר דרכים סדורות לירושה ובמידה רבה מתבסס על אישיותו ונטיותיו השלטוניות של אפואורקי, תרחיש בו האחרון מסתלק מהזירה עלול, אפוא, ליצור ואקום שלטוני במרחב רגיש

התחייה" האתיופית (שבו רואה מצרים איום אסטרטגי),<sup>17</sup> אף הם אינם מתרחשים רחוק מהמדינה. גם סומליה, הסמוכה לאריתריאה, הינה מוקד לחוסר יציבות ולסכסוכים אלימים בעשורים האחרונים.

חרף קרבתה לאזורי סכסוך רבים, הללו טרם חדרו לשטחה של אריתריאה או ערערו את יציבותה – במידה רבה הודות להיותה מדינה הומוגנית יחסית, שבה הזהות הלאומית התיגרינית היא הדומיננטית (כ-70% מהאוכלוסייה). עובדה זו מאפשרת לה להתבסס כ"אי של יציבות" במרחב קרן אפריקה ודרום הים האדום, ואף להעניק סיוע צבאי או דיפלומטי לצדדים הלוחמים בקרבתה. כך, בימים אלו היא מעניקה סיוע צבאי נרחב לממשלת אתיופיה – לרבות בהצבת כוחות לוחמים בשטח – במסגרת לחימתה של האחרונה נגד המורדים התיגרינים,<sup>18</sup> אף שמדובר בבני אותה קבוצה אתנית כמו הרוב בארצו. הסיבה לכך היא שמשטר אפואורקי פועל לטשטוש הזהות התיגרינית בקרב נתיניו לטובת בניית זהות אריתריאית נפרדת, ובעיני המורדים הללו מהווים איום בשל הזיקות שעלולות להיות להם לאוכלוסייה התיגרינית באריתריאה גופא.

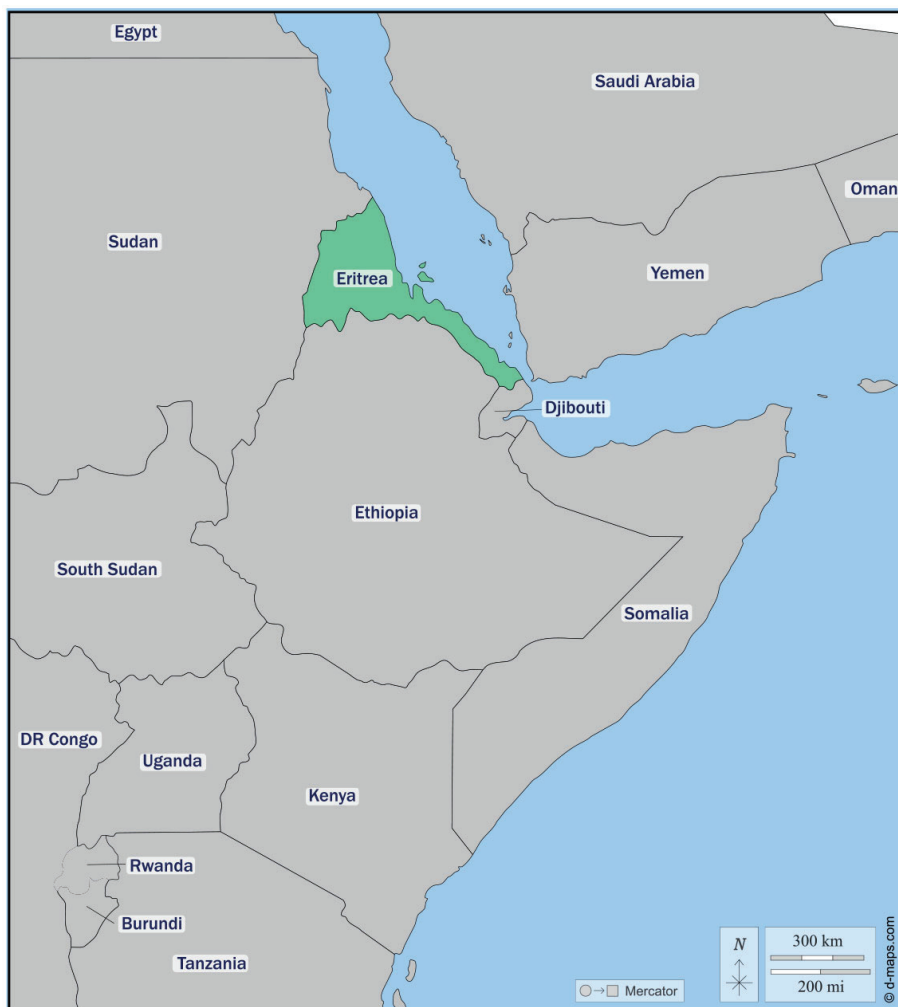
בנוסף לכל אלה, אסמרה גם מעניקה סיוע מדיני וצבאי לסומליה, פעלה לתווך במתיחות האחרונה בין סודאן לאתיופיה וקראה לקידום פתרון במסגר משבר "סכר התחייה" בין אתיופיה לבין מצרים וסודאן.<sup>19</sup>

## הערכות לעידן שאחרי אפואורקי

בסביבתו של הנשיא האריתריאי אפואורקי, ששולט במדינה קרוב ל-30 שנה, הודפים כבר שנים שמועות ודיווחים לפיהם הוא סובל מבעיות בריאותיות ממושכות.<sup>20</sup> שמועות על היותו חולה במחלה קשה, או כסובל ממקרים של שבץ מוחי, נפוצות בעשור האחרון,<sup>21</sup> וקיימת גם עדות שהוא מקבל טיפולים קבועים בבית חולים באבו דאבי.<sup>22</sup>

בשל היותו הנשיא הראשון של המדינה האריתריאית העצמאית, קיימים סימני שאלה לגבי שיטת חילופי השלטון לאחר מותו. רשמית, אין לאפואורקי יורש וגם אין מנגנון שיכריע כיצד חילופי השלטון יתקיימו. נראה שהרודן מנסה לסמן את בנו, אברהם איסיאס אפואורקי, כיורשו,<sup>23</sup> אך ספק אם אפואורקי הצעיר יזכה ללגיטימציה הציבורית של אביו, שהיה בעל הילה של לוחם חופש במלחמות השחרור נגד אתיופיה.

מסיבה זו, הסתלקותו של הרודן אפואורקי מהבמה – בין אם בנסיבות טבעיות או שלא – היא תרחיש צריך להילקח בחשבון בהסתכלות על עתידה (גם הקרוב) של אריתריאה. ספק



<sup>i</sup> Source: D-Maps | מפת קרן אפריקה

על תרחישי של שינוי פנימי, ולגבש אסטרטגיה מולם.

## אריתריאה עלולה להפוך ליעד נחשק עבור איראן, המחפשת זירות השפעה נוספות לחופי הים האדום

לסיכום, על ישראל לשמור על "יד על הדופק" מול התפתחויות אפשריות באריתריאה, כולל היווצרות ואקום שלטוני במדינה. במסגרת זו, היא צריכה לעמוד, דרך הערוצים דיפלומטיים, על אישור מינויו של השגריר הישראלי לאריתריאה ועל נוכחותו בה.

כמו כן, עליה לשקול להסתייע בגולים אריתראים לצורך היכרות עם הגזרה ועם מצבה הפוליטי והחברתי של המדינה. מבחינה ביטחונית, כדאי לישראל לנהל מעקב הדוק אחר התנהלות איראן בגזרה, שיאפשר לסכל בעתיד רצון מצדה לקדם פעילות העוינת לאינטרסים שלה ושל בעלות בריתה בשטח אריתריאה.

לישראל גם בשל היותו מוקד אפשרי ליציאת פליטים לכיוונה של ישראל, והפוטנציאל הקיים בהתפתחויות באזור לערעור היציבות ולפגיעה באינטרסים של בעלות הברית שלה – הן הוותיקות (ארה"ב, אתיופיה, הודו) והן החדשות (מדינות המפרץ).

בתוך מארג זה שוכנת אריתריאה, אשר יציבותה בעת הנוכחית מאפשרת לה להתבסס כמדינה משפיעה ועצמאית במרחב, חרף קוטנה ועוניה. עם זאת, השקט המסתמן ממנה בעת הנוכחית עלול להיות מטעה. זליגה של אחד מהסכסוכים הסמוכים, שינויים במדיניותו של אפוארקי או הסתלקותו הפתאומית, עשויים להופכה באחת למוקד של חוסר יציבות אזורי.

בכך היא תהפוך גם למטרה עבור איראן, המחפשת זירות השפעה נוספות על חופי הים האדום, בין השאר בכדי לתמוך בבני בריתה בתימן וכפיצוי על אובדן בריתה עם סודאן בעשור הקודם. ישראל צריכה לתת את הדעת הן על המשמעויות של מעורבותה הגוברת של אריתריאה בזירות סכסוך באזור והן

לאחר שייפול. כשני שלישים מאוכלוסיית המדינה הנם נוצרים אורתודוקסים, שמחזיקים בגישה בסיסית חיובית כלפי ישראל ויהודים (בדומה, במידת מה, לתפיסות האתיופיות הנוצריות כלפי ישראל).<sup>28</sup> התיגרנים, הקבוצה הילידית האתנית הגדולה באריתריאה, רואים בדתם ובכתבי הקודש שלהם כבעלי זיקה עמוקה ליהדות. בדומה ליהודים ולמיעוטים אחרים, הם מרגישים כמיעוט מבודד באזור המוקף באויבים, והתבטאויות פרו-ישראליות נשמעות מצדם באופן תכוף.<sup>29</sup>

### סיכום

בשנים האחרונות הפך מרחב הים האדום לסוער ורווי שחקנים אזוריים ובינלאומיים. הוא חשוב לישראל כנתיב שיט וגישה לישראל ולגזרות עניין אחרות (חצי האי סיני, לדוגמה), ובשל האפשרות לפעילות איראנית דרכו (בין אם להברחות או לפעילות חבלנית). זאת, במיוחד לנוכח ההסלמה בתקופה האחרונה בפעילות הימית האיראנית נגד מטרות המזוהות עם ישראל. המרחב משמעותי

### הבטום מהרי

הוא דוקטורנט במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא חוקר את הדרכים בהן אריתראים גולים מעורבים בקידום זכויות אדם, צדק ודמוקרטיזציה במולדתם. בנוסף, הוא מפרסם תדירות בכתבי עת אקטואליים ובמכוני מחקר דוגמת The Jerusalem Post ו-Jerusalem Center for Public Affairs. הבטום מהרי הוא פעיל זכויות אדם אריתראי ופליט על רקע פוליטי בישראל. (צילום: באדיבות המחבר)



### אשר לובוצקי

הוא דוקטורנט במחלקה להיסטוריה של אוניברסיטת אינדיאנה שבארה"ב. הוא כותב על יחסי ישראל-אפריקה מזוויות היסטוריות ואקטואליות. עבודת הדוקטורט שלו מתמקדת במעורבות הישראלית בתהליך הדה-קולוניזציה בדרומה של אפריקה. בנוסף, הוא מפרסם מעת לעת מאמרים על יחסי ישראל-אפריקה בכתבי עת אקטואליים דוגמת "הזירה", "אפריקה" ו"הערכה אסטרטגית". (צילום: באדיבות המחבר)



## הערות

- <sup>1</sup> חגי ארליך, ברית ושבר: אתיופיה וישראל בימי הילה-סלאסה, תל אביב: מרכז משה דיין, 2013, ע"ע 72-96, 150-152, 184-185.
- <sup>2</sup> Sharon Rose, "Report on Eritrea," *MERIP Reports*, no. 6, 1972, p. 13.
- <sup>3</sup> Joseph Alper, *Periphery: Israel's Search for Middle East Allies*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2015.
- <sup>4</sup> ארליך, ברית ושבר, 185-184.
- <sup>5</sup> שם: 243. ראו גם: Ronen Bergman, *Israel and Africa: Military and Intelligence Liaisons*, PhD Diss., University of Cambridge, 2007, pp. 338-341.
- <sup>6</sup> Steven Carol, *From Jerusalem to the Lion of Judah and Beyond: Israel's Foreign Policy in East Africa*, iUniverse, 2012, p. 361.
- <sup>7</sup> Mürsel Bayram, "The Fact and Fiction in Eritrea's Middle East Policy," *International Journal of African and Asian Studies*, 48, 2018, pp. 67-76. See also: <https://www.upi.com/Archives/1996/02/05/Eritrean-president-visits-Israel/9629981034440/>.
- <sup>8</sup> Carol, *From Jerusalem*, 365.
- <sup>9</sup> Yotam Gidron, *Israel In Africa: Security, Migration, Interstate Politics*, London: Zed Books, 2020, pp. 121-152.

- <sup>10</sup> Tazari, Ismail. (2017). روابط رژیم صهیونیستی و اریتره. *Fars News*, October 23, 2017. <http://www.farsnews.com/printable.php>
- <sup>11</sup> “Why Eritrea is called Africa’s North Korea,” *The Economist*, August 14, 2018. <https://www.economist.com/the-economist-explains/2018/08/14/why-eritrea-is-called-africas-north-korea>
- <sup>12</sup> Harry Verhoeven, “Amid Red Sea Rivalries, Eritrea Plays for Independence,” *United States Institute for Peace*, March 11, 2020.
- <sup>13</sup> על החשדנות של אריתריאה כלפי ארה"ב, ראו למשל: Verhoeven, “Amid Red Sea Rivalries.”
- <sup>14</sup> איתמר אייכנר, “בגלל משבר הקורונה: שלוש שגרירויות ישראל בעולם סגורות”, וואינט, 15 במאי, 2020. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5730687,00.html>
- <sup>15</sup> Lahav Harkov, “Foreign Ministry appoints Israel’s first-ever Bedouin ambassador,” *The Jerusalem Post*, July 5, 2020. <https://www.jpost.com/israel-news/foreign-ministry-appoints-israels-first-ever-bedouin-ambassador-633961>
- <sup>16</sup> משה טרדימן, “רוח חמימה מנשבת לעבר ישראל גם בים האדום”, *הארץ*, 23 בדצמבר 2020. <https://www.haaretz.co.il/blogs/mitvim/BLOG-1.9394616>
- <sup>17</sup> אופיר וינטר ואשר לובוצקי, “מצרים ואתיופיה במסלול התנגשות: היכן ניצבת ישראל?”, *הערכה אסטרטגית* 4: 23, אוקטובר 2020. <https://www.inss.org.il/he/publication/egypt-and-ethiopia-on-a-collision-course-and-where-lies-israel/>
- <sup>18</sup> Seeye Abraha Hagos, “Why Eritrea Won’t Leave Ethiopia,” *Foreign Policy*, May 4, 2021; Habtom Mehari Ghebrezghiabher, “The War in Ethiopia: The Federal Army Won the War in Tigray, but the Region Remains Ungovernable,” JCPA, January, 2021. <https://jcpa.org/the-war-in-ethiopia-the-federal-army-won-the-war-in-tigray-but-the-region-remains-ungovernable/>
- <sup>19</sup> Harun Maruf, “Clandestine Training of Somali Forces in Eritrea Stirs Families’ Concern,” *VOA NEWS*, Feb. 19, 2021; Also: “Eritrea Forces Deployed in Disputed Sudan-Ethiopia Area, UN Says,” *Bloomberg*, March 24, 2021; “Eritrea’s Isaias meets Sudanese leaders amid Ethiopia tensions,” *Al Jazeera*, May 5, 2021.
- <sup>20</sup> Aaron Maasho, “Eritrean TV shows president after health rumours,” *Reuters*, April 29, 2012. <https://www.reuters.com/article/ozatp-eritrea-president-20120429-idAFJOE83S06Z20120429>
- <sup>21</sup> For example: Martin Plaut, “BREAKING: President Isaias alive, seen in Asmara, after stroke,” *Eritrea Hub*, April 29, 2020.
- <sup>22</sup> “Isaias’s omnipresence in the Horn prompts concerns over his succession,” *Africa Intelligence*, June 22, 2021. [https://www.africaintelligence.com/eastern-and-southern-africa\\_politics/2021/06/22/isaias-s-omnipresence-in-the-horn-prompts-concerns-over-his-succession,109674805-art](https://www.africaintelligence.com/eastern-and-southern-africa_politics/2021/06/22/isaias-s-omnipresence-in-the-horn-prompts-concerns-over-his-succession,109674805-art)
- <sup>23</sup> Ibid.
- <sup>24</sup> Alexandra Dias and Sara Dorman, “‘We Didn’t Fight for This’: The Pitfalls of State- and Nation-Building in Eritrea,” in: Lotje de Vries, Pierre Englebert, and Mareike Schomerus (eds.), *Secessionism in African Politics*, London and New York: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 395-422.
- <sup>25</sup> לרשימה חלקית של ארגוני אופוזיציה וחברה אזרחית באריתריאה, ראו: Abdulkader Saleh Mohammad and Kjetil Tronvoll, “Eritrean Opposition Parties and Civic Organisations,” *Norwegian Peacebuilding and Resource Center*, January 2015.
- <sup>26</sup> רשות האוכלוסין וההגירה – אגף לתכנון ואסטרטגיה, *נתוני זרים בישראל*, מארס 2021. [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign\\_workers\\_stats/he/ZARIM\\_q4\\_2020.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/ZARIM_q4_2020.pdf)
- <sup>27</sup> שם, 9.
- <sup>28</sup> כ-70 אחוז מאוכלוסיית אריתריאה הם תיגרינים (קבוצה המהווה גם כשישה אחוזים מאוכלוסיית אתיופיה). הם בעלי זהות קבוצתית לאומית מגובשת יחסית, המתבססת על שפה משותפת וכתבי קודש בני מאות שנים.
- <sup>29</sup> ראו למשל: יוסי מלמן, “שליט אריתריאה לא יחיה לנצח, אנחנו רוצים שישראל תסייע לנו”, *הארץ*, 18 בנובמבר 2020. <https://www.haaretz.co.il/blogs/yossimelman/BLOG-premium-1.9314607>

## צילומים

<sup>i</sup> “Horn of Africa”, D-Maps, [https://d-maps.com/carte.php?num\\_car=5509&lang=en](https://d-maps.com/carte.php?num_car=5509&lang=en)

## בחזרה לאפריקה: ארה"ב משנה את כיוון הספינה דרומה

הפער בין חשיבותה הגאופוליטית הגוברת של היבשת לתשומת הלב המועטה שהיא מקבלת מושינגטון עשוי להצטמצם במהלך כהונת הנשיא ה-46. הבנת עקרונות היסוד של מדיניות החוץ של הממשל החדש יכולה ללמד היכן הוא צפוי להשקיע את מרב מאמציו, ולבחון כיצד ישראל יכולה להשתלב בהם | **רותם אורג**



נשיא ארה"ב ג'ו ביידן בברכה מצולמת לראשי המדינות המשתתפות בכנס האיחוד האפריקאי, פברואר 2021 | White House Youtube channel

הוא קידום דמוקרטיה וזכויות אדם, ובהן שוויון וחירות, כערך העומד בפני עצמו ובמנותק משאלת ההישגים האסטרטגיים שקידומן של זכויות אלה עשוי להביא. **עמוד התווך השני** הוא פעולה בקואליציות אד-הוק, שמורכבות מארה"ב ומבעלות בריתה על בסיס אינטרסים משותפים אך גם ערכים משותפים, בהם מחויבות לזכויות האדם. **עמוד התווך השלישי** הוא חיזוק מעמדם של מוסדות בינלאומיים והישענות על הדין הבינלאומי – הן ככלי אסטרטגי לבליתם ההשפעה של יריבות כמו רוסיה וסין, והן ליצירת סמכות משפטית-בינלאומית, מטעם המערכת הבינלאומית, לפעולה. **עמוד התווך הרביעי** הוא מתן עדיפות לפתרון סכסוכים באמצעות דיפלומטיה ומשא ומתן, ושמירת האופציה של הפעלת עוצמה צבאית כמוצא אחרון. ארבעת עמודי התווך האלו נועדו לשרת את הגשמתם של שלושה אינטרסים אסטרטגיים בזירה הבינלאומית, כפי שהוצגו במארס 2021 ב"מדריך הביניים לביטחון הלאומי"<sup>2</sup> (Interim National Security Strategic Guidance),

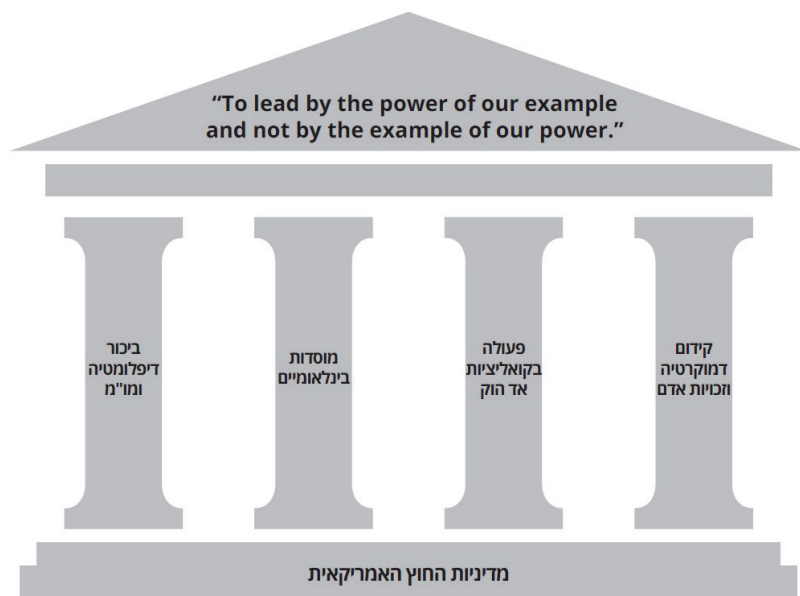
באמצעות בחינת תפיסת החוץ של הנשיא ביידן ביחס לאינטרסים של ארצו באפריקה. שרטוט קווי מדיניות מסתמנים בציר ארה"ב-אפריקה, על בסיס צעדים שביצע הממשל עד כה, יסייע לנו להבין לא רק כיצד ארה"ב צפויה לפעול מול מדינות היבשת, אלא גם כיצד היחסים הללו עשויים להשפיע על אינטרסים ישראלים.

### אפריקה במדיניות החוץ

תפיסת העולם של ביידן היא ליברלית וניתן לתמצתה באמירתו לפיה על ארה"ב "to lead by the power of our example, and not by the example of our power".<sup>1</sup> לתפיסתו, הערכים הליברליים האמריקאיים – דמוקרטיה, שלטון החוק וזכויות אדם – הם אלו המקנים לארה"ב לא רק את הלגיטימציה להפעיל עוצמה על סוגיה השונים בזירה הבינלאומית, אלא את עצם קיומה של העוצמה הזו. תפיסה זו מעמידה ארבעה עקרונות יסוד, או "עמודי תווך" (ראו תרשים 1), למדיניות החוץ האמריקאית: **עמוד התווך הראשון**

במסורת הפוליטית האמריקאית, מאה הימים הראשונים לכהונתו של נשיא נחשבים לפרק זמן שבו הוא מציג את סדרי העדיפויות שלו בזירות הפנים והחוץ. במאה ימיו הראשונים בתפקיד נשיא ארה"ב, אליו נכנס בינואר 2021, הספיק ג'ו ביידן לשוחח עם תשעה מנהיגים מאירופה ושישה מהמזרח התיכון. יבשת אפריקה, לעומת זאת, זכתה לעניין מועט מצד הנשיא, אשר שוחח בתקופה זו רק עם מנהיג אחד – ראש ממשלת קניה. אי אפשר להתעלם מהדיסוננס בין החשיבות הרבה של אפריקה לכלכלה ולביטחון העולמי – על אוכלוסייתה הצעירה, כלכלתה הצומחת, האורבניזציה המהירה שהיא עוברת, אדמתה הרוויה משאבים והתפקיד המרכזי שהיא ממלאת בשורה של סוגיות מפתח בינלאומיות, מאקלים דרך הגירה ועד התחרות הבין-מעצמתית – לבין המקום הנמוך שהיבשת תפסה עד כה בסדר העדיפויות של המעצמה החזקה בעולם. מאמר זה ינסה לפצח את הדיסוננס הזה ולהציע כי הוא עומד אולי להצטמצם,

## עמודי התווך של מדיניות החוץ של ממשל ביידן



ממחירי עבודה נמוכים ומרגולציה מופחתת מבלי לקחת בחשבון את צרכי האוכלוסייה המקומית ובמקרים רבים תוך פגיעה קשה בסביבה. דינמיקה זו הובילה משקיעים זרים ל"מרוץ לתחתית" ("Race to the Bottom"), שהאיץ את הפגיעה בזכויות העובדים המקומיים.

במהלך הפריימריז הדמוקרטיים וכן במהלך הקמפיין לנשיאות, ביידן הודיע כי כל הסכם סחר שממשלו יקדם ייקח בחשבון שיקולי זכויות עובדים, ובפרט הגנה על עובדים אמריקאיים.<sup>6</sup> כמו כן, הממשל צפוי לתת משקל רב יותר לשיקולים סביבתיים, בין היתר על ידי הכללת נציגי ארגוני אקלים וסביבה במשאבים ומתנים בין משקיעים לגורמים מקומיים.

**יעד-העל הרביעי של ארה"ב באפריקה הוא** בלימת ההשפעה של סין ביבשת ושמירה על היתרון האיכותי הטכנולוגי והצבאי האמריקאי במסגרת התחרות הבין-מעצמתית. ההוצאה לפועל של יעד-על זה נגזרת מהאסטרטגיה הרחבה יותר של ארה"ב מול סין, בה אפריקה היא זירת מאבק אחת מבין רבות בין שתי המעצמות. ביבשת יש מספר צעדי מדיניות שארה"ב מסוגלת לקדם כדי לבלום את הפצת המודל השלטוני הסיני, שבבסיסו שימוש בטכנולוגיה לביסוס ולקיום שיטת משטר אוטוריטרי.<sup>7</sup> מודל זה מקודם על ידי סין בעזרת שיתופי פעולה בתחומי תשתיות טכנולוגיה, לוחמה בטרור, דריסת רגל כלכלית וקשרים פוליטיים בין המפלגה הקומוניסטית הסינית למפלגות אוהדות ביבשת.<sup>8</sup>

בין אלו, ארה"ב תחתור לחזק את המדינות הדמוקרטיות, את החברה האזרחית והתקשורת החופשית ברחבי היבשת כאלטרנטיבה למודל

הכלכלי של היבשת. אפריקה מצויה בצמיחה<sup>5</sup> ולארה"ב יש אינטרס בפתיחת השווקים בה להשקעות אמריקאיות. שווקים משגשגים באפריקה יסייעו למשקיעים אמריקאים ליהנות מכוח עבודה זול ולשפר את מעמדם התחרותי בעולם, בין היתר על ידי מכירת מוצרים ושירותים למעמד הביניים האפריקאי ההולך וצומח. לצורך כך, ארה"ב תצטרך לתמוך בהתפתחותה של סביבה עסקית ביבשת שתיחשב business-friendly, מהלך הכרוך במלחמה בשחיתות ובמעורבותם של שחקנים סורים בממשלות היבשת.

### הממשל צפוי לתת משקל רב לשיקולים סביבתיים ולכלול נציגי ארגונים ירוקים במו"מ בין משקיעים לגורמים מקומיים

במקביל, ארה"ב תחת ביידן צפויה לפעול לקידום הסכמי סחר שיגנו על זכויות האדם וזכויות העובדים של המקומיים ויקפידו על סטנדרט גבוה של שמירה על הסביבה, בהתאם להבטחות הקמפיין שלו (הגם שמוקדם לדעת אילו מהן יתממשו ובאילו אופנים). זאת, כדי להימנע מהישנות של תופעות שליליות שנחוו בדרום-מזרח אסיה עם כניסתם של תעשיינים מערביים לאחר מלחמת העולם השנייה. הסכמי הסחר הללו לא כללו הקפדה על סעיפים מסוג זה, ואפשרו לבעלי ההון הזרים להעתיק את מפעליהם לדרום-מזרח אסיה כדי ליהנות

מהווה טיוטה לאסטרטגיית הביטחון הלאומי שיפרסם הממשל בעתיד: (1) אינטרסים כלכליים, הכוללים, בין היתר, טיפוח שוק חופשי של מוצרים, שירותים והון, נגישות לשווקים זרים, והבטחת שגשוג, תעסוקה וחלוקת עושר בזירה הפנים-אמריקאית; (2) אינטרסים ביטחוניים, בהם התמודדות עם מעצמות יריבות ומאבק בשחקנים לא-מדינתיים; ו-(3) אינטרסים אידיאולוגיים, הכוללים את הפצת תפיסת העולם הליברלית-קפיטליסטית, הגנה על זכויות אדם וחזיקת הדמוקרטיה בעולם.<sup>3</sup> בין האינטרסים הללו קיים מתח תמידי, דוגמת חיזוק שיתוף הפעולה הביטחוני עם מדינות המפרץ הפרסי, הידידותיות לארה"ב, אשר שרוי במתח עם הפרות זכויות האדם שאלו מבצעות. הדבר נכון במיוחד בנוגע לאשכול האינטרסים האידיאולוגיים, שלעתים קרובות מדי בעבר נדחקו לשוליים או נדרסו לחלוטין בשל האינטרסים האחרים.

באשר לאפריקה, הגשמת האינטרסים הללו גוזרת מספר יעדי-על ביבשת, כפי שהם באים לידי ביטוי ב"מדריך הביניים לביטחון לאומי" ובטיטוס "חוק התחרות האסטרטגית" (Strategic Competition Act), שעדיין נידון, נכון לכתיבת שורות אלה, בוועדת יחסי החוץ של הסנאט.<sup>4</sup>

**יעד-העל הראשון של ארה"ב באפריקה** הוא שמירה על היציבות הביטחונית והכלכלית ביבשת, הן ממניעים הומניטאריים והן כדי לוודא שתישאר אטרקטיבית למשקיעים וליצרנים אמריקאיים.

הכלי המרכזי להשגת יעד זה הוא הבטחת תנאי הקיום של תושבי היבשת, ובראשם נגישות לאוויר ולמים נקיים, שירותי חינוך ורפואה הולמים, ביטחון תזונתי וביטחון אנרגטי. במקביל, מאמצי הלוחמה בטרור, הן באמצעות שיתופי פעולה (עם כוחות מקומיים או בעלות ברית הפועלות במרחב) והן באמצעות הפעלת כוח ישירה, הם כלי נוסף להבטחת היציבות הביטחונית.

**יעד-העל השני** הוא בלימת או האטת תופעות בעלות השפעות מזיקות על האקלים, לדוגמה על ידי הפחתת זיהום והאצת המעבר לאנרגיות נקיות. שינויי האקלים ותופעות הנגרמות מהם מסוגלים לפגוע ברמה המקומית באפריקה על ידי הרעת תנאי הקיום הבסיסיים המתוארים ביעד-העל הראשון (כמו הידלדלות שטחים חקלאיים, זיהום מקורות מים, זיהום אוויר ועליית פני הים). לצד זאת, הם פוגעים גם ברמה העולמית בשל השלכות הרוחב של שינויי אקלים (כמו הידלדלות המגוון הביולוגי ואירועי מזג אוויר קיצוני), שאינם מתוחמים לאזור גיאוגרפי.

**יעד-העל השלישי** הוא מקסום הפוטנציאל

הרחבת הנגישות של תעשיות אמריקאיות לשווקים באפריקה, הרחבת פעילות תקשורת אמריקאית ביבשת (כ"משקל נגד" למבצעי תודעה סיניים), מעקב צמוד אחרי הפעילות הצבאית, הפוליטית, הכלכלית והתקשורתית של בייג'ין בשטחה וכן השקעות בחברה האזרחית ובפיתוח מנהיגות דמוקרטית.<sup>12</sup>

גם סוגיות האקלים והבריאות העולמית, שביידן רואה בהן איום מרכזי על עתיד האנושות, יתפסו מקום מכובד במדיניות האמריקאית מול אפריקה. היות שמדובר באיומים חוצי-גבולות, טוען ביידן, ניתן להתמודד עמם רק באמצעות קואליציה חוצת-גבולות. בהתאם לתפיסה זו הודיע הנשיא כי ארה"ב תרכוש חצי מיליארד מנות חיסון לקורונה ותתרום אותן למדינות העניות בעולם, רבות מהן באפריקה.<sup>13</sup> כמו כן, קרא ביידן להרחבת שיתוף הפעולה עם מוסדות רב-לאומיים באפריקה, ובראשם האיחוד האפריקאי והמרכז לבקרת ומניעת מחלות באפריקה (Africa CDC), וכן לשילוב כלכלות מתפתחות במאמץ האקלים.<sup>14</sup> לפסגת האקלים הווירטואלית שהוביל ביידן בסוף אפריל הוזמנו מנהיגי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, גבון, קניה, ניגריה ודרום אפריקה, ובמהלכה הודיע הנשיא כי היעד העולמי להשקעה בהשתתפות מדינות מתפתחות במאבק האקלים יעמוד על מאה מיליארד דולר בשנה.<sup>15</sup>

הסוגיה השלישית שתעמוד בליבת יחסי ארה"ב-אפריקה היא הלוחמה בטרור, בדגש על צפון אפריקה והסאהל (ובפרט בורקינה-פאסו, מאלי וניז'ר).<sup>16</sup> אף שסוגיה זו כבר אינה מדורגת גבוה בסדר העדיפויות של הממשל האמריקאי כמו המאבק בשינויי אקלים או התחרות עם סין, היא עדיין גורם מרכזי בעיצוב מדיניות ארה"ב באפריקה. פיקוד אפריקה של צבא ארה"ב (AFRICOM), האמון על כל שטח היבשת למעט מצרים, צפוי להמשיך לשמר נוכחות ביבשת. פעילותו מתמקדת בהבטחת חופש השיט (מיצרי באב אל-מנדב וגיברלטר), אבטחת 15 השגרירויות האמריקאיות ביבשת המוגדרות כמצויות "בסיכון"<sup>17</sup> ושיתוף פעולה עם ממשלות הנתונות להשפעה סינית.

