

יחסי ישראל עם מזרח־אפריקה

ירון סלמן

ההתפתחויות הדיפלומטיות בעשור האחרון מעידות על מגמת הידוק קשרי החוץ של ישראל עם מדינות באפריקה שמדרום לסהרה. המאמר מתמקד בבחינת יחסי ישראל עם מזרח־אפריקה ומעלה את הטענה שהמטרה של ישראל בהידוק הקשרים היא שיפור מעמדה הבינלאומי והשגת תמיכה מדינית בזירת האו"ם. בחינת דפוסי ההצבעה של ארבע מדינות במזרח־אפריקה בעצרת הכללית של האו"ם בשנים 2015-2018 העלתה כי אכן יש תועלת מדינית בהידוק יחסי החוץ של ישראל, אם כי מוגבלת. המאמר ממליץ על המשך הענקת סיוע טכנולוגי לצורכי פיתוח הומניטרי־אזרחי במזרח־אפריקה, משום שבהסתכלות כוללת הדבר תורם להשגת תמיכה מדינית בישראל באו"ם ואף להאדרת שמה במערב, זאת לצד התועלות הכלכליות והביטחוניות העשויות לנבוע מכך.

מילות מפתח: יחסי ישראל־מזרח־אפריקה; סיוע אזרחי־הומניטרי; ארגון האו"ם; העצרת הכללית

הקדמה

לאחרונה מתרחבת מגמת הידוק היחסים הדיפלומטיים של ישראל עם מדינות מתפתחות, שאף זכתה לכינוי "רנסנס מדיני" מצד ראש הממשלה, אך כפי שציין נתניהו בעת ביקור נשיא צ'אד בישראל בנובמבר 2018 על כך ש"ישראל חוזרת לאפריקה", נראה כי עיקר המאמץ הדיפלומטי ממוקד ביבשת השחורה. על רקע זה עולות השאלות הבאות: מהו המניע מאחורי הידוק יחסי ישראל-אפריקה בימינו? באילו כלים ישראל עושה שימוש לקידום יעדיה באפריקה? האם המאמצים אכן מניבים את התוצאות המקוות?

ד"ר ירון סלמן הוא מרצה ליחסים בין־לאומיים בתכנית לניהול ויישוב סכסוכים באוניברסיטת בן גוריון ובמכללה האקדמית צפת.

המאמר מעלה את הטענות הבאות: ראשית, לנוכח הניסיון של ישראל להשפיע בזירת האו"ם היא מבקשת לזכות בתמיכה מדינית מצד מדינות אפריקה באמצעות הידוק היחסים עימן; שנית, הידוק היחסים נעשה באמצעות שימוש גובר בהענקת סיוע הומניטרי לצורכי פיתוח אזרחי, הנובע מהעוצמה הרכה של ישראל; שלישית, הידוק היחסים מניב דפוסי הצבעה חיוביים מבחינת ישראל בעצרת הכללית של האו"ם, אם כי באופן מוגבל. המאמר יסקור תחילה את יחסי ישראל-אפריקה תוך התמקדות במזרח היבשת; לאחר מכן אדון במניע העומד מאחורי המאמצים להידוק הקשרים באפריקה; בהמשך תיבחן התועלת המדינית מהשימוש בהענקת סיוע הומניטרי-אזרחי באמצעות מדידת דפוסי הצבעתן של אתיופיה, דרום-סודאן, קניה ורואנדה בעצרת הכללית של האו"ם.¹ לבסוף ידון המאמר במשמעויות ממצאיו בהקשר של עיצוב מדיניות החוץ של ישראל כלפי מזרח־אפריקה.

יחסי ישראל-אפריקה

את המניעים של ישראל באפריקה בתחילת הדרך ניתן לחלק לשניים – אינטרסים (ביטחוניים ומדיניים) וערכים שהתפתחו על רקע החרפת הסכסוך הישראלי-ערבי לאחר 1948. בתחילת שנות החמישים, בעקבות בידודה של ישראל במרחב ערבי עוין, התעורר הצורך ביצירת מעגל חיצוני אוהד, והדגש היה על מדינות לא-ערביות בעלות אוריינטציה מערבית או נוצרית. אז נרקמו בין היתר יחסים במזרח־אפריקה עם אתיופיה ועם הנוצרים בדרום-סודאן.² במקביל התעניינה ישראל במדינות צעירות נוספות באפריקה שיצאו לעצמאותן באותן השנים, תוך הענקת סיוע הומניטרי שביטא את הממד הערכי בבסיס מניעיה באפריקה. דוד בן-גוריון וגולדה מאיר ראו בהגשת סיוע למדינות באפריקה נדבך יסודי במדיניות החוץ של ישראל כדי לעקוף את החרם הערבי, אך גם כדי לתמוך בעמים מוחלשים בתום העידן הקולוניאלי, והדבר נעשה באמצעות מש"ב – המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי של משרד החוץ.³

