



עורכת: ד"ר אירית בק עורכת משנה: עדי קראוט-אדלר
כרך 4, גיליון מס' 7, 22 לינואר 2019

"האביב האתיופני":

הרפורמות של ממשלת אתיופיה והשלכותיהן האזוריות

אשר לובוצקי ואופיר וינטר

מהמחצית השנייה של 2018 החלו מתרחשים שינויים מהירים באתיופיה. ראש הממשלה, אביי אחמד (Abiy Ahmed), אשר נכנס לתפקידו באפריל האחרון, מנהיג במדינה רפורמות נמרצות המקדמות ליברליזציה פוליטית וכלכלית, ופועל לחיזוק מעמדה האזורי.¹ במדיניותו, קיים פוטנציאל להשלכות משמעותיות על מרחב הים האדום והמזרח התיכון, לרבות הרחבת מנעד האינטרסים המשותפים לישראל ולאתיופיה ויצירת הזדמנויות חדשות לשיתופי פעולה כלכליים בין המדינות.

ממשלו של אביי פועל להשגת מספר יעדים אסטרטגיים: כלפי חוץ, הוא שואף לייצר שיתופי פעולה חדשים וליישוב סכסוכים באופן שיאפשר לאתיופיה להתבסס ככוח מעצמתי בקרן אפריקה ולפתוח בפני כלכלתה נתיבים חדשים; כלפי פנים, ממשלת אתיופיה מקדמת רפורמות רחבות היקף – הכוללות צעדי דמוקרטיזציה ופיוס פנימיים – במטרה לאפשר את תפקוד המבנה הפדרלי הנוכחי של המדינה, המבוסס על חלוקה אתנית, ולחזק את הלגיטימיות של השלטון המרכזי. המבנה הפדרלי ולגיטימיות השלטון נתקלו בשנים האחרונות באתגור משמעותי מצד קבוצות אתניות מרכזיות אשר לוו בתסיסה אזרחית, במיוחד בדרום המדינה ובמזרחה. בנוסף, אביי שואף להעביר רפורמות כלכליות רחבות במטרה לשקם את הכלכלה האתיופית המדשדשת, בעיקר על ידי הפרטת חברות ממשלתיות גדולות ומשיכת משקיעים זרים.

¹לסיכום של השינויים באתיופיה ר': Yohannes Woldemariam, "Ethiopia's Quiet Revolution: From Revolutionary Developmentalism to Neoliberal Reform", *Review of African Political Economy*, August 7, 2018. Available at: <http://roape.net/2018/08/07/ethiopias-quiet-revolution-from-revolutionary-developmentalism-to-neoliberal-reform/>; and: Dan Gottlieb, "Ethiopia 2018: Transition of Power and its Implications", *Ifriqiya – Africa Research and Analysis*, September, 2018. Available at: <https://dayan.org/content/ethiopia-2018-transition-power-and-its-implications>

אתיופיה והמזרח התיכון - מסיכון להזדמנות

במהלך שנת 2018 ממשלת אתיופיה הידקה את יחסיה עם מספר מדינות ערביות מתוך הבנה כי מדיניות של שיתוף פעולה תשרת אינטרסים אתיופיים כלכליים ודיפלומטיים. המדיניות האתיופית תאמה לעניין הגובר של מדינות המפרץ ומצרים בהשפעה על מרחב הים האדום וקרן אפריקה. מדינות המפרץ הגבירו את מעורבותן במרחב בעיקר על רקע המלחמה המתמשכת בתימן, הרצון לאבטחת נתיבי תעבורה ימיים והיריבות הגיאופוליטית עם איראן, תורכיה, וקטר על השפעה באזור. מבחינת אתיופיה, הקשר עם מדינות המפרץ טומן בחובו הזדמנויות רבות, ביניהן, גישה לסיוע כלכלי פוטנציאלי, הפחתת התלות הכלכלית בסין, שיתוף פעולה עם כוחות צבאיים חזקים הפועלים במפרץ עדן ותיווך פוטנציאלי מול מצרים, אשר על יחסיה עם אתיופיה מעיב פרויקט בניית סכר הרנסנס.