באם ארה"ב תפעיל מאמצי לוחמה בטרור, אלו יכללו בסבירות גבוהה מעורבות צבאית בעצמות נמוכה (שיתופי פעולה עם כוחות מקומיים ידיוותיים, הפעלת כטב"מים ובמקרי קצה הפעלת כוחות מיוחדים). זאת, יחד עם ממשלות ידיוותיות כגון אתיופיה, שהסנאטור כריס קונס – מקורבו של ביידן – ביקר בה במרס 2021 עקב המשבר ההומניטארי במחוז סיגראי. חרף היחסים הקרובים, בעקבות הביקור

מיליארד דולר למאבק ברעב בניגריה, סומליה ודרום סודאן ב-2017. עומאר, ילידת סומליה שבעברה קידמה מנהיגות נשית במזרח אפריקה, כמעט שלא עסקה בגזרה זו מאז נבחרה לבית הנבחרים ב-2018. על אף העוינות הגלויה שלה כלפי ישראל, בתור סגנית-יו"ר וועדת המשנה בקונגרס הנוכחי, מידת היכולת שלה לאתגר את ישראל באפריקה תהיה ככל הנראה מצומצמת. למרות האיוש החסר והעובדה שעיקר הקשב של הממשל נתון לזירה הפנימית ולמוקדים אחרים בזירת החוץ, ניתן לראות כבר עתה כמה סוגיות מפתח שהממשל יידרש להן באפריקה. במוקדן נמצאת התחרות האסטרטגית עם סין, שבבסיסה תחרות רב-ממדית על דומיננטיות כלכלית, ביטחונית, טכנולוגית ואידיאולוגית.<sup>9</sup> באפריקה, תחרות זו תדרוש לכל הפחות שימור (אם לא הגברת) נוכחות צבאית במרכזי כובד ביבשת, ובראשם ג'יבוטי (המהווה כבר היום מושבם של למעלה ממחצית החיילים האמריקאיים ביבשת), לצד הבטחת חופש השיט. במקביל, ארה"ב תשאף להפחית מתיחות בין בעלות בריתה ביבשת, כמו מצרים ואתיופיה, המסוכסכות בנושא הקמת סכר התחיה על הנילוס.

באופן רחב יותר, הנשיא ביידן הודיע במהלך קמפיין הבחירות כי יפעל עוד במהלך 2021 לכינוס "ועידת דמוקרטיות" ראשונה מסוגה בהשתתפות כל המדינות הדמוקרטיות בעולם.<sup>10</sup> מטרתה המוצהרת תהיה לגבש חזית דמוקרטית אחידה הן מול "איומים מבחוץ" על הדמוקרטיה (במשמעת, מעצמות המבקשות לקדם מודלים משטריים לא-דמוקרטיים, כמו רוסיה וסין) והן מול "איומים מבפנים" על הדמוקרטיה (קבוצות טרור ופשע מאורגן מקומיות). זאת, מתוך הכרה בכך שכיום הדמוקרטיה נמצאת תחת מתקפה – ועל ארה"ב להיות המובילה העולמית בהגנה עליה.<sup>11</sup>

## במוקד הסוגיות האסטרטגיות של ארה"ב נמצאת היריבות עם סין, שבבסיסה תחרות רב-ממדית על דומיננטיות כלכלית, ביטחונית, טכנולוגית ואידיאולוגית

בהתאם, גם "חוק התחרות האסטרטגית" מציג אסטרטגיה רחבה יותר לבלימת ההשפעה הסינית ביבשת, הכוללת את

השלטוני הסיני. במקביל, ארה"ב תפעל לייצר סביבה עסקית נוחה יותר לעסקים אמריקאים, לחזק את הנוכחות הדיפלומטית ביבשת על ידי דיפלומטים שתפקידם הייעודי הוא לדווח על הפעילות הסינית במדינות היבשת, להעמיק את מעורבותה של ארה"ב בפתרון סכסוכים ואתגרים הומניטריים (ובכך לבסס מעמדה כמעצמה באפריקה) ולהגביר את דריסת הרגל של תאגידים אמריקאיים במיזמי תשתית חיוניים ביבשת. בהתאם לקו מדיניות זה, נכון אולי לארה"ב לשקול לחזק את הנוכחות המדינית והצבאית בצירי מפתח החיזונים לכלכלה הבינלאומית, ובראשם מיצרי באב אל-מנדב, המהווים עורק תעבורה מרכזי בין המזרח למערב.

## איך מגשימים את היעדים הללו?

נכון לסוף חודש מאי, הממשל טרם אייש את כל אנשי המפתח במחלקת המדינה הצפויים לעסוק בזירה האפריקאית, ובראשם עוזר שר החוץ לענייני אפריקה, כך שנותר מרחב אי-ודאות לגבי המדיניות הקונקרטית מולה. עם זאת, ישנן מספר דמויות מרכזיות לזירה האפריקאית שכן נכנסו לתפקידן בינתיים: השגריר ג'פרי פלטמן (Feltman), שמונה לתפקיד השליח המיוחד לקרן אפריקה; אריאל אקבלד (Eckblad), סגנית עוזר שר החוץ לענייני יציבות ופתרון סכסוכים, שתהיה אחראית על אפריקה ואסיה; וחברות הקונגרס קארן בס (Bass) ואילהאן עומאר, שמכהנות כיו"ר וכסגנית יו"ר ועדת המשנה לענייני אפריקה, בריאות גלובלית, זכויות אדם גלובליות וארגונים בינלאומיים. אליהן יש להוסיף את השגרירה לשעבר באו"ם סמנת'ה פאואר, שעסקה רבות בנושאי היבשת ומונתה לראש סוכנות הסיוע של ארה"ב (USAID), וכן את היועצת למדיניות פנים ד"ר סוזן רייס והשגרירה באו"ם לינדה תומאס-גרניפילד, שכיהנו בעבר כעוזרות שר החוץ לענייני אפריקה.

שווה להעמיק בכמה מהמינויים הללו. פלטמן עשה את עיקר הקריירה שלו בזירה המזרח-תיכונית, בה כיהן כשגריר בבירות וכדיפלומט בתל-אביב וירושלים, ובמוסדות האו"ם. הוא עשוי להביא עימו גישה מולטילטראלית להתמודדות עם אתגרי קרן אפריקה. אקבלד, שלא ברור מה עמדותיה בנושא אפריקה, עשויה להיות שחקנית משפיעה בנושא בשל הרקע שלה כיועצת החקיקה לנושאי מדיניות חוץ וביטחון לאומי של הסנאטורית-דאז קמלה האריס, כיום סגנית הנשיא.

חברת הקונגרס בס, העומדת בראש "השדולה השחורה" בבית הנבחרים, היא מהמחוקקות הבולטות ביותר בנושא בקונגרס. היא הובילה את אשרור "חוק הצמיחה וההזדמנויות האפריקאיות" (AGOA) בשנת 2000, וכן העברת סיוע בשווי

וגם "נטל" לקידום האינטרס האמריקאי באפריקה. בצד ה"נכס" לישראל יכולות מוכחות בתחומים מרכזיים למדיניות המסתמנת של ממשל בידן מול היבשת. התחום הראשון שבו יש פוטנציאל רב לשיתוף פעולה אפריקאי-ישראלי הוא המרחב הביטחוני, ובפרט הלוחמה בטרור – מודיעין, אימונים ועסקאות ביטחוניות. עם זאת, הדגש הרב שממשל בידן צפוי לתת לשיקולי זכויות אדם במדיניותו מול אפריקה עשוי להציב אתגר בפני שיתופי פעולה "בתחום האפור", ובפרט אם ישראל תיתפס כמי שמסייעת למשטרים או לגופים המפרים זכויות אדם.

## בחקיקת "חוק התחרות האסטרטגית" קורא הקונגרס להגביר את יכולתם של עסקים אמריקאיים להתחרות באפריקה

תחום נוסף שבו לישראל פוטנציאל לסייע לאינטרסים של ארה"ב, ושהסבירות שפעילותה בו תתנגש עם אג'נדת זכויות האדם שממשל בידן מוביל נמוכה בהרבה, הוא צרכי הקיום והאקלים. ישראל תוכל למנף את היתרונות היחסיים שלה כמובילה עולמית בתחומים כמו התפלת מים, אנרגיות מתחדשות וחקלאות חכמה להעמקת שיתופי פעולה קיימים וליצירת חדשים בתחומים אלו, בפרט אם הם ישתלבו במאמץ הרחב של ממשל בידן לקדם "Climate Action" בזירה הבינלאומית. ישראל תשכיל לעשות אם תמנף שיתופי פעולה מעין זה כדי להדגיש את ערכה לקידום האינטרסים האסטרטגיים הרחבים של ארה"ב, החורגים מהתחום הביטחוני ומהמזרח התיכון. זאת בפרט מול קהלים דמוקרטיים בארה"ב, שסוגיות האקלים וזכויות האדם תופסות מקום מרכזי בסדר העדיפויות הפוליטי שלהם.

בצד ה"נטל" קיימים מספר נושאים שבהם המדיניות הישראלית ביבשת עלולה להתנגש עם זו של ארה"ב. אלו נעים במנעד הרחב שבין מעורבות בשחיתות ובהפרות זכויות אדם (כולל, אך לא רק, במכירות אמצעי לחימה והכשרות ביטחוניות לגופים המפרים זכויות אדם) ועד פגיעה בסביבה וזיהום.

בפניו בתחום זה.

למותר לציין שבמקביל הממשל מתמודד עם "צלחת מלאה" באתגרים רבים, בזירות הפנים והחוץ כאחד. בהתאם, ולמרות התקוות להרחבת רכיב זכויות האדם במדיניות האמריקאית, ממשל בידן צפוי לקדם, לפחות תחילה, מדיניות הדרגתית שתעמיד בראשה את האינטרסים האמריקאיים המיידיים: לוחמה בטרור ובליתם משברים הומניטאריים דחופים.

## משמעויות לישראל

מערכת היחסים בין ארה"ב לבין ישראל ממוקדת, באופן טבעי, ביחסים הביטוראליים (בתחומי מסחר, השקעות ושיתוף פעולה מדיני) ובאתגרי המזרח התיכון. ב-2021 היחסים יתמקדו בנושא האיראני, שצפוי לעמוד בראש סדר היום, ובפרט בסוגיית הגרעין. ההימנעות של ארה"ב מהתנעת תהליך אסטרטגי לאחר סבב הלחימה האחרון בין ישראל לחמאס ברצועת עזה, תוך שהשיחות עם איראן בווינה נמשכות, היא הוכחה נוספת כי עיקר הקשב האמריקאי מוקדש לסוגיה האיראנית.

עם זאת, ישראל יכולה להסתייע בהשפעה האמריקאית ביבשת השחורה במספר תחומים: קידום נורמליזציה עם מדינות נוספות ביבשת (כאשר המועמדות המובילות הן מאוריטניה, ניז'ר, ומאלי - אם משטרה יתייצב);<sup>21</sup> מאמצי הבטחת היציבות באזורים שבהם יש לישראל עניין, כמו סודאן ולוב, שהיוו בעבר מקור להברחות אמצעי לחימה לארגוני טרור בעזה, בסיני ובמרחב הים האדום; וניסיונות להגביל את ההשפעה האיראנית באפריקה.

יחד עם זאת, ארה"ב לא צפויה להקדיש קשב רב לסייע לאינטרס הישראלי באפריקה. ראשית, תכנון, תיאום והוצאה לפועל של יוזמה טרילטאלית - כגון יוזמת נורמליזציה - היא מטבעה מורכבת יותר וכוללת שחקנים רבים יותר, שהדרישות והציפיות שלהם יכולות לעכב ולסרבל אותה. ממשל טראמפ הצליח בקידום יוזמות כאלו רק כיוון שהסכים לשלם מחיר גבוה תמורתן - כזה שממשלים קודמים כלל לא העלו על דעתם. הדוגמה המובהקת היא ההכרה האמריקאית בכיבוש מערב סהרה על ידי מרוקו, בתמורה לנורמליזציה עם ישראל. קשה לראות כיצד בידן, שבראש סדרי העדיפויות שלו נמצאות סוגיות אחרות, יסכים לשלם מחירים דומים, בפרט לאחר שטראמפ יצר תקדים עם "תג מחיר" גבוה במיוחד. שנית, ההשפעה האיראנית באפריקה - שבניגוד לגרעין, לא נתפסת כאיום ביטחוני לאומי בפרספקטיבה אמריקאית - לא תתפוס חלק מרכזי בסדר היום של היחסים.

מנגד, ישראל מהווה בו-זמנית "נכס"

הטילה מחלקת המדינה ב-23 במאי הגבלות על סיוע כלכלי ואיסורי הוצאת ויזות לפקיד ממשל באתיופיה ובאריתריאה.<sup>18</sup> אם כן, שיתוף פעולה יתקיים גם עם ממשלות שאינן עומדות בסטנדרטים של זכויות אדם שאליהם שואפים האמריקאים, שכן האלטרנטיבה - הפעלת כוח צבאי אמריקאי בהיקפים נרחבים - תיחשב כחציית קו אדום בציבור האמריקאי, בוודאי באפריקה, שאינה נתפסת כמרחב מרכזי בתפיסת הביטחון הלאומי של ארה"ב.

סוגיה רביעית תהיה העמקת היחסים הכלכליים בין ארה"ב למדינות אפריקה, בפרט לאור המצב המורכב אותו "ירש" בידן מהנשיא לשעבר טראמפ. במהלך כהונת הממשל הקודם הצטמצם היקף הסחר בין הצדדים (45 מיליארד דולר ב-2020 לעומת 49 מיליארד ב-2016),<sup>19</sup> וההשקעות האמריקאיות ביבשת פחתו (43.2 מיליארד דולר ב-2019 לעומת 49.9 מיליארד ב-2016).<sup>20</sup>

הפגיעה ביחסים הכלכליים בין ארה"ב לאפריקה לוותה גם בפגיעה מדינית, לאור התבטאויות פוגעניות של טראמפ ("ע"ע" "shithole countries") והצו שהוציא בתחילת נשיאותו שאסר על אזרחי מספר מדינות מוסלמיות, בהן סומליה, לוב וצ'אד, להיכנס לארה"ב. לעומתו, הממשל החדש ישאף להעמיק את היחסים הכלכליים ולהתגבר על המשברים האחרונים. בחקיקת "חוק התחרות האסטרטגית" קורא הקונגרס להגביר את היכולת של עסקים אמריקאיים להתחרות באפריקה (בין היתר על ידי הסרת חסמי כניסה לעסקים קטנים ובינוניים, יצירת אקלים נוח להשקעות ומאבק בשחיתות), לכוון שיתופי פעולה ביטוראליים עם ממשלות נבחרות באפריקה (אך מבלי לציין אילו) ומולטיטוראליים (יחד עם "שותפים אירופיים"), ולמסד את "פסגת מנהיגי ארה"ב-אפריקה" שתתקיים מדי שנה.

הסוגיה המרכזית החמישית היא אולי החשובה ביותר בעיניו של בידן, אך גם ללא ספק המורכבת ביותר ליישום ולקידום: המאבק על הדמוקרטיה ביבשת מול מודלים שלטוניים מתחרים, בראשם הסיני. ממשל בידן צפוי לחזק את מרכיבי החברה האזרחית ביבשת על ידי הגדלת סיוע החוץ (ייתכן שדרך USAID) וכן בתמיכה בתקשורת חופשית. "חוק התחרות האסטרטגית" קורא גם להגדלת ההשקעה בתוכניות פיתוח מנהיגות, חינוך, שקיפות ומלחמה בשחיתות. אף שביידן רואה בדמוקרטיה את אבן הראשה של אסטרטגיית מדיניות החוץ שלו (כפי שתואר מוקדם יותר במאמר), הוא מביט במציאות באפריקה במבט מפוכח ומבין ומכיר את האילוצים שניציבים

הפעולה הבינלאומיים. מבחינת ישראל, גישתו של ממשל בידן טומנת בחובה סיכונים והזדמנויות. מתוך תפיסה כי ערכים דמוקרטיים הם מקור עוצמה אמריקאי, ממשל בידן צפוי לשים דגש רב מבעבר (ובטח מימי קודמו) על סוגיות זכויות האדם ביבשת. בהתאם, צעד שכזה צפוי ליצור קשיים בכל הקשור לשיתופי פעולה עם שחקנים שנתפסים כבעלי רקורד שלילי בתחום זה, בעיקר בעולמות הלוחמה בטרור ובנוגע לשיתופי פעולה עם סין. מנגד, הצבת נושא המאבק בשינויי האקלים בראש סדר העדיפויות עשוי להקל על שיתופי פעולה אזוריים בין ישראל למדינות ביבשת ולהאיץ אותם, תוך מקסום היתרון האיכותי הישראלי בתחומים אלו. מבחינת הנורמליזציה ו"הסכמי אברהם", תמורות אמריקאיות יכולות לקדם את נרמול יחסי ישראל עם מספר מדינות ביבשת.

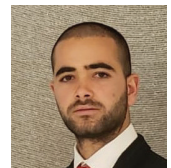
אמריקאית רחבה ועמוקה יותר; מאידך גיסא, דחיפותן של סוגיות אחרות עלולה להשאיר את אפריקה, שוב, במקום נמוך יחסית בסדר העדיפויות של וושינגטון. עם זאת, גישתו המולטילטרלית של בידן; הדגש הרב שבכוונתו לתת לזכויות האדם בגיבוש מדיניות החוץ שלו; מינוין של בכירות שמכירות היטב את הזירה האפריקאית לתפקידי מפתח בממשלו; והחשיבות של היבשת לשניים מהאתגרים המרכזיים בראייתו – שינויי האקלים והתחרות האסטרטגית עם סין – צפויים להוביל להגברת התשומות האמריקאיות שיושקעו באפריקה. גם אם אלו תתקדמנה לאט, ובשעה שצפוי שביידן יתמקד בתחילת הקדנציה רק בייצוב ובשמירה על האינטרסים האמריקאיים המיידיים, ארה"ב צפויה להרחיב את המעורבות שלה ביבשת ובפרט בתחומי הבריאות, האקלים, ושיתופי

סוגיה מרכזית שעלולה להתגלות כחבית חומר נפץ היא אפשרות לשיתוף פעולה ישראלי עם סין ביבשת, בפרט בתחומים הנחשבים "רגישים" כמו טכנולוגיית מידע ותשתיות תקשורת. שיתוף פעולה מעין זה, שכבר מהווה אבן מחלוקת ביחסים הביטראליים ארה"ב-ישראל בכל הנוגע להשקעות סיניות בישראל גופא, ייתפס כחתימה תחת המדיניות האמריקאית הרחבה מול סין ועשוי לפגוע ביחסי בעלות הברית הוותיקות. בהתאם, על ישראל לכלכל את צעדיה היטב בכל הקשור בשיתופי פעולה עם בייג'ינג ביבשת.

## סיכום

בבואו לגבש מדיניות חוץ קונקרטית מול וכלפי אפריקה, ממשל בידן מוצא עצמו בדילמה: מחד גיסא, הפוטנציאל ההולך וגובר הטמון ביבשת, לצד המרכזיות שלה בקידום שורת אתגרים גלובליים, מזמין השקעה

## רותם אורג



הוא חוקר ומרצה בתחומי הפוליטיקה ומדיניות החוץ של ארה"ב; המייסד והעורך הראשי של Washington Express, בלוג המסקר ומנתח את הפוליטיקה, האסטרטגיה ומדיניות החוץ של ארה"ב; והמייסד של "ארץ החופשיים", יוזמה לחיבור בין ישראלים ודמוקרטים על בסיס ערכים ליברליים משותפים. בעבר שימש יועץ פרלמנטרי לחבר ועדת חוץ וביטחון, ח"כ משה (בוגי) יעלון, כעוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) וכחוקר מדיעין אסטרטגי באמ"ן. הוא בעל תואר ראשון בפילוסופיה, כלכלה ומדעי המדינה (פכ"ם) מהאוניברסיטה העברית בירושלים, עמית במכון האנסן למנהיגות (HLI) של אוניברסיטת סן-דייגו ומחבר הספר "לב ארי".

(צילום: באדיבות המחבר)

## הערות

- <sup>1</sup> Amber Philips, "Joe Biden's Victory Speech, Annotated," *The Washington Post*, November 8, 2020. <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/11/07/annotated-biden-victory-speech/>
- <sup>2</sup> The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- <sup>3</sup> Ibid.
- <sup>4</sup> The United States Senate, "Strategic Competition Act," April 2021. <https://www.congress.gov/bills/117th-congress/senate-bill/1169/text/toc-idcc51fc1192324110b4c48f37596a9014>
- <sup>5</sup> "The World Bank in Africa," *The World Bank*, <https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview>.
- <sup>6</sup> Television interview for the Iowa Public Broadcasting Service, August 21, 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=IzeXFyj-THw>
- <sup>7</sup> The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, pp. 7, 19
- <sup>8</sup> Will Green, Leyton Nelson, and Brittney Washington, *China's Engagement with Africa: Foundations for an Alternative Governance Regime*, U.S.-China Economic and Security Review Commission – Staff Research Report, May 1, 2020. [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-05/Chinas\\_Engagement\\_Africa.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-05/Chinas_Engagement_Africa.pdf)
- <sup>9</sup> אוריין ואחרים, *המערכת הבינלאומית: בתחרות רב-קוטבית ובקשיי תפקוד, הערכה אסטרטגית לישראל 2019-2020*, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, ינואר 2020. <https://www.inss.org.il/he/publication/the-international-system-superpower-competition-and-functional-difficulties/>
- <sup>10</sup> <https://joebiden.com/americanleadership/>
- <sup>11</sup> Ibid.
- <sup>12</sup> Ibid.
- <sup>13</sup> The White House, "FACT SHEET: President Biden Announces Historic Vaccine Donation: Half a Billion Pfizer Vaccines to the World's Lowest-Income

- Nations,” June 10, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/10/fact-sheet-president-biden-announces-historic-vaccine-donation-half-a-billion-pfizer-vaccines-to-the-worlds-lowest-income-nations/>
- <sup>14</sup> The White House, “President Biden’s Message to African Union Summit Participants (video),” *Youtube*, February 5, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=CE3X77YBSN8>.
- <sup>15</sup> The White House, “Remarks by President Biden at the Virtual Leaders’ Summit on Climate Session 2: Investing in Climate Solutions,” April 22, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/22/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-session-2-investing-in-climate-solutions/>.
- <sup>16</sup> “A secure and stable Africa is an enduring American interest,” *Statement of General Stephen J. Townsend, United States Army Commander, United States Africa Command, before the Senate Armed Services Committee*, 30 January 2020. [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Townsend\\_01-30-20.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Townsend_01-30-20.pdf)
- <sup>17</sup> Ibid.
- <sup>18</sup> The White House, “Statement by National Security Advisor Jake Sullivan on Senator Christopher Coons (D-DE) Travel to Ethiopia,” March 18, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/18/statement-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-senator-christopher-coons-d-de-travel-to-ethiopia/>; Antony J. Blinken, “United States’ Actions To Press for the Resolution of the Crisis in the Tigray Region of Ethiopia,” Press Statement, U.S. Department of State, May 23, 2021. <https://www.state.gov/united-states-actions-to-press-for-the-resolution-of-the-crisis-in-the-tigray-region-of-ethiopia/>
- <sup>19</sup> United States Census Bureau, “Trade in Goods with Africa,” n.d. <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0013.html#2020>
- <sup>20</sup> Statista, “Direct investment position of the United States in Africa from 2000 to 2019,” December 9, 2020. <https://www.statista.com/statistics/188594/united-states-direct-investments-in-africa-since-2000/>
- <sup>21</sup> 2021 בפברואר 15, גיליון 7, *הזירה*, “מי תהיה המדינה האפריקאית הבאה שתכונן יחסים עם ישראל?”, אשר לובוצקי, <https://www.arenajournal.org.il/single-post/lubotzky-next-african-state-tie-to-israel>

## צילומים

- <sup>i</sup> Screenshot taken from: The White House, “President Biden’s Message to African Union Summit Participants (video),” *Youtube*, February 5, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=CE3X77YBSN8>

## לעשות יותר עם (הרבה) כחות: רוסיה ככוח בינלאומי עולה באפריקה

מוסקבה נאבכת להרחיב את השפעתה ביבשת כשהיא מצויה בנחיתות, בעיקר כלכלית, מול יריבותיה. אך נחישות, סל כלים רחב ונכונות ליטול סיכונים צפויים לסייע לה להעמיק את נוכחותה שם בשנים הקרובות. כיוון ששאיפותיה של רוסיה באפריקה קשורות ישירות למדיניות שלה במזרח התיכון, בים התיכון ובים סוף, מקבלי החלטות בישראל חייבים לעקוב מקרוב אחר פעילותה ביבשת | **דניאל ראקוב**



פסגת מנהיגי רוסיה ואפריקה בסוצ'י, באוקטובר 2019. מבחן כוח של פוטין ביבשת | Photo: Kremlin.ru, CC BY 4.0

והמנגנונים המשמשים את רוסיה לצורך זה, ינתח את מאזן ההישגים והמגבלות שלה באפריקה וידון בהשלכות על ישראל.

### האינטרסים הרוסיים באפריקה

התעניינותה המחודשת של רוסיה באפריקה בעשור האחרון נובעת בראש ובראשונה מהידרדרות ביחסיה עם ארה"ב והאיחוד האירופי. עוד בטרם הגדיר ב-2017 נשיא ארה"ב לשעבר טראמפ את התחרות בין המעצמות כמסגרת ההתייחסות העיקרית של אסטרטגיית הביטחון הלאומי האמריקאית, פעלה רוסיה באפריקה תחת פרייגמה דומה.

מאמצע העשור הראשון של שנות ה-2000 התעצם האינטרס הרוסי לניס את תמיכתן של מדינות אפריקה כדי לאתגר את הלגיטימיות של ארה"ב ושל המוסדות הבינלאומיים בהובלת המערב. זאת, על רקע מדיניות החוץ החד-צדדית של ממשל ג'ורג' בוש הבן והתחושה במוסקבה שהמערב מתעלם מהאינטרסים שלה.<sup>4</sup> בסיוע

תחומים ממוקדים ובעלי חשיבות אסטרטגית (גיבוי מדיני, שיתוף פעולה ביטחוני, מכירות נשק, מעורבות בפרויקטים כלכליים אסטרטגיים בדגש על האנרגיה), ולא על דומיננטיות כלכלית רוחבית או על בריתות.

ההתייחסות המרשימה של כמעט כל מנהיגי אפריקה בפסגה בסוצ'י, חרף התחרות הבין-מעצמתית, מרמזת כי הקרמלין מצליח לחזק את השפעתו בה. אך לצד ההצלחות, רבים מפקפקים אם מוסקבה תצליח לגבש אסטרטגיה סדורה באפריקה ולהוסיף לצבור הישגים, מעבר לתמונות הקבוצתיות המרשימות, וסבורים שנגזר עליה לשמש שחקן זר ב"ליגה השנייה".<sup>3</sup>

כיוון שהמדיניות האפריקאית של מוסקבה קשורה באופן מובהק למדיניותה במזרח התיכון, היא ראויה לבחינה מדוקדקת על ידי מקבלי החלטות במערב, כולל בישראל. המאמר שלהלן יסקור את האינטרסים שרוסיה מבקשת לקדם באמצעות מעורבותה באפריקה כחלק מהתחרות הבין-מעצמתית הגוואה, יאפיין את סל הכלים

באוקטובר 2019 התכנסו בסוצ'י שברוסיה מנהיגיהן של רוב מדינות אפריקה ל"פסגת רוסיה-אפריקה", בהובלה משותפת של נשיא רוסיה ולדימיר פוטין ונשיא מצרים עבד אל-פתאח אל-סיסי (ב"כובעו" כנשיא האיחוד האפריקאי). הפסגה נועדה לאותת על כוונתה של מוסקבה להעמיק את מעורבותה באפריקה.<sup>1</sup> היבשת השחורה איננה במרכז ההתעניינות הרוסית<sup>2</sup> ומוסקבה איננה המעצמה המובילה בה, אך בעשור האחרון היא הגבירה בה את מעורבותה והעמיקה את קשריה כמעט עם כל מדינות היבשת.

"הווקטור האפריקאי" משתלב במודל המעצמתי הייחודי של רוסיה ונועד לחזק את ידיה בתחרות המתעצמת עם המערב. לאור חולשתה הכלכלית המתמשכת ביחס למעצמות המערב או לסין, רוסיה פיתחה מודל של השקעה נמוכה ותמורה גבוהה (cost-effective): היא מתחרה במערב בעיקר בזירות קרובות שנוחות לה, והשפעתה מתבססת על מנופים במעט

מגדירים את מאמצי המערב לקדם דמוקרטיזציה, ערכים ליברליים וזכויות אדם – או, לחילופין, הטלת סנקציות כלכליות – כ"ניאו-קולוניאליזם".<sup>15</sup> גישה זו מתקבלת בחיוב על ידי חלק גדול מהמשטרים ביבשת, שיכולים להסתייע במוסקבה לחיזוק הלגיטימציה לשלטונם או לנצל את התחרות בין המעצמות הגדולות כדי לחזק את כוח המיקוח שלהם מול המערב.

## הרוסים מקפידים לעטוף את מסריהם מול נציגים אפריקאים ברטוריקה אנטי-קולוניאליסטית

כך, למשל, הפכה דרום אפריקה למושא עניין מרכזי של רוסיה בשנות האלפיים בשל מעמדה המוביל ביבשת ובפרט באיחוד האפריקאי. כאשר נבחר נייקוב זומה לנשיא ב-2009 מצא בו פוטן שותף לגישתו האנטי-מערבית, והסכים לשלב את פרטוריה כחברה במועדון מדינות ה-BRICS. פורום זה נועד בראיית רוסיה להציג הנהגה חלופית של הקהילה הבינלאומית, תוך אתגור פורום ה-G7 המוביל על ידי וושינגטון ובעלות בריתה. להתקרב בין מוסקבה לפרטוריה סייע קשר מתמשך עם זומה, שעבר הכשרה בבריה"מ כחלק מהמאבק נגד משטר האפרטהייד.<sup>16</sup>

"האביב הערבי" שהחל בצפון אפריקה בשלהי 2010 השתלב בסדרת המשברים שטלטלו את יחסי רוסיה עם המערב. "מוקדי התבערה" במזרח התיכון ובצפון אפריקה היוו במות מרכזיות בסדר היום הבינלאומי, במסגרתם רוסיה התעמתה חזיתית עם ארה"ב בניסיון להוכיח כי היא מעצמה גלובלית. כך, המחלוקת ביחס לנפילת משטרו של מועמר קדאפי בלוב ב-2011 התבלטה כקו פרשת מים ביחסי מוסקבה-וושינגטון, ושמה קץ לניסיונות הקודמים "לפתוח דף חדש" ביניהן. רוסיה אומנם נמנעה (לצד סין) בהצבעה במועצת הביטחון של האו"ם במרס 2011 שכוננה אזור אסור לטיסה (NFZ) מעל לוב, אך בראיית פוטן המערב הונה את רוסיה, שכן בחסות ה-NFZ פעלה ברית נאט"ו להפלת משטר קדאפי ללא אישור נוסף ממועצת הביטחון (ותוך עקיפת זכות הווסו הרוסית).<sup>17</sup> ההתנגדות של פוטן לגישה המערבית, שראתה בחיוב את נפילת המשטרים הערביים האוטוקרטיים החילוניים בצפון אפריקה ובמזרח התיכון, נכרכה עם חששו ליציבות שלטון מבית. במקביל לסדרת הפיכות בעולם הערבי התקיימו ברוסיה ב-2010-2012 הפגנות רחבות היקף נגד רעיון חזרתו של פוטן

סופגת לא מעט מפלות באפריקה, אולם בשל השקעה נמוכה, המאזן עדיין חיובי מבחינתה. אף כי ארה"ב הצהירה באחרונה על כוונתה להגביר את מעורבותה באפריקה,<sup>18</sup> הערכת המודיעין השנתית האמריקאית מאפריל 2021, בה היבשת מוזכרת בפסקה בודדת בעמוד 28 והאחרון,<sup>19</sup> משקפת יותר מכל את מקומה השולי של היבשת בסדר העדיפויות של ממשל בידן.<sup>10</sup> גם מפקד הפיקוד האפריקאי של צבא ארה"ב (AFRICOM) הזהיר באפריל 2021 כי רוסיה וסין מתעצפות את אפריקה יותר מאשר ארה"ב.<sup>11</sup> במובן זה, סביר שהדינמיקה האמריקאית-רוסית בעידן בידן תהיה דומה לזו של ממשל טראמפ: מצד אחד, ארה"ב תנסה להגביל את ההשפעה הרוסית, ומהצד השני, מוסקבה תתאמץ למצוא הזדמנויות מול שחקנים שיימצאו בעימות עם ארה"ב, או יהיו בשולי העניין של וושינגטון. בתוך כך, ניגודי האינטרסים של רוסיה עם שחקנים בינלאומיים אחרים ביחס ליבשת אינם משמעותיים. עד כה לא התפתחה תחרות של ממש בין מוסקבה לבייג'ין ביבשת, ושתייהן משתפות פעולה נגד וושינגטון ומשתדלות למזער את החיכוכים ביניהן. העובדה שאפריקה איננה מצויה בראש סדר היום של שתייהן תסייע גם למציאת פשרות אם יתפתחו ניגודי אינטרסים. כמו כן, רוסיה השכילה לבנות קואליציות ממוקדות ביבשת עם שחקנים מהמזרח התיכון (למשל, עם מצרים ואיחוד האמירויות בזירות בלוב ובסודאן),<sup>12</sup> או לחילופין למנף מערכת יחסים רחבה יותר כדי לשכך את המתחים באפריקה (למשל, יחד עם תורכיה בלוב).<sup>13</sup>

בהקשר הישראלי, רוסיה מברכת באופן פומבי על הסכמי הנורמליזציה בין ישראל לבין מדינות ערביות ומוסלמיות באפריקה. עם זאת, ההסכמים אינם לחלוטין לרוחה כיוון שהם דוחקים לשוליים את הבעיה הפלסטינית, וגם כי היא עצמה לא הייתה משולבת בתהליך. אפשר שהניסיון האחרון שלה לבצע מחטף בסודאן (ראו בהמשך) נבע, בין היתר, מרצון להפגין רלוונטיות בשעה שארה"ב רושמת לזכותה כינון הסכמי שלום בין ישראל לבין סודאן ומרוקו. לצד ההסתייגויות האלה, גורמים רוסיים חושבים כיצד למנף את הקשרים החדשים ליצירת שיתופי פעולה אזורים, שבהם גם מוסקבה תוכל להשתלב.<sup>14</sup>

## המעורבות הדיפלומטית-מדינית

בשונה מהתקופה הסובייטית, רוסיה אינה פועלת כיום להשליט אידיאולוגיה מסוימת – לא באפריקה ולא בשאר העולם. תחת זאת, היא ממצבת את עצמה כמי שמאתגרת באופן הקולני ביותר את הסדר הליברלי-המערבי ואת הדומיננטיות המערבית בעניינים בינלאומיים.