בסוף שנות השישים חלה הרעה ביחסים על רקע תוצאות מלחמת ששת הימים ב-1967, והם הידרדרו לשפל לאחר מלחמת יום הכיפורים ב-1973. בלחץ מדינות ערב החל תהליך כל-אפריקאי שהוביל לבסוף לניתוק יחסי ישראל-אפריקה. אתגרים ביטחוניים משותפים, בעיקר עקב התגברות תופעת הטרור הבינלאומי והתחזקות האסלאם הקיצוני, הובילו החל משנות התשעים להרחבת יחסי ישראל-אפריקה למדינות בכל היבשת.

ישראל ומזרח־אפריקה

אזור מזרח־אפריקה הוא בעל חשיבות יתרה עבור ישראל בעיקר משום קרבתו לים האדום, שדרכו מתנהל המסחר עם מדינות אסיה. המאמר מתמקד באתיופיה,

בדרום-סודאן, בקניה וברואנדה משום חשיבותן הרבה במדיניות החוץ הישראלית.⁴ בן-גוריון ראה למשל באתיופיה חלק מ'הפריפריה של המזרח התיכון' ופוטנציאל לבסיס פרו-ישראלי לחופי ים סוף באופן שהפך אותה לחשובה מבין מדינות אפריקה, וישראל השקיעה בה יותר מאשר בכל מדינה אחרת בכל רחבי העולם. על רקע חששן של אתיופיה וקניה מפני חדירת האסלאם הרדיקלי לשטחן הן חפצות למשל בטכנולוגיה צבאית ישראלית, וכך הפכו לקנייניות של מערכות נשק ישראליות. לצד זאת, יחסים דיפלומטיים רשמיים כוננו בין ישראל ודרום-סודאן ב-2011, בין היתר על רקע תחושת שותפות של התנכרות מצד הערבים ועל רקע ראייתה של ישראל כערש הנצרות.⁵ גם יחסי ישראל-רואנדה מתהדקים בשנים האחרונות. ביטוי לכך ניתן למצוא למשל בתמיכת ישראל בבקשת רואנדה באו"ם לשינוי שמו של יום הזיכרון הבינלאומי לרצח העם שהתחולל במדינה בשנת 1994 כך שיתמקד בבני הטוטסי. התמיכה הישראלית בבקשה הרואנדית נעשתה גם לאור ההסתייגויות של ארצות הברית והאיחוד האירופי מהשינוי.⁶ יחסי השתיים התהדקו בשנים האחרונות גם על רקע היצוא הביטחוני של ישראל לרואנדה וההזדמנויות הכלכליות הנובעות מכך, ועל רקע הניסיון להגיע להבנות ביניהן בנוגע לקליטת מבקשי מקלט מישראל ברואנדה.⁷

המניע להידוק יחסי ישראל-אפריקה

מעבר לצרכים ביטחוניים ולניסיון לבלימת השפעתה של איראן בזירות שונות ולצמצום יכולתה לספק נשק לחמאס, ומעבר למימוש הזדמנויות כלכליות, הטמון בין היתר בחיזוק קשרים עם רבות מבין 54 מדינות אפריקה, טענת המאמר היא שהשגת תמיכה מדינית בזירת האו"ם מהווה מניע נוסף להידוק היחסים, בעיקר על רקע השימוש המתגבר של הפלסטינים בהליכי הצבעה באו"ם לשם קידום מטרותיהם הפוליטיות.⁸ לפיכך, במקביל לתמיכה האמריקאית, ישראל פועלת להרחבת מעגל התמיכה גם מצד מדינות נוספות באו"ם, ובניגוד לניסיונות המועטים להשפיע בזירת האו"ם בעבר בטענה להטיה קבועה נגדה, לאחרונה חלה עלייה בפעולות של ישראל מתוך האו"ם כדי להשפיע על החלטותיו.⁹ דבריו של ראש הממשלה בפגישה עם נציגי ישראל באפריקה בחודש פברואר 2017 תומכים בכך: "יש 54 מדינות באפריקה, אם נשנה את דפוס ההצבעה של רוב המדינות הללו נשנה באבחה את מאזן ההצבעות נגדנו באו"ם".¹⁰ התבטאות נוספת של נתניהו מאותו מפגש לא מותירה מקום לספק ביחס למניע של ישראל באפריקה:

כשאני שם את הפירמידה של האינטרסים שלנו בתחום מדיניות החוץ אפריקה היא גבוהה מאוד [...] אני רוצה להגיד מהו האינטרס שלנו. האינטרס הראשון הוא לשנות באופן דרמטי את מצבת ההצבעות של אפריקה באו"ם ובגופים

בינלאומיים מהתנגדות לתמיכה [...] זה היעד הראשון, אני מגדיר אותו בכוונה ויש גם יעדים רבים אחרים אבל היעד הזה גובר על כולם [...] בסוף או בהתחלה היעד שלנו הוא שינוי בדפוס ההצבעות שלהם [...].¹¹

גם אמירות מפי בעלי תפקידים במש"ב ובשירות החוץ הישראלי מעידות על מניע זה. גיל השכל, מנהל מש"ב, טען כי:

כאשר מגיעים להחלטות או"ם חשובות, משמעותיות, אופרטיביות, אנחנו רואים קשר ישיר בין ההשקעות שלנו לבין ההתנהגות של אותן מדינות. אם הן לא יצביעו איתנו, הן יימנעו, או יצאו מהחדר [...] בכל המדינות שהזכרתי, ובאחרות, אנחנו פעילים בהיקפים גדולים הרבה שנים, ורואים תוצאות.¹²

אריה עודד, שהיה שגריר ישראל במספר מדינות באפריקה, טען על רקע ביקור נתניהו באפריקה כי: "אחת המטרות של הביקור היא לשנות את המצב, שלא יצביעו אוטומטית נגדנו [...] שלפחות יימנעו בהצבעות".¹³ שגריר ישראל ברואנדה רון אדם טען כי: "המחויבות שלנו כחלק מהעולם המערבי היא לסייע גם לאחרים. כאשר נשקיע יותר בסיוע חוץ תהיה לנו לגיטימציה גבוהה יותר בעולם, ואז נהיה חזקים יותר גם מבחינה מדינית".¹⁴

הסיוע ההומניטרי שמעניקה ישראל¹⁵

הושטת סיוע הומניטרי לצורכי פיתוח אזורי נקשרת עם המושג 'עוצמה רכה' (soft power) וזה אחד הנדבכים החשובים בעוצמה הרכה של מדינות בזירה העולמית. עוצמה (Power) מצויה בכל מסגרת יחסים והיא מוגדרת "יכולת להשיג יעדים שונים באמצעים שונים, וכך להשפיע על ניהול מערכת יחסים כלשהי".¹⁶ עוצמה ביחסים בינלאומיים מתייחסת לסך הגורמים שמאפשרים לשחקן להשפיע על התנהגותו של שחקן אחר, וניתן לחלק אותה ל'עוצמה קשה' (hard power) ול'עוצמה רכה'. עוצמה קשה מבוססת לרוב על יכולת לשכנע שחקנים באמצעים כלכליים (למשל, תגמול שחקנים תומכים ומניעת גמולים חומריים משחקנים סוררים), או באמצעים צבאיים (היכולת להטיל איום צבאי כדי לכפות רצון); ואילו עוצמה רכה מושתתת על ניסיון של מדינה לשכנע באמצעות יכולתה לעצב העדפות של מדינה אחרת בדרכים לא כוחניות.¹⁷ עוצמה רכה היא יכולתה של מדינה "למשוך" מדינות אחרות באמצעות מגוון של כלים, ביניהם תרבות, ערכים, אידיאולוגיה, סיוע הומניטרי לצורכי פיתוח אזורי, טכנולוגיה, נורמות ומוסדות, ובכך היא מאפשרת להשיג יעדים מדיניים ולהשפיע על העדפותיהן של מדינות אחרות.¹⁸

לענייננו, היכולת של מדינה להעניק סיוע הומניטרי לצרכים אזוריים למדינות מתפתחות מהווה נדבך חשוב בעוצמה הרכה שלה באופן שעשוי לרומם את מעמדה בקהילה הבינלאומית, ומדינות שונות מגישות סיוע הומניטרי ככלי להגברת עוצמתן הרכה.¹⁹ למשל, תוכנית הסיוע של ארצות הברית למלחמה במחלת האיידס

באפריקה מהווה נדבך חשוב בהגברת העוצמה הרכה שלה. כך גם הידוק קשריה של סין עם מדינות באפריקה באמצעות השקעות והענקת סיוע טכנולוגי.²⁰ המקרים הללו מדגימים את השימוש שעושים שחקנים, לרבות מעצמות על, בהענקת סיוע אזורי-הומניטרי כאחד הנדבכים של עוצמה רכה, להבדיל מיצוא ומקשרי מסחר, המהווים במידה רבה נדבך של עוצמה קשה. בהקשר של ישראל, המיתוג שלה כהצלחה כלכלית ומומחיותה בתחומי הייטק, חקלאות, רפואה ותקשורת סייעו בהרחבת קשריה הדיפלומטיים.²¹ יכולותיה הטכנולוגיות זכו להכרה על ידי חברת הייעוץ פורטלנד (Portland Communications ranking), שדירגה את ישראל ב-2015 במקום ה-26 בדירוג 30 המדינות בעלות עוצמה רכה בעולם (מדד "Soft Power" (30) בעולם. היכולות הטכנולוגיות התבטאו גם בהשתלבותה של ישראל בפרויקט 'הורייזן 2020' למחקר, חדשנות ושיתופי פעולה טכנולוגיים ומדעיים, והן מהוות את התשתית להושטת סיוע טכנולוגי לשימושים הומניטריים, חקלאיים ואזרחיים.²² מספר פרויקטים בולטים מדגימים את הסיוע ההומניטרי הישראלי בדרום-סודאן, בקניה, באתיופיה וברואנדה. ישראל מסייעת לדרום-סודאן בפיתוח מערכות, תשתיות וטכנולוגיות מים, ושיתופי הפעולה כוללים את תחומי החקלאות, פיתוח משאבי טבע, תשתיות, מדע וטכנולוגיה, חינוך והגנה. ישראל הייתה מחלוצות הסיוע למדינה הצעירה באמצעות העברת ידע ומשאבים, ובין היתר קידמה הקמת חוות הדגמה חקלאית במזרח אקוטוריה (Equatoria), שיפוץ חדר המיון והטראומה בבית החולים המרכזי בג'ובה ושיתוף פעולה אוניברסיטאי ברחבי המדינה. על יחסי השתיים אמרה השגרירה האמריקאית בדרום-סודאן: "זו מדינה שאוהבת אותנו וגם אתכם, אך אתכם מעט יותר".²³

לצד למעלה מ-1000 ניתוחי עיניים שבוצעו בקניה ב-2016 על ידי רופאים ישראלים, ועל רקע הבקשה של קניה ללמוד מישראל פיתוח חקלאות וסיוע בהקמת פארק מדעי טכנולוגי חקלאי קידם מש"ב פרויקטים הומניטריים-אזרחיים נוספים במדינה כגון העצמה כלכלית של נשים, חינוך לפיתוח בר-קיימא, אספקת מים לחקלאות ומיגור העוני באזור אגם ויקטוריה.²⁴ ברואנדה בולטת בעיקר הפעילות הישראלית בסיוע בפיתוח חקלאות במגוון היבטים – יזמות, טכנולוגיות ומסחר.²⁵ באתיופיה השיק מש"ב בשיתוף עם קבוצת הפיתוח של האו"ם פרויקט לחדשנות וידע טכנולוגיים בתחומי החקלאות, יזמות, פיתוח המגזר הפרטי ואינטגרציה מגדרית.²⁶ מבט רחב יותר על הסיוע הישראלי באפריקה מצביע על כיוונים רבים. למשל, במסגרת פרויקט רפואת עיניים המופעל במדינות היבשת נבדקו מאות אלפי בני-אדם ועשרות אלפים נותחו. פרויקט רפואי ישראלי נוסף הצליח לצמצם את אחוזי התמותה בקרב יתומים חולי איידס באתיופיה מ-25 אחוזים בשנה כמעט לאפס, זאת לצד מאות השתלמויות לאנשי רפואה.²⁷