איחוד האמירויות בולטת במיוחד בבריתה הקרובה עם ממשל אביי.² אבו דאבי הייתה מעורבת עמוקות בתיווך בין אתיופיה לאריתריאה, טרם הכרזתו של אביי על סיום הסכסוך ארוך השנים עם האחרונה. ייתכן שהייתה גם מעורבת בהעברת מסרי פיוס אתיופיים למצרים. סעודיה אירחה את החתימה על הסכם השלום עם אריתריאה בספטמבר האחרון, ומתווכת בין ג'יבוטי ובין אתיופיה בנוגע לסכסוכי הגבול הקיימים ביניהן. מבחינה כלכלית, ביוני 2018, איחוד האמירויות התחייבה להעביר סיוע כספי והשקעות בסך כולל של שלושה מיליארדי דולרים לכלכלה האתיופית, הזקוקה נואשות למטבע חוץ.³ בנוסף, נראה כי מתקיים שיתוף פעולה בין איחוד האמירויות ואתיופיה בנוגע להעמקת ההשפעה על סומלילנד, בעיקר בשל העניין ההדדי של שתי המדינות בגישה לנמל האסטרטגי בברברה (Berbera). הרחבת הגישה לנמלים בים האדום היא אינטרס אתיופי עליון בעת הנוכחית. אתיופיה, הנעדרת מוצא לים, מעוניינת בהפחתת התלות בנמל ג'יבוטי, ומגבירה את נוכחותה והשפעתה בנמלים אסטרטגיים באזור, כגון, פורט סודאן בסודאן ולאמו בקניה. התבטאויות אביי בנושא הצורך האתיופי בהקמת חיל ים, מהוות עדות נוספת לחשיבות שמקנה המדינה להשגת דריסת רגל בים האדום, הגם שהכוונות רחוקות ממימוש.⁴

נראה כי ממשלת אתיופיה פועלת גם לשכך את המתיחות העזה שאפינה את יחסיה עם מצרים בשנים האחרונות עקב הקמת סכר הרנסנס והשפעתו על זרימת מי הנילוס. בביקורו המתקשר בקהיר, ביוני 2018, אביי אחמד העביר מסרי הרגעה למצרים בנוגע לכוונות האתיופיות בסוגייה זו. מילוי הסכר נתפס במצרים כאיום קיומי, הן בשל ההשלכות האפשריות למשק המים והכלכלה המצרית, והן בשל הפגיעה האפשרית בדימוי הפנימי של הנשיא א-סיסי במדינה הרגישה לסמליות שבשליטה על מי הנהר.⁵ מועד מילוי הסכר, אשר

²לניתוח מדיניות איחוד האמירויות בקרן אפריקה ר': "The United Arab Emirates in the Horn of Africa", *International Crisis Group*, November 6, 2018. Available at: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/united-arab-emirates/b65-united-arab-emirates-horn-africa>

³ Aaron Maasho, "UAE to give Ethiopia \$3 billion in aid and investments", *Reuters*, June 16, 2018. Available at: <https://af.reuters.com/article/investingNews/idAFKBN1JC07G-OZABS>

⁴Nizar Manek, "Landlocked Ethiopia Plans to Build Navy, Prime Minister Says", *Bloomberg*, June 2, 2018. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-02/landlocked-ethiopia-plans-to-build-navy-prime-minister-says>

⁵לניתוח עדכני על המדיניות המצרית בהקשרי מי הנילוס ראו: אופיר וינטר ויוגב בן ישראל, "מצוקת המים של 'ארץ הנילוס': ממשיך להזדמנות?", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על, גיליון 1089, 23 באוגוסט 2018. זמין ב: <http://www.inss.org.il/he/publication/water-in-the-land-of-the-nile-from-crisis-to-opportunity>

אמור היה להסתיים בשנת 2018, נדחה בינתיים על ידי האתיופים לשנת 2020 או 2022. הדחייה – הגם שלא נבעה מרצון לפייס את מצרים – מעניקה לשתי המדינות שהות נוספת למציאת נוסחת פשרה שתבטיח את צרכי הפיתוח האתיופיים מבלי לסכן את ביטחון המים המצרי.⁶

מצרים רואה בחיוב את מדיניותו הפשרנית של אביי אחמד בנושא סכר הרנסנס, ואף שואפת למנף את ההפשרה במתיחות להידוק רב-תחומי של היחסים הבילטרליים עם אתיופיה. במישור הכלכלי, חתמו שתי המדינות בפורום אפריקה שנערך בדצמבר 2018, בשרם א-שיח', על מזכר הבנות לעידוד השקעות הדדיות.⁷ בנוסף, מצרים רואה בהשגת ההסכמות המיוחלות סביב הסכר הזדמנות לקידום חזון שאפתני ליצירת משולש יחסים מצרי-סודאני-אתיופי שיפעל לפיתוח משותף בתחומי המים, המזון והאנרגיה.⁸ החזון משתלב ברצונה להפוך למרכז אנרגיה אזורי ולספק חשמל לשכנותיה באופן העשוי לייתר את הסכר האתיופי כמקור לייצור חשמל.⁹ שר החוץ המצרי, סאמח שוכרי, ציין כי שלוש המדינות מונות למעלה מרבע מיליארד נפש ויוצרות יחדיו שוק מבטיח לשיתופי פעולה כלכליים.¹⁰