הרוסים מקפידים לעטוף את מסריהם מול נציגים אפריקאים ברטוריקה אנטי-קולוניאליסטית. הם

"המדינות הבלתי מזדהות", שמדינות אפריקה מהוות קרוב למחציתן, רוסיה הצליחה לעתים קרובות להביא לאימוץ החלטות בעצרת הכללית של האו"ם ובארגונים בינלאומיים נוספים, שהותירו את המערב בעמדת מיעוט.<sup>5</sup>

ככל שהיחסים של מוסקבה עם וושינגטון ועם בריסל המשיכו להידרדר (במיוחד לאחר סיפוח חצי האי קרים מאוקראינה ב-2014 וההתערבות בבחירות בארה"ב ב-2016), כך התרחבו המטרות הרוסיות באפריקה. מוסקבה פעלה להשגת השפעה פוליטית, לחיזוק דימויה שלה כמעצמה גלובלית, להחלשת דימוי העוצמה המערבי, להקמת מאחזים צבאיים ולמציאת שווקים חדשים לסחורות והון רוסיים (לאור צניחת הסחר הרוסי-אירופי ומול שותפים אחרים). יותר מכל, היא מעוניינת "לפתוח דלתות" עבור המגזרים האסטרטגיים בכלכלתה (ייצוא נשק, אספקה ופיתוח גז, נפט, אנרגיה אטומית, חלל, תוצרת חקלאית ואחרים), שנועדו לשמש עוגני השפעה.

## יותר מכל, רוסיה מעוניינת לפתוח דלתות עבור המגזרים האסטרטגיים בכלכלתה

מוסקבה שואפת לשדרג את יחסיה עם כל מדינות היבשת, אך בפועל מרכזת את מאמצייה מול מדינות צפון אפריקה, כחלק ממדיניותה במזרח התיכון. רוסיה מבקשת להפוך לכוח צבאי-מדיני משמעותי בים התיכון, בין היתר, כדי לייצר אמצעי לחץ מול אירופה ונאט"ו, והחוף הצפון-אפריקאי נתפס כבעל פוטנציאל היאחזות לצורך זה. באפריקה שמזרח לסהרה, לעומת זאת, המדיניות הרוסית סדורה פחות והמשאבים שהיא או באי כוחה מוכנים להשקיע שם מוגבלים יותר. כך, למשל, דיפלומט ישראלי המשרת במזרח אפריקה ציין בפני המחבר כי רוסיה כלל אינה מהווה מושא התייחסות משמעותי עבור מדינות האזור.<sup>6</sup>

עם זאת, חרף עמדת פתיחה נחותה, קשריה עם חלק זה של היבשת צומחים בשנים האחרונות בקצב מהיר.<sup>7</sup> כמה גורמים עשויים לשרת את שאיפותיה של רוסיה באפריקה: העניין האמריקאי המוגבל ביבשת, ההשקעה הפוחתת בה מצד מדינות אירופה ואכזבתם הגוברת של האפריקאים ביחס לסין. לצד זאת, יכולתה של מוסקבה לרכז מאמץ במדינות מסוימות, לקבל החלטות מהירות כמעט ללא רסנים ולהפעיל את כל מנגנוני המדינה והשחקנים הפרטיים הרוסיים באופן ריכוזי, פתחו בפניה הזדמנויות שהיא השכילה לנצל. רוסיה גם

לכס הנשיאות.<sup>18</sup> הממשל האמריקאי ומדינות אירופה גילו יחס אוהד למפגינים ברוסיה ובעולם הערבי כאחד. לפי הנרטיב הרשמי שממשל פוטין אימץ מאז, ההפגנות ברוסיה ובעולם הערבי היו תוצאה של התערבות מערבית בלתי לגיטימית בענייני הפנים של מדינות ריבוניות.

ב-2014, בעקבות סיפוח חצי האי קרים על ידי רוסיה והמלחמה במזרח אוקראינה, התגלע קרע עמוק בין רוסיה לבין המערב, שהטיל על מוסקבה סנקציות במטרה לבדד אותה מדינית ולגבות ממנה מחיר כלכלי. הרוסים החלו לחפש דרכים לפתח יחסים עם מדינות לא מערביות, בהן אפריקאיות, כדי להוכיח למערב כי נכשל בניסיונו לבדד.

נשיא מצרים אל-סיסי, עוד בהיותו דיקטטור צבאי, קיים את ביקורו הראשון בחו"ל במוסקבה בפברואר 2014, בעיצומו של המשבר הרוסי-אוקראיני-מערבי, עשרה ימים לפני המבצע הרוסי לסיפוח קרים. רוסיה זיהתה את מורת הרוח של אל-סיסי מממשל אובמה, שניסה להניא מלרוץ לנשיאות, והעניקה לו גיבוי מדיני מלא. מאז, מהווה מצרים מדינת מפתח במדיניות הרוסית באפריקה: הקשרים הדו-צדדיים עמה הם הנרחבים ביותר, ורוסיה מבקשת לנצל את מעמדה המוביל של קהיר באיחוד האפריקאי כדי לקדם את השפעתה בו.<sup>19</sup>

## מעורבות הצבאית של רוסיה בסכסוכים ביבשת מתבצעת על ידי "שכירי חרב", כדי לשמור לעצמה מרחב הכחשה

ההתערבות הצבאית הרוסית בסוריה מאז 2015 וחכירת בסיסי קבע רוסיים שם חיזקו את מעמדה המדיני במזרח התיכון ובצפון אפריקה, העניקו לה "מקפצה" משופרת להקדמת עוצמה צבאית באפריקה, והולידו שיתופי פעולה עם שחקנים מזרח-תיכוניים ביבשת. ב-2017 החלה רוסיה להעמיק את מעורבותה בסכסוך בלוב והפכה עד מהרה לאחד השחקנים הבולטים בו, תוך שיתוף פעולה עם מצרים ואיחוד האמירויות.<sup>20</sup> באותה שנה גם החלה מעורבות צבאית-מדינית של רוסיה ברפובליקה המרכז אפריקאית (להלן: רמ"א), שהתאפשרה לאור החלטת צרפת להסיר את כוחותיה מהמדינה.<sup>21</sup>

מעורבותה של רוסיה בסכסוכים בלוב וברמ"א ממחישה כמה מאפיינים של מדיניות ביבשת. רוסיה אינה חוששת להתערב במדינות במצב של כאוס, כל עוד יש לה שותף מקומי. בלוב הייתה

זו קואליציה של מצרים, איחוד האמירויות וכוחות LNA שבהובלת הגנרל ח'ליפה חפטר, ואילו ב-רמ"א הוזמנו הרוסים על ידי הנשיא טואדרה. הלה נהנה מאצטלה של לגיטימיות כנשיא הנבחר, והרוסים פועלים בעיקר עמו.

מנגד, בלוב שמר הקרמלין על קשר עם כל הכוחות הפוליטיים היריבים, בהתאם לגישתו שיש לדבר עם כולם כדי להשאיר חלופות מדיניות פתוחות. כך, כשהשותף המקומי העיקרי שלה, הגנרל חפטר, ספג מפלה קשה בקיץ 2020, חיזקה מוסקבה את ההידברות עם יריביו ועם שחקנים בינלאומיים נוספים, כדי לשמר את עוצמת ההשפעה שלה על הנעשה במדינה.<sup>22</sup>

למעורבות הצבאית בלוב וברמ"א מתלווה עלייה בפעילות המדינית הרוסית מול שכנותיהן והמעצמות. רוסיה חותרת להמיר את השפעתה המדינית לזיכיונות כלכליים – תשתיות ואנרגיה בלוב (שטרם הובטחו) והפקת מחצבים ברמ"א. כיום, בעידן מגפת הקורונה רוסיה מבקשת גם להפוך לאחד מספקיות החיסונים העיקריות של אפריקה, באמצעות חוזים לייצור משותף או רכש ממנה. נכון לכתבת שורות אלה רוסיה לא הצליחה להעמיד חיסונים בכמות גדולה, ונותר לראות עד כמה דיפלומטיית החיסונים שלה תהיה מוצלחת בהשוואה למתחרותה ביבשת.<sup>23</sup>

## המעורבות הצבאית-ביטחונית

הפעילות בתחום הצבאי-ביטחוני מהווה מכפיל כוח בעוצמה המדינית הרוסית באפריקה, אף כי פורמלית רוסיה אינה משתתפת צבאית בסכסוכי היבשת. זו כוללת שיתוף פעולה צבאי (הכשרות במכללות רוסי, אימונים משותפים, דיפלומטיה צבאית), כינון הסכמים לפריסה/נוכחות קבע של חיילים, ספינות ומטוסים רוסיים במדינות אפריקה, מכירות נשק והפעלת שכירי חרב.

רוסיה מעוניינת להקים בסיסי קבע צבאיים באפריקה – בים התיכון ובים האדום – כדי לשפר את יכולתה להקדין עוצמה צבאית למרחבים אלה.<sup>24</sup> בפועל, היא כשלה בכך עד כה. בנובמבר 2020 פרסמה מוסקבה בהרחבה את אשרור ההסכם לחכירת חלק מבסיס פורט סודאן ל-25 שנה וטענה כי הדבר מקובל על ממשלת סודאן.<sup>25</sup> סגן שר ההגנה הרוסי אלכסנדר פומין (Fomin) הסביר כי הבסיס החדש יתרום לביטחון הימי במרחב וכי אפריקה והמזרח התיכון הם אזורים מפתח עבור רוסיה, שמרחיבה בהדרגה את נוכחותה שם.<sup>26</sup>

בחודשים שחלפו מאז נמנעה הממשלה הזמנית בסודאן מאישור הפרסומים על החכרת הבסיס, אך בחודשים אפריל-מאי התברר כי ח'רטום אינה מכירה בהסכם, בטענה שנחתם מול הממשל הקודם של הנשיא המודח עומר אל-בשיר. פרשנים בעולם ובאזור רמזו כי

ארה"ב היא שעמדה מאחורי המהלך. אף כי לא ידוע מה קרה מאחורי הקלעים, הרושם הוא שהרוסים ביקשו לנצל את תקופת "בין הממשלים" בארה"ב כדי לבצע מחטף ולקבע נוכחות צבאית קבועה ביבשת. לפחות לפי שעה, נראה כי הניסיון לא צלח, אף כי הרוסים עודם מנהלים "קרב מאסף" בניסיון לחלץ מהסודאנים הסכמות כלשהן ביחס לנוכחות צבאית על אדמתם.<sup>27</sup>

מעורבותה הצבאית של רוסיה בסכסוכים ביבשת מתבצעת, ככלל, על ידי "שכירי חרב", המכונים ברוסיה "חברות ביטחון פרטיות" (ChVK ברוסית). השימוש בהן מעניק לרוסיה "מרחב הכחשה", שמוזיל את המחירים הכלכליים והמדיניים הכרוכים בהפעלת צבא סדיר.<sup>28</sup> הגדולה והדומיננטית בחברות אלה היא ChVK Wagner, שהבעלות עליה מיוחסת לאיש העסקים יבגני פריגוז'ין (Prigozhin), מקורבו של פוטין, וכוחותיה מוצבים, בין היתר, בלוב, ב-רמ"א ובסודאן.<sup>29</sup> לוחמי "ואגנר" הופעלו נגד המורדים במחוז Cabo Delgado במוזמביק בשנת 2019, אך נסוגו לנוכח אבדות שספגו.<sup>30</sup> ממשלות המערב, תחקירים עיתונאיים ומחקרים אקדמיים הוכיחו בשנים האחרונות כי לפחות בחלק מהמקרים מופעלת "ואגנר" על ידי משרד ההגנה הרוסי ורשויות ממלכתיות נוספות. גם מעצמות אחרות משתמשות בחברות ביטחון פרטיות ביבשת, אך ברוסיה ישויות אלה אינן חוקיות, מה שמאפשר למוסקבה להתנער באופן פומבי מאחריות למעשיהם של "שכירי החרב" הללו.<sup>31</sup>

באופן דומה, מאז 2017 הגבירה רוסיה את מעורבותה במלחמת האזרחים בלוב. שכירי חרב ונשק רוסי, כנראה במימון איחוד האמירויות ובסיוע מצרי, זרמו כדי לסייע לכוחות הגנרל חפטר, ואף תרמו למתקפה הנרחבת שהוא הוביל ב-2019-2020 נגד ממשלת טריפולי (GNA). עם זאת, ההתערבות הצבאית התורכית לטובת טריפולי ב-2020 הניסה את כוחות חפטר ועוררה חשש לעימות רוסי-תורכי עקף על אדמת לוב. כדי להבטיח את האינטרסים שלה ולהרתיע את תורכיה, בקיץ 2020 פרסה רוסיה בלוב מטוסי קרב, במסווה של העברת נשק מסוריה, והעבירה, לקו Jufra-Sirt במרכז המדינה את לוחמי "ואגנר", שמעמיקים אחיזתם בו מאז.<sup>32</sup> חרף זאת, מוסקבה מתעקשת, כי אינה מפעילה כוחות צבאיים בלוב.<sup>33</sup>

למרות המתיחות, הרוסים והתורכים מצאו פשרה שאפשרה לשניהם להתבסס צבאית בלוב, תוך התעלמות מהקריאות המערב לציאת כל הכוחות הזרים מהמדינה.<sup>34</sup> המעורבות הצבאית בלוב חייבה את כל השחקנים הבינלאומיים שם, ובפרט את מדינות המערב, להידבר עם רוסיה ביחס לנעשה במדינה המשוסעת – בניגוד לרצון



חייל מצבא אוגנדה בתרגיל הדרכה, ב-2009. רוסיה אינה חושפת את היקף מכירות הנשק שלה למדינות אפריקה.

<sup>ii</sup> Photo: U.S. Army Southern European Task Force, Africa, CC BY 2.0 - image cropped

אלה יכולים לצמצם את פערי הידע ולשמש מנגנון למידה חשוב. מנהלת המכון, אירינה אברמובה (Abramova), ממלאת תפקיד מוביל בניבוי המדיניות הרוסית באפריקה.<sup>44</sup>

### שיתוף פעולה כלכלי אזרחי

הסנקציות שהטיל המערב על רוסיה בשנים האחרונות הביאו לצמצום הקשרים הכלכליים בין הצדדים, והלחץ על מגזרי מפתח בכלכלה הרוסית ועל לקוחותיהם דחק את רוסיה לחפש שווקים חדשים לתוצרתם. אפריקה נתפסת ברוסיה כבעלת פוטנציאל לא מנוצל להגדלת הקשרים הכלכליים: בין 2013 ל-2018 חלה צמיחה מואצת בהיקף הסחר בין רוסיה לבין מדינות אפריקה והוא הכפיל את עצמו, לכדי 20.4 מיליארד דולר.<sup>45</sup>

הגידול היחסי נראה מרשים, אולם במונחים אבסולוטיים התמונה שונה: גם לאחר הגידול הנ"ל, רוסיה נותרה שותפת סחר זוטרה של אפריקה בהשוואה לסין (204 מיליארד דולר ב-2018),<sup>46</sup> למדינות האיחוד האירופי (278 מיליארד אירו ב-2018)<sup>47</sup> ולארצות הברית (62 מיליארד ב-2018).<sup>48</sup> כמו כן, הגידול המהיר בסחר מוסבר על ידי נקודת ההתחלה הנמוכה והדומיננטיות של מספר חוזים בין-ממשלתיים גדולים. כלל לא בטוח, שהמסחר יוכל לגדול בקצב דומה גם בעתיד, ולראייה ב-2019 הצטמק היקפו ל-16.8 מיליארד דולר.<sup>49</sup> ולבסוף, הגידול במסחר אינו אחיד: כ-60 אחוז ממנו מתנהלים מול מצרים ולג'יריה, ורק כ-25% – מול המדינות שמדרום לסהרה.<sup>50</sup>

מהם היתרונות היחסיים שרוסיה יכולה להציע לכלכלות אפריקה? התחום הבולט ביותר הינו האנרגיה, שבו לרוסיה משקל רב כיצואנית מובילה בתחומי הנפט והגז. מאז הקמת "אופ"ק פלוס" (OPEC Plus) ב-2017 לרוסיה יש תפקיד

לפי התחקירים, הן היכרות בלתי מספקת עם הסביבה הפוליטית-תרבותית המקומית, וניסיון לשחזר מניפולציות של דעת הקהל שנתפסו כמוצלחות ברוסיה, ללא התאמה מספקת למציאות השונה באפריקה.<sup>41</sup>

"חוות הטרוולים" מטעם פריגוז'ין פעלו בניגריה ובגאנה באמצעות מקומיים, אך נסגרו באביב 2020 על ידי פייסבוק וטוויטר, מחשש שמדובר במאמצי השפעה פוליטית לא לגיטימיים לקראת הבחירות בארה"ב בנובמבר 2020.<sup>42</sup> כמו כן, הישגיות של פריגוז'ין הקימו רשתות מדיה שפעלו באפריקה ומחוצה לה לצורך תמיכה בפעילות של רוסיה ופריגוז'ין עצמו ביבשת.<sup>43</sup>

פריגוז'ין מייצג תופעה רחבה יותר של פעילות סימביוטית של מנגנוני המדינה הרוסית עם ישויות כלכליות ממלכתיות ופרטיות. הם פעילים בזירת החוץ, ובפרט באפריקה, בשירות יעדיה הלאומיים של מוסקבה. עם זאת, לעתים אינטרסים כלכליים במדינות היעד הופכים את פריגוז'ין וחברות רוסיות אחרות לשחקנים עצמאיים למחצה ומובילי המדיניות הרוסית.

נדרשת זהירות בהערכת מידת ההצלחה של רוסיה בניסיונות ההשפעה הפוליטית באפריקה. ראשית, יש לקחת בחשבון כי מרבית המידע המתפרסם בנושא מגיע ממקורות עוינים לקרמלין – סוכנויות מודיעין מערביות והאופוזיציה הרוסית. שנית, מאמצי ההשפעה הפוליטיים באפריקה הינם תופעה יחסית חדשה, וייתכן שהרוסים ילמדו מכישלונותיהם וישתפרו. בהקשר זה, בשנים האחרונות ניכרת ברוסיה פריחה בתחום חקר אפריקה, בעיקר על בסיס INAFRAN (המכון לחקר אפריקה של האקדמיה הרוסית למדעים), שפרסם בשנים האחרונות מאות ספרים על היבשת.

### מכירות נשק

על פי הנתונים המעודכנים של SIPRI, הפרסום המוביל בעולם בנושא ייצוא ביטחוני, רוסיה הינה ספקית הנשק הגדולה באפריקה, לרבות מדרום לסהרה.<sup>35</sup> נשק רוסים מוסיף להגיע ליבשת עם הגבלות מועטות (בשונה מהנשק המערבי) ומחירו אטרקטיבי יותר. רוסיה גם מוכיחה כושר עמידה בלחצים המערביים בהקשר זה, באופן שעשוי להשרות ביטחון על לקוחותיה.

אלג'יריה, יבואנית הנשק הגדולה באפריקה, רכשה בשנים האחרונות את רובו ברוסיה (עלייה של כ-50 אחוזים בחמש השנים האחרונות) והפכה ליעד הייצוא השלישי בגודלו עבור מוסקבה, אחרי הודו וסין. רוסיה היא גם ספקית הנשק הגדולה של מצרים, ובחומש האחרון הייצוא הצבאי הרוסי אליה זינק ב-430 אחוזים.<sup>36</sup>

עם זאת, מאז 2017 מסתכן כל הרוכש נשק מרוסיה בסנקציות אמריקאיות, כחלק מחקיקה שגובשה כדי לגבות מחיר ממוסד בדין התערבות בבחירות 2016 בארה"ב.<sup>37</sup> הדבר הוביל לירידה בהיקף העסקאות המדווחות בכלל הייצוא הביטחוני הרוסי.<sup>38</sup> דוגמה בולטת היא עסקת מכירת מטוסי קרב מדגם SU-35 מרוסיה למצרים. אף כי המטוסים יוצרו עוד ב-2020, נכון לכתיבת שורות אלה מצרים ממאנת לקבלם, מחשש להפעלת סנקציות אמריקאיות.<sup>39</sup>

הרוסים, מצדם, טוענים כי הסנקציות לא פגעו בהיקף הייצוא (ייתכן שישנן עסקאות שאינן מדווחות פומבית). בתוך כך, גברה התלות של התעשייה הביטחונית הרוסית בשוק האפריקאי, כאשר לפי ההצהרות של בכירים ביטחוניים רוסים, אפריקה והמזרח התיכון מהוות כעת כ-50 אחוזים מסך הייצוא הביטחוני הרוסי. הנטייה הרוסית המכוננת לעמימות – שילוב צפון אפריקה הן בנתוני המכירות למזרח התיכון והן בנתוני אפריקה – מקשה לקבל תמונה ברורה של המכירות באפריקה.<sup>40</sup>

### השפעה תודעתית

פריגוז'ין, מקורבו של פוטין, מעורב בהספקת שירותים נוספים "בתחום האפור" לממשל הרוסי, לרבות באפריקה, ומיוחסת לו הפעלות "חוות הטרוולים", העוסקות בהפצת דיסאינפורמציה במגוון שפות באינטרנט וברשתות חברתיות. בשנים האחרונות נחשף (בתחקירים עיתונאיים מערביים ומטעם האופוזיציה הרוסית) כי מאז 2017 פעלו מנגנונים שבשליטת פריגוז'ין במספר אפיקים באפריקה. כך, "טכנולוגים פוליטיים" (מונח רוסי מקובל) מטעמו קידמו מהלכים ליצירת השפעה פוליטית, לכאורה, בכ-20 מדינות באפריקה, לרבות סביב מערכות בחירות בהן, הניסיונות הללו נכשלו ברובם, כשהסיבות לכך,



כור גרעיני מסחרי בדרום אפריקה, ב-2006. עסקת הכורים עם הרוסים הפילה את הנשיא לשעבר זומה באשמת שחיתות  
 Photo: Philipp P Egli, CC-BY-3.0

של מוסקבה – מצרים, לוב, סודאן ואגני מזרח הים התיכון והים האדום – סמוכים לישראל. ככל שמוסקבה תצליח להעמיק השפעתה שם, כך תידרש ישראל להרחיב את הנושאים עליהם היא דנה עמה. כך, למשל, לקרמלין יש אינטרס למנוע הקמת צינור גז מישראל וממצרים לאירופה, אשר עלול לנגוס בנתח השוק של הגז הרוסי באירופה. מכירות נשק רוסיות לאזורים סמוכים לישראל באפריקה עלולות לאתגר את עליונותה הצבאית – איום שכבר מתממש באספקה הנרחבת של נשק רוסי למצרים. העמקת הנוכחות הצבאית של רוסיה בסודאן או בלוב עלולה להשפיע על חופש הפעולה של צה"ל במרחבים אלה, אם יידרש לפעול שם – לדוגמה, כדי לסכל העברות נשק או לפגוע בנוכחות איראנית.

בפן הכלכלי, הייצוא הישראלי לאפריקה בתחומי הביטחון,<sup>56</sup> החקלאות או הטכנולוגיה עשוי להוות תחרות ישירה לחברות רוסיות. מעבר לניגודי האינטרסים המדיניים שעלולים להתפתח, האופן המבוזר שבו רוסיה עובדת באפריקה – כאשר שחקנים עסקיים ב"תחום האפור", כגון פריג'וז'ין, זוכים לניבוי איתן מבית – עלולים להפוך אזרחים וחברות ישראלים ליעדים של קמפינים תודעתיים שליליים מטעם גורמים המזוהים עם רוסיה. בהקשר זה, קיים גם סיכון (שקשה להעריך את משקלו וסבירותו ללא הקשר קונקרטי) להתנגשות עם שכירי חרב רוסיים ביבשת.

יחד עם זאת, המהלך הרב-ראשי של רוסיה לחזק את היחסים עם כל מדינות היבשת מתנהל במקביל למאמץ דומה מצד ישראל. תהליכים מקבילים אלה עשויים לייצר מרחבי שיתוף פעולה כלכליים או מדיניים, שבהם השתיים ישלימו זו את זו באפריקה. ניתן גם להעלות רעיונות של שיתופי פעולה רב-צדדיים, למשל עם האמירותים (או ממלכות מפרציות נוספות), פרטגרים חשופים של רוסיה ברחבי אפריקה.

באמצעות תיאום או תחרות מחירים. בתוך כך, עולה גם משקלה של רוסיה כספקית חיטה למדינות אפריקה, בדגש על צפון היבשת.<sup>54</sup>

## סיכום ומשמעויות לישראל

ההשפעה הרוסית באפריקה גוברת, אולם בשלב זה מוקדם לדבר על מוסקבה כעל שחקן דומיננטי ביבשת. זאת, מכיוון שפעילותה מתרכזת בעיקר בצפון אפריקה ומתחברת למדיניותה במזרח התיכון, אך עודנה מוגבלת בכל הקשור למדיניות שמדרום לסהרה. כך או כך, העניין הרוסי הגובר באפריקה נועד בעיקר לקדם אינטרסים גאו-אסטרטגיים, ביטחוניים וכלכליים ספציפיים, תוך מזעור העלויות הכלכליות והפוליטיות.

חרף מגבלות רבות, בעיקר פיננסיות, מוסקבה ניגשת לאפריקה כשהיא מצוידת בנחישות, בסל כלים רחב ובנכונות ליטול סיכונים. השילוב של אלה עשוי להגביר בסופו של דבר את השפעתה ביבשת, או במדינות נבחרות. מנקודת המבט של משטר אפריקאי סמכותני, רוסיה עשויה להוות מענה לבעיות קיומיות בתחום הגנה מפני אויב חיצוני, התחמשות, אנרגיה, מזון, התחלואה בקורונה או החלשת אופוזיציה פנימית.

מעבר לשאיפותיה וליכולותיה של מוסקבה, ישנה חשיבות רבה לטיבה של הדינמיקה בין המעצמות הגלובליות באפריקה. ככל שממשל בידן ושותפיו האירופים ינהלו מדיניות אקטיבית ביבשת וינסו להגביל את ההשפעה של מוסקבה, תנופת ההישגים הרוסיים עלולה להיבלם. הפסגה הרוסית-אפריקאית השנייה, המתוכננת ל-2022,<sup>55</sup> תהווה אומדן טוב לבחינת התקדמותה מאז 2019.

חשוב שישראל תשים לב כי המזרח התיכון – ובפרט הנוכחות הרוסית הצבאית בסוריה – משמשים, בין היתר, "מקפצה" אסטרטגית ואופרטיבית של רוסיה להקרנת עוצמה באפריקה. המוקדים המרכזיים של המדיניות האפריקאית

מפתח בוויסות מחירי הנפט בעולם. הארגון מעניק לה השפעה עקיפה על כלכלות של המדינות המייצאות נפט וגז ביבשת (אלג'יריה, מצרים, לוב, קונגו, ניגריה, אנגולה ועוד) בהיקף של מיליארדי דולרים בשנה, שאינה נכללת בתחשיבים של היקף הסחר. חברות אנרגיה רוסיות פעילות בפרויקטי פיתוח גז ונפט ביבשת ומקוות להגדיל את חלקן – למשל בסודאן, במצרים או בניגריה.