התועלת המדינית ביחסי ישראל עם מזרח־אפריקה

לשם הערכת התועלת המדינית שצומחת לישראל מהקשרים עם מזרח־אפריקה נבחנו דפוסי ההצבעה של אתיופיה, קניה, דרום־סודאן ורואנדה בהחלטות שהתקבלו בעצרת הכללית של האו"ם בשנים 2015–2018 בהקשר של ישראל. בתקופה זו חוזקו קשרי ישראל–אפריקה ובין היתר פרחו יחסי ישראל עם רואנדה ועם דרום־סודאן, ואף הובאו בפני העצרת הכללית הצעות החלטה בולטות בנוגע לישראל, בין היתר על רקע ההחלטה להעביר את השגרירות האמריקאית לירושלים. הבדיקה הסתמכה על מאגרי המידע של האו"ם, על מחלקת המדינה של ארצות הברית ועל ארגון U.N. Watch, ובמסגרתה נותחו 76 החלטות שהתקבלו בעצרת הכללית ביחס לישראל: 18 החלטות ב־2015, 18 ב־2016, 21 ב־2017 ו־19 ב־2018. הן חולקו לארבע קטגוריות: נגד (נגד ישראל), בעד (בעד ישראל), נמנעה ונעדרה.²⁸ ארצות הברית התנגדה לכל ההחלטות בטענה שהן אנטי־ישראליות. הניתוח התמקד בעצרת הכללית משום שראשית, אתיופיה בלבד כיהנה כחברה במועצת הביטחון בשנים 2017–2018; שנית, מתוך ניסיון להימנע מהטיה על רקע זכות הווטו של ארצות הברית במועצת הביטחון, ועל רקע העובדה שכל הצבעה שווה בעצרת הכללית. לצד הניתוח העיקרי נבדק גם דפוס ההצבעה במספר הצעות החלטה בולטות בהקשר של ישראל טרם התקופה הנחקרת, בשנת 2014, ובמהלכה, בשנת 2018. הטבלה שלהלן מצביעה על קשר בין הידוק יחסי ישראל עם מזרח־אפריקה לבין מגמת דפוסי ההצבעה באו"ם של חלק מהמדינות לטובת ישראל.

	אתיופיה				דרום סודן				קניה				רואנדה			
	נגד	בעד	נמנעה	נדרה	נגד	בעד	נמנעה	נדרה	נגד	בעד	נמנעה	נדרה	נגד	בעד	נמנעה	נדרה
2015	16	---	2	---	2	---	8	8	18	---	---	---	1	---	1	16
2016	16	---	2	---	1	2	9	6	18	---	---	---	---	---	---	18
2017	17	---	4	---	---	2	14	5	18	1	1	1	4	1	7	9
2018	17	---	2	---	2	---	6	11	19	---	---	---	3	---	15	1

הדבר לא התבטא בהצבעה ברורה בעד ישראל, אך הנטייה להימנע ואף להיעדר מהצבעות אנטי־ישראליות באופן עקבי מדגימה את המגמה החיובית בהצבעות של דרום־סודאן ושל רואנדה, כפי שמשקף בטבלה. נוסף על כך, בעת כהונת רואנדה כחברה במועצת הביטחון בשנים 2013–2014 בלטה הצעת החלטה שהעלתה ירדן בדצמבר 2014, שקראה בין היתר להקמת מדינה פלסטינית. היא לא התקבלה משום שלא זכתה בתשעה קולות תומכים, ורואנדה הייתה בין הנמנעות.²⁹

הקו הפרו־ישראלי בהצבעות של דרום־סודאן ושל רואנדה התבטא גם בהצעת החלטה A/ES/10/L-22 מתאריך 21 בדצמבר 2017, שהובאה בפני העצרת הכללית על ידי תימן וטורקיה נגד ההכרה האמריקאית בירושלים כבירת ישראל, ואשר זכתה לתמיכתן של 128 מדינות. מצד שני, תשע מדינות הצביעו נגד, 35 נמנעו, ביניהן דרום־סודאן ורואנדה, ובין 21 הנעדרות הייתה גם קניה.³⁰ בהקשר רחב יותר נציין שבין המדינות שהצביעו לצד ארצות הברית בעד ישראל ובאופן עקבי בכל 76 ההצבעות היו אוסטרליה, קנדה, איי מרשל, מיקרונזיה, נאורו ופלאו, אם כי נראה שהצבעת מדינות האיים הקטנות נובעת דווקא מתלותן בארצות הברית ופחות מהקשרים שלהן עם ירושלים. לזאת יש גם לצרף את הצבעותיהן החיוביות של בריטניה וגרמניה, אם כי באופן מצומצם יותר. הדבר מצביע על תשתית יחסים שיש לשמר לפחות באותה מידה כמו את הניסיון לחזק את הקשרים באפריקה, אם לא יותר.