במישור הפוליטי, הנכונות האתיופית הנוכחית לשיכון המתיחות בסוגיית סכר התחייה נוחה לנשיא א-סיסי, שהרי הקמתו - מעבר לנזק הגלום בה למשק המים המצרי - הייתה מעיבה על סדר היום הפוליטי והכלכלי של משטרו, פוגעת בדימויו הנשיא, ועלולה הייתה ליצור לחץ לקידום פעולה אקטיבית נגד אתיופיה. כמו כן, ההתקרבות האתיופית למדינות המפרץ השמרניות, בנות בריתה של קהיר, מחזקת את אמצעי הלחץ המצריים על אדיס אבבה במגעים בנושא סכר הרנסנס. אולם, לצד ההזדמנויות המדיניות והכלכליות, אין להוציא מכלל אפשרות את חידוש המשבר בין מצרים לאתיופיה סביב סכר הרנסנס לאור העובדה שהמחלוקות העיקריות בין המדינות טרם יושבו, ונוכח הנחישות האתיופית להשלים את הפרויקט. נוסף על כך, ההתקרבות בין אתיופיה לאריתריאה צפויה להקשות על מצרים להסתמך על האחרונה כבעלת ברית קרובה במקרה של הידרדרות מחודשת ביחסים בין קהיר לאדיס אבבה.

לרקע היסטורי על הסכסוך בין מצרים לאתיופיה בסוגיית מי הנילוס: חגי ארליך, מאסואן לרנסאנס: הנילוס, מצרים ואתיופיה, מרכז משה דיין, 2016.

⁶ "Egypt Welcomes Ethiopia's Suspension of Work on Renaissance Dam", *Asharq Al-Awsat*, December 16, 2018. Available at: <https://aawsat.com/english/home/article/1506551/egypt-welcomes-ethiopia%E2%80%99s-suspension-work-renaissance-dam>

⁷ נאג'י עבד אל-עזיז ווליד מג'די, "חתימת מזכר הבנות בין מצרים לאתיופיה לחיזוק קשרי ההשקעות בין המדינות", אל-מצרי אל-יום, 9 בדצמבר 2018. זמין ב: <https://www.almasryalyoum.com/news/details/1349804>

⁸ אוסאמה סראיא, "ביקור חדש בנהר הנילוס", אל-אהראם, 3 בספטמבר 2018. זמין ב: <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/669102.aspx>

⁹ ערן עזרן, "מצרים הפכה עצמאית בצריכת גז טבעי - אבל הביקושים במדינה תומכים ביצוא", *The Marker*, 9 באוקטובר 2018. זמין ב: <https://www.themarker.com/markets/1.6545464>

¹⁰ מוחמד חמאד, "שוכרי: שיתוף פעולה מלא עם איטליה בפרשת ריג'יני", אל-אהראם, 7 בדצמבר 2018. זמין ב: <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/684617.aspx>

השלכות אפשריות לישראל

בנוגע ליחסי אתיופיה-ישראל, נדמה כי עלייתו של אביי אחמד לא גררה שינוי ביחסיה הקרובים ממילא של אתיופיה עם ישראל.¹¹ הנשיא ריבלין ביקר באדיס אבבה במאי 2018 ונפגש עם אביי אחמד, ושיתוף הפעולה הטכנולוגי, החקלאי והכלכלי ההדוק בין המדינות נמשך. עם זאת, אתיופיה נמנעה בהצבעה באו"ם על גינוי חמאס, בדצמבר 2018, ולפני כן הצביעה בעד הצורך ברוב מיוחד לאישור ההצעה האמריקנית בהקשר זה.¹² לפיכך נראה כי לא צפוי שינוי משמעותי בעמדה האתיופית כלפי ישראל בפורומים בינלאומיים, בין השאר בשל רצונה בקרבת מדינות ערב והצורך של אביי לשמר דימוי ניטרלי, בדומה לדפוס ההתנהלות הרווח בקרב מדינות אפריקאיות רבות.