בנוסף, לאפריקה תפקיד מפתח בשאיפותיה של רוסיה לבסס את עצמה כיצואנית המובילה בעולם של כורים גרעיניים להפקת חשמל. רוסיה חתמה על הסכמים לשיתוף פעולה בתחום האנרגיה האטומית עם עשר מדינות ביבשת, רובם בעשור האחרון, ומציעה תנאי מימון נוחים לרכש הכורים. ייצוא הכורים נועד לבנות מערכות יחסים תלותיות בין רוסיה לבין המדינות הרוכשות, שייאלצו להסתמך עליה במשך עשרות שנים לאספקת דלק גרעיני וסיוע טכני. לצד ביקורת בינלאומית על העסקאות, גם במדינות אפריקה מזהירים כי מיזמי תשתית מסוג זה יקרים מדי עבור המדינות האפריקאיות העניות.<sup>51</sup>

## נשק רוסי הנמכר לאזורים באפריקה הסמוכים לישראל עלול לאתגר את עליונותה הצבאית במרחב זה

פרויקט הדגל שלה בתחום הוא מתחם של ארבעה כורים הנבנים במצרים. עלות הפרויקט – 25 מיליארד דולר – ממומנת באופן כמעט מלא על ידי מוסקבה, ואילו קהיר תתחיל לשלם עבורם רק בסיום ההקמה, שצפויה לקראת תום העשור הנוכחי. במקביל, ישנם מגעים מתקדמים יחסית גם עם ניגריה ואלג'יריה.<sup>52</sup> מנגד, הניסיון הרוסי למכור כורים לדרום אפריקה כשל ואף הוביל להתפטרות הנשיא זומה ב-2018. האחרון מואשם כי ניסה לחתום על עסקה לבניית שמונה כורים, בהיקף של עד 75 מיליארד דולר, תוך עקיפת הכללים הרגולטוריים המקובלים, והואשם בשחיתות. רוסיה, שהצטיירה כמי שהפעילה לחץ יתר על פרטוריה למימוש העסקה, ספגה אף היא נזק תדמיתי קשה בדרום אפריקה.<sup>53</sup>

מעבר לכך, חברות רוסיות בתחום חומרי הגלם בולטות באופן יחסי בכלכלה הבינלאומית. הן מחפשות הזדמנויות באפריקה כדי לחזק את עמדותיהן, במישרין, אך גם עשויות להשפיע משמעותית על מצבן של כלכלות אפריקה

## סא"ל (מיל') דניאל ראקוב

הינו עמית מחקר ב"מכון למחקרי ביטחון לאומי" (INSS), שם הוא עוסק בעיקר באסטרטגיה הרוסית במזרח התיכון ובתחרות בין המעצמות באזור. קודם להצטרפותו למכון הוא שירת יותר מעשרים שנים בצה"ל, בעיקר באגף המודיעין, במגוון זירות.  
(צילום: באדיבות המחבר)



## הערות

- <sup>1</sup> Russia-Africa Economic Forum, October 23-24, 2019. <https://roscongress.org/en/events/ekonomicheskii-forum-rossiya-afrika-/sessions/>
- <sup>2</sup> גם המהדורה העדכנית, מ-2016, של מסמך "תפיסת מדיניות החוץ של הפדרציה הרוסית", מציב את אפריקה במקום האחרון בהצגת סדר העדיפויות. למקור ברוסית: <http://scrf.gov.ru/security/international/document25/>
- <sup>3</sup> Kalika, Arnaud, "Russia's 'Great Return' to Africa," *Russie.Nei. Visions*, No. 114, April 2019. <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/russievisions/russias-great-return-africa>
- <sup>4</sup> Stronsky, Paul, "Late to the Party: Russia's Return to Africa," *Carnegie Endowment*, October 16, 2019, p.3. <https://carnegieendowment.org/2019/10/16/late-to-party-russia-s-return-to-africa-pub-80056>
- <sup>5</sup> ראו דוגמה שבה קולות אפריקניים עוזרים לרוסיה להגן על עמדותיה בארגון האמנה הכימית: Stricker, Andrea, "OPCW Member States Must Counter Russian Obstruction", FDD, April 8, 2021. [https://www.fdd.org/analysis/2021/04/8/opcw-member-states-must-counter-russian-obstruction/?utm\\_content=buffer5779b&utm\\_medium=Twitter+\(via+Buffer\)&utm\\_source=twitter.com/fdd&utm\\_campaign=@FDD+via+Buffer+feed](https://www.fdd.org/analysis/2021/04/8/opcw-member-states-must-counter-russian-obstruction/?utm_content=buffer5779b&utm_medium=Twitter+(via+Buffer)&utm_source=twitter.com/fdd&utm_campaign=@FDD+via+Buffer+feed)
- <sup>6</sup> שיחה עם דיפלומט ישראלי המשרת במערב אפריקה - מארס 2021.
- <sup>7</sup> Faleg, Giovanni and Secieru Stanislav, "Russia's Forays into Sub-Saharan Africa," *EU Institute for Security Studies*, March 31, 2020. <https://www.iss.europa.eu/content/russias-forays-sub-saharan-africa>
- <sup>8</sup> Chutel, Lynsey, "The United States Returns to Africa", *Foreign Policy*, March 24, 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/03/24/biden-united-states-returns-to-africa>
- <sup>9</sup> "Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community," Office of the Director of National Intelligence, April 9, 2021. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf>
- <sup>10</sup> Blinken, Antony J., "A Foreign Policy for the American People," Speech, State Department, Washington, DC, March 3, 2021; Chutel, "The United States Returns to Africa."
- <sup>11</sup> Garamone, Jim, "Commander says Africa is too important for Americans to ignore," *DoD News*, Arlington, Virginia, April 22, 2021. <https://www.afcom.mil/article/33698/commander-says-africa-is-too-important-for-americans-to-ignore>
- <sup>12</sup> Ramani, Samuel, "Russia and the UAE: An Ideational Partnership," *Middle East Policy*, April 25, 2020. <https://www.politics.ox.ac.uk/publications/russia-and-the-uae-an-ideational-partnership.html>
- <sup>13</sup> Ramani, Samuel, "Russia's Strategic Transformation in Libya: A Winning Gambit?" Commentary, *RUSI*, April 28, 2021. <https://www.rusi.org/commentary/russias-strategic-transformation-libya-winning-gambit>
- <sup>14</sup> מתבסס, בין היתר, על מפגשי Track-2 עם נציגים רוסיים, בהם השתתף המחבר בין דצמבר 2020 לאפריל 2021.
- <sup>15</sup> Fituni, L. L., "Dovesti do Konca Process Dekolonizacii," *Journal of the Institute for African Studies*, No. 4 (53), 2020. <http://africanjournal.ru/2020/12/04/%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%B4%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D1%81-%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86/>
- <sup>16</sup> Weiss, Andrew S., and Rumer Eugene, "Nuclear Enrichment: Russia's Ill-Fated Influence Campaign in South Africa," *Carnegie Endowment*, December 16, 2019, pp. 7-9. <https://carnegieendowment.org/2019/12/16/nuclear-enrichment-russia-s-ill-fated-influence-campaign-in-south-africa-pub-80597>
- <sup>17</sup> Heistein, Ari, "U.S.-Russia Relations Following the 2011 NATO Intervention in Libya," *Global Relations Forum*, Policy Paper Series No.12, June 2020. <https://carnegieendowment.org/2019/12/16/nuclear-enrichment-russia-s-ill-fated-influence-campaign-in-south-africa-pub-80597>
- <sup>18</sup> בשנים 2008-2012 פינה פרטין את כס הנשיאות עבור דמיטרי מדבדב וכיהן בעצמו כראש הממשלה.
- <sup>19</sup> Berman, Lazar and Moshe Albo, "Egypt's Strategic Balancing Act between the US and Russia," *JISS*, April 5, 2020. <https://jiss.org.il/en/berman-albo-egypts-strategic-balancing-act-between-the-us-and-russia/>
- <sup>20</sup> Ramani, "Russia's Strategic Transformation in Libya."
- <sup>21</sup> Searcey, Dionne, "Gems, Warlords and Mercenaries: Russia's Playbook in Central African Republic." *The New York Times*, September 30, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/09/30/world/russia-diamonds-africa-prigozhin.html>
- <sup>22</sup> Ramani, "Russia's Strategic Transformation in Libya"
- <sup>23</sup> Nadhif, Ahmed, "Russia steps up vaccine diplomacy in Maghreb, North Africa," *Al-Monitor*, April 1, 2021. <https://www.al-monitor.com/originals/2021/04/russia-steps-vaccine-diplomacy-maghreb-north-africa/>; "Egypt to locally manufacture Russia's coronavirus vaccine Sputnik V," *Africa News*, April 22, 2021. <https://www.africanews.com/2021/04/22/egypt-to-manufacture-russia-s-coronavirus-vaccine-sputnik-v/>; Aris, Ben, "Russia has met only 8% of export orders for

- Sputnik V vaccine, vaccination at home behind schedule,” *Intellinews*, May 25, 2021. <https://www.intellinews.com/russia-has-met-only-8-of-export-orders-for-sputnik-v-vaccine-vaccination-at-home-behind-schedule-211376/>
- <sup>24</sup> Nemtsova, Anna, “Russia Looks to Africa to Extend Its Military Might,” *The Daily Beast*, August 8, 2020. <https://www.thedailybeast.com/putin-looks-to-africa-to-extend-his-military-might>
- <sup>25</sup> Isachenkov, Vladimir, “Russia to establish navy base in Sudan for at least 25 years,” *AP*, December 8, 2020. <https://apnews.com/article/international-news-sudan-moscow-africa-russia-0e1932a384bba427e13e590a4ac7a1f8>
- <sup>26</sup> Stepanov, Alexander, “Krasnoye More pod Kilem,” *Rossiyskaya Gazeta*, December 27, 2020. <https://rg.ru/2020/12/27/aleksandr-fomin-obiasnil-zachem-rossii-morskoy-obekt-v-afrike.html>
- <sup>27</sup> “Sudan suspends Red Sea Russian naval facility,” *Sudan Tribune*, April 29, 2021. <https://www.sudantribune.com/spip.php?article69498>; “Military chief says Sudan reviewing naval base deal with Russia”, *Al-Jazeera*, June 2, 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/2/military-chief-says-sudan-reviewing-naval-base-deal-with-russia>
- <sup>28</sup> Marten, Kimberly, “The GRU, Yevgeny Prigozhin, and Russia’s Wagner Group: Malign Russian Actors and Possible U.S. Responses,” *Testimony before the Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Europe, Eurasia, Energy, and the Environment United States House of Representatives*, July 7, 2020, pp. 6-8. <https://www.congress.gov/116/meeting/house/110854/witnesses/HHRG-116-FA14-Wstate-MartenK-20200707.pdf>
- <sup>29</sup> Dalaa, Mustapha and Afra Aksoy Halime, “Russia’s Wagner Group reportedly deployed in Africa,” *Anadolu*, March 5, 2021. <https://www.aa.com.tr/en/world/russias-wagner-group-reportedly-deployed-in-africa/2165414>
- <sup>30</sup> Simonson, Ben, “Mozambique and the Fight Against Insurgency,” *Global Risk Insights*, February 8, 2021. <https://globalriskinsights.com/2021/02/too-many-mercenaries-in-mozambique/>
- <sup>31</sup> Rácz, András, “Band of Brothers: The Wagner Group and the Russian State,” *CSIS*, September 21, 2020. <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/band-brothers-wagner-group-and-russian-state>; Marten, “The GRU,” p. 6.
- <sup>32</sup> Everstine, Brian W., “AFRICOM: Russia Expanding Its Presence in Libya,” *Airforce Magazine*, July 24, 2020. <https://www.airforcemag.com/africom-russia-expanding-its-presence-in-libya/>
- <sup>33</sup> “US calls for withdrawal of Russian, Turkish forces from Libya,” *France24 TV*, January 28, 2021. <https://www.france24.com/en/live-news/20210128-us-calls-for-withdrawal-of-russian-turkish-forces-from-libya>
- <sup>34</sup> “Russia and the Wagner Group continue to be involved in ground, air operations in Libya,” *United States Africa Command Public Affairs*, Stuttgart, Germany, July 24, 2020. <https://www.africom.mil/pressrelease/33034/russia-and-the-wagner-group-continue-to-be-in>
- <sup>35</sup> Kondratenko, Tatiana, “Russian arms exports to Africa: Moscow’s long-term strategy,” *DW*, May 29, 2020. <https://www.dw.com/en/russian-arms-exports-to-africa-moscows-long-term-strategy/a-53596471>
- <sup>36</sup> Ibid.
- <sup>37</sup> 115th Congress Public Law 44, “Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA,” Section 231. <https://www.state.gov/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act-of-2017/sections-231-and-235/>
- <sup>38</sup> “International arms transfers level off after years of sharp growth; Middle Eastern arms imports grow most, says SIPRI,” *SIPRI*, March 15, 2021; Wezeman, Pieter D., Fleurant Aude, Kuimova Alexandra, Lopes Da Silva Diego, Tian Nan and Wezeman, Siemon T., “Trends in International arms transfers 2019,” *SIPRI*, March, 2020. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs\\_2003\\_at\\_2019.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs_2003_at_2019.pdf); Wezeman, Pieter D., Kuimova Alexandra and Wezeman Siemon T., “Trends in International arms transfers 2020,” *SIPRI*, March, 2021. [https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs\\_2103\\_at\\_2020\\_v2.pdf](https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020_v2.pdf)
- <sup>39</sup> “U.S. ‘Concerned’ Over Egypt’s Procurement of Su-35 Jets,” *Defense World*, February 24, 2021. [https://www.defenseworld.net/news/29041/U\\_S\\_Concerned\\_Over\\_Egypt\\_s\\_Procurement\\_of\\_Su\\_35\\_Jets#.YJpvQagzY2w](https://www.defenseworld.net/news/29041/U_S_Concerned_Over_Egypt_s_Procurement_of_Su_35_Jets#.YJpvQagzY2w)
- <sup>40</sup> “Rossija prodolzhaet aktivno razvivat’ voenno-tehnicheskoe sotrudnichestvo,” *Krasnaya Zvezda*, December 30, 2020. <http://redstar.ru/rossiya-prodolzhaet-aktivno-razvivat-voenno-tehnicheskoe-sotrudnichestvo/>; “Nasha produkcija ne ustupaet zapadnoj»: glava «Rosteha» ob jeksporte oruzhija, rossijskih BPLA i sankcijah SSHA,” *RT*, February 24, 2021. <https://russian.rt.com/russia/article/835793-chemezov-rosteh-intervyu-oruzhie-eksport>; “Russia’s military exports to Middle East and North Africa hit \$6 bln,” *TASS*, February 21, 2021. <https://tass.com/defense/1259253>
- <sup>41</sup> Rozhdestvensky, Ilya, Rubin, Michael and Badanin, Roman, “Master and Chef: How Russia interfered in elections in twenty countries,” *Proekt*, April 11, 2019. <https://www.proekt.media/en/article/russia-african-elections/>
- <sup>42</sup> “Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections,” *National Intelligence Council*, 15 March 2021, p. 3. <https://int.nyt.com/data/documenttools/2021-intelligence-community-election-interference-assessment/abd0346ebdd93e1e/full.pdf>; Culliford, Elizabeth, “Facebook, Twitter remove Russia-linked accounts in Ghana targeting U.S.,” *Reuters*, March 12 2020. <https://www.reuters.com/article/us-facebook-content-idUSKBN2oZ3LW>
- <sup>43</sup> Thomas, Elise, “Russian Trolls Are Staging a Takeover in Africa—With Help From Mercenaries,” *The Daily Beast*, March 23, 2019. <https://www.thedailybeast.com/yevgheny-prigozhins-russian-trolls-are-staging-a-takeover-in-the-central-african-republic-with-help-from-his-wagner-mercenaries>
- <sup>44</sup> “O vtorom zasedanii Koordinacionnogo soveta pri Sekretariate Foruma partnerstva Rossija – Afrika”, *Russia-Africa Economic Forum*, February 2, 2021. <https://summitafrica.ru/news/on-the-second-meeting-of-the-coordinating-council-under-the-secretariat-of-the-russiaafrica-partnership-forum/>
- <sup>45</sup> Kortunov, Andrey, Nataliya Zaiser, Elena Kharitonova, Lora Chkoniya, Gabriel Kotchofa and Dmitry Ezhov, “Africa-Russia+: Achievements, Problems, Prospects,” *RIAC*, 2020, p. 45. <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-Africa-Report53-En.pdf>
- <sup>46</sup> “Statistics on China-Africa Trade in 2018,” Ministry of Commerce People’s Republic of China, January 26, 2019. <http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/lanmubb/AsiaAfrica/201901/20190102831255.shtml>

- <sup>47</sup> “Africa-EU – International Trade in Goods Statistics,” Eurostat Statistics Explained, April, 2021. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)
- <sup>48</sup> “Trade in Goods with Africa,” *United States Census Bureau*. <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0013.html>
- <sup>49</sup> Abramova I. and Fituni L., “Novaya Strategiya Rossii na Afrikanskom Napravlenii,” *Mirovaya Ekonomika I Mezhdunarodnyye Otnosheniya*, 63 (12), 2019, pp. 90-100. <https://www.imemo.ru/publications/periodical/meimo/archive/2019/12-t-63/africa-today-and-tomorrow/russias-new-strategy-in-the-african-direction>; “Russia-China Bilateral Trade Hit US\$110 Billion in 2019 – What Is China Buying?” *Russia Briefing*, January 14, 2020. <https://www.russia-briefing.com/news/russia-china-bilateral-trade-hit-us-110-billion-2019-china-buying.html/>
- <sup>50</sup> “Leading trade partners of Russia in Africa in 2019, by trade revenue,” *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/1063407/russia-leading-trade-partners-in-africa-by-trade-volume/>
- <sup>51</sup> Burk, Jason, “Moscow aiming to win influence by wooing African states with nuclear energy,” *The Guardian*, August 28, 2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/28/russia-pushing-unsuitable-nuclear-power-in-africa-critics-claim>
- <sup>52</sup> “Nuclear Power in Russia,” *World Nuclear Association*, April 2021. <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-o-s/russia-nuclear-power>
- <sup>53</sup> Weiss and Rumer, “Nuclear Enrichment,” pp. 9-15.
- <sup>54</sup> Faleg and Stanislav, “Russia’s Forays into Sub-Saharan Africa,” pp. 2-4.
- <sup>55</sup> “Foreign Minister Sergey Lavrov’s statement and answers to media questions at a joint news conference following talks with Minister of Foreign Affairs, Regional Integration and Togolese Abroad of the Togolese Republic Robert Dussey,” Russian Ministry of Foreign Affairs, February 16, 2021. [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4574660](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4574660)
- <sup>56</sup> 2021 אפריל 2, גיליון 2, כרך 24, “עדכן אסטרטגי, ירושלים, ביחסים ישראל-אפריקה,” [https://strategicassessment.inss.org.il/articles/israel-africa-relations/?utm\\_source=activetrail&utm\\_medium=email&utm\\_campaign](https://strategicassessment.inss.org.il/articles/israel-africa-relations/?utm_source=activetrail&utm_medium=email&utm_campaign)

## צילומים

- <sup>i</sup> The Kremlin, “Russia-Africa Summit,” October 24, 2019, *Kremlin.ru*, CC BY 4.0. <http://kremlin.ru/events/president/news/61893/photos/61671>
- <sup>ii</sup> U.S. Army Southern European Task Force, Africa, “Borinqueneers open doors to peace and security,” *Flickr.com*, September 23, 2009, CC BY 2.0 - image cropped. <https://www.flickr.com/photos/usarmyafrica/4090014796>
- <sup>iii</sup> Philipp P Egli, “Koeberg Nuclear Power Station,” *Wikipedia*, 2006, CC BY 3.0. Source: [https://en.wikipedia.org/wiki/Nuclear\\_energy\\_in\\_South\\_Africa#/media/File:Koebergnps.jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Nuclear_energy_in_South_Africa#/media/File:Koebergnps.jpg)

# על מים סוערים: מאבק המעצמות על ההגמוניה בים האדום

מעצמות העל ורבות מהמעצמות האזוריות בוחשות בשנים האחרונות באזור קרן אפריקה, וגם ישראל החלה לגלות בו עניין. אך בלי שתגבש מדיניות מקיפה וסדורה כלפי האזור ותלמד לעומק את מפת האינטרסים הזרים, גוברים הסיכויים לטעויות ולעימותים עם אחת או יותר מהמדינות המעורבות | **משה טרדימן**



ספינות הצי האמריקאי והמצרי בתרגיל משותף בים האדום, יוני 2021 | Photo: U.S. Navy, flickr.com, CC BY 2.0

הממוקמות משני עברי מפרץ עדן ומצרי באב אל-מנדב, בכניסה הדרומית לים האדום.

## בעשרים השנים האחרונות הפך מרחב הים האדום לאחד האזורים ה"חמים" והמאוימים ביותר בעולם

בעשרים השנים האחרונות הפך מרחב הים האדום לאזור שבו חופש השיט מאיים על ידי מדינות וקבוצות שונות, וכיום הוא אחד האזורים ה"חמים" ביותר בעולם. מספר גורמים תורמים לכך: ראשית, סומליה ותימן, הממוקמות משני עברי מפרץ עדן בכניסה לים האדום, הן ישויות לא יציבות שהפכו עם השנים לאכסניה נוחה לצמיחה ופעילות של ארגוני טרור. הבולטים שבהם הם "אל-שבאב" בסומליה ואל-קאעדה בחצי האי ערב (AQAP) שפועל בתימן – שניהם מסונפים לארגון אל-קאעדה. זאת, בנוסף

מטרת המאמר היא להדגיש את החשיבות של מדינות קרן אפריקה להבטחת האינטרסים של מדינת ישראל בים האדום, ואת הצורך שתגבש בהקדם מדיניות ברורה כלפיו – כזו הלוקחת בחשבון את המאבקים בין מעצמות העל והמעצמות האזוריות.

### עשרים שנות אי-יציבות

הים האדום הוא שלוחה של האוקיינוס ההודי, שבינו לבין הים התיכון מחברת תעלת סואץ. מבחינה גיאוגרפית, הים האדום מפריד בין אסיה לבין אפריקה ומהווה נקודת מפגש בין המזרח התיכון לבין קרן אפריקה ומצרים לבין מרחב האוקיינוס ההודי.

מבחינה כלכלית, הים האדום הוא אחד מנתיבי הסחר הימי העמוסים ביותר בעולם. הוא מחבר בין המזרח הרחוק ואפריקה לבין איחופה וצפון אמריקה, ומשמש אחד הערוצים העיקריים לשינוע אנרגיה מהמפרץ הפרסי למדינות אגן הים התיכון ולמדינות המערב. מסיבה זו נודעת חשיבות מיוחדת למצרים, המקשרת בין הים האדום לים התיכון, ולתימן, לג'יבוטי ולסומליה,

באוגוסט 2017 חנכה סין בסיס צבאי חדש בג'יבוטי – הראשון שהקימה מחוץ לשטחה בתקופה המודרנית. הבסיס החדש ממוקם קילומטרים ספורים בלבד מבסיס צבאי אמריקאי במדינה הקטנה בקרן אפריקה, שבשטחה פועלים יותר בסיסים זרים מכל מדינה אחרת בעולם. הקמת הבסיס הסיני היתה שלב חדש במאבק בין מעצמות העל על ההגמוניה וההשפעה במרחב הים האדום. זירה זו הצטרפה למאבק הגלובלי בין סין לארה"ב. הוא גם המשכו של המאבק בין סין, מצד אחד, לבין הודו, יפן ובעלות בריתן המערביות מצד שני, על ההגמוניה במרחב האוקיינוס ההודי.

מאמר זה יתמקד במאבקי הכוח בהם מעורבות סין ובעלת בריתה פקיסטן במרחב הים האדום מול ארה"ב, הודו, צרפת ויפן. מסיבה זו, מסגרת הדיון לא תכלול את רוסיה, בריטניה, איראן או סעודיה. בנוסף, המאמר יסקור את המאבק בין סין לבין איחוד האמירויות בג'יבוטי ובינה לבין איחוד האמירויות וטייוואן בסומלילנד. לבסוף, הוא ינסה לבחון מהן ההשלכות של התפתחויות אלה על ישראל.

2005 על ידי משרד ההגנה האמריקאי תיאר כיצד סין רוקמת קשרים אסטרטגיים ומקימה בסיסים לאורך נתיבי הסחר הימי מהמזרח התיכון לים סין הדרומי. זאת, במטרה להגן על האינטרסים האנרגטיים שלה ולשרת מטרות ביטחוניות רחבות יותר.<sup>3</sup>

## הנוכחות הסינית באוקיינוס ההודי התחזקה עוד יותר לאחר פרסום "יוזמת הדרך והחגורה" ב-2013

הדו"ח עשה שימוש לראשונה במונח אסטרטגיית "מחרוזת הפנינים" (String of Pearls) לתיאור האסטרטגיה הסינית באוקיינוס ההודי. על פי הדו"ח, זו כוללת הקמת בסיס ימי בנמל גואדאר שבפקיסטן, הצבת תחנות האזנה בגואדאר לניטור כלי השיט העוברים במצרי הורמוז ובים הערבי, וכן חיזוק קשריה של בייג'ינג עם בנגלדש והקמת נמל מכליות בציטאגונג, עיר הנמל המרכזית במדינה.<sup>4</sup>

בדצמבר 2008 החלו ספינות מלחמה סיניות להפגין נוכחות באוקיינוס ההודי כדי להילחם בשודדי הים הסומאליים, שבאותה עת היו בשיא פעילותם. הנוכחות הסינית באוקיינוס ההודי התחזקה עוד יותר לאחר פרסום "יוזמת הדרך והחגורה" (BRI) על ידי נשיא סין, שי ג'ינפינג, ב-2013. מטרת התכנית היא ליצור רשת קשרים כלכליים ופוליטיים ביבשה ובים ("דרך המשי הימית") שבייג'ינג ניצבת במרכזם, וכך להשיג שליטה עקיפה בנתיבי הסחר היבשתיים והימיים. זאת, באמצעות כינון סדרה של בריתות ומיזמי תשתית, שיקשרו את סין למערב אסיה ולאירופה ויחזקו אותה כמרכז של קשרי סחר גלובליים.<sup>5</sup> הצי הסיני נדרש לאבטח את דרך המשי הימית באמצעות הקמת בסיסים בנקודות מפתח. בהיבט זה, "דרך המשי הימית" היא מיזם כלכלי-דיפלומטי-צבאי משולב.

מנגד, הודו, יפן, ארה"ב, צרפת ואוסטרליה מנסות לבלום את התחזקות ההשפעה הסינית באוקיינוס ההודי בשלושה מאמצים עיקריים. ראשית, הודו משתפת פעולה עם יפן לבלית החדירה והנוכחות הסיניים באוקיינוס. בעשור האחרון, יפן השקיעה רבות בתשתיות באוקיינוס ההודי במסגרת "יוזמת השותפות לתשתיות איכות", עליה הכריזה ב-2015. במסגרת יוזמה זו השקיעה טוקיו בפרויקטים בנמלים ברחבי האוקיינוס ההודי עם הודו כשותפה חשובה. ב-2017 הכריזו השתיים על יוזמה משותפת תחת הכותרת "פרוודור הצמיחה אסיה-אפריקה" כדי לקשר בין האוקיינוס השקט לאפריקה.<sup>6</sup>

חטיפת כלי שיט, הטמנת מוקשים ימיים והפעלת סירות נפץ הנשלטות מרחוק נגד מטרות צבאיות ומסחריות, כולל מכליות נפט.<sup>2</sup>

2017 היתה שנת מפנה במרחב הים האדום: ביוני נותקו היחסים בין קטר לבין סעודיה, איחוד האמירויות, בחריין ומצרים, ובאוגוסט נחנך הבסיס הצבאי הראשון של סין מחוץ לשטחה בג'יבוטי. אירועים אלה, יחד עם הצורך להיאבק נגד האיומים על חופש השיט בדרום הים האדום ולהיאחז במדינות הממוקמות לחופו המערבי, השתלבו במאבק האזורי והבינלאומי על ההגמוניה וההשפעה במדינות הגובלות בחופו המערבי של הים האדום.

## אגן הים האדום בין המעצמות

מתום המלחמה הקרה ועד תחילת שנות האלפיים, ארה"ב הייתה המעצמה הימית הדומיננטית באוקיינוס ההודי ועשתה שימוש בעליונותה במרחב זה כדי להבטיח את נתיבי הסחר ואת אספקת האנרגיה שלה. היא גם ניצלה אותה כדי להתערב צבאית בכווית, סומליה, עיראק ואפגניסטן. לצידה ניצבו בעלות בריתה, הודו, בריטניה וצרפת – בעלות מושבות ובסיסים צבאיים באוקיינוס – ואוסטרליה.

סין החלה לבסס את השפעתה באוקיינוס ההודי בראשית המאה ה-21. דו"ח פנימי תחת הכותרת "עתיד האנרגיה באסיה", שהוכן בשנת

לשלוחות של המדינה האיסלאמית (דאעש) בשתי המדינות. אל-קאעדה בחצי האי ערב ביצע שני פיגועי טרור ימיים: באוקטובר 2000 נגד המשחתת האמריקאית "קול", בעת שתדלקה בנמל עדן, ונגד מכלית הנפט הצרפתית "לימבורג" ב-2002.<sup>1</sup>

הגורם השני הוא שודדי הים הסומאליים שהחלו לפעול באמצע העשור הראשון של המאה ה-21 מחופי סומליה ושפעילותם כללה, בין היתר, חטיפת מכליות נפט. ייסוד הכוח הבינלאומי של האיחוד האירופי ב-2008 להבטחת פרוודור לספינות סוחר העוברות בעדן, וכן הקמת כוח שיטור ימי בינלאומי בו לקחו חלק גם הודו, סין, איראן ורוסיה, פגעו בפעילותם – אך לא חיסלה אותה כליל.

הגורם השלישי הוא מלחמת האזרחים בתימן, שפרצה ב-2011. השתלטות החות'ים השיעים, הנתמכים בידי איראן, על הבירה צנעא' בינואר 2015 הובילה להתפטרותו של נשיא המדינה, עבד רבה מנצור האדי, שנתמך על ידי סעודיה. כיבוש הבירה הוביל גם לפתיחת מבצע "סופה נחרצת" (Decisive Storm) במארס 2015 על ידי סעודיה ובעלות בריתה. מטרת המבצע, שנמשך עד היום, הייתה להדוף את החות'ים ולהחזיר את השלטון במדינה לידי ממשלת האדי. החות'ים עדיין שולטים על חלקים גדולים מתימן ומאיימים על חופש השיט בים האדום על ידי



מפת מרחב הים האדום | מקור: Wikimedia ii

צרפת, וכולל גם בסיס צבאי איטלקי ונוכחות של חיילים גרמנים וספרדים.

מלבד הבסיס היפני, הנוכחות הזרה בג'יבוטי היתה מערבית באופן בלעדי עד 2017, אז חנכה סין את בסיסה הצבאי הראשון והיחיד מחוץ לשטחה. הבסיס ממוקם בקרבת נמל המכולות דוראלה, שהוא הגדול ביותר באפריקה, כחמישה ק"מ מערבית לבירה. צעד זה של סין שינה את מאזן הכוחות במרחב והניע מדינות נוספות, כמו רוסיה ובריטניה, להיכנס אליו גם כן. כך ניתן האות לפתיחת המאבק על ההגמוניה באגן הים האדום בין מעצמות העל.<sup>12</sup>

## ב-2018 הלאימה ממשלת ג'יבוטי ללא התראה את נמל דוראלה והעבירה את הזיכיון לניהולו לחברה הסינית - צעד שהדאיג מאוד את ארה"ב ובעלות בריתה

בכירים סינים והתקשורת הסינית ניסו תחילה להפיג את חששותיהן של שאר המעצמות מפני כוונותיה של סין וטענו כי זהו בסיס לוגיסטי בלבד, שנועד לתמוך בפעילות שמירת השלום, בפעילות ההומניטארית הסינית באזור, ובפעולות הימיות לאורך חופי סומליה ותימן.<sup>13</sup> עם זאת, מצילומי לוויין משנה שעברה עולה כי סין ממשיכה להרחיב את הבסיס כך שיוכלו לעגון בו גם נושאות מטוסים, צוללות גרעיניות וכלי שיט גדולים אחרים.<sup>14</sup>

הרחיבה את בסיסה באיי אנדאמאן וניקובאר וב-2017 חתמה עם סינגפור על הסכם לשימוש במתקניה הימיים.<sup>10</sup> במאי 2018 הסכימו ראש ממשלת הודו, נרנדרה מודי, ונשיא אינדונזיה, ג'וקו וידודו, על הרחבת שיתוף הפעולה הביטחוני והימי ביניהן ועל פיתוח נמל ימי אסטרטגי באי סאבאנג שבפתח מיצרי מאלאקה, מנתיבי הספנות העמוסים ביותר בעולם.<sup>11</sup> מאבקי השפעה אלו באוקיינוס ההודי זולגים גם לאגן הים האדום, ובמיוחד לדרומו.

## הגמוניה והשפעה בים האדום

המאבק בין מעצמות העל בזירת הים האדום מתמקד בעיקר בג'יבוטי, מדינה קטנה בקרן אפריקה שאוכלוסייתה מונה פחות ממיליון אזרחים. שילוב של מיקום אסטרטגי ומשטר נשיאותי יציב, שזיהה את ההזדמנות הכלכלית הטמונה בהתעניינות הגוברת של המעצמות בשטחה, הפכו את ג'יבוטי למדינה בעלת מספר הבסיסים הצבאיים הזרים הגבוה ביותר בעולם. עד ל-2002 שכן בג'יבוטי רק בסיס צרפתי. ב-2001, בעקבות פיגועי 11 בספטמבר, הזמין נשיא ג'יבוטי אסמאעיל עומר גואלה, השולט במדינה מאז 1999, את המעצמות להקים בסיסים צבאיים בשטחה לשם המלחמה בטרור. מאז הפכה החכרת שטחים לטובת הקמת בסיסים צבאיים זרים לאחד ממקורות ההכנסה העיקריים של המדינה.

כיום שוכנים בג'יבוטי בסיס הקבע הגדול והיחיד של צבא ארה"ב באפריקה, שהוקם ב-2002; בסיס צבאי של האיחוד האירופי, שהוקם ב-2008 למאבק נגד שודדי הים הסומאליים; הבסיס הצבאי היפני הראשון והיחיד מחוץ ליפן, שהוקם ב-2011 לאותה מטרה; ובסיס צבאי צרפתי, שהוא הגדול ביותר מחוץ לגבולות

שנית, הודו חתמה על שורת הסכמים לשיתוף פעולה לוגיסטי ימי עם ארה"ב, צרפת ויפן, המאפשרים לספינות המלחמה ההודיות להיכנס ולעשות שימוש בבסיסיהן באוקיינוס ההודי. ב-2016 חתמה הודו על הסכם שכמה עם ארה"ב, המאפשר לספינות המלחמה שלה להשתמש בבסיס האמריקאי הגדול ביותר באוקיינוס ההודי, באי דייגו גארסיה שבמאוריציוס.

במרץ 2018 חתמו הודו וצרפת על הסכם להרחבת שיתוף הפעולה הצבאי ביניהן באוקיינוס ההודי, אשר פותח את בסיסיהן הימיים ברחבי האוקיינוס ההודי, כולל זה שבג'יבוטי, אחת בפני השנייה.<sup>7</sup> בספטמבר 2020 חתמו הודו ויפן על הסכם המאפשר לספינות המלחמה ההודיות לעשות שימוש בבסיס הצבאי היפני בג'יבוטי ולספינות המלחמה היפניות לעשות שימוש בבסיסים הצבאיים ההודיים במרחב האוקיינוס ההודי.<sup>8</sup>

## הודו וסין מתחרות באוקיינוס ההודי בהקמת או חכירת נמלים ובהקמת בסיסים צבאיים

שלישית, הודו, יפן, ארה"ב ואוסטרליה מקיימות תמרונים צבאיים משותפים במרחב האוקיינוס ההודי במסגרת הדיאלוג הביטחוני המרובע והבלתי רשמי שמכונה "הרביעייה" (The Quad). פורום זה מקיים פגישות פסגה, חילופי מידע ותמרונים צבאיים משותפים ומטרתו העיקרית היא להוות משקל נגד לסין באוקיינוס ההודי והפסיפי ולבלום את השפעתה.

ב-12 במרץ 2021 נפגשו לראשונה מנהיגי ארבע המדינות לפגישת פסגה מקוונת והתחייבו לפעול כדי להבטיח שבמרחב האוקיינוס ההודי-פסיפי יחולו חוקי המשפט הבינלאומי ושהוא יהיה פתוח וחופשי לשיט. כן הוחלט על שיתוף פעולה בסוגיות הנוגעות לביטחון ימי, ביטחון סייבר, ביטחון כלכלי ועוד.<sup>9</sup> בהמשך למפגש זה, בחודשים האחרונים נערכו מספר תמרונים ימיים משותפים בין הארבע.

אולם, דפוס המאבק והתחרות העיקרי בין הודו לבין סין במרחב האוקיינוס ההודי הוא הקמת או חכירת נמלים והקמת בסיסים צבאיים. כך, למשל, סין חכרה את נמל גואדאר שבפקיסטאן ל-40 שנה, את נמל האמבאנטוטן שבסרי לנקה ל-99 שנה, חמישית מחוץ קמבודיה ל-99 שנה ואחד מאיי המלדיביים ל-50 שנה.