מצד שני, אתיופיה הצביעה נגד 66 פעמים, וגם כחברה במועצת הביטחון בשנים 2017–2018. בשתי הצעות החלטה בולטות שבהן הטילה ארצות הברית וטו כדי לסכלן היא הצביעה פעם אחת בעד ופעם אחת נמנעה, בין היתר, בשל רצונה להתקרב למדינות ערב ולשמור על דימוי ניטרלי.³¹ גם קניה הצביעה נגד ב־73 מתוך 76 החלטות.

זאת ועוד, בשתי הצעות החלטה מרכזיות בעצרת הכללית ב־2018 – הראשונה מחודש יוני עסקה בפריסת כוח הגנה בינלאומי ברצועת עזה על רקע עימותי הגדר, ואומצה ברוב של 120 מדינות אל מול שמונה מתנגדות. בין 45 המדינות שנמנעו הייתה דרום־סודאן, ורואנדה הייתה בין 20 המדינות שנעדרו. הצעת ההחלטה השנייה מדצמבר עסקה בהצעה האמריקאית לגינוי חמאס, שבין תומכיה היו רואנדה, דרום־סודאן ואריתריאה, ובין הנמנעות היו אתיופיה, קניה ואוגנדה. הצעת ההחלטה אומנם לא עברה, אך זכתה לתמיכתן של 87 מדינות (ו־33 נמנעות).³²

השלכות על מדיניות

המאמר מצביע על קשר חיובי אך מוגבל בין קשרי חוץ לבין תועלות מדיניות המתבטאות בדפוסי הצבעה באו"ם וממליץ על הרחבת הסיוע האזרחי־הומניטרי, על רקע התועלות הצפויות מכך לישראל:

תועלות מדיניות – ראשית, המאמר טוען שעל רקע צמצום תקציב סיוע החוץ בימינו, ודאי ביחס לתקציב בשנות החמישים והשישים וביחס לדרישת ה־OECD, יש להגדיל את תקציב סיוע החוץ העומד על שיעור של 0.1% בלבד מהתמ"ג.³³ שנית, יש להמשיך לקדם את השימוש ביכולותיה הטכנולוגיות של ישראל לשם פיתוח באפריקה. למשל, נושא שינויי האקלים תופס מקום מרכזי בסדר היום של האו"ם, האיחוד האירופי והאיחוד האפריקאי. על רקע יעדי האו"ם לפיתוח

הומניטרי, דרישותיו של ארגון OECD מחברותיו להקצאת נתח מתקציביהן לשם סיוע הומניטרי והחשיבות של "תיקון עולם" במדיניות החוץ של ישראל עוד מתחילת שנות החמישים – רצוי שגם ישראל תצטרף לשיח הבינלאומי הזה ותתרום להתפתחותו הן מניסיונה כמדינה שהשלכות ישירות ואזוריות של שינויי האקלים נוגעות לה, והן באשר ליכולותיה הטכנולוגיות. זאת בניסיון לתת מענה לשינויי האקלים באמצעות חקלאות, מערכות השקיה בטפטוף, חיסכון במים, טיהור מים ושימוש חוזר בהם, פיתוח אנרגיה סולרית וניהול חסכוני ויעיל של משאבים. אלו דוגמאות למה שישאל יכולה לתרום על רקע התמודדותה בתנאי אקלים קשים, שנות בצורת ומדבור. בהקשר של אפריקה, היבשת כולה מושפעת באופן ישיר ושלילי משינויי האקלים, שבנוסף על גידול האוכלוסייה עלולים להוביל לאתגרים שישפיעו מעבר לאפריקה גם על הזירה הבינלאומית בסוגיות של הגירה, משבר כלכלי, התפשטות טרור, חוסר יציבות וסבל אנושי.³⁴ תרומתה של ישראל ופתרונותיה הטכנולוגיים לבעיות הומניטריות גלובליות הקשורות לתופעות כגון מדבור, בצורת, רעב, פיתוח חקלאות ופיתוח אזרחי הומניטרי עשויים להאיץ את ביסוס מעמדה בקרב מדינות אפריקה, בייחוד באתיופיה המתמודדת בשנים האחרונות עם תופעות של שינויי אקלים, והיא עשויה גם לתרום להעלאת קרנה של ישראל במוסדות בינלאומיים ובמדינות המערב. במילים אחרות, במקומות שבהם ישראל עושה שימוש בעוצמה רכה באמצעות מיצובה כמקור ידע ומומחיות לשם פיתוח הומניטרי היא עשויה לזכות, מעבר לארצות אפריקה, גם בתמיכה של גופי האו"ם השונים. דוגמה לכך היא קבלת היוזמה הישראלית בעצרת הכללית בנושא יזמות ופיתוח בעולם השלישי, שזכתה לתמיכת 129 מדינות.³⁵ ביטוי לכך אפשר למצוא בדבריו של חיים קורן על כך שדרום־סודאן היא אחת מהתומכות העקביות של ישראל בפורומים בינלאומיים, לרבות בזירת האו"ם. לדבריו, ההוקרה שישאל זוכה לה על רקע מעורבותה בפיתוח אפריקה מקנה לה מוניטין של מדינה הרוצה לסייע, ולטענתו אף "כזו שגם יודעת לעשות זאת".³⁶