מבחינה גיאופוליטית, אתיופיה תחת אביי היא שחקן מתעצם בגזרת הים האדום. הפעלתנות האתיופית בגזרה מוסיפה שחקן חדש-ישן לזירה שחשיבותה האסטרטגית הגלובלית נמצאת בעלייה. הידוק הקשרים בין אתיופיה למדינות המפרץ המתונות עשוי להגביר את שיתוף הפעולה ביניהן בנוגע לנושאים אזוריים בעלי עניין לישראל בים האדום ובקרן אפריקה, כגון ההשפעה האיראנית באזור וצביונו של המשטר הסודאני. מנגד, "גוש הים האדום ומפרץ עדן", על הקמתו הוכרז בריאד בדצמבר 2018, מציב במרכזו מדינות ערביות (סעודיה, מצרים, ג'יבוטי, סומליה, סודאן, תימן וירדן) ומדיר מתוכו – לפחות לעת עתה – את ישראל ואתיופיה.¹³ הדבר מדגיש את הצורך בהידוק שיתוף הפעולה בין שתי המדינות לשם שמירת האינטרסים הכלכליים והביטחוניים שלהן בעורק הימי החשוב.

סוגיית הפליטים באזור גם היא עשויה להיות מושפעת ממדיניותו של אביי אחמד. פתיחת הגבול בין אתיופיה לאריתריאה בעקבות הפיוס בין השתיים מגבירה זה מכבר את זרם האזרחים האריתריאים היוצאים ממדינתם.¹⁴ הדבר עלול להשפיע על היקף הפליטים המגיעים למצרים, ומשם אף למדינות אחרות. עם זאת, בטווח הארוך ייתכן ששיפור המצב באריתריאה – בין השאר הודות להסכם השלום עם אתיופיה – יצמצם את כמות המהגרים מהמדינה.

בכל הקשור ליחסים הכלכליים בין ישראל לאתיופיה, קיים מרחב גובר לשיתוף פעולה בין המדינות נוכח העניין הגדל של אדיס אבבה במעורבות זרה בפרויקטי פיתוח ובהפרטת מונופולים ממשלתיים, בפרט במגזרי התקשורת, התשתיות הלאומיות, התעופה, החקלאות והחלל. עניין זה ניוון בין היתר מהרצון האתיופי בהפחתת התלות הכלכלית בסין.

¹¹ על ההשפעות הפוליטיות הנוכחיות של הנצרות הפנטקוסטאלית (זרם אוונגליסטי) באתיופיה, ר': "God Wants Ethiopians to Prosper", *Economist*, November 24, 2018. Available at: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/11/24/god-wants-ethiopians-to-prosper>

¹² Herb Keinon, "African Countries that Voted against Israel at U.N. Arrive for Agricultural Seminar," *Jerusalem Post*, December 10, 2018. Available at: <https://www.jpost.com/Israel-News/African-countries-that-voted-against-Israel-at-UN-arrive-to-gain-expertise-on-food-production-573924>

¹³ Steffen Kalin, "Saudi Arabia seeks new political bloc in strategic Red Sea region", *Reuters*, December 12, 2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-saudi-diplomacy/saudi-arabia-seeks-new-political-bloc-in-strategic-red-sea-region-idUSKBN1OB1Z9>

¹⁴ Tom Gardner, "'I was euphoric': Eritrea's joy becomes Ethiopia's burden amid huge exodus", *The Guardian*, October 12, 2018. Available at: <https://www.theguardian.com/global-development/2018/oct/12/eritrea-joy-becomes-ethiopia-burden-huge-exodus-refugees>

לבסוף, באם מדיניותו של אבוי אחמד תמשיך להיות פופולרית ולצבור הצלחות פנימיות ואזוריות, מנהיגותו עשויה להפוך למודל עבור מדינות אחרות באזור דוגמת סודאן. יתרה מכך, דווקא בעידן בו נדמה כי הדמוקרטיה באזור ובעולם נמצאת בדעיכה, מעניק אבוי רוח גבית למגמות של דמוקרטיזציה וליברליזציה – כמו גם לשיתופי פעולה אזוריים והסדרי סכסוכים – בקרן אפריקה ומחוצה לה.¹⁵

אשר לובוצקי הוא דוקטורנט להיסטוריה אפריקאית ואירופאית באוניברסיטת אינדיאנה.

ד"ר אופיר וינטר הוא מומחה למצרים ועמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

¹⁵ Washington Post-הכתיר את אתיופיה כאחת משלוש המדינות שבהן "democracy actually staged a comeback in 2018" (לצד פרו וארמניה). ר': "Frida Ghitis, 'Three countries where democracy actually staged a comeback in 2018,' Washington Post, December 17, 2018. Available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/2018/12/17/three-countries-where-democracy-actually-staged-comeback/?noredirect=on&utm_term=.575e0ff9dd16