הודו, מנגד, חתמה עם עומאן על הסכם המאפשר לספינות הצי שלה גישה לנמל דוקם, הממוקם מול נמל גואדאר שבפקיסטאן. היא



דונלד יאמאמוטו (שלישי משמאל), תת עוזר מזכיר המדינה לענייני אפריקה, בפסגת ארה"ב-האיחוד האפריקאי החמישית, ב-2017. ארה"ב מגבירה את מעורבותה ביבשת | State Department Photo/Public Domain

סונה במימיה. ב-13 במאי 2019 הכריז בנק EXIM הסיני, הנמצא בבעלות ובמימון ממשלת סין ושטרותו לתמוך בסחר בהשקעות החוץ הסיניות ובשיתוף פעולה כלכלי בינלאומי,<sup>23</sup> כי חתם על הסכם עם ממשלת סומליה. לפי ההסכם, הבנק ילווה לסומליה 200 מיליון דולר לבנייתו מחדש של נמל מוגדישו, ובתמורה ייחנה מזכיות בלעדיות בחופי סומליה ויחזיק בבעלותו חלק מהנמל עד פרעון ההלוואה.

בד בבד, גם ארה"ב נקטה מספר צעדים דיפלומטיים על מנת לבסס את נוכחותה בסומליה, כולל מינויו של יאמאמוטו לשגריר במוגדישו ופתיחתה מחדש באוקטובר 2019 של שגרירותה בסומליה, שעד אז שכנה בניירובי בירת קניה. לארה"ב גם נוכחות צבאית בסומליה של כוחות מיוחדים, המאמנים חיילים סומאליים ומשתתפים לצדם בפעולות נגד ארגון הטרור אל-שבאב.<sup>24</sup>

בשנה האחרונה הגיע גם הסכסוך בן עשרות השנים בין סין לטייוואן לקרן אפריקה, על רקע רצונה של סומלילנד, שהכריזה על עצמאותה מסומליה בשנת 1991, לזכות בהכרה בינלאומית. סומלילנד ניסתה לנצל את רצון של מעצמות העל והמעצמות האזוריות לבסס את נוכחותן באגן הים האדום, ונשאה ונתנה בשנת 2020 עם בריטניה ומצרים על הקמת בסיס צבאי בשטחה תמורת הכרה בעצמאותה, אך ללא הצלחה.

בשנתיים האחרונות נחלה סומלילנד מספר הצלחות דיפלומטיות במאבקה לזכייה בהכרה בינלאומית. חרף מאמציה של סין לסכל את המהלך, משרד החוץ של טיוואן הכריז ב-1 ביולי 2020 כי חתם עם סומלילנד על הסכם בדבר הקמת נציגויות בשתי המדינות על מנת לקדם שיתוף פעולה בתחומי החקלאות, החינוך, האנרגיה, הדיג, הבריאות, המידע, התקשורת והמכרות.

ב-17 באוגוסט 2020 פתחה טיוואן את נציגותה בהרגיסי, בירת סומלילנד – הנציגות היחידה שלה ברחבי העולם העושה שימוש בשם טיוואן. מבחינת טאיפיי זוהי קריאת תגר נגד בייג'ין, העושה ככל יכולתה על מנת לבודד אותה.<sup>25</sup> במרס 2021 העלו איחוד האמירויות וסומלילנד את דרג היחסים הדיפלומטיים ביניהן, כאשר איחוד האמירויות מינתה את עבדאללה אל-נקבי לשגריר הראשון בסומלילנד.<sup>26</sup> גם התפתחות זו עלולה להעלות את סין ואיחוד האמירויות על מסלול התנגשות, כשברקע לא פחתה המתיחות סביב נמל דוראלה.

בנוסף, ברבעון האחרון של שנת 2020 החלה גם פקיסטאן, בעלת בריתה של סין ויריבתה של הודו, לבסס את נוכחותה באגן הים האדום. בדצמבר 2020, בעת ביקור של משלחת פרלמנטרית מג'יבוטי בפקיסטאן, אמר יו"ר הסנאט

לך נוספו רצונם של ראש ממשלת אתיופיה, אביי אחמד, לבסס את המדינה כמעצמה אזורית ולהבטיח לשם כך גישה אל הים, כאשר הנמלים הקרובים ביותר ממוקמים באריתריאה. במקביל, רצונו של נשיא אריתריאה, איסיאס אפאורקי, להסיר מעל המדינה את הסנקציות שהאו"ם הטיל עליו ולהכניס השקעות למדינה הענייה, דחפה גם אותו לשתף פעולה עם ארה"ב וסין. כתוצאה מכך, ב-9 ביולי 2018 חתמו אתיופיה ואריתריאה על ההצהרה המשותפת לשלום ולידידות, שבה הכריזו על סיום מצב הלחימה ביניהן ועל חידוש היחסים הדיפלומטיים. הסכם זה היה אות הפתיחה לתהליכי שלום אזוריים בקרן אפריקה, בהם לקחו חלק אתיופיה, אריתריאה, סומליה וג'יבוטי. אלו כללו, בין היתר, הסכם לשיתוף פעולה כלכלי וביטחוני בין אתיופיה, אריתריאה וסומליה; הכרזה על חידוש היחסים בין אריתריאה לבין ג'יבוטי; חתימה על הסכם שלום רשמי בין אתיופיה לאריתריאה בג'דה שבערב הסעודית; וביקורים הדדיים של נשיאי סומליה ואריתריאה.<sup>22</sup>

## גם הסכסוך המתמשך בין סין לטייוואן הגיע באחרונה לקרן אפריקה, על רקע רצונה של סומלילנד לזכות בהכרה בינלאומית בעצמאותה

הרגיעה באזור היתה קצרת מועד: בנובמבר 2020 פרצה מלחמה הנמשכת עד למועד כתיבת שורות אלה בין ממשלת אתיופיה לבין החזית העממית לשחרור טיגראי (TPLF), המפלגה ששלטה באתיופיה מ-1991 עד 2018. בלחימה משתתפות לצד ממשלת אתיופיה גם אריתריאה וסומליה. במישור האזורי, השלמת מילוי "סכר התחייה" שעל הנילוס הכחול, הפרויקט ההידרו-אלקטרי הגדול ביותר באפריקה, מעלה את המתיחות בין מצרים, סודאן ואתיופיה לנקודת רתיחה.

מקיץ 2018 הפכה גם סומליה למוקד במאבקי הכוח בין סין לארה"ב. זאת, בשל השיפור במעמדה הבינלאומי בעקבות הסכמי השלום האזוריים בקרן אפריקה, להם הייתה שותפה, ובשל מיקומה האסטרטגי במפרץ עדן ובאוקיינוס ההודי.

באוגוסט 2018 הצטרפה סומליה רשמית ליוזמת "החגורה והדרך" הסינית מתוך ציפייה להגדלת ההשקעות הסיניות במדינה ולגידול בסחר בין שתי המדינות. בדצמבר 2018 הכריזה סומליה כי העניקה לסין 31 רישיונות לדיג דגי

המהלך הסיני עורר חשש בקרב השחקניות האחרות במרחב. יריבותיה האסיאתיות הניבו בזריזות לצעד: יפן הרחיבה את בסיסה הצבאי במדינה הקטנה<sup>15</sup> ומינתה בספטמבר 2020 כשגרירה אליה את אומיו אצוקה, אדמירל בצי ששירת בג'יבוטי. לדברי שר ההגנה היפני, טארו קונו, "מאוד חשוב עבורנו לשלוח שגריר המבין את משימת הכוחות להגנה עצמית [צבא יפן – מ.ט.] בג'יבוטי, הכוללת מאבק בפיראטיות ואיסוף מודיעין".<sup>16</sup> גם הודו הידיקה את קשריה עם ג'יבוטי בתגובה לפתיחת הבסיס הסיני: באוקטובר 2017 ערך נשיאה החדש, ראם נאת' קובינד, את ביקורו הראשון מחוץ להודו בג'יבוטי ובאתיופיה.<sup>17</sup>

שנית, בשל קרבתו הגדולה של הבסיס הסיני לבסיס האמריקאי ולנמל הראשי של ג'יבוטי, שבו עוגנות ספינות אמריקאיות ואירופאיות, מדינות המערב חוששות מפני איסוף מודיעין וניסיונות התגרות סיניים. כך, למשל, במאי 2018 התלוננה ארה"ב בפני סין על מספר תקריות שבהן עוורו טייסים אמריקאים שהנחיתו את מטוסיהם בבסיס הצבאי האמריקאי בג'יבוטי באמצעות קרני לייזר שמקורן, לפי האמריקאים, היה בבסיס הסיני, לא הרחק משם.<sup>18</sup>

סיבה נוספת לדאגה עבור האמריקאים הייתה הלאמת נמל המכולות הגדול ביותר באפריקה, נמל דוראלה, על ידי ממשלת ג'יבוטי בפברואר 2018. ב-2008 העניקה ג'יבוטי לחברת DP World האמיתית זיכיון לניהול ולהפעלת הנמל בדוראלה לעשרים שנה, אך ב-22 בפברואר 2018 הכריז משרדו של הנשיא שהוא מסיים באופן מיידי וחד-צדדי את החוזה ומלאים את הנמל.<sup>19</sup> מיד לאחר מכן, העבירה ג'יבוטי את הזיכיון לניהול ולהפעלת הנמל לחברה הסינית China Merchants Port Holding Company Ltd.<sup>20</sup> התנגשות האינטרסים בין איחוד האמירויות לבין סין במרחב.

האמריקאים חששו כי מקרה נמל דוראלה עלול להיות תקדים לגירושם מג'יבוטי ופנו לאריתריאה, שהציעה להם בעבר להקים בסיס צבאי בשטחה. ב-22 באפריל 2018 הגיע לאריתריאה דונלד יאמאמוטו, תת עוזר מזכיר המדינה לענייני אפריקה דאז וכיום שגריר ארה"ב בסומליה, להתייעצויות עם בכירים מקומיים. היה זה הביקור הראשון של אישיות אמריקאית רמת דרג במדינה מזה יותר מעשור.<sup>21</sup>

## שלום ומלחמה

דווקא החשש של ארה"ב מפני גירוש מג'יבוטי ובחינת אפשרות העברת בסיסה לאריתריאה תרם לרצונה בהבטחת היציבות האזורית בקרן אפריקה. גם סין, מצדה, מעוניינת ביציבות אזורית, במיוחד לאחר שהתחילה להפיק נפט במדבר האוגדן שבאתיופיה.

בהקשר זה, חשוב לציין כי על ישראל להיזהר מפני התנגשות אינטרסים בין איחוד האמירויות לבין סין, כפי שאירעה בג'יבוטי. מקרים כאלה עלולים לחזור על עצמם בעתיד גם במדינות אחרות במרחב הים האדום, כדוגמת סומליה, שבה סין תומכת בממשלה המרכזית ואילו איחוד האמירויות תומכת בסומלילנד הבדלנית, ותימן, שבה סין תומכת בממשלה המרכזית ואילו איחוד האמירויות תומכת במועצת המעבר הדרומית הבדלנית. חרף האינטרסים הרבים שלה באזור, ישראל טרם גיבשה מדיניות כוללת כלפי מרחב הים האדום – הצעד המתבקש הראשון על מנת שתוכל להשתלב בו באופן מלא ומושכל. באופן ספציפי, עליה להתמקד בקרן אפריקה – אזור שאותו מערך החוץ והמערכת הביטחונית הישראלית מכירים באופן מוגבל. נדרשת תשומת לב קפדנית למעקב קבוע אחר כל התהליכים וההתפתחויות המתרחשים באזור ואחר האינטרסים הסבוכים של מעצמות העל, המעצמות האזוריות ומדינות האזור.

בהיעדר מדיניות סדורה ומבוססת, גוברים הסיכויים לטעויות מול מדינות האזור או לפגיעה באינטרסים של המעצמות האזוריות או מעצמות העל באזור, שצפויים להקשות על ישראל להבטיח את האינטרסים שלה במרחב זה. כך, למשל, ישראל מתנהלת בחכמה כאשר אינה מתערבת במתיחות סביב "סכר התחייה", ועליה להתנהל כך באשר לסכסוכים השונים בקרן אפריקה.

כיום, כל המעצמות האזוריות ומעצמות העל פעילות או מבססות נוכחות בקרן אפריקה באין מפריע. אין סיבה שגם ישראל לא תעשה כן, תוך נקיטת אמצעי הזהירות הנדרשים.

טילים לעבר ישראל,<sup>29</sup> כמו גם סיכול פעילות אחרת של איראן במרחב זה כגון איסוף מודיעין והברחות נפט לסוריה.<sup>30</sup> במקביל, ישראל מנסרת מעבר של פעילי טרור מלוב לחצי האי סיני.

ישראל גם שותפה לפרויקטים כלכליים וסביבתיים עם שכנותיה, באזור כדוגמת פורום הגז עם מצרים וירדן ושימור שוניות האלמוגים בים האדום. הסכם הנורמליזציה בין ישראל לסודאן מ-23 באוקטובר 2020 מהווה אינטרס ישראלי נוסף באזור.

## על ישראל להיזהר מפני התנגשות אינטרסים בין איחוד האמירויות לסין, כפי שקרה בג'יבוטי

הסכמי אברהם שנחתמו ב-15 בספטמבר 2020 בין ישראל לאיחוד האמירויות עשויים לסייע לישראל במימוש האינטרסים שלה. חלק משיטת הפעולה ביניהן הוא גם בתחום הביטחוני, ועשוי לשמש את ישראל גם לצורך אבטחת חופש השיט וגם לסיכול הברחות נשק מאיראן אל החות'ים. ייתכן גם שאיחוד האמירויות תאפשר לישראל להיות נוכחת או לבנות בסיסים צבאיים משותפים במדינות בהן היא מקיימת נוכחות בים האדום, קרי בדרום תימן, בסוקוטרה (איים תחת ריבונות דה-יורה של תימן), בסומלילנד ובאריתריאה.

שארצו מעוניינת באימוץ מדיניות מחודשת כלפי אפריקה, על מנת לחזק את קשריה עם כל מדינות היבשת. מסיבה זו, טען, החליטה איסלאמאבאד להגדיל את נציגותיה הדיפלומטיות ביבשת, בנוסף לפתיחת שגרירות בג'יבוטי.<sup>27</sup> בפברואר 2021 ביקרה ספינה של הצי הפקיסטני בג'יבוטי ובסודאן כחלק מהפריסה באפריקה.<sup>28</sup>

## סיכום

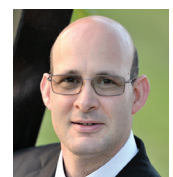
ב-2021 מאיימות מספר התפתחויות באתיופיה על היציבות האזורית בקרן אפריקה כולה, שנסקרו רובן במאמר זה. מעצמות העל והמעצמות האזוריות עוקבות בדאגה אחר ההתפתחויות הללו ומעורבות בהן, כאשר האינטרסים שלהן לעתים משתלבים ולעתים מתנגשים אלו באלו. בינתיים, ג'יבוטי ממשיכה להיות המדינה היציבה ביותר באזור. המעצמות, לרבות רוסיה, מקדישות גם תשומת לב גוברת לסודאן, אשר הוצאה ב-14 בדצמבר 2020 מרשימת המדינות התומכות בטרור של ארה"ב. מוסקבה הכריזה בנובמבר 2020 על הקמת בסיס לוגיסטי במדינה, לאחר שניסיונותיה להקים בסיס צבאי בסומלילנד בשנתיים האחרונות עלו בתוהו.

מול הקלחת הרתחת הזאת ניצבת ישראל, שהאינטרסים הביטחוניים והכלכליים שלה מושפעים באופן ישיר מהמתרחש בים האדום. מפרץ אילת הוא המוצא של ישראל לים האדום וממנו מפליגות ספינות סוחר ישראליות למדינות המזרח הרחוק ומזרח אפריקה. מסיבה זו, הבטחת חופש השיט בים האדום היה ועודנו אינטרס ישראלי ראשון במעלה. אינטרס ישראלי נוסף באזור הוא מניעת הברחת כלי נשק ותחמושת מאיראן לחות'ים בתימן, המאיימים מזה מספר שנים בירי

## ד"ר משה טרדימן

הנו מומחה לאסלאם באפריקה, לים האדום וליאכות סביבה בעולם הערבי, המוסלמי ובאפריקה. הוא מייסד-שותף ומנהל המכון לחקר ביטחון סביבתי ואיכות חיים, המכון להקדמת המכון האינטרנטי לחקר אסלאם ומוסלמים באפריקה. הוא גם עמית מחקר בפורום לחשיבה אזורית ובמרכז עזרי לחקר איראן והמפרץ הפרסי באוניברסיטת חיפה.

(צילום: באדיבות המחבר)



## הערות

<sup>1</sup> Niklas Anziner, "Jihad at Sea – Al Qaeda's Maritime Front in Yemen," *Center for International Maritime Security*, February 25, 2014. <https://cimsec.org/jihad-sea-yemen-al-qaedas-new-frontier/>

<sup>2</sup> משה טרדימן, "מדינת ישראל במרחב הים האדום: אתגרים והזדמנויות", המכון לחקר ביטחון סביבתי ואיכות חיים, דצמבר 2020 [https://d916630f-db80-455f-bda1-0efcead89c79.filesusr.com/ugd/150614\\_af76e300ec2647c79b03506062a04c2b.pdf](https://d916630f-db80-455f-bda1-0efcead89c79.filesusr.com/ugd/150614_af76e300ec2647c79b03506062a04c2b.pdf)

<sup>3</sup> "China Builds Up Strategic Sea Lanes," *The Washington Times*, January 17, 2005. <https://www.washingtontimes.com/news/2005/jan/17/20050117-115550-1929r/>

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> רחל בית אריה, "האח הגדול החדש מגיע: סין נכנסת לאפגניסטן", הפורום לחשיבה אזורית, 25 בפברואר 2016.

<https://www.regthink.org/articles/%d7%94%d7%90%d7%97-%d7%94%d7%92%d7%93%d7%95%d7%9c-%d7%94%d7%97%d7%93%d7%a9->

- %d7%9e%d7%92%d7%99%d7%a2-%d7%a1%d7%99%d7%9f-%d7%a0%d7%9b%d7%a0%d7%a1%d7%aa-%d7%9c%d7%90%d7%a4%d7%92%d7%a0%d7%99%d7%a1%d7%98%d7%90%d7%9f
- <sup>6</sup> David Brewster, "Japan's Plans to Build A 'Free and Open' Indian Ocean," *The Lowy Institute*, May 29, 2018. <https://www.loyinstitute.org/the-interpreter/japan-plans-build-free-and-open-indian-ocean>
- <sup>7</sup> Rob Edens, "India Crafts Its Own 'String of Pearls' to Rival China's Naval Jewels in the Indian Ocean," *South China Morning Post*, March 23, 2018. <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2138327/india-crafts-its-own-string-pearls-rival-chinas-naval-jewels>
- <sup>8</sup> Abhijnan Rej, "India and Japan Sign Military Logistics Agreement for All to See," *The Diplomat*, September 12, 2020. <https://thediplomat.com/2020/09/india-and-japan-sign-military-logistics-agreement-for-all-to-see/>
- <sup>9</sup> David Brunnstrom, Michael Martina and Jeff Mason, "U.S., India, Japan and Australia Counter China with Billion-dose Vaccine Pact," *Reuters*, March 12, 2021. <https://www.reuters.com/article/us-usa-asia-idUSKBN2B40IP>
- <sup>10</sup> Mohan Malik, "The China-India Nautical Games in the Indian Ocean – Part one: Mohan Malik for Inside Policy," *Macdonald-Laurier Institute*, March 15, 2018. <https://www.macdonaldlaurier.ca/china-india-nautical-games-indian-ocean-part-one-mohan-malik-inside-policy/>
- <sup>11</sup> Agustinus Beo Da Costa, "Indonesia, India Plan to Develop Strategic Indian Ocean Port," *Reuters*, May 30, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-india/indonesia-india-plan-to-develop-strategic-indian-ocean-port-idUSKCN1IV0S9>
- <sup>12</sup> משה טרדימן, "הים האדום כמרחק: מאבקי הכוחות והאינטרסים של ישראל באגן ים סוף", *מיתונים: המכון הישראלי למדיניות חוץ ואזורית*, יולי 2018. [https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/Hebrew\\_-\\_Moshe\\_Terdiman\\_-\\_The\\_Boiling\\_water\\_of\\_the\\_Red\\_Sea\\_Basin\\_-\\_July\\_2018.pdf](https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/Hebrew_-_Moshe_Terdiman_-_The_Boiling_water_of_the_Red_Sea_Basin_-_July_2018.pdf)
- <sup>13</sup> Lily Kuo, "China Has Officially Opened Its First Military Base in Africa," *Quartz*, August 1, 2017. <https://qz.com/africa/1043185/china-has-officially-opened-its-first-overseas-military-base-in-djibouti-in-the-horn-of-africa/>; Song Lifang, "Commentary: China's Djibouti's Base not for Military Expansion", *Xinhua Net*, July 1, 2017. [http://www.xinhuanet.com/english/2017-07/13/c\\_136441371.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-07/13/c_136441371.htm)
- <sup>14</sup> H.I. Sutton, "Satellite Images Show That Chinese Navy Is Expanding Overseas Base," *Forbes*, May 10, 2020. <https://www.forbes.com/sites/hisutton/2020/05/10/satellite-images-show-chinese-navy-is-expanding-overseas-base/?sh=635462526869>
- <sup>15</sup> Julian Ryall, "Japan to Expand Djibouti Base despite Decline in Piracy," *Deutsche Welle*, November 19, 2018. <https://www.dw.com/en/japan-to-expand-djibouti-base-despite-decline-in-piracy/a-46356825>
- <sup>16</sup> Takuya Mizorogi, "Japan Appoints ex-Self-Defense Force Officer as Djibouti Ambassador," *Nikkei Asia*, September 12, 2020. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-appoints-ex-Self-Defense-Force-officer-as-Djibouti-ambassador>
- <sup>17</sup> Mandira Bagwande, "Djibouti Welcomes India: The Strategic Motivations for India's Visit," *In On Africa*, November 28, 2017. <https://www.inonafrica.com/2017/11/28/djibouti-welcomes-india-strategic-motivations-indias-visit/>
- <sup>18</sup> "US Accuses China of Pointing Lasers at Its Pilots from Djibouti Base," *BBC*, May 4, 2018. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-43999502>
- <sup>19</sup> משה טרדימן, "הים האדום כמרחק".
- <sup>20</sup> Mercy A. Kuo, "China in Djibouti: The Power of Ports – Insights from Basil M. Karatzas," *The Diplomat*, March 25, 2019. <https://thediplomat.com/2019/03/china-in-djibouti-the-power-of-ports/>
- <sup>21</sup> משה טרדימן, "הים האדום כמרחק"
- <sup>22</sup> משה טרדימן, "מה קרה פתאום שגרם למדינות קרן אפריקה לקדם שלום באזורי?", *דבר*, 2 באוגוסט 2018. <https://www.davar1.co.il/141736/>
- <sup>23</sup> "About the Bank," *The Export-Import Bank of China*. <http://english.eximbank.gov.cn/Profile/AboutTB/Introduction/>
- <sup>24</sup> בני בן ארי ומשה טרדימן, "גאוגרפיה ואסטרטגיה בים האדום – תמונת מצב", בתוך: שאול חורב ואהוד גונן (עורכים), *הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2020/21*, ינואר 2021, עמ' 87-111. <https://drive.google.com/file/d/1bpHvaCrGtFLgdrKVptucGjlxNjK5hU3/view>
- <sup>25</sup> Thomas J. Shattuck, "China-Taiwan Competition over Somaliland and Implications for Small Countries," *Foreign Policy Research Institute*, August 28, 2020. <https://www.fpri.org/article/2020/08/china-taiwan-competition-over-somaliland-and-implications-for-small-countries/>
- <sup>26</sup> "Somaliland, UAE Relations Soar Onto A Higher Diplomatic Plane," *MENAFN*, March 13, 2021. <https://menafn.com/1101747556/Somaliland-UAE-Relations-Soar-Onto-a-Higher-Diplomatic-Plane>
- <sup>27</sup> "Pakistan Wants Strong Trade Ties with Djibouti: President Alvi," *Profit Pakistan Today*, December 31, 2020. <https://profit.pakistantoday.com.pk/2020/12/31/pakistan-wants-strong-trade-ties-with-djibouti-president-alvi/>
- <sup>28</sup> "Pak Navy Ship Visits Sudan and Djibouti," *The News*, February 3, 2021. <https://www.thenews.com.pk/print/784409-pak-navy-ship-visits-sudan-and-djibouti>
- <sup>29</sup> "Yemen's Houthi rebels threaten to attack Israel," *The Times of Israel*, December 8, 2019. <https://www.timesofisrael.com/yemens-houthi-rebels-threaten-to-attack-israel/>
- <sup>30</sup> Farzin Nadimi, "Iran and Israel's Undeclared War at Sea (Part 2): The Potential for Military Escalation," *The Washington Institute for Near East Policy*, April 13, 2021. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iran-and-israels-undeclared-war-sea-part-2-potential-military-escalation>

## צילומים

- <sup>i</sup> U.S. Navy photo by Mass Communication Specialist Seaman Sawyer Connally, "USS San Antonio (LPD 17) conducts a passing exercise with Egyptian Naval Force ships in the Red Sea," *Flickr.com*, June 18, 2021, CC BY 2.0. <https://www.flickr.com/photos/usnavy/51265074920/in/photostream/>
- <sup>ii</sup> "File: Saudi Arabia map.png," *Wikipedia*, Created by NormanEinstein, February 10, 2006. CC BY-SA 3.0 – Saudi Arabia city names removed. [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Saudi\\_Arabia\\_map.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Saudi_Arabia_map.png)
- <sup>iii</sup> U.S. Department of State, "Ambassador Yamamoto Participates in the Fifth Annual U.S.-African Union High Level Dialogue," *Flickr.com*, November 16, 2017, State Department Photo/Public Domain. <https://www.flickr.com/photos/statephotos/26691099279/in/photostream/>

# אבוד בתרגום: מדוע מדיניות הפיתוח שהצליחה בסין מגממת באתיופיה

קו הרכבת אדיס אבבה-גיבוטי הוא היהלום בכתר של המעורבות הסינית באתיופיה ובנייתו אמורה היתה להזניק את כלכלת המדינה קדימה. אך תוכניות פיתוח שיובאו מסין ויושמו באופן אחיד, לרוב ללא התחשבות במאפייני האוכלוסייה המקומית וצרכיה, החריפו במקרים מסוימים שסעים אתניים וגרמו לתסכול ולביקורת גוברת כלפי הממשלה המקומית | **שרון בר-דוד**



תחנת פורי לאבו, בפאתי אדיס אבבה, כ-2019 | צילום: שרון בר-דוד

ללמוד מהניסיון של סין בנושא<sup>5</sup>. נשיא סין שי אמר בנאומו באותה הפסגה: "זוהי ישיבת נהדרת, מלאה בתקווה. התחזקה בי האמונה שלשיתוף הפעולה והחברות בין סין לאפריקה, יש אופק מזהיר, וכן שסין ואפריקה יכולות אף לחזק את השותפות האסטרטגית [...] ביניהן"<sup>6</sup>.

**ככל שמתרחקים לאורך המסילה מאדיס אבבה לעבר הפריפריה, השיח הרשמי של "הצלחה" ו"ידידות" מפנה מקומו לתסכול וביקורת**

זכתה סין במכרז לחידוש קו מסילת הרכבת ההיסטורית מאדיס אבבה אל נמל ג'יבוטי, אותו היא מכנה "פרויקט דגל"<sup>4</sup>. הקו הוא חלק אינטגרלי מתוך הפרויקט הגרנדיוזי "דרך המשי החדשה" (Belt and Road Initiative) שהשיק הנשיא שי ג'ינפינג ב-2013.

השיח הרשמי סביב שיתופי הפעולה בתחום התשתיות, הן מצד סין והן מצד המדינות האפריקאיות, מושתת לרוב על סיסמאות חיוביות ואופטימיות – "חברות", "אחוזה בין האומות", "סיוע הדדי", "רווח הדדי" (Win-Win Situation) וכדומה. כל אלה מדגישות חזון של פיתוח אפריקאי לפי מודל הפיתוח הסיני. ראש ממשלת אתיופיה, אבי אחמד, הצהיר בפסגת FOCAC שנערכה בספטמבר 2018: "סין היא שותפה מהימנה בתהליך הפיתוח של אתיופיה. אתיופיה רוצה

מאז תחילת שנות האלפיים מצויה סין בתנופת השקעות באפריקה, בעיקר במגזר הבנייה, התחבורה והתשתיות, וב-2009 הפכה לשותפת הסחר הגדולה ביותר של היבשת<sup>1</sup>. סין קורצת למדינות אפריקאיות רבות באמצעות הלוואות בתנאים נוחים, מחירי מכרז נמוכים והתחייבות לסיום הפרויקטים בזמן, מבלי להתנות את ההלוואות או את כספי הסיוע ברפורמות משטריות כלשהן<sup>2</sup>.

אתיופיה, שבירתה אדיס אבבה היא מושבו של האיחוד האפריקאי, היא בין המדינות שזכו להשקעות הגדולות ביותר מצד סין ביבשת<sup>3</sup>. במהלך פסגת FOCAC שנערכה בעיר ב-2003 הוחלט על תוכנית פיתוח תשתיות תחבורה נרחבת, במסגרתה נסלל הכביש הטבעתי המקיף את הבירה ונבנתה הרכבת הקלה שלה. ב-2012

הגדולים בסין, שהתראו עבר מחקר זה, סיפר כי כבר ב-2002 חזתה סין את האפשרות להתפתחות מלחמת הסחר עם ארה"ב ונערכה למצב של העלאת מכסים על סחורות המיוצרות בשטחה.<sup>16</sup> במסגרת היערכות זו, ב-2015 היא הגישה תוכנית להעברת מפעלי תעשייה קלה אל אתיופיה, לה כוח אדם זול וצעיר.<sup>17</sup> ואכן, בהתאם לחוק AGOA האמריקאי (African Growth and Opportunities Act) מ-2000, התוצרת של המפעלים הסיניים באתיופיה מוגדרים "תוצרת אתיופיה" וזוכים לתנאי סחר מועדפים ומכסים מופחתים, בניגוד לתוצרתם של מפעלים הפועלים בסין.<sup>18</sup>

## "חגורת הפיתוח" באתיופיה

המודל הכלכלי הסיני, בזכותו התרחש "הנס הכלכלי הסיני", משלב בין שוק חופשי לכלכלה מתוכננת. הוא מבוסס על השגת צמיחה כלכלית מהירה הודות להסתמכות על ייצור מוגבר וכוח אדם זול ורב בשלב הראשון. בזכות שוק מקומי גדול, עידוד צריכה פרטית, ייצוא ומיעוט ייבוא, שיעורי הצמיחה מאמירים. בשלב השני ולאחר השגת שיעורי צמיחה גבוהים, התשומות מופנות לעבר פיתוח תעשייה עתירת ידע.<sup>19</sup> בעיני מדינות אפריקה, סין נתפשת כמדינה שהצליחה לבסס כלכלה משגשגת תוך שלושה עשורים בלבד, ובדרך הייחודית והמתאימה לה. במובן זה, סין מהווה מקור השראה, כאשר רבים ממנהיגי מדינות אפריקה מעוניינים ללמוד מניסיונה ולנסות ליישם את מודל הפיתוח הסיני במדינותיהם.<sup>20</sup> סין מצידה, מעוניינת לייצא את מודל הפיתוח שלה, ורואה בכך הזדמנות למצב עצמה כמעצמה בין לאומית.<sup>21</sup>

אחד הפרויקטים המרכזיים המשקפים את מאמצי הפיתוח באפריקה ובהקשר זה את שיתוף הפעולה עם סין, הוא חידוש קו מסילת הרכבת מנמל ג'יבוטי (שגם הוא נבנה על ידי סין), אל בירת אתיופיה, אדיס אבבה. הקו המקורי נבנה בשנים 1894-1917 על-ידי חברה צרפתית בתקופת הקיסר מנליק השני. אורך המסילה היה 748 ק"מ והיא קישרה בין בירת אתיופיה לים האדום.<sup>22</sup> בשל מלחמות, סכסוכים פנימיים והזנחה ממושכת, פעילות הקו התדרדרה בהדרגה עד אשר הופסקה לחלוטין ב-2004.<sup>23</sup>

ב-2012 זכו החברות הממשלתיות הסיניות CECC ו-CREEC במכרז לסלילת קו הרכבת מחדש באורך כולל של 759 ק"מ, מתוכם 666 ק"מ באתיופיה.<sup>24</sup> פעילות הרכבת חודשה ב-2018, אך מתוך 21 תחנות מתוכננות, פעילות כיום רק ארבע בתחומי אתיופיה ושתיים נוספות בג'יבוטי. חגורת הפיתוח לאורך הקו כוללת 11 אזורים תעשייתיים, חמישה מתוכם פעילים והשאר בתהליכי תכנון ובנייה. עד כה

היתר באמצעות מיזמי פיתוח – הוא שיש לשקלל בבחירת ההשקעות האלה גם את ההשלכות הפוטנציאליות על המרקם החברתי והכלכלי של החברה המקומית.