תועלות כלכליות־ביטחוניות – אחד ההסברים לכך שהישיג מדיניות החוץ של ישראל באפריקה מוגבלים מגולם בניסיון של מדינות אפריקה להפגין נטרליות ו"ליהנות מכל העולמות", כלומר, מצד אחד חברות בארגון האיחוד האפריקאי מחייבת אותן לגלות סולידריות ולא לסטות מהקו האנטי־ישראלי שמובילות המדינות האפריקאיות המוסלמיות בארגון. מצד שני, הקשר עם ישראל חשוב להן בהיבט העסקי־כלכלי, האזרחי־הומניטרי והביטחוני. מכאן שהיכולת לתרגם את הסיוע האזרחי־הומניטרי של ישראל ואף את קשריה הביטחוניים והמסחריים־כלכליים לתמיכה מדינית היא מוגבלת. חרף זאת, לצד הסיוע האזרחי־הומניטרי המאמר ממליץ כמאמץ כולל אף להרחיב את היצוא הכלכלי, לא רק על רקע התועלות הכלכליות של ישראל מכך (לפי נתוני מכון היצוא הישראלי, בשנת 2018 עמד היקף

היצוא למדינות שמדרום לסהרה על 725 מיליון דולר³⁷), אלא גם על רקע התועלות המדיניות והביטחוניות העשויות לנבוע מכך. בהיבט הביטחוני, חיזוק יחסי ישראל עם מזרח אפריקה על רקע הושטת סיוע אזרחי-הומניטרי ויצוא כלכלי-ביטחוני עשוי לתרום בסופו של דבר גם לביטחון ישראל, בין היתר על ידי צמצום יכולת ההשפעה של איראן באזור וסיכול יוזמות הסיוע שלה לארגוני הטרור ברצועת עזה באמצעות הברחת אמצעי לחימה מהים האדום לסודאן, לחצי האי סיני ולרצועת עזה, נוסף על שיתופי פעולה מודיעיניים.

קרבנות של אתיופיה וקניה לסומליה אף עשויה להוות חץ בין השפעות אפשריות של קבוצות אסלאמיות רדיקליות סומליות על ארגוני הטרור ברצועה. זהו אינטרס ישראלי, אתיופיה וקניית משותף משום שגם מדינות אלו חוששות מהשפעה אפשרית של האסלאם הרדיקלי בשטחן.