## למה דווקא אתיופיה?

מספר חוקרים ניסו ליישם את תאוריית "דיפלומטיית המשאבים" של גוטמן כדי להסביר את המעורבות הסינית באפריקה.<sup>7</sup> לפי גישה זו, בייג'ין תחפש להעמיק את מעורבותה במדינות ואזורים שבהם תוכל לזכות משאבים לטובת כלכלתה, בעיקר בתחום המתכות והנפט.<sup>8</sup>

אתיופיה אינה מתיישבת היטב בתאוריה זו: היא ענייה במשאבי טבע, אך זוכה להשקעות מן הגדולות ביותר מצד סין באפריקה.<sup>9</sup> ב-2019 דורגה אתיופיה חמישית בהיקף ההשקעות של סין במדינות היבשת.<sup>10</sup>

משרד החוץ הסיני מגדיר את אתיופיה כ"מדינת ציר" – מדינה שלסין אינטרסים אסטרטגיים בה שאינם נובעים משקולים של אוצרות טבע או כלכליים בלבד.<sup>11</sup> בעיני הסינים, אתיופיה היא מבחינות רבות שער הכניסה לאפריקה כולה, כיוון שהיא נתפסת כמעצמה ביבשת כולה ובקרב אפריקה בפרט. כמדינה היחידה שלא נכבשה על ידי המעצמות הקולוניאליות (פרט לאפיוודה קצרה של כיבוש איטלקי בשנים 1935-1941), אתיופיה היא גם סמל ביבשת לחירות האדם השחור.<sup>12</sup> מסיבה זו קבע האיחוד האפריקאי את משכנו בבירתה.

מי שבנתה את בניין האיחוד, שהקמתו הסתיימה ב-2012, היא סין, שהגדירה את המבנה "תרומה" ליבשת.<sup>13</sup> בייג'ין רואה במיזמי הפיתוח והתשתיות שלה באתיופיה מעין "הצגת תכלית" שנערכת לעיני האליטה המדינית והכלכלית של אפריקה. אם אלה יצליחו, דיפלומטים מכל מדינות אפריקה המתגוררים באדיס אבבה עשויים להפוך לסוכנים לקידום השקעות סיניות במדינותיהם.

לאתיופיה חשיבות רבה מבחינה גאוגרפית עבור סין: היא בעלת שטח גדול וגובלת בג'יבוטי, המדינה הקטנה שבה הקימה סין ב-2015 נמל ימי.<sup>14</sup> נמל ג'יבוטי הוא חלק משמעותי ממזם "דרך המשי החדשה", שמטרתו לאגד תחת מטרייה רעיונית אחת שורה של מיזמים והשקעות סיניות הפוזרים לאורך דרום ומרכז אסיה, אפריקה ואירופה.<sup>15</sup> לנמל תפקיד חשוב בקיצור קווי האספקה של הסחורות הסיניות, שיוצאות מנמל גואנגג'ואו שבסין אל ג'יבוטי ומשם ברכבות לתוך היבשת. מכאן תפקידם החשוב של אתיופיה וקו הרכבת ג'יבוטי-אדיס אבבה, העומד במרכזה של "חגורת הפיתוח", שלאורכה הוקמו אזורים תעשייתיים עם מפעלים בבעלות ובניהול סיניים.

לאזור משמעות כלכלית לסין גם מכיוון שאתיופיה משמשת נתיב לעקיפת מכסים אמריקאיים. מנכ"ל של אחד מתאגידי הבנייה

אולם המציאות מלמדת אותנו כי פעמים רבות קיים פער בין השיח הממשלתי הרשמי למציאות בשטח – ובפרט זו של האוכלוסייה המקומית. במאמר זה אבחן את "חגורת הפיתוח" שהקימה סין לאורך מסילת הרכבת אדיס אבבה-ג'יבוטי באתיופיה ואת מערכת היחסים שהתפתחה בין המדינה המשקיעה (סין), המדינה שהסכימה לקבל את הסיוע (אתיופיה) ומי שמושפעים באופן ישיר ויומיומי מהפרויקטים שהגיעו במסגרתו (האוכלוסייה המקומית). מטרתו להעריך אלו חלקים במדיניות הפיתוח היטיבו עם אתיופיה ואזרחיה, אלו הרעו את מצבם ומה היו ההשלכות הבלתי מכוונות שלה.

מקרה המבחן המובא כאן מלמד מה עלול לקרות כאשר מדינה זרה עוצמתית משקיעה במדינה מתפתחת בעלת משטר, תרבות וכלכלה שונים בתכלית, ומביאה איתה את אמות המידה התרבותיות והמשפטיות שלה, לרוב בלי לקחת בחשבון את התרבות ויחסי הכוחות המקומיים. ואכן, מראיונות עם עשרות מקומיים בשלוש ערים המצויות לאורך "חגורת הפיתוח" עולה כי ככל שנעים מזרחה לאורך קו הרכבת ומתרחקים מהבירה האתיופית לפרופריה, השיח הרשמי של "הצלחה" ו"ידידות" מפנה מקומו לתסכול וטענות על ניצול. באופן מעניין, עיקר הביקורת של המראיינים הגרים בשטחי חגורת הפיתוח היתה על ממשלתם – ולא על אנשי הפרויקט הסינים שהיא הזמינה לארצה – שכן לדבריהם, היא אינה דואגת לאזרחיה.

שתי מסקנות עיקריות עולות מהמחקר: ראשית, הן המדינה המעניקה את הסיוע והן זו המקבלת אותו צריכות לזכור כי שיתוף פעולה ו"פיתוח" בינלאומיים אינם רק הוצאה לפועל של הסכם שנחתם בין ממשלות, אלא אקט שנווה גם על ידי המקומיים בשטח. מבלי להתחשב בדעת הקהל המקומית, האינטרסים שלה ומנהגיה, ומבלי לנסות להתאים אליהם (במידת האפשר) את תוכנית הפיתוח כבר בשלב התכנון, גדלים הסיכויים שהפרויקט ייתקל בביקורת ואף בהתנגדות אקטיבית.

שנית, הפרויקט באתיופיה הוא תמרור אזהרה בפני אלה השוכחים ששיתוף פעולה בינלאומי, המוחל באופן אחיד על שטח גדול בעל אוכלוסייה הטרוגנית, עלול "להתלבש" על שסעים אתניים (ואחרים) ולהחריף אותם. בכך, מיזם כזה עלול להתגלות כחבר פיפיות – הן עבור הממשלה המקומית והן עבור המדינה הזרה המעורבת. במקרה זה, שתי הממשלות ניסו להלביש חליפת פיתוח סינית של "מידה אחת מתאימה לכל" על שטחים עירוניים וכפריים עם אוכלוסיות מגוונות, וגרמו לתסכול וביקורת כלפי כל המעורבים ובין המתנגדים עצמם.

הלך לישראל, שמתמקדת בשנים האחרונות בחיזוק קשריה עם אפריקה – בין



תוואי קו הרכבת אדיס אבבה-ג'יבוטי | Source: Skilla1st, Wikimedia, CC BY-SA 4.0

העובדים בתחנה דיברו בשבח היחסים שלהם עם הקולגות הסיניים. עובדת שירות לקוחות סיפרה כי "הסינים הם טובים, הם מלמדים אותנו בסבלנות איך לעבוד".<sup>30</sup> גם המכונאים העידו כי הם מרגישים נתרמים מיחסי העבודה עם הסינים. כמו כן, הם חשו כי מתרחש תהליך העברת ידע וחניכה מלא, מה שיאפשר להם בסופו של התהליך לקבל אחריות ולתפעל את התחנה באופן עצמאי. עם זאת, לא היה מדובר ביחסי ידידות, אלא ביחסי עבודה של מומחה ושוליה – הסינים מלמדים והאתיופים לומדים. מחוץ לשעות העבודה כמעט שלא התקיימה אינטראקציה בין הסינים לאתיופים, והיה מעט מאוד חיבור אישי בין הצדדים.

## עובדים בתחנת פורי לאבו דיברו בשבח היחסים שלהם עם הקולגות מהמזרח: "הסינים טובים, הם מלמדים אותנו בסבלנות איך לעבוד"

גם הנוסעים ברכבת הזדהו לרוב עם השיח הרשמי. משיחה עם סוחר בגדים ממוצא אמהרי עלה כי מאז שהרכבת החלה לפעול עסקיו משגשגים. הוא עושה שימוש שבועי ברכבת כדי לקנות סחורה בזול.<sup>31</sup> מורה ממוצא אמהרי סיפר כי מאז שהרכבת החלה לפעול, תדירות ביקוריו אצל אמו המתגוררת בעיר אחרת עלתה. המורה אמר כי הנסיעה ברכבת נוחה יותר בהשוואה לנסיעה באוטובוס וכן בטוחה יותר. מבחינתו, הרכבת היא סימן מטרים לתהליך פיתוח

## פורי לאבו: שופר השיח הרשמי

תחנת פורי לאבו מצויה בפאתי הבירה אדיס אבבה. עם הגעתי לתחנה קיבל את פניי המנהל הסיני, צעיר בשם לי, שהסביר ארוכות את חשיבות הפרויקט ותרומתו לכלכלת אתיופיה. לדבריו, מאז תחילת פעילות הרכבת, הייצוא האתיופי זינק ב-22%. "הרכבת לבדה יצרה מקומות עבודה ל-1,400 מקומיים בתחומים רבים, מכרטיסן ועד מכונאי, בעוד שבעבור הסינים יצרה רק 600 משרות", קבע. מכך הסיק לי כי תרומתה לאוכלוסייה המקומית גדולה יותר, גם במובן של העברת ידע: "אנחנו מכשירים את העובדים המקומיים, מלמדים אותם מהניסיון והידע שלנו, כדי שבעוד חמש שנים יוכלו לתפעל את הרכבת לבד", אמר.<sup>26</sup> אף שהצמיחה בייצוא החלה עוד לפני הפעלת קו הרכבת,<sup>27</sup> התייחסותו של מנהל התחנה הסיני לנתונים הכלכליים של אתיופיה מראה כי גם הסינים היו מודעים לחלקם בצורך להדגיש את הכדאיות של הפרויקט בפני המקומיים.

עובדי התחנה המקומיים נטו להסכים עם דעותיו של לי, המשקפות את השיח הרשמי. רוב העובדים סברו שפרויקט הרכבת חשוב ביותר עבור כלכלת אתיופיה ובירכו על המעורבות הסינית בארצם. כך אמרה עובדת שירות לקוחות בתחנה: "הרכבת עומדת במרכז חגורת הפיתוח. ללא רכבת לאתיופיה אין סיכוי לפיתוח כלכלי. הסינים בנו עבורנו את הרכבת ואנו מוקירים להם תודה על כך".<sup>28</sup> עובד אחר העלה את הסוגיה של יצירת מקומות עבודה חדשים בעבור האוכלוסייה המקומית: "בזכות הרכבת נוצרו מקומות עבודה חדשים, כך למשל הצלחתי אני למצוא עבודה".<sup>29</sup>

הוקמו בעיקר מפעלי תעשייה קלה וטקסטיל סיניים, חלקם בבעלות ממשלתית וחלקם בבעלות פרטית, המעסיקים פועלים אתיופים מקומיים בניהול סיני.

עלות פרויקט הרכבת עומד על 4.5 מיליארדי דולרים, שנלקחו כהלוואה מהבנק הסיני לסיוע חוץ (EXIM (Export Import. ב-2024 עתיד תפעול הרכבת לעבור לידי אתיופיה לאחר תקופת חניכה של שש שנים על ידי הקבלן הסיני ובמימון מקומי.

הרכבת חוצה מספר אזורים באתיופיה שלכל אחד מהם רקע היסטורי, חברתי, דתי, תרבותי ואתני ייחודי. את אתיופיה מרכיבות יותר מ-80 קבוצות אתניות והגדולות שבהן שוכנות גם לאורך "חגורת הפיתוח": האמהרה (Amhara), האורומו (Oromo), העפר (Afar), הסומאלי (Somali) והגורגה (Gurage).

האמהרה, הקבוצה השנייה בגודלה שמהווה 26% מהאוכלוסייה הכללית, נחשבת לאלטיה ושפתה, האמהרית, היא ה-lingua franca באתיופיה. רבים ממוקדי הכוח החברתיים, הכלכליים והפוליטיים במדינה מאוישים בידי בני האמהרה. קבוצות אתניות אחרות קוראות תיגר על הגמוניה זו, כשהדומיננטיות שבהן היא האורומו, הקבוצה האתנית הגדולה ביותר במדינה (כ-35% מהאוכלוסייה). "חגורת הפיתוח" עוברת ברובה בשטח מדינת אורומו, הטריטוריה של בני האורומו, להם היסטוריה ארוכה של התנגדות למשטר המרכזי.<sup>25</sup>

## מהלך המחקר

מאמר זה מבוסס על עבודת אתנוגרפיה שקיימתי באתיופיה בדצמבר 2019 ותקופה ב-2020. במהלך המחקר התמקדתי בתחנות רכבת בשלוש הערים הגדולות של אתיופיה פורי לאבו (Furi Labu) המסונפת לאדיס אבבה, אדאמה (Adama) ודירה דאוה (Dire Dawa). שלוש התחנות שנבחרו הן תחנות משולבות של מסען ונוסעים.

בכל תחנה ראייתי עשרות מראיינים המגיעים מרקע שונה: עובדי הרכבת האתיופים, עובדי הרכבת הסינים, בכירים ברשות הרכבות אתיופיה-ג'יבוטי, סוחרים מקומיים, איכרים שאדמותיהם הופקעו, נוסעי הרכבת, פקידי ממשל מקומיים ועובדים אתיופים במפעלים בבעלות סינית שהוקמו לאורך תוואי הרכבת. במהלך הראיונות ביקשתי לבחון כיצד הרכבת השפיעה על חיי המקומיים, באלו אתגרים נתקלו, אלו הזדמנויות נוצרו, מיהם המרוויחים והמפסידים של מיזמי הפיתוח בעיניהם, ומעל הכל – כיצד הקבוצות השונות מתנהלות זו מול זו ותופסות אחת את השנייה. כדי לשמור על חיסיון המקורות, כל המראיינים מצוטטים תוך שימוש בשם פרטי בדי.



תחנת אדמה | צילום: שרון בר-דוד

דחוקה. אולם כיום רבים מתושבי הכפר נותרו ללא פרנסה.

אך לא רק הכפריים מלינים על הרכבת. ביקורת רבה עלתה גם מקרב מי שנדמה כי נמנה על "המרוויחים", דוגמת אלה שעלה בידיהם למצוא עבודה. המונח "שעבוד" חזר ביתר שאת במספר קבוצות מיקוד שערכתי ב-2019 עם עובדים ממפעלים שונים בפארק התעשייה אדמה. הפארק, שנבנה על ידי חברות סיניות, כולל מפעלי תעשייה קלה, בעיקר טקסטיל, שנמצאים בבעלות סינית ומעסיקים עובדים מקומיים.

באחת מקבוצות המיקוד שוחחתי עם שלושה עובדים בפארק התעשייה – טיגיסטו ואמיר (גברים) ובאמלק (אישה), כולם בוגרי אוניברסיטאות עילית באתיופיה בתחום ההנדסה הכימית והנדסת החומרים. השלושה ממוצא אתני מגוון – אורומו, עפר וגורגה. לטענתם, הם הועסקו בתנאי עבדות: שלוששת השתכרו כ-2,000 ביר בחודש (כ-47 דולר), ללא תנאים סוציאליים או ביטוח תאונות. בעת איחור לעבודה או מחלה, השעות החסרות נוכו משכרם. כך התבטא טיגיסטו: "עבדות היא ניצול, שנובע מהעובדה שאין לך ברירה אחרת ואתה מוחזק כבן ערובה". לדידו, "הסינים באו לנצל את כוח האדם הזול שיש באתיופיה, ולכן הקימו בה מפעלים".<sup>37</sup>

העובדים סיפרו כי נמנעת מהם גישה לתלושי השכר שלהם וכי תעודות התואר האקדמי וסיום ההכשרה המקצועית שלהם מוחזקות על ידי הנהלת המפעל הסינית, במטרה למנוע מהם לעזוב ולהתקבל לעבודה אחרת. שלוששת העידו כי הם מתקשים לתכנן עתיד מקצועי או משפחתי בשל השכר הנמוך. "עבד לא יכול לתכנן עתיד, כי כל הקיום שלו תלוי באדון שלו", הוסיפה באמלק, והסבירה את חוסר היציבות התעסוקתית והחשש

הקרקעות לצרכיו. אף שאין נתון רשמי על אודות היקף ההפקעות, חוקר מאוניברסיטת אדיס אבבה מעריך כי בין ארבעה לשישה מיליון איש הגרים לאורך הקו ניזוקו באופן ישיר או עקיף מהן, רובם כפריים מבני האורומו.<sup>34</sup> גורמים רשמיים טוענים בתוקף כי המקומיים פוצו כחוק. למעשה, לפי חוק המקרקעין האתיופיה, האדמות שייכות למדינה,<sup>35</sup> לכן כל פיצוי שניתן בגין הפקעתן היה מראש בבחינת מחווה של רצון טוב מצד השלטון המרכזי ולפנים משורת הדין.

מקומית שפונתה מביתה בכפר בוקושנאן שליד התחנה סיפרה בכאב: "פקידי ממשל נתנו לנו התראה של עשרה ימים להתפנות. אמרו לי שהבית מבוי, הבוי שייך לאדמה, ולכן אני זכאית לפיצוי רק עבור הגג, על סך 1,500 ביר (כ-35 דולר – י.ב.ד)."<sup>36</sup>

## לאדמה חשיבות עצומה עבור הכפריים באתיופיה: בהיעדר מנגנוני תמיכה סוציאליים ממוסדים, זוהי רשת הביטחון היחידה שלהם

בעבור תושבי בוקושנאן, בדומה לשאר הכפריים באתיופיה, לאדמה חשיבות עצומה: בהיעדר מנגנוני תמיכה סוציאליים ממוסדים, האדמה היא רשת הביטחון היחידה. האפשרות לגדל מזון לצריכה עצמית מבטיחה להם מידה רבה של ביטחון תזונתי ופרנסה, גם אם

כלכלי שאתיופיה מתחילה בו: "בכל המדינות המפותחות יש רכבת. אפילו בהודו יש. הגיע הזמן שגם לאתיופיה תהיה אחת".<sup>32</sup>

נוסע נוסף, רואה חשבון ממוצא אמריקני שעובד עבור חברות סיניות, סיפר כי מאז שהסינים החלו להשקיע באתיופיה, סטנדרט השירות עלה. לדבריו, הסינים מלמדים את האתיופים רבות ומתייחסים אליהם בכבוד ובהגינות. ההשקעות הסיניות, לדידו, מאפשרות לאתיופיה פיתוח כלכלי בדרך מהירה יותר.<sup>33</sup>

רוב נוסעי הרכבת עמם שוחחתי ראו בה אפוא את מנוע הפיתוח הכלכלי של אתיופיה ולכן הזהו עם השיח הרשמי. מבחינתם, חידוש פעילות הרכבת, גם אם במהירות נמוכה, פותחת בפניהם אפשרות חדשה למוביליות במרחב, לנוחות ולנסיעה בטוחה. אף שמחירו של כרטיס נסיעה ברכבת שקול למחיר נסיעה באוטובוס, הדרכים באתיופיה משובשות, ונוסעי האוטובוס חשופים יותר לתקלות, תאונות ושודדים.

רוב נוסעי הרכבת שרואיינו היו ממוצא אמריקני ועירוניים. כאשר נשאלו כיצד לדעתם השפיעה הרכבת על האוכלוסייה הכפרית המקומית, רובם לא ידעו להשיב. בתגובה, הסבירו שהם עירוניים ולא מכירים איכרים שהושפעו מפרויקט הרכבת. חלקם הניחו כי הופקעו קרקעות מחקלאים מקומיים, אבל לדעתם ההפקעה היא בבחינת קורבן הכרחי לטובת הפיתוח. יש הסבורים כי ניתן פיצוי הולם בעבור הפקעת הקרקעות, בדיוק בהתאם לנרטיב הממשלתי.

חשוב לציין כי גם באזור פורי לאבו, כמו לאורך כל חגורת הפיתוח, הופקעו אדמות בקנה מידה נרחב, ללא פיצוי הולם או מענה חלופי לאוכלוסייה, דבר שגרם לתסכול וגילויי מחאה רבים. עם זאת, כנראה משום שבאזור זה חלק דומיננטי מהאוכלוסייה הוא בעל אוריינטציה עירונית, מחאת הכפריים לא הובלטה וזכתה לפחות הזדהות בקרב סקטורים אחרים.

## אדמה: הזדמנות או שעבוד?

אדמה ממוקמת כ-100 ק"מ מהבירה אדיס. רוב אוכלוסייתה ממוצא אורומו ובעלת מסורת של חשדנות ומחאה נגד השלטון האמהרי, שנתפס בעיניהם כנצלני ומפלה. השלטון, מצדו, עוסק יותר בהשלטת מרות מאשר בהסברה של חשיבות הפרויקט לאוכלוסייה המקומית והפיכתה לשותפה בו.

רבים מאנשי אדמה מכנים את הפרויקט כ"שעבוד", מושג ששמעתי פעמים רבות מהמקומיים בהקשר של התחנה בעירם. בניגוד לבירה אדיס אבבה, פיתוח הרכבת באדמה לא הובילה לצמיחה משמעותית במספר המשרות הזמינות ובהזדמנויות התעסוקה, והמקומיים אינם מרגישים שהם קוטפים את פירות הפרויקט. יתר על כן, הם גם מבקרים קשות את הפקעת

שלם מפני העתיד.<sup>38</sup>

השלושה השתמשו במונח "עבדות" לתיאור מצב של אי צדק חלוקתי. בכך הביעו את אכזבתם מממשלת אתיופיה, שאינה מסדירה הגנה חוקית על העובדים המקומיים כמו שכר מינימום, ביטוח תאונות, ימי מחלה וכדומה. ההוזמנויות התעסוקתיות המועטות הקיימות באדמה חושפות את המקומיים לניצול מוגבר מצד המעבידים.

## דירה דאווה: השסעים מעמיקים

בעיר דירה דאווה, המרוחקת 450 ק"מ מהבירה, הקבוצה האתנית הגדולה ביותר היא האורומו (33% מהאוכלוסייה), לאחר מכן האמהרים (29% מהאוכלוסייה) והסומאליים (24% מהאוכלוסייה) והיתר משתייכים לקבוצות אחרות. אי הצדק החלוקתי שהמיזמים יצרו בדירה דאווה העמיק את המתחים בין הקבוצות האתניות שבה.

סעיד, מנהל תחנת הרכבת, הוא ממוצא אמהרי אך בעל שורשים הודיים. הוא סיפר לדוגמה כי בעת גיוס עובד חדש, עליו לשקול את שיוכו האתני כדי שהצוות יוכל לתפקד. לדבריו, "אם אתה מחליט להעסיק סומאלי, האורומו יתלוננו ולהיפך. החלוקה האתנית הזו מהווה בעיה גדולה".<sup>39</sup> לדבריו, ערבוב אתני במקום העבודה עשוי להביא לריבים בין עובדיו או אפילו לחבלות זה במלאכתו של רעו.

לעיתים הסכסוכים גולשים לאלמות, המשבשת את הפעילות התקינה של הרכבת. כך למשל, עובד ממוצא אורומו עשוי להתעקש לדבר בשפתו, אף ששפת העבודה היא אמהרית, כביטוי פוליטי. אך לא כל העובדים ממוצא סומאלי ואמהרי מבינים אורומו, ומבין אלה שכן, חלקם נעלבים מעצם השימוש הפוליטי בשפה – מה שמעצים את המתיחות בתוך הצוות.

טענות על אפליה אתנית בתחום התעסוקה עולות לעיתים קרובות. אחד, חבר מועצת העיר ממוצא סומאלי המייצג את מחוז קבדה, סיפר כי הם נלחמים על משרות עבור הצעירים בפארק התעשייה שעתיד להיפתח. באותה עת, במסגרת הגיוס הראשוני של העובדים, לא התקבלו לעבודה צעירי המחוז. המועצה פנתה לראש העיר והציפה את אי הצדק בחלוקת המשאבים, אך הוא השיב כי לצעירי קבדה אין הכשרה מתאימה לשמש פועלי ייצור.

אחמד הטיל ספק בכך; הוא השיב שבקבדה ישנם בוגרי אוניברסיטאות רבים, וביקש לגבש תוכנית הסבה והכשרה ייעודית בעבורם. עוד הדגיש: "המיזמים האלה נבנו על אדמותינו, ולכן אנחנו צריכים להיות הראשונים לקבל את העבודות. הם מתעלמים מאיתנו הסומאליים ובוחרים להעסיק אורומו".<sup>40</sup> לדבריו חבר המועצה, אזור "חגורת הפיתוח" בדירה דאווה ממוקם על הצטלבות שטחים של הסומאליים לאורומו.



תחנת דירה דאווה | צילום: שרון בר-דוד

ההיסטורית, אך חשה ניכור כלפי הרכבת החדשה אז היא מחבלת בה. האוכלוסייה מרגישה שהרכבת החדשה לקחה ממנה מבלי לתת דבר בתמורה".<sup>42</sup> אדמות הופקעו מהאוכלוסייה המקומית, ובמקביל לא נוצרו מספיק מקומות עבודה חדשים.<sup>43</sup> גם למקומות העבודה הספורים שנוצרו בתחנת הרכבת לא גייסו את הכפריים שאדמתם הופקעה לטובת הקמת הפרויקט.

העוינות של האוכלוסייה המקומית מתבטאת בכך שמפעם לפעם צעירים מקבוצות אתניות שונות חוסמים את המסילה, מבעירים צמיגים או מציבים מכשולים במחאה על קיפוח קבוצה זו או אחרת.<sup>44</sup> במקרים אחרים, אומר סעיד, כפריים מקומיים מציבים בהמות על מסילות הרכבת, לעיתים קושרים אותן למסילה, וכאשר הרכבת פוגעת בבעל החיים, הכפרי דורש פיצוי מרשות הרכבות. ניתן לראות בצעדי מחאה קטנים אלו קריאת תיגר מפורשת נגד מי שהם מחשיבים כעושייה.<sup>45</sup>

ראוי לציין כי הביקורת על השלכות פרויקט הרכבת אינה מוגבלת בהכרח למעמד סוציו-אקונומי או רקע השכלתי מסוים – גם מקומיים בעלי השכלה גבוהה, חלקם ממעמד סוציו-אקונומי גבוה, מטילים ספק בשיח הרשמי ומבקרים את פרויקט הפיתוח.

## סיכום

מאמר זה עסק בהשלכות של פרויקט דגל של סין באפריקה – חגורת הפיתוח באתיופיה – על האוכלוסייה המקומית.<sup>46</sup> מניתוח מקרה המבחן עולה כי ככל שמתרחקים מזרחה מאדיס אבבה ההומוגניות מבחינת אתנית למזרח ההטרוגני והפריפריאלי, גוברים הקולות המבקרים ומערערים על השיח הרשמי האופטימי. אלה

מהסומאליים הופקע חלק גדול יותר של קרקעות לבניית פארק תעשייה ושכונת מגורי יוקרה, ועל אדמות האורומו נבנתה התחנה. לטענתו, כל קבוצה אתנית צריכה לקבל משרות באופן המייצג את הנתח שנלקח ממנה. כיום, הדבר לא קורה ועל כך הם מוחים. לדברי עלי, חבר מועצה אחר ממוצא סומאלי, בנקודת הזמן הנוכחית הם חשים כי הרכבת ופארק התעשייה לא נועדו להיטיב עם תושבי המקום.

## סעיד, מנהל תחנת דירה דאווה: "האוכלוסייה כאן חשה ניכור כלפי הרכבת החדשה, שלקחה ממנה מבלי לתת דבר בתמורה"

גם בסוגיית הפיצויים עבור הפקעת הקרקעות שבה ועולה הסוגיה האתנית. אזור חגורת הפיתוח בדירה דאווה מיושב על ידי שבטים ממוצא אורומו וסומאלי, ומשך שנים ארוכות היה אזור מריבה. בעבר, סוכם כי חלק מהשטחים שהיו במחלוקת בין הקבוצות השונות יהיו שטחי מרעה עבורן.<sup>41</sup> משהופקעו האדמות, עלתה שוב השאלה למי שייכת האדמה, שכן השייכות קבעה איזה בית אב יקבל את הפיצוי. המורכבות העמיקה כאשר חלק מהמשפחות קיבלו או דרשו לקבל אדמות חלופיות הנמצאות בחזקת קבוצה אתנית שונה.

לדברי מנהל התחנה סעיד, "דירה דאווה היא עיר שהוקמה בעקבות הרכבת ההיסטורית. האוכלוסייה כאן אהבה והוקירה את הרכבת



חנות מכולת בבעלות סינית ב-East China Industrial Zone | צילום: שרון בר-דוד

הפיתוח שמועילה לסין אינה מתאימה בהכרח לאתיופיה. במקרה הזה נעשה ניסיון ליישם מדיניות פיתוח סינית על אוכלוסייה ששונה מהותית ותרבותית מהאוכלוסייה בסין ובתנאים שונים בתכלית.<sup>50</sup> הדבר הוביל לתחושות קשות בקרב רבים מהמקומיים, שהשתכנעו כי איש אינו מתחשב בצרכיהם וברצונותיהם.

## רוב המרואיינים במחקר לא האשימו את הסינים במצב, אלא הטילו את האחריות על ממשלת אתיופיה

המטען הרגשי הזה יוצר עוינות כלפי מיזמי התשתית; עם זאת, חשוב לציין כי רוב המרואיינים לא האשימו את הסינים במצב, אלא הטילו את האחריות על הממשלה האתיופית. תחושתם של רבים היתה שאדיס אבבה התנערה מאחריותה והפקירה אותם. המדינה ייצאה שירותים שבתחום אחריותה והעבירה אותם לשיקול דעתה הבלעדית של סין. כך, למשל, היא "הפריטה" לסינים תחומים שלמים והתנערה מאחריות בכל הנוגע לתנאי ההעסקה במפעלים, תחבורה להמונים והתאמת המיזמים לצרכים המקומיים.

שאלת האחריות של סין כלפי המקומיים אינה בליבת הדיון כאן. עם זאת, ברצוני לטעון

דוגמה נוספת הוא הטיפול הממשלתי הגס בהפקעות הקרקעות מהאיכרים לצורכי הפרויקט. זו עשויה להזכיר את מדיניות "הכפר הסוציאליסטי החדש", שאפיינה את הפיתוח הסיני בעשור הראשון של שנות האלפיים, כאשר כפרים שלמים פונו לטובת בנייתם מחדש.<sup>49</sup> בסין, בה לרוב השלטון זוכה ללגיטימציה ואמון מצד האזרחים, הייתה נטייה לשתף פעולה ולהאמין בפירות העתידיים של המהלך. לעומת זאת, באתיופיה, כשהמקומיים לרוב חיים "מהיום למחר", ובהיעדר אמון בשלטון, הם אינם ממחרים לשתף פעולה ולרוב מביעים התנגדות.

הוצאת ההפקעות לפועל מבלי למצוא פתרון הולם לאובדן האדמה – כמקור הכנסה וכרשת ביטחון כלכלית – דומה לאופן בו פעלו בסין במסגרת תוכניות הפיתוח בשטחם. גם השיח שליווה את התהליך באתיופיה, אשר דיבר על הקרבת קורבן הכרחי לטובת הפיתוח, מזכיר את השיח בסין בהקשר זה. ב-2019 ראייתי מקור בכיר בממשלת אתיופיה המעורב ישירות בפרויקט קו הרכבת. כאשר שאלתי אותו על אודות אופן ההפקעה וסוגיית הפיצוי, השיב: "כמובן שהתיעצנו עם הסינים, שכן אין לנו [לממשלת אתיופיה] ניסיון בפיתוח, בטח לא ניסיון רב כמו של הסינים. אז שאלנו אותם, 'מה אתם הייתם עושים? איך אתם עשיתם את זה?', וקיבלנו הדרכה. הפיתוח הוא בעדיפות, הוא יניב שגשוג ארוך טווח לכולם". המסקנה – שעשויה להיות ברורה לרבים, אך פעמים רבות אינה מיושמת בשטח – היא שאין מדיניות פיתוח שמתאימה לכולם; כל תוכנית נדרשת לעבור התאמות לזירות שבהן היא מיושמת. מדיניות

נוספים למתחים בין הקבוצות השבטיות, ובכך משליכים על הלגיטימציה של מיזמי הפיתוח. המחקר חושף אכזבה גדולה של המקומיים הנובעת מפער בין הציפיות המוקדמות לבין התוצאה הסופית. פיתוח כלכלי באתיופיה נתפס כחובתה של המדינה ונועד להיטיב עם הכלל ולמען רווחת הכלל.<sup>47</sup> לפי תפישה זו, מיזם שמיטיב רק עם חלק קטן באוכלוסייה מוגדר כ"קפיטליזם" וחוטא לעיקרון של צדק חלוקתי. לעומת זאת, לפי התפיסה הסינית, ההירתמות לפיתוח הכלכלי היא מעשה פטריסטי של אהבת המולדת והקרבה לטובת הכלל. בקרב רבים בסין קיימת הבנה כי בטווח הרחוק ייתכן כי מיזמי הפיתוח ייטיבו עם האוכלוסייה הרחבה; מסיבה זו, הם זוכים לרוב לתמיכה עממית.

## פיתוח כלכלי באתיופיה נתפס כחובתה של המדינה ונועד להועיל לכלל. מיזם שמיטיב רק עם חלק קטן באוכלוסייה מוגדר כחוטא לעיקרון הצדק החלוקתי

השוני בתפיסה כמובן נובע מפערי תרבות אך גם מכיוון שהשלטון בסין זוכה ללגיטימציה רבה יותר מאשר באתיופיה. ומכאן גם הביטחון כי אף אם בטווח הקצר "אוכלים מרורים" (בסינית chi ku, 吃苦), בטווח הארוך המהלך כנראה ישתלם.<sup>48</sup> המקומיים, לעומת זאת, אינם מחזיקים בתפיסה זו; הם מטילים את האחריות על ממשלת אתיופיה, הנתפסת כחלשה ומתרפסת בפני סין ומאפשרת לה לנצל את האוכלוסייה המקומית.

לאתיופיה אין ולא היה מודל פיתוח קוהרנטי. הם הזמינו את הסינים במטרה ללמוד את מודל הפיתוח שלהם, הנתפס באדיס אבבה כהצלחה מסחררת. בייג'ין קיבלה למעשה כמעט יד חופשית לעשות במדינה כראות עיניה, מה שמחייב אותה למאמצים מינימליים בלבד להתערות ולהתחבר עם האוכלוסייה המקומית. כך, למשל, נוצרים מעין מרחבים אקס-טריטוריאליים שבהם הנוכחות האתיופית כמעט שאינה קיימת. במהלך עבודת השדה שקיימתי נחשפתי למקומות וסיטואציות לא מעטות, שהיה נדמה בהם כאילו סין הועתקה לתוך אתיופיה. כך, למשל, אחד מאזורי התעשייה לאורך מסילת הרכבת, East China Industrial Zone, הממוקם בין אדיס אבבה לאדאמה, נראה כאילו הוצנח לאתיופיה ישירות מסין. למעשה, מקימיו אפילו לא טרחו לשנות את שמות הרחובות מסינית לאמהרית.

ישראל פועלת רבות באפריקה בכלל ובאתיופיה בפרט, הן במישור הדיפלומטי והן במישור העסקי. משרד החוץ מעניק סיוע הומניטארי של מזון וציוד רפואי לאתיופיה, עמותות ואוניברסיטאות מקיימות השתלמויות בתחום החקלאות והמים ואנשי עסקים משקיעים ומקימים מפעלים במדינה. על מנת שפעולות אלה ייתפסו כקונסטרוקטיביות, שיתרמו לדימוי החיובי של ישראל ושישגשגו מבחינה עסקית, יש לדאוג כי גם המקומיים יחוו אותם כאלה.

המיזמים נחווים באזורים רבים כדריסת זכויות המקומיים ברגל נסה, דבר שמביא לגילויי מחאה ואף לחבלה.

## כדי שפעילות הסיוע של ישראל באפריקה תיחשב מועילה, יש לדאוג כי גם המקומיים יחוו אותה כך

שמבחינה פרקטית, הסינים היו יכולים לעשות יותר כדי להתאמץ את המיזמים לתנאים בשטח ולצרכיה של האוכלוסייה המקומית. גישה כזאת היתה יכולה לעודד שיתוף פעולה מצד המקומיים, מה שהיה תורם משמעותית לתפעול השוטף ולשגשוג המיזמים.

מה ישראל יכולה ללמוד מהמעורבות הסינית באתיופיה? מקרה מבחן זה מלמד אותנו שמיזמי סיוע ופיתוח, המתקבלים בזרועות פתוחות על ידי הממשלה המקומית, לא דווקא נחווים באופן חיובי על ידי אזרחיה. במקרה של חגורת הפיתוח,

### שרון בר-דוד

היא דוקטורנטית במחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן גוריון בנגב, חוקרת סין בהכשרתה, אשר מתמחה במחקר של השקעות סיניות באפריקה.  
(צילום: באדיבות המחברת)



## הערות

- <sup>1</sup> Taylor, Ian, *China's New Role in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2009.
- <sup>2</sup> מדינות המערב וארגונים בין לאומיים בעלי דומיננטיות מערבית, כמו קרן המטבע והבנק העולמי, נוהגות להתנות כספי סיוע, מענקים או הלוואות ברפורמות משטריות ודמוקרטיות. רבים ממנהיגי מדינות אפריקה אינם מעוניינים בכך, ולכן האופציה הסינית נתפסת בעיניהם כאטרקטיבית יותר.
- <sup>3</sup> Geda, Alemayehu, "Scoping Study on the Chinese Relation with Sub Saharan Africa: The Case of Ethiopia," *AERC Scoping Studies on China-Africa Economic Relations*, 2008.
- <sup>4</sup> "China, Ethiopia ink accord on establishing security safeguarding mechanism for major projects under BRI," *Xinhua News Agency website*, March 7, 2021. [http://www.china.org.cn/world/2021-03/07/content\\_77280556.htm](http://www.china.org.cn/world/2021-03/07/content_77280556.htm)  
"Ethiopian minister commends Chinese-built Ethiopia-Djibouti electrified railway," *Xinhua*, September 18, 2020. [http://www.xinhuanet.com/english/2020-09/18/c\\_139377014.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-09/18/c_139377014.htm)
- <sup>5</sup> Ethiopian Prime Minister Abiy Ahmed, September 2018, Beijing, from China Global Television Network official website.
- <sup>6</sup> Xinhua News Agency. "Full text of Chinese President Xi Jinping's speech at opening ceremony of 2018 FOCAC Beijing Summit," September 3, 2018. [http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/03/c\\_129946189.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/03/c_129946189.htm)
- <sup>7</sup> Gutman, G. O., "Resources Diplomacy." *The Australian Quarterly* 47: 1, 1975, pp. 36-50.
- <sup>8</sup> למחקרים המיישמים את תאוריית "דיפלומטיה המשאבים" על סין באפריקה, ראו: Taylor, Ian, "Unpacking China's resource diplomacy in Africa," *China in Africa* 35: 10, 2007, pp. 1-34; Zweig, David, "Resource Diplomacy Under Hegemony: The Roots of Sino-American Conflict in the 21st Century?" Conference on "The Rise of China and Its Implications for Asia-Pacific," Academia Sinica, Taipei, 25-26 August 2006.
- <sup>9</sup> China-Africa Research Initiative, "Data: Chinese investment in Africa", January 8, 2021. <http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa>
- <sup>10</sup> Ibid.
- <sup>11</sup> 外交部政策。埃塞俄比亚的重要性。2010  
(China's Ministry of Foreign Affairs. The Importance of Ethiopia. 2010 Policy paper).  
מתוך מאגר משרד החוץ הסיני שנקנה ע"י אוניברסיטת סנט אנדרו. נראה לאחרונה בפברואר 2021
- <sup>12</sup> Geda, "Scoping study on the Chinese relation."
- <sup>13</sup> Marsh, Jenni, "Free gift? China extends influence in Africa with \$32M grant for regional HQ," *CNN*, March 30, 2018. <https://edition.cnn.com/2018/03/27/asia/ecowas-china-headquarters-intl/index.html>
- <sup>14</sup> כמו כן, הוקם בנמל בסיס צבאי סיני – הראשון שלה מעבר לים – לצד הבסיס האמריקאי שפעל שם מתחילת שנות ה-2000.
- <sup>15</sup> Huang, Yiping, "Understanding China's Belt & Road initiative: motivation, framework and assessment," *China Economic Review* 40, 2016, pp. 314-321.
- <sup>16</sup> ראיון עם לי, דצמבר 2019.
- <sup>17</sup> "China Is Turning Ethiopia Into a Giant Fast-Fashion Factory," *Bloomberg*, March 12, 2018. <https://www.bloomberg.com/news/features/2018-03-02/china-is-turning-ethiopia-into-a-giant-fast-fashion-factory>
- <sup>18</sup> AGOA – The African Growth and Opportunity Act, חוק אמריקאי שנחקק בשנת 2000 ומקנה עדיפות והקלות מכס לסחורות המיוצרות באפריקה.

- <https://agoa.info/about-agoa.html>
- <sup>19</sup> להרחבה בנושא המודל הכלכלי הסיני, ראו Bell, Daniel A., *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton, N.J: Princeton University Press, 2015.
- <sup>20</sup> Brautigam, Deborah, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- <sup>21</sup> Bell, *The China Model*.
- <sup>22</sup> Kozicki, Michal, "The History of Railway in Ethiopia and its Role in the Economic and Social Development of this Country," *Studies of the Department of African Languages and Cultures* 49, 2015, pp. 143-170.
- <sup>23</sup> Gardner, Tom, "In Ethiopia's Bushlands, Promised Riches of a Railway Boom Turn to Dust," *The Guardian*, May 12, 2018. <https://www.theguardian.com/global-development/2018/may/12/ethiopia-railway-boom-promises-turn-to-dust>
- <sup>24</sup> Wang, Liang and Yao, "Chinese-Built Railway Helps Propel Ethiopia's Industrialization Drive," *Xinhua*, 2016. [http://www.xinhuanet.com/english/2016-10/02/c\\_135729064.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2016-10/02/c_135729064.htm) (in Chinese, accessed 20 October, 2020).
- <sup>25</sup> Gardner, "In Ethiopia's Bushlands."
- <sup>26</sup> ראיון עם לי, דצמבר 2019.
- <sup>27</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.KD.ZG?end=2019&locations=ET&start=2012&view=chart>
- <sup>28</sup> ראיון עם נציגת שירות לקוחות 1, דצמבר 2019.
- <sup>29</sup> ראיון עם עובד מטען 1, דצמבר 2019.
- <sup>30</sup> ראיון עם עובדת שירות לקוחות 1, דצמבר 2019.
- <sup>31</sup> ראיון עם נתנאל, דצמבר 2019.
- <sup>32</sup> ראיון עם מורה, דצמבר 2019.
- <sup>33</sup> ראיון עם רואה חשבון, דצמבר 2019.
- <sup>34</sup> ראיון עם אספה טקלה, דצמבר 2019.
- <sup>35</sup> Law Ethiopia. 150803 Land Law. <https://www.lawethiopia.com/index.php/search?searchword=land&searchphrase=all>
- <sup>36</sup> ביר שווה כ-115 ש"ח. השכר הממוצע באתיופיה עומד על 8,900 ביר, או 685 ש"ח 1,500 <https://www.paylab.com/et/salaryinfo>
- מתוך ראיון עם מאזה, דצמבר 2019.
- <sup>37</sup> ראיון עם טיגיסטו, דצמבר 2019.
- <sup>38</sup> ראיון עם באמלק, דצמבר 2019.
- <sup>39</sup> ראיון עם סעיד, דצמבר 2019.
- <sup>40</sup> ראיון עם אחמד, דצמבר 2019.
- <sup>41</sup> ראיון עם עלי, דצמבר 2019.
- <sup>42</sup> ראיון עם סעיד, דצמבר 2019.
- <sup>43</sup> Gardner, "In Ethiopia's Bushlands."
- <sup>44</sup> Ibid.
- <sup>45</sup> Scott, James C., *Weapons of the Weak*, New Haven: Yale University Press, 2008.
- <sup>46</sup> Xinhua, "China, Ethiopia ink accord."
- <sup>47</sup> Amaeshi, Kenneth, and Uwafiokun Idemudia, "Africapitalism: A management idea for business in Africa?" *Entrepreneurship in Africa*, 2017, pp. 50-70.
- <sup>48</sup> Driessen, Miriam, *Tales of Hope, Tastes of Bitterness: Chinese Road Builders in Ethiopia*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2019.
- <sup>49</sup> Looney, Kristen E., "China's Campaign to Build a New Socialist Countryside: Village Modernization, Peasant Councils, and the Ganzhou Model of Rural Development," *The China Quarterly*, 2015, pp. 909-932.
- <sup>50</sup> סטיב גיונסון, "בזכות המודל הסיני אתיופיה היא כוכבת הצמיחה של העשור", כלכליסט, 23 בדצמבר 2019 <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3776341,00.html>
- <sup>51</sup> "אתר לשכת המסחר, "אתיופיה: הענק העולה של אפריקה" <https://www.chamber.org.il/foreigntrade/1094/1100/72161/>

## צילומים

- <sup>i</sup> Skilla1st, "File: The map of Addis Ababa-Djibouti Railway," *Wikimedia*, CC BY-SA 4.0. [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/70/Map\\_of\\_Addis\\_Ababa-Djibouti\\_Railway.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/70/Map_of_Addis_Ababa-Djibouti_Railway.png)

# האם המערב צריך לדאוג מהשותפות הסינו-אפריקאית בעידן המידע?

במסגרת שאיפתה לעליונות גלובלית בתחום הבינה המלאכותית מייצאת סין לא רק טכנולוגיות מתקדמות לפיקוח המוני, אלא גם את המודל שלה למשילות דיגיטלית. התרחבות השותפות הסינו-אפריקאית בתחום בשנים האחרונות מעלה שאלות לגבי השפעת הטכנולוגיה על דפוסי משילות גלובליים ועל התעצמותה של סין | [יעל רם](#)



Photo: Shutterstock

זו ולקדם בצורה נמרצת יותר את החלופה שהוא מציע למדינות היבשת.

## ארה"ב מובילה, סין מתקרבת

אף שרחב הפיתוחים בתחום הבינה המלאכותית החלו במגזר הפרטי, ממשלות רבות זיהו עד מהרה את הפוטנציאל הגלום בטכנולוגיה עוצמתית זו ורתמו אותה למטרות כלכליות, צבאיות, פוליטיות ואזרחיות.<sup>3</sup> המהפכה הדיגיטלית ועידן המידע שבו אנו מצויים הביאו לשינוי תפיסת מושג העוצמה מצד שחקנים בזירה הבינלאומית, והגדילו את החשיבות של שימוש בטכנולוגיית מידע, השגת גישה למידע והפקת ידע ממנו.

כבר היום, התפיסה הרווחת היא כי מדינה שתוביל בתחום זה תזכה ביתרון על פני מתחריה, ולפי נשיא רוסיה ולדימיר פוטין "[...] מי שיהפוך למוביל בתחום זה יהיה לשליט העולם".<sup>4</sup> מנקודת מבט זו, התחרות בין המעצמות בתחום הבינה המלאכותית אינה רק על דומיננטיות טכנולוגית או כלכלית, אלא טומנת בחובה השלכות רחבות יותר לסדר העולמי כולו. למעשה, יש מי שכבר הכריזו כי

שלה למשילות בעידן המידע, בין היתר בשל שווקיה הצומחים, היותה כר פורה להשקעות זרות והימצאות משאבי טבע רבים.

בד בבד, אפריקה רואה בסין תורמת עוצמתית ונדיבה המסוגלת לענות על צרכי הפיתוח הגוברים שלה: היא מעניקה הלוואות נדיבות בתנאים נוחים, כביכול ללא התניות פוליטיות והתערבות בעניינים הפנימיים, ומשקיעה באופן מסיבי בפיתוח תשתיות ברחבי היבשת באופן זול ומהיר. באופן זה נסללה הדרך להרחבת השותפות הסינו-אפריקאית בשני העשורים האחרונים.<sup>2</sup>

מערכת היחסים הזאת משווקת לרוב כלפי חוץ וכלפי פנים כשותפות של רווח הדדי. עם זאת, מאמר זה טוען כי הטכנולוגיה שסין מוכרת ליבשת משמשת אותה כאמצעי ליצירת אזורי השפעה שיחזקו אותה בטווח הארוך מבחינה כלכלית, פוליטית ואסטרטגית. מסיבה זו, אם ברצונו לשמר את מעמדו וקרנו של המודל הדמוקרטי-ליברלי בקרב מדינות אפריקה וברחבי הדרום הגלובלי בכלל, על המערב להיאבק במגמה

בשני העשורים האחרונים התרגלו מיליוני אזרחים סינים לחיים תחת מעקב קבוע של טכנולוגיות מתקדמות, חלקן מבוססות בינה מלאכותית, המתעדות כל צעד ופעולה יומיומיים שהם עושים. מערכות המעקב מעבירות את המידע לידי המשטר הקומוניסטי, שמשמש בו באופן רשמי לקידום צמיחה כלכלית והתפתחותית, אך גם לאכיפה חברתית ולדיכוי פוליטי. החדשות המדאיות הן שהמציאות הדיסטופית הזאת אינה תחומה עוד בגבולות הרפובליקה הסינית, אלא חודרת לחייהם של יותר ויותר אנשים ברחבי העולם אשר כפופים למשטרים אוטוריטריים, המשתמשים בטכנולוגיה לביצור שלטונם.

מאמר זה מבקש לנתח את השותפות הסינו-אפריקאית בעידן הבינה המלאכותית ולבחון כיצד סין מייצאת למדינות אפריקה לא רק טכנולוגיות מעקב מתקדמות, אלא גם את המודל שלה למה שכבר זכה במערב לכינוי "אוטוריטיזם דיגיטלי".<sup>1</sup> בעיני סין, אפריקה מהווה אזור אסטרטגי ואידיאלי להשגת השפעה בינלאומית ולהפצת הסטנדרטים

המערב, בעיקר על רקע פערים ואי הסכמות בנוגע לאותם סטנדרטים.<sup>15</sup>

דוגמה מובהקת לכך היא המודל של סין לריבונות במרחב הסייבר. מדובר בניסיון שיטתי מצד בייג'ין להגדיר מחדש את החוקים המגדירים את הפעילות הדיגיטלית, עם דגש מרכזי על זכותן של מדינות לריבונות עליה. זכות זו כוללת לשיטתה פיקוח ושליטה על פעילות כלכלית, פוליטית, תרבותית וטכנולוגית ללא התערבות חיצונית.<sup>16</sup> שאיפה זו מהווה חלק אינטגרלי מדיפולומטיית הסייבר של סין, שנועדה להשפיע על אסדרת המרחב הדיגיטלי ברמה הגלובלית באמצעות "ייצוא" נורמות ובניית קואליציות עם מדינות לא מערביות, ששואפות גם הן לקדם מודל משילות המעודד פיקוח ממשלתי.<sup>17</sup>

אם כן, ממסמכי המדיניות של סין עולה כי הובלת תחום הטכנולוגיה והבינה המלאכותית, לצד מעורבות בינלאומית גוברת, אינם משרתים מטרה כלכלית גרידא, אלא מהווים כלי אסטרטגי לקידום מדיניות חוץ דרך ייצוא נורמות, ערכים וסטנדרטים למשילות דיגיטלית. מדינות אפריקאיות בעלות משטרים לא דמוקרטיים או דמוקרטיים-למחצה זקוקות לחדשנות טכנולוגית ונתפסות בעיני בייג'ין כיעד אידיאלי לקידום שאיפותיה אלה.

## השותפות הסינו-אפריקאית

לפי מדד הדמוקרטיה של ה"אקונומיסט" לשנת 2020, אפריקה נחשבת ליבשת עם מדדי הדמוקרטיה הנמוכים ביותר בעולם. רוב המדינות האפריקאיות מאופיינות בשלטון אוטוריטרי ומתבלטות בתחתית הרשימה. המרחב שמדרום לסהרה הוא האזור שחוה את הפגיעה המשמעותית ביותר ברמת הדמוקרטיה ב-2020 וזכה לניקוד הנמוך ביותר מאז 2006, ולאחריו אזור צפון אפריקה.<sup>18</sup>

בד בבד, אפריקה נחשבת לאחד משווקי הצרכנות שגדלים בקצב המהיר בעולם, ובשנים האחרונות ממוצע הגידול בתוצר הלאומי הגולמי השנתי ביבשת חצה את זה העולמי.<sup>19</sup> היא נמצאת בעיצומה של צמיחה דמוגרפית שרובה צעירה ועירונית, כך שעד 2055 האוכלוסייה הצעירה ביבשת צפויה להכפיל עצמה. ב-2100 אפריקה צפויה להיות בית לשלוש הערים המאוכלסות ביותר בעולם.<sup>20</sup>

הגידול באוכלוסייה הצעירה, שפתוחה יותר לטכנולוגיות חדשות, לצד הפיתוח הכלכלי, תהליכי עיור והשימוש הגובר של האזרחים במכשירים ניידים ושירותי אינטרנט, ממשיכים להגדיל את הדרישה לתשתיות אינטרנט ותקשורת יציבות. עם זאת, אפריקה

מערביים.<sup>9</sup> המונח מתאר שימוש באינטרנט ובטכנולוגיות דיגיטליות מצד מנהיגים בעלי נטייה אוטוריטרית כדי להגביר את הפיקוח החברתי והפוליטי ו/או להחליש את זכויות האזרח במדינה,<sup>10</sup> ומזוהה במיוחד עם המודל הסיני לפיקוח המוני.<sup>11</sup>

הגם שמדינות דמוקרטיות מפתחות ומייצאות אף הן טכנולוגיות מעקב לממשלות זרות, התבססותה של סין בתחום זה מהווה מקור לדאגה. דמוקרטיה רבות, וארה"ב בראשן, מודאגות כמובן מכך שהייצוא הסיני מתחרה עמן כלכלית. עם זאת, חשש עמוק יותר הוא שמידע אישי אשר נאסף על ידי חברות הטכנולוגיה הסיניות יגיע גם לידי הממשל בבייג'ין – ויאפשר לו להקים תשתית טכנולוגית, שהמידע בה יהיה נתון לשליטתו. אך במובן הרחב, הדאגה העמוקה יותר היא מכך שמדובר גם במאבק על הנחלת סטנדרטים טכנולוגיים ועל שיטת המשילות הדיגיטלית: האם המרחב המקוון יתנהל במערכת כללים בעלת אוריינטציה מערבית-ליברלית או סינית-סמכותנית. ייצוא הטכנולוגיות הללו מאפשר לסין לקדם אלטרנטיבה למודל הדמוקרטי-ליברלי – כזו שתומכת בהגבלת חופש האינטרנט, צנזורה, ניטור פעילות ברשתות החברתיות והגבלת חופש הביטוי. דאגה זו מתחזקת לאור העובדה שברשימת הלקוחות אליהן סין מייצאת טכנולוגיות אלו ניתן למצוא מדינות שעל פי מדד ה"אקונומיסט" מוגדרות לא דמוקרטיות או דמוקרטיות למחצה, בעלות רקורד של הפרת זכויות אדם ומוניטין של אי-שמירה על שלטון החוק.<sup>12</sup>

## מעצמת טכנולוגיות המעקב

ב-2017 פרסמה סין מסמך אסטרטגי ראשון בתחום הבינה המלאכותית, המשמש מפת דרכים למיצובה כמרכז חדשנות גלובלי בתחום זה עד 2030.<sup>13</sup> המסמך נכתב ברוח אסטרטגיית הסייבר שלה, שמדגישה כי חיזוק מעמדה הבינלאומי הוא יעד מרכזי לשם קידום הערכים הסיניים ולהפיכת מודל המשילות האינטרנטית שלה לקונצנזוס בינלאומי.<sup>14</sup> בנוסף, בסוף 2020 הכריזה בייג'ין על תוכנית בשם "China Standards 2035", שמטרתה לאפשר לסין להשפיע על קביעת סטנדרטים לפיתוח ושימוש בטכנולוגיות, תחום שעד כה נשלט בעיקר על ידי המערב.

סין שואפת לקבוע סטנדרטים עבור טכנולוגיות מתקדמות שצפויות לעצב את המהפכה התעשייתית הבאה, כמו ה"אינטרנט של הדברים" (IoT), רשתות קוונטיות, בלוקצ'יין (blockchain) ובינה מלאכותית. דא עקא, שאיפותיה אלו יוצרות חיכוכים עם

אנו נמצאים בעיצומו של מירוץ חימוש בבינה מלאכותית, שבראשו מתחרות סין וארה"ב.<sup>5</sup> הכרזות אלו באות על רקע המתיחות הגוברת בין השתיים בעשורים האחרונים והניסיון של כל אחת לבסס לעצמה אזורי השפעה.<sup>6</sup>

## טכנולוגיות מעקב יכולות לשמש להגברת תחושת הביטחון, לשיפור השירות לציבור ולמאבק בקורונה – אך גם להטלת צנזורה, לפיקוח על האזרחים ולפגיעה בפרטיותם

ארה"ב אמנם נחשבת כיום למדינה המובילה בפיתוח טכנולוגיית בינה מלאכותית, אולם עד 2030 עשויה סין לעקוף אותה ולשלוט בתעשייה העולמית, והיא כבר ביססה עצמה כאוטוריטה בתחומים מסוימים.<sup>7</sup> סין מובילה היום את שוק טכנולוגיות הניטור והמעקב ונחשבת לייצאנית הראשית של טכנולוגיות אלו ברחבי העולם. לשם המחשה, ענקית התקשורת הסינית Huawei לבדה מספקת אמצעי בינה מלאכותית לצרכי מעקב ל-50 מדינות לפחות ברחבי העולם, בפער ניכר לעומת חברות בינלאומיות אחרות.<sup>8</sup> מאחר שבינה מלאכותית נחשבת לטכנולוגיה מאפשרת (enabling technology) – כזו שלא עוצבת למטרה אחת מוגדרת, אלא גנרית ומאפשרת שימוש למגוון יישומים – אופי השימוש בה נתון במידה רבה לבחירת המשתמש. בהתאם לכך, לטכנולוגיות מעקב יש היבטים חיוביים, כמו הגברת תחושת הביטחון של האזרחים, שיפור השירות לציבור, קידום הליכי שקיפות בין הממשלה לאזרחים ומאבק בהתפשטות נגיף הקורונה. מצד שני, הן גם מאפשרות ומגבירות פרקטיקות שליליות אם ממשלות בוחרות להשתמש בהן להטלת צנזורה, לפיקוח על האזרחים ולפגיעה בפרטיותם. תכונה זו מקשה על יצירת מסגרת נורמטיבית לגבי תפיסת השימוש בטכנולוגיה, ומעוררת מתח ומחלוקת בין גישות שונות למשילות – בין כאלו שמקדמות שימוש פתוח ודמוקרטי יותר בטכנולוגיה, לבין כאלו שנוטות להשתמש בה לטובת ניטור ופיקוח הדוק על חופש הביטוי ופעילות פוליטית.

השימוש בטכנולוגיות מתקדמות לצרכי ניטור ופיקוח מעין אלו הביא לטביעת המושג "אוטוריטיזם דיגיטלי" (digital authoritarianism), בעיקר על ידי גורמים

עדיין נחשבת לאחד האזורים בעלי השימוש הנמוך ביותר באינטרנט בעולם ומאופיינת בפערים סוציו-אקונומיים גדולים.<sup>21</sup>

## טכנולוגיית בינה מלאכותית יכולה לסייע לשליטים אפריקאים לשפר את השירות הניתן לציבור, אך במקביל גם להבטיח את שליטתם באמצעות ניטור, מעקב וניתוח התנהגות

שינויים אלה מציבים בפני שליטים אוטוריטריים באפריקה שני אתגרים משמעותיים. הראשון הוא הצורך לעמוד בדרישות הגוברות מצד האוכלוסייה להפחתת העוני, שיפור התשתיות ושירותי הבריאות, חיזוק תחושת הביטחון ועוד. השני קשור בביצוע שלטונם לאור התפשטות האינטרנט והרשתות החברתיות, תופעה שהם תופסים כמאיימת.

טכנולוגיית בינה מלאכותית יכולה לסייע להם להתמודד מול שני אתגרים אלו בו-זמנית: מצד אחד – לשפר את השירות הניתן לציבור, ומצד שני – להבטיח את שליטתם בחברה האזרחית באמצעות ניטור, מעקב וניתוח התנהגות. למעשה, במקום לראות בה גורם שמאיים על שלטונם, מנהיגים רבים באפריקה החלו לראות בטכנולוגיה החדשה כלי שהם יכולים לרתום לטובתם, בדומה למודל הסיני לפיתוח כלכלי ולפיקוח המוני.<sup>22</sup>

אחת הדרכים בהן העמיקה סין את יחסיה עם היבשת היא באמצעות "יוזמת החגורה והדרך" (Belt and Road Initiative). תוכנית הדגל הסינית הושקה בשנת 2013 כשבמרכזה חזון לחבר את סין עם אסיה, אירופה ואפריקה בהיבטי הסחר, לעודד מדינות להיפתח לשווקים הסיניים ולהתאים את מדיניות הפיתוח הכלכלית שלהן לזו שלה.<sup>23</sup> במסמך האסטרטגיה להובלת תחום הבינה המלאכותית נכתב כי כדי להפוך למנהיגה גלובלית, על סין לרתום את ה-BRI לקידום שיתופי פעולה טכנולוגיים בנושאי בינה מלאכותית ולהאיץ הטמעה של יישומים חכמים במדינות שלוקחות חלק ביוזמה.<sup>24</sup> ההיבט הטכנולוגי אכן מהווה מרכיב מרכזי ב-BRI וב-2015 הוא זכה לחיזוק משמעותי עם השקת תוכנית הענק "דרך המשי הדיגיטלית של המאה ה-21" (Digital Silk Road). במסגרת התוכנית,

מניחה סין את אבני היסוד הדיגיטליות של המדינות החברות ביוזמה, לעיתים באופן בלעדי, באמצעות הקמת תשתיות תקשורת מתקדמות בשטחן, לצד פיתוח תשתיות פיזיות כמו הקמת ערים חכמות, פיתוח יכולות בינה מלאכותית והספקת כוח מחשוב וטכנולוגיות מעקב מתקדמות. ב-2015, לאחר ההכרזה על התוכנית, עלה המימון הסיני לתשתיות טכנולוגיות מידע ותקשורת באפריקה על המימון של כל הממשלות האפריקאיות ומדינות ה-G7 גם יחד.<sup>25</sup> בנוסף, ענקיות התקשורת הסיניות דוגמת ZTE ו-Hikvision, CloudWalk, Huawei נמנות על החברות המובילות בעולם לפיתוח וייצוא טכנולוגיות בינה מלאכותית לצרכי מעקב, והן לוקחות חלק מרכזי בהפיכתה של סין למעצמה בתחום זה. בתמורה לגילויי תמיכה ביוזמות ובפרויקטים שמשיק המשטר, ובחלק מהמקרים גם בתמורה לשיתוף מידע על אודות פעילות עסקית ונתוני משתמשים, המפלגה הקומוניסטית מעניקה להן הלוואות וסובסידיות נדיבות. "העיסקה" הזאת בין המשטר לבין כמה מהחברות הסיניות הגדולות בתחום מאפשרת להן לספק למדינות אפריקה טכנולוגיות מתקדמות בזול, מה שמקשה על כניסתן של מתחרות מערביות ומאפשר לחברות הסיניות לשלוט על נתחים נרחבים בשוק הטכנולוגיה ביבשת.<sup>26</sup>

### טיב השותפות

סין מזהה באפריקה לא רק שוק חדש לשיווק טכנולוגיות המעקב שלה, אלא כר פורה לשכלולן ולפיתוחן, כשמניע מרכזי הוא גיוון אתני. על מנת ליצור מודלים מדויקים ליישומי בינה מלאכותית יש צורך במאגרי מידע גדולים ומגוונים כדי "לאמן" את האלגוריתם להתמודד עם מידע חדש וסיטואציות שונות. מאגרי המידע העצומים שסין אספה על 1.4 מיליארד אזרחיה לאורך זמן מספקים לה יתרון אדיר, המאפשרים לה לפתח אלגוריתמים מדויקים יותר לזיהוי ביומטרי ולניתוח נתוני עתק על אודות פעילות משתמשים ברשת.

עם זאת, המערכות הסיניות "התאמנו" עד כה בעיקר על אזרחים סינים, והן פחות מותאמות לאנשים בעלי מבנה וגווי פנים שונים. ייצוא בתנאים נוחים של מערכות זיהוי פנים למדינות אפריקה המגוונות מבחינה דמוגרפית, בתמורה לשימוש במידע שנאסף, מאפשר לסין לחזק את יכולותיה בתחום בצורה משמעותית. כך, בזמן שחברות מערביות העוסקות בזיהוי פנים נתקלות בקשיים הקשורים בהבדלים

גזעיים, השליטה הסינית מתרחבת והחברות הסיניות משיגות נתח שוק גדול יותר באזורים נוספים בעולם.<sup>27</sup> למעשה, עד 2023 צפויות חברות סיניות לשלוט ב-44% מהשוק העולמי למכשירי זיהוי פנים.<sup>28</sup>

מהצד השני, ממשלות אפריקה זוכות להשתמש בטכנולוגיה חדישה ומתקדמת שכנראה לא יכלו להשיג לולא הסיוע של סין. זו האחרונה מסייעת להן לשפר ולייעל את הפעילות הבירוקרטית, אך גם לבצר את שלטוןן ולפקח על הפעילות האזרחית במדינה בכסות של שמירה על ביטחון הציבור. יחסי סין-זימבבואה ממחישים היטב את טיב השותפות הסינו-אפריקאית. סין היא המשקיעה הזרה הגדולה ביותר בזימבבואה, שנתונה תחת סנקציות מצד ארה"ב, האיחוד האירופי ומדינות מערביות נוספות עקב הפרת זכויות אדם.<sup>29</sup> בתמיכת בייג'ין, חתמה CloudWalk ב-2018 על הסכם שותפות אסטרטגית עם ממשלת זימבבואה, במסגרתו תקים החברה עבור המדינה מערכת זיהוי פנים מתקדמת ומאגר זיהוי פנים לאומי. הממשלה, מצדה, התחייבה להעביר לחברה את נתוני זיהוי הפנים של מיליוני אזרחיה כפי שנתפסו במצלמות לטובת שיפור ביצועי המערכת.<sup>30</sup> בנוסף, חברת Hikvision, שנתמכת גם כן על ידי הממשל הסיני, מספקת מערכות שליטה וניטור ומצלמות מעקב עבור משטרת זימבבואה ואף תרמה מערכות זיהוי פנים לרישות אזורים ציבוריים במדינה.<sup>31</sup>

## מחקר מ-2017 מצא קשר בין השימוש בטכנולוגיות מעקב סיניות לבין עלייה בשימוש בפרקטיקות של צנזור האינטרנט והרשתות במערב אפריקה

אך מתברר כי החברות הסיניות לא מסתפקות רק בייצוא ומימון טכנולוגיות המעקב, אלא לוקחות חלק פעיל בסיוע למשטרים המקומיים באפריקה לבצר את שלטונם. תחקיר של "וול סטריט ג'ורנל" מ-2019 חשף כי שנה קודם רכשה ממשלת אוגנדה מערכת זיהוי פנים מחברת Huawei במכרז סודי ששתי חברות סיניות סייעו לממן. אולם Huawei, ספקית התקשורת הראשית של אוגנדה, לא סיפקה רק ציוד אלא גם סייעה לממשלה לרגל אחר מתחרים פוליטיים,



בניין האיחוד האפריקאי באדיס אבבה, ב-2017. סין מכחישה את הדיווחים לפיהם תשתית הטלקומוניקציה שהניחה בבניין שימשה לריגול אחר הנעשה באיחוד.<sup>32</sup> Photo: USAFRICOM, Flickr.com, CC BY 2.0

הסיניות ומשתמש בהם למעקב אחר נורמי ממשל ואזרחים זרים, הן בסין והן מחוצה לה. בדצמבר 2020, למשל, פרסמה המחלקה לביטחון המולדת של ארה"ב אזהרה בנוגע לשימוש שהממשל הסיני עלול לעשות בשירותי מידע הנאספים על ידי חברות סיניות.<sup>40</sup> המחלקה כינתה זאת "גניבת מידע בחסות הממשלה הסינית", המתאפשרת בין השאר מתוקף חוקים שנחקקו ב-2014, 2017 ו-2020. חוקים אלו מחייבים חברות ואזרחים סיניים להעניק לרשויות המדינה גישה למידע שברשותם, כולל מידע רגיש על משתמשים בסין וברחבי העולם, "לצורכי ביטחון לאומי".<sup>41</sup>

בהקשר האפריקאי, בעוד שבעבר סין הואשמה כי היא חודרת ליבשת כדי לזכות משאבי טבע נחשקים,<sup>42</sup> הרי שבשנים האחרונות נוסף לכך החשש מפני כריית נתונים מקומיים.<sup>43</sup> דוגמה בולטת לניצול של החברות הסיניות את גישתן לתשתיות התקשורת והשוק הטכנולוגי באפריקה לטובת חילוץ מידע רגיש היא בניית משרדי האיחוד האפריקאי באתיופיה. ב-2012 מימנה בייג'ין את הקמת מבנה האיחוד בסכום של 200 מיליון דולר, וסיפקה באופן בלעדי את התשתיות הטכנולוגיות שלו, כולל התקנת רשת המחשוב, באמצעות החברות Huawei ו-ZTE.