הערות

- 1 רואנדה ממוקמת אומנם במרכז אפריקה, אך היא נכללה בניתוח על רקע החשיבות שמקנה לה מש"ב הרואה בה חלק ממדינות הזוכות לעדיפות, בין היתר משום קווי הדמיון הרבים בינה לבין ישראל, ומשום היותה המדינה עם הצמיחה הגדולה ביותר ביבשת, https://mfa.gov.il/MFA/mashav/Where_We_Work/Pages/Africa.aspx
- 2 יוסי אלפר, **מדינה בודדה**, מטר, תל-אביב, 2015; יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס, "תחית קונספט הפריפריה במדיניות-החוץ הישראלית?", **עידן אסטרטגי**, כרך 15, יולי 2012, עמ' 25–36; שבתי שביט, **ראש המוסד**, הוצאת ידיעות אחרונות, 2018, עמ' 95; Michael Bar Zohar, "David Ben-Gurion and the Policy of the Periphery 1958: Analysis", in: Itamar Rabinovich and Jehuda Reinharz (eds.), *Israel in the Middle East: Documents and Readings on Society, Politics and Foreign Relations, pre-1948 to the present*, Massachusetts, Waltham, Mass. 2008, p. 191-197.
- 3 מש"ב (MASHAV) – המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי במשרד החוץ שנוסד ב-1958 הונע משיקולי אינטרס ומשיקולי מחויבות מוסרית. היטיבה לנסח זאת גולדה מאיר שרת החוץ: "האם נכנסנו לאפריקה מפני שרצינו בקולות באו"ם? כן, מובן שזה היה אחד המניעים שלנו [...] אבל זה רחוק מלהיות המניע החשוב ביותר [...] הסיבה העיקרית לה'הרפתקה' האפריקאית שלנו הייתה שהיה לנו משהו שאותו רצינו למסור לאומות שהיו צעירות יותר ומנוסות פחות אפילו מאיתנו". גולדה מאיר, **חיי**, הוצאת מעריב, תל-אביב, עמ' 231.
- 4 על חשיבות אזור קרן אפריקה ועל היות המדינות הנחקרות במאמר זה בראש סדר העדיפויות של מש"ב במזרח אפריקה, https://mfa.gov.il/MFA/mashav/Where_We_Work/Pages/Africa.aspx
- 5 גוז'נסקי ולינדנשטראוס, שם.
- 6 נעה לנדא, "ישראל תמכה בהצעת רואנדה באו"ם לשינוי הגדרת רצח העם במדינה", **הארץ**, 4 בדצמבר 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.5769423>
- 7 Herb Keinon, "Kagame to 'POST': Israel helping Rwanda defeat jihadist threats", *The Jerusalem Post*, July, 11, 2017, <https://www.jpost.com/Israel-News/>

- Politics-And-Diplomacy/Kagame-to-Post-Israel-helping-Rwanda-defeat-jihadist-threats-499325;
אילן ליאור, "רואנדה מכחישה כי חתמה על הסכם עם ישראל לגירוש מבקשי מקלט לשטחה", **הארץ**, 23 בינואר, 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.5752101>
- 8 חיים קורן, "מצרים וישראל: ציר אסטרטגי במארג האזורי?", *Ynet*, 27 בנובמבר, 2018, https://www.mtvim.org.il/images/Hebrew_-_Haim_Koren_-_Israel-Egypt_cooperation_-_November_2018.pdf
- וגם, משה טרדימן, "קונטרה לאירן. השיבה הישראלית לאפריקה", *Ynet*, 11 בספטמבר, 2016, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4853125,00.html>; אמיר סבהט, "האם ישראל מחמיצה את כלכלת אפריקה", **כלכליסט**, 20 ביולי 2018, <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3742663,00.html>
- 9 בשנים 2001–2018 בלמה ארצות הברית ב־12 מקרים הצעות החלטה נגד ישראל במועצת הביטחון, "פוליטיקה", 27(2), 2018, עמ' 51–66; ירון סלמן, "ניתוח מעקפים: איך מתגברים על השיתוק במועצת הביטחון". **הזירה**, גיליון 3, 2019. ביטוי לכך הוא הודעת הפרישה הישראלית מארגון אונסק"ו בדצמבר 2017.
- 10 אריאל כהנא, "השגרירים לנתניהו: כך לא ניתן לשנות את הרוב באו"ם", *nrg*, 8 בפברואר 2017, <https://www.makorishon.co.il/nrg/online/1/ART2/862/702.html>
- 11 הודעה לתקשורת של משרד ראש הממשלה, 8 בפברואר 2017, http://www.israel.org/MFAHEB/PressRoom/Pages/PM-Netanyahu-Meets-with-Israeli-ambassadors-in-Africa_080217.aspx
- 12 אריאל כהנא, "בכיר במשרד החוץ: אין בארץ סיקור אותנטי ואמיתי למצבה של ישראל בעולם", **מקור ראשון**, 7 במאי 2018, <https://www.makorishon.co.il/news/44277/>
- 13 שמעון כהן, "אירופה עוינת? ישראל חוזרת לאפריקה", *ערוץ 7*, 4 ביולי 2016, <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/325294>
- 14 אמיר לוי, "רואנדה היא המדינה המצליחה באפריקה, מרגישים את האהבה לישראל", **מידה**, 6 באפריל 2019, <https://bit.ly/2G2SVuF>
- 15 המאמר אינו דן ביצוא הביטחוני-כלכלי של ישראל.
- 16 שמואל צבאג, **עצמה ביחסים הבין־לאומיים**, האוניברסיטה הפתוחה, תל