רק ב-2017 התחוויר למחלקת הביטחון של האיחוד שבמשך חמש שנים שלחה מערכת המחשב של הארגון מדי ערב כמות עצומה של מידע פנימי לשרתים בבייג'ין.<sup>44</sup> סין הכחישה כל קשר למקרה, אך המערב נפנף בו כהוכחה

דומה בעתיד. דבריו נאמרו בפורום שערכו שתי המדינות ב-2017 בנושא אתגרי התקשורת העכשוויים, שמומן על ידי מנהלת הסייבר של סין, הגוף האחראי על הצנזורה במדינה.<sup>39</sup>

## הגישה לתשתיות מקומיות

מאמצי ההתבססות של סין בשווקים הטכנולוגיים באפריקה מאפשרים לה – ולא למערב – להגדיר במידה רבה את אופן ההתנהלות במרחב הסייבר והשימוש בטכנולוגיות מתקדמות ביבשת. מאמצים אלה משפיעים בתורם על פרקטיקות משילות מקומיות, שמעודדות במקרים מסוימים את רתימת הטכנולוגיה עבור שימושים לא דמוקרטיים. כך, ככל שסין מתחזקת בזירה הכלכלית והטכנולוגית, היא מעצימה את יכולתה להשפיע על נורמות וסטנדרטים גלובליים המשרתים אותה – מה שמחזק בחזרה את מעמדה הבינלאומי.

אפשר להתווכח על ההשלכות של השותפות בין סין לבין משטרים באפריקה על רקע השימוש המקומי באותן טכנולוגיות מעקב והפגיעה בזכויות אדם ותהליכי דמוקרטיזציה ביבשת. אך אם עד כה התמונה היא כזו של שותפות הדדית המשרתת את האינטרסים של שני הצדדים, ייתכן שבטווח הארוך השותפות הזו תחזק דווקא את סין על חשבון מדינות היבשת.

אחד מסלעי המחלוקת העיקריים בשנים האחרונות בין סין למערב, וארה"ב בפרט, הוא ההאשמות מצד וושינגטון כי הממשל בבייג'ין מעניק לעצמו גישה למאגרי המידע העצומים של חברות הטלקומוניקציה

להוציא מידע על אודותיהם וליירט את התקשורת האישית שלהם.<sup>32</sup> בנוסף, ב-2017 חתמה אוגנדה על הסכם עם הממשלה הסינית כדי שהאחרונה תסייע להילחם במה שכונה "שימוש לרעה באינטרנט וברשתות החברתיות" – לפי בכירים באוגנדה, לאור ניסיונה הרב של סין בתחום.<sup>33</sup> הדיכוי הפוליטי הגובר באוגנדה אינו חדש וזכה לגינוי בינלאומי, לאחר שבבחירות שנערכו בינואר 2021 חסמה הממשלה במשך כחודש את הגישה לאינטרנט ולכל הרשתות החברתיות, במטרה לדכא שיח פוליטי נגדה.<sup>34</sup>

אוגנדה אינה לבד במגמה זו. מחקר שערך ארגון Freedom House ב-2017 מצא כי קיים קשר בין השימוש בטכנולוגיות מעקב סיניות לבין עלייה בשימוש בפרקטיקות של צנזורה האינטרנט והרשתות החברתיות בקרב מדינות מערב אפריקה, במה שנראה לעיתים כניסיון לחקות את פרקטיקות הפיקוח של סין, ובחלק מהמקרים אף בסיועה הישיר.<sup>35</sup> מגמה זו נמשכה גם ב-2019 והציבה את אפריקה כיבשת השנייה אחרי אסיה במספר ניתוקי האינטרנט למטרות דיכוי פוליטי.<sup>36</sup>

בנוסף, מדד אברהמים לאיכות השלטון באפריקה (Ibrahim Index of African Governance) לשנת 2020, מצא כי בעוד שבעשור הקודם חל שיפור בפיתוח האנושי והכלכלי ביבשת, רמת הדמוקרטיה הייתה בנסיגה. זו מתבטאת בחוסר שקיפות גובר ופגיעה בזכויות אזרח, ומלווה בדפוס חדש של מנהיגי היבשת, המבקשים להחליש את החברה האזרחית וקולות אופוזיציוניים על ידי צנזורה תכנים וניתוק המדינה מרשתות חברתיות – ולעיתים מהאינטרנט בכלל.<sup>37</sup> באתיופיה, למשל, חל גידול ניכר במקרי הצנזורה באינטרנט והפגיעה בחופש הביטוי ברשת לאחר עסקאות שנחתמו ב-2013 בין ספקית התקשורת הממשלתית של אתיופיה לבין ZTE ו-Huawei. העסקאות כללו פריסת תשתיות תקשורת מתקדמות בכל רחבי המדינה, אך במקביל גם אספקת יכולות ניטור, מעקב גאוגרפי, יירוט תקשורת וגישה מלאה למידע על אודות משתמשים. לא ברור כמה אדיס אבבה משתמשת בכלים אלו, אך לא אחת היא הציגה תקשורת אישית של עיתונאים ויריבים פוליטיים כצידוק למעצרים.<sup>38</sup>

לאור כל אלו, אמירתו של סגן שר התקשורת של טנזניה אינה מפתיעה. האחרון שיבח את סין על שפעלה להחרים פלטפורמות חברתיות פופולריות והחליפה אותן בפלטפורמות מקומיות "בטוחות", והוסיף כי טנזניה שואפת ליישם מדיניות

גרמניה וישראל מייצאות טכנולוגיות מעקב למדינות בעלות מדדי דמוקרטיה נמוכים, ועל כך הן אינן חפות מביקורת. פרסומים רבים כבר הדגישו כיצד טכנולוגיות מסוג זה מאפשרות למשטרים לא דמוקרטיים, בין השאר באפריקה, לעקוב אחר עיתונאים ופעילי זכויות אדם ולעצור אותם.<sup>54</sup> למותר גם לציין את שתי החברות שכורות מידע יותר מכל האחרות בעולם – פייסבוק וגוגל, שהוקמו וצמחו במערב וכיום חולשות כמעט על כל פני הגלובוס.

אם ברצונו לקדם באופן כן ואמיתי ערכים דמוקרטיים וליברליים באפריקה, על המערב לפעול מול מדינות היבשת בשני מישורים. הראשון קשור ביצירת נורמות והשפעה באמצעות הגברת המודעות לחשיבות ההגנה על הפרטיות, חיזוק החברה האזרחית, תמיכה בארגוני זכויות אדם ופעילות חינוכית-הסברתית. אלה, לצד קידום מסגרת נורמטיבית וחקיקה בינלאומית בתחום, יוכלו לשמש כקווים מנחים לשימוש ראוי בטכנולוגיה שנמצאת בידי הממשלות המקומיות ולחזק את כוחם של האזרחים. זאת, על אף הקושי שבכינון מסגרות בינלאומיות לשיתוף פעולה ולרגולציה, במיוחד בכל הקשור לטכנולוגיות דו-שימושיות.

המישור השני קשור ברקימת קשרים טובים יותר עם היבשת. המערב נמצא בעמדת נחיתות לאור ההיסטוריה הקולוניאליסטית הארוכה והמדממת שלו באפריקה, בעוד סין מגיעה ליבשת ללא מטען שלילי דומה. יתר על כן, הצעות הסיוע מצד מדינות מערביות מלוות לעתים קרובות בתביעות לרפורמות פנימיות במערכת הפוליטית והכלכלית, בעוד סין מדגישה כי אינה מציבה דרישות כאלה.

כדי לשפר את מעמדו, על המערב לעשות יותר מלהסתפק בהגברת התחרות הכלכלית והצעת חלופות טכנולוגיות למוצרים ולשירותים של סין. עליו לספק למדינות היבשת הכשרה וכלים שיאפשרו להן לפתח יכולות עצמאיות בתחומים הללו על מנת להקטין את תלותן בגורמים זרים, אך מבלי ליצור יחסים פטרנליסטיים. באופן הזה, המערב עשוי לרכוש את האמון של מנהיגי אפריקה ואזרחיה ולפתוח פתח לשותפות שוויונית אמיתית.

טכנולוגיות ניטור ומעקב מתקדמות מציפות פערים בין ערכים, תפיסות ושיטות ממשל שונות, ובמיוחד את המתח בין מודל משילות אוטוריטרי לדמוקרטי-ליברלי. בעוד המפלגה הקומוניסטית הסינית מקדמת שלטון אוטוקרטי וסגור, על המערב – וישראל בתוכו – לפעול לטובת קידום מודל משילות דינמי ללא דמוקרטי-ליברלי, שיתחרה במודל הסיני ללא ניצול או פגיעה בפרטיות ובזכויות הפרט.

הפועלות בשטחו. ב-2020, למשל, יזמה ארה"ב את תוכנית "רשת נקיה" שנועדה לקדם, יחד עם מדינות דמוקרטיות נוספות, סטנדרטים של אמון והגנה על זכויות משתמשים ברשת מול איומים מצד שחקנים לא דמוקרטיים, ובראשם המפלגה הקומוניסטית הסינית.<sup>50</sup> במסגרת התוכנית פסלו מדינות כמו בריטניה, אוסטרליה, שבדיה וצרפת את Huawei מהשתתפות במכרזים להנחת תשתיות לרשתות 5G בשטחן, בטענה שהחברה מרגלת באמצעותן.<sup>51</sup> בהמשך לקו הזה, בינואר 2021 החרימם ממשל טראמפ מספר אפליקציות של חברות סיניות, בטענה שהן אוספות דרכן מידע שעשוי להוות איום על הביטחון הלאומי.<sup>52</sup>

## חובת ההוכחה היא על המערב

מנכ"ל גוגל לשעבר, אריק שמידט, הזהיר ב-2020 כי הפוטנציאל של סין להיות מנהיגה גלובלית בתחום הבינה המלאכותית עלול להוביל ל"אוטוריטריות של היי-טק" ברחבי העולם. לדבריו, על החברות במדינות הדמוקרטיות-ליברליות להוכיח שהן עמידות בפני שינויים טכנולוגיים שמאיימים עליהן.<sup>53</sup>

## גם דמוקרטיות מערביות כמו ארה"ב, גרמניה ויפן מוכרות טכנולוגיות מעקב למדינות בעלות מדדי דמוקרטיה נמוכים

השימוש שסין בוחרת לעשות בטכנולוגיות ניטור ומעקב מתקדמות והיחסים הבעייתיים בין המשטר הקומוניסטי לבין חברות התקשורת הסיניות מהווים מקור לדאגה במערב זה זמן מה. החשש המתגבר בקרבן כעת הוא מפני האפשרות שמדינות נוספות, במיוחד בדרום הגלובלי, יאמצו פרקטיקות דומות לאלה של בייג'ין – ויציבו את המודל הסיני להתנהלות דיגטלית כיריב שקול לזה המערבי. אך למרות החדירה הסינית לשווקים המפתחים באפריקה, או דווקא בגללה, על מדינות שפועלות בשם ערכים דמוקרטיים וליברליים להציע אלטרנטיבה שעשויה להיות טובה יותר בטווח הארוך עבור הדרום הגלובלי – וכפועל יוצא, גם עבור המערב.

אין בדברים אלה כדי להתעלם מכך שגם דמוקרטיות מערביות כמו ארה"ב, יפן, צרפת,

לכך שחברות הטכנולוגיה הסיניות משתפות פעולה עם המשטר וחולקות עמו מידע רגיש. גם האיחוד האפריקאי הכחיש את המקרה וניסה להסתיר את פרסום הידיעה – אולי מתוך ניסיון שלא לפגוע ביחסים עם בייג'ין.<sup>45</sup> סין תרמה ציוד מחשוב ל-35 מדינות אפריקאיות, הקימה רשתות אינטרנט פנימיות ב-14 מהן והשתתפה בבנייה של מבנים ממשלתיים רגילים ב-40 מתוך 54 המדינות ביבשת – בהם משרדי ממשלה, בנייני פרלמנט ומבנים לשימוש המשטרה והצבא.<sup>46</sup> תאורטית, אחיזתה בתשתיות הטלקומוניקציה האפריקאיות מעניקה לה גישה קלה למידע על המקומיים, אם תחפוץ בכך.

סין אינה המעצמה היחידה ששואפת לקצור פירות גאופוליטיים מסיוע חוץ או מהובלה של תעשיית טכנולוגית המידע. אולם, אף שניתן להניח שממשלות זרות אחרות היו פועלות באופן דומה (ואולי אף עושות זאת), המקרה של סין יוצא דופן כיוון שהיא אינה מספקת רק את הפלטפורמות הטכנולוגיות לרבות ממשלות היבשת ואזרחיה, כמו מחשבים וטלפונים חכמים, אלא גם מניחה חלק גדול מתשתיות הטלקומוניקציה שלה. הגישה הייחודית והעמוקה של בייג'ין לתשתיות אלה, בין היתר באמצעות ענקיות הטכנולוגיה הסיניות, היא שמעוררת חשש כה עמוק במערב.<sup>47</sup>

אם כן, נראה כי הנוכחות של סין בתחום הטכנולוגיה והתקשורת באפריקה לא תקדם את האינטרסים שלה ומעמדה הבינלאומי רק על ידי השפעה (מכוונת או לא) על דפוסי משילות מקומיים, אלא גם על ידי השגת גישה – בהסכמה מודעת, וגם ייתכן שבלעדיה – לכריית נתונים מקומיים. מאגרי מידע מגוונים מסייעים לסין לפתח מוצרים מתקדמים ולהתפשט לשווקים חדשים. הצלחתה הכלכלית במישור הטכנולוגי, ובבינה מלאכותית בפרט, משפיעה ישירות גם על הביטחון הלאומי של סין, שכן היא מקטינה את היכולת של ארה"ב להטיל עליה לחץ כלכלי ודיפלומטי, ומאפשרת לה לשכלל את היכולות הטכנולוגיות לצרכים צבאיים ומודיעיניים.<sup>48</sup>

אף שעדויות על כריית נתונים באופן לא מורשה מצד סין הן מעטות,<sup>49</sup> לנוכח ההתבססות העמוקה שלה בתשתיות התקשורת ביבשת, הרווח שתוכל להפיק משימוש בנתונים אלו, והמוניטין שקנתה לעצמה, קיים חשש במדינות המערב שסין מייצרת לעצמה דומיננטיות בזירה הדיגיטלית, שלא תתגלה עד שלא תהפוך לעובדה מוגמרת.

על רקע זה, במערב נקטו בשנים האחרונות צעדים נגד חברות סיניות



היא סטודנטית בתוכנית תל"ם לדוקטורט ביחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית. תחומי המחקר שלה עוסקים בקשר שבין טכנולוגיות מתקדמות, ביטחון בינלאומי ויחסים בינלאומיים. היא עמיתה בסדנת המחקר של אגודת חוקרי צבא-חברה בישראל ובעבר היתה חוקרת בסדנת יובל נאמן באוניברסיטת תל אביב. היא בוגרת תואר ראשון בהצטיינות ביחסים בינלאומיים ותקשורת ועיתונאות מהאוניברסיטה העברית.

(צילום: באדיבות המחברת)

## הערות

<sup>1</sup> ראו למשל:

Shahbaz, Adrian, "Freedom on the Net 2018 - The Rise of Digital Authoritarianism", *Freedom House*, 2018. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>; Yayboke, Erol and Samuel Brannen, "Promote and Build – A Strategic Approach to Digital Authoritarianism", *CSIS Briefs*, 2020. <https://www.csis.org/analysis/promote-and-build-strategic-approach-digital-authoritarianism>

<sup>2</sup> Biggeri, Mario and Marco Sanfilippo, "Understanding China's Move into Africa: An Empirical Analysis", *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 7 (1), 2020, pp. 31-54.

<sup>3</sup> Horowitz, Michael, C. "Artificial Intelligence, International Competition, and the Balance of Power," *Texas National Security Review*, 1 no. 3, 2018, pp. 36-57. <https://tnsr.org/2018/05/artificial-intelligence-international-competition-and-the-balance-of-power/>

<sup>4</sup> Allen, Gregory C., "Putin and Musk are right: Whoever masters AI will run the world," *CNN*, September 5, 2017. <https://edition.cnn.com/2017/09/05/opinions/russia-weaponize-ai-opinion-allen/index.html>

<sup>5</sup> Horowitz, "Artificial Intelligence."

<sup>6</sup> Carmody, Padraig and Francis, Y Owusu. "Competing hegemony? Chinese versus American geo-economic strategies in Africa," *Political Geography*, 26, 2007, pp. 504-524.

<sup>7</sup> Gwagwa, Arthur, "AI, Foreign Policy, and National Governance Impact: Focus on China," *Modern Diplomacy*, May 10, 2019. <https://moderndiplomacy.eu/2019/05/10/ai-foreign-policy-and-national-governance-impact-focus-on-china/>

<sup>8</sup> Feldstein, Steven, "The Global Expansion of AI Surveillance," *Carnegie Endowment for International Peace*, 2019. <https://carnegieendowment.org/2019/09/17/global-expansion-of-ai-surveillance-pub-79847>

<sup>9</sup> ראו למשל:

Shahbaz, *Freedom on the Net* 2018.

<sup>10</sup> Yayboke and Brannen, Promote and Build.

<sup>11</sup> Lilkov, Dimitar, "Made in China: Tackling Digital Authoritarianism," *Wilfried Martens Centre for European Studies*, 2020, pp. 1-70.

<sup>12</sup> The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2020 – In sickness and in health?" *The Economist*, 2020. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

<sup>13</sup> תרגום תוכנית הפיתוח הלאומית של סין לתחום המלאכותיות:

Webster, Graham et al., "Full Translation: China's 'New Generation Artificial Intelligence Development Plan'," *New America*, August 1, 2017. <https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/digichina/blog/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/>

<sup>14</sup> תרגום התפיסה האסטרטגית של סין את מעמדה כמעצמת סייבר:

Webster, Graham et al., "China's Strategic Thinking on Building Power in Cyberspace – A Top Party Journal's Timely Explanation Translated," *New America*, September 25, 2017. <https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/blog/chinas-strategic-thinking-building-power-cyberspace/>

<sup>15</sup> Kim, Shawn, "China Standards 2035: How China plans to win the future with its own international tech standards," *South China Morning Post*, May 21, 2021. <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3134216/china-standards-2035-how-china-plans-win-future-its-own>

<sup>16</sup> Creemers, Rogier, "China's Approach to Cyber Sovereignty," *Konrad Adenauer Stiftung*, 2020, pp. 1-27. <https://www.kas.de/documents/252038/7995358/China%E2%80%99s+Approach+to+Cyber+Sovereignty.pdf/2c6916a6-164c-fb0c-4e29-f933f472ac3f?version=1.0&t=1606143361537>

<sup>17</sup> Bozhko, Nikolay, "China's Cyber Diplomacy: A Primer," *EU Cyber Direct*, 2020. <https://eucyberdirect.eu/wp-content/uploads/2020/03/bozhkov-digital-dialogue-final.pdf>

<sup>18</sup> The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2020.

<sup>19</sup> Signé, Landry and Chelsea Johnson, "Africa's consumer market potential Trends, drivers, opportunities, and strategies," *Africa Growth Initiative at Brookings*, 2020, pp. 1-38. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/12/africas-consumer-market-potential.pdf>

<sup>20</sup> Besaw, Clayton and John Filitz, "AI & Global Governance: AI in Africa is a Double-Edged Sword," United Nations University Center for Policy Research, January 16, 2019. <https://cpr.unu.edu/publications/articles/ai-in-africa-is-a-double-edged-sword.html>

<sup>21</sup> Silver, Laura and Courtney Johnson, "Internet Connectivity Seen as Having Positive Impact on Life in Sub-Saharan Africa," *Pew Research Center*, 2018, pp. 1-51.

<sup>22</sup> Gwagwa, Arthur, "Exporting Repression? China's Artificial Intelligence Push into Africa," *Council on Foreign Relations*, December 17, 2018. <https://www.cfr.org/blog/exporting-repression-chinas-artificial-intelligence-push-africa>

<sup>23</sup> Ehizuelen, Mitchell Omoruyi and Hodn Osman Abdi, "Sustaining China-Africa relations: Slotting Africa into China's One Belt, One Road initiative makes economic sense," *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol. 3, no. 4, 2018, pp. 285-310.

<sup>24</sup> Webster, et al., "Full Translation: China's 'New Generation Artificial Intelligence Development Plan.'"

- <sup>25</sup> Arcesati, Rebecca, "The Digital Silk Road is a development issue," *Mercator Institute for China Studies*, April 28, 2020. <https://merics.org/en/short-analysis/digital-silk-road-development-issue>
- <sup>26</sup> Kurlantzick, Joshua, "Assessing China's Digital Silk Road Initiative – A Transformative Approach to Technology Financing or a Danger to Freedoms?" *Council on Foreign Relations*, December 18, 2020. <https://www.cfr.org/china-digital-silk-road/>
- <sup>27</sup> Chutel, Lymsey, "China Is Exporting Facial Recognition Software to Africa, Expanding Its Vast Database," *Quartz Africa*, May 25, 2018. <https://qz.com/africa/1287675/china-is-exporting-facial-recognition-to-africa-ensuring-ai-dominance-through-diversity/>
- <sup>28</sup> Cook, Sarah, "China's Cyber Superpower Strategy: Implementation, Internet Freedom Implications, and U.S. Responses," *Freedom House*, September 28, 2018. <https://freedomhouse.org/article/chinas-cyber-superpower-strategy-implementation-internet-freedom-implications-and-us>
- <sup>29</sup> Ojaborotu, Victor & Kamidza, Rumbidzai, "Look east policy: The case of Zimbabwe-China political and economic relations since 2000," *India Quarterly*, Vol. 74, no.1, 2018, pp. 17-41.
- <sup>30</sup> Layton, Peter, "Belt and Road means big data and facial recognition, too," *The Interpreter*, June 19, 2020. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/belt-and-road-means-big-data-facial-recognition-too>
- <sup>31</sup> Mudzingwa, Farai, "Government Acknowledges Facial Recognition System in The Works," *TechZim*, June 13, 2018. <https://web.archive.org/web/20180615155528/https://www.techzim.co.zw/2018/06/government-acknowledges-facial-recognition-system-in-the-works/>
- <sup>32</sup> Parkinson, Joe, Nicholas Bariyo, and Josh Chin, "Huawei Technicians Helped African Governments Spy on Political Opponents," *The Wall Street Journal*, August 15, 2019. <https://www.wsj.com/articles/huawei-technicians-helped-african-governments-spy-on-political-opponents-11565793017>
- <sup>33</sup> Mugerwa, Yassin, "China to help Uganda fight Internet abuse," *Daily Monitor*, July 26, 2017. <https://www.monitor.co.ug/uganda/news/national/china-to-help-uganda-fight-internet-abuse-1712478>
- <sup>34</sup> Bhalla, Nita and Alice McCool, "100 hours in the dark: How an election internet blackout hit poor Ugandans," *Reuters*, January 20, 2021. <https://www.reuters.com/article/us-uganda-internet-rights-trfn-idUSKBN29P1V8>; Hamza Kyeyune, "Uganda: Internet fully back weeks after shutdown," *Anadolu Agency*, February 2, 2021. <https://www.aa.com.tr/en/africa/uganda-internet-fully-back-weeks-after-shutdown/2140450>
- <sup>35</sup> Bailey, Nick, "East African States Adopt China's Playbook on Internet Censorship," *Freedom House*, October 27, 2017. <https://freedomhouse.org/article/east-african-states-adopt-chinas-playbook-internet-censorship>
- <sup>36</sup> Gopaldas, Ronak, "Digital Dictatorship versus Digital Democracy in Africa," *African perspectives Global insights* 75, 2019, pp. 1-19.
- <sup>37</sup> Mo Ibrahim Foundation. *2020 Ibrahim Index of African Governance – Index Report*, 2020. <https://mo.ibrahim.foundation/iiag>
- <sup>38</sup> להרחבה בנושא מעקב אינטרנט ותקשורת באתיופיה:  
Horne, Felix and Cynthia Wong, "They Know Everything We Do": Telecom and Internet Surveillance in Ethiopia," *Human Rights Watch*, March 25, 2014. <https://www.hrw.org/report/2014/03/25/they-know-everything-we-do/telecom-and-internet-surveillance-ethiopia>
- <sup>39</sup> Banzi, Asterius, "Tanzania seeks Chinese help in social media," *The East African*, August 1st, 2017. <https://www.theeastafrican.co.ke/news/Tanzania-seeks-Chinese-help-in-social-media/2558-4041306-d66m76z/index.html>
- <sup>40</sup> U.S Department of Homeland Security, "Data Security Business Advisory: Risks and Considerations for Businesses Using Data Services and Equipment from Firms Linked to the People's Republic of China," 2020, pp. 1-15. [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/20\\_1222\\_data-security-business-advisory.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/20_1222_data-security-business-advisory.pdf)
- <sup>41</sup> Kharpal, Arjun, "Huawei Says It Would Never Hand Data to China's Government. Experts Say It Wouldn't Have a Choice," *CNBC*, March 4, 2019. <https://www.cnbcm.com/2019/03/05/huawei-would-have-to-give-data-to-china-government-if-asked-experts.html>
- <sup>42</sup> מ-2008 למשל, סין תבעה לעצמה את הזכות לכרות 12 מיליון טונות של ברזל ונחושת למשך 25 שנים בקונוגו בתמורה לבניית תשתיות מסיבית. רבים כינו זאת "עסקת המאה של סין". ראו למשל:  
William, Meyer, "Can China's 'Deal of The Century' Save Congo?" *World Policy*, July 20, 2012. <http://worldpolicy.org/2012/07/20/can-chinas-deal-of-the-century-save-congo/>
- <sup>43</sup> ראו גם:  
Naim, Moises, "Rogue Aid," *Foreign Policy*, October 19, 2009. <https://foreignpolicy.com/2009/10/15/rogue-aid/>
- <sup>44</sup> להלן:  
Cave, Danielle, et al., "Mapping China's Tech Giants," Report No. 15, *Australian Strategic Policy Institute*, 2019, pp. 1-28. <https://www.aspi.org.au/report/mapping-chinas-tech-giants>
- <sup>45</sup> (הכתבה המקורית) בצרפתית:  
Kadiri, Ghali, "A Addis-Abeba, le siège de l'Union africaine espionné par Pékin," *Le Monde Africa*, January 26, 2018. [https://www.lemonde.fr/afric/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois\\_5247521\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afric/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois_5247521_3212.html)
- <sup>46</sup> Meservey, Joshua, "Government Buildings in Africa Are a Likely Vector for Chinese Spying," *The Heritage Foundation*, May 20, 2020. <https://www.heritage.org/asia/report/government-buildings-africa-are-likely-vector-chinese-spying>
- <sup>47</sup> Cave, et al., "Mapping China's Tech Giants."
- <sup>48</sup> בהקשר זה, ב-2019 פרסם "המכון האוסטרלי למדיניות אסטרטגית" מחקר עומק שעקב אחר פעילותן של 12 ענקיות הטכנולוגיה הסיניות במסגרת דרך המשל. המחברים הזהירו כי במקרים רבים היוזמה והפריקטים הדיגיטליים במסגרתה פוגעים בריבונות של המדינות המקומיות, מאחר שאין להן שליטה מלאה על ניהול הפעילות, ניהול התשתיות הדיגיטליות, או המידע שנוצר ונאסף במסגרת אותם פרויקטים. ראו:  
Cave, et al., "Mapping China's Tech Giants."
- <sup>49</sup> Allen, Gregory, C., "Understanding China's AI Strategy Clues to Chinese Strategic Thinking on Artificial Intelligence and National Security," *Center for a New*

*American Security*, February 6, 2019. <https://www.cnas.org/publications/reports/understanding-chinas-ai-strategy>

<sup>49</sup> ראו למשל:

Kazeem, Yomi, "A probe has found click fraud malware on Chinese-made phones from Africa's leading seller," *Quartz Africa*, August 27, 2020. <https://qz.com/africa/1896868/chinas-transmission-denies-africa-mobile-malware-fraud-profits-up/>; Hawkins, Amy, "Beijing's Big Brother Tech Needs African Faces Zimbabwe is signing up for China's surveillance state, but its citizens will pay the price," *Foreign Policy*, July 24, 2018. <https://foreignpolicy.com/2018/07/24/beijings-big-brother-tech-needs-african-faces/>; Dzoma, Garikai, "Zimbabwe Government Is Sending Our Faces to China So China's Artificial Intelligence System Can Learn to See Black Faces," *TechZim*, November 8, 2018. <https://www.techzim.co.zw/2018/11/zimbabwe-government-is-sending-our-faces-to-china-so-chinas-artificial-intelligence-system-can-learn-to-see-black-faces/>

<sup>50</sup> U.S Department of State, "Clean Network," 2020. <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>

<sup>51</sup> Tiezzi, Shannon, "Sweden Becomes Latest – and Among Most Forceful – to Ban Huawei from 5G," *The Diplomat*, October 21, 2020. <https://thediplomat.com/2020/10/sweden-becomes-latest-and-among-most-forceful-to-ban-huawei-from-5g/>

<sup>52</sup> "Trump bans Alipay and seven other Chinese apps," *BBC*, January 6, 2020. <https://www.bbc.com/news/business-55555269>

ראו גם:

"Government reportedly lists 42 Chinese apps as dangerous, including SHAREit, UC Browser, Mi Store: Check if your phone has any of them," *Financial Express Online*, June 5, 2020. <https://www.financialexpress.com/industry/technology/government-reportedly-lists-42-chinese-apps-as-dangerous-including-truecaller-uc-browser-mi-store-check-if-your-phone-has-any-of-them/954335/>; Campbell, Charlie, "How TikTok Found Itself in the Middle of a U.S.-China Tech War," *Time*, August 6, 2020. <https://time.com/5876610/tiktok-china-tech-war/>; Schmidt, Fabian, "TikTok, WeChat & Co: How does spyware get into smartphones?" *DW*, August 27, 2020. <https://www.dw.com/en/tiktok-wechat-co-how-does-spyware-get-into-smartphones/a-54715740>; Brewster, Thomas, "Exclusive: Warning Over Chinese Mobile Giant Xiaomi Recording Millions of People's 'Private' Web and Phone Use," *Forbes*, April 30, 2020. <https://www.forbes.com/sites/thomasbrewster/2020/04/30/exclusive-warning-over-chinese-mobile-giant-xiaomi-recording-millions-of-peoples-private-web-and-phone-use/?sh=e843e7d1b2a7>

<sup>53</sup> Gilbert, Ben, "Former Google CEO Eric Schmidt Says China Could Supplant Silicon Valley as The World's Tech Powerhouse Unless the US Government Steps in," *Insider*, February 28, 2020. <https://www.businessinsider.com/former-google-ceo-eric-schmidt-on-china-tech-competition-2020-2>

<sup>54</sup> ראו למשל:

Srivastava, Mehul and Tom Wilson, "Inside the WhatsApp hack: how an Israeli technology was used to spy," *Financial Times*, October 30, 2019. <https://www.ft.com/content/d9127eae-f99d-11e9-98fd-4d6c20050229>; Feldstein, "The Global Expansion of AI Surveillance."

## צילומים

<sup>i</sup> Staff Sgt. Grady Jones, USAFRICOM Public Affairs, "African Logistics Forum – 2017, Addis Ababa, Ethiopia," *Flickr.com*, CC BY 2.0 (image cropped). <https://www.flickr.com/photos/afcom/34278249391/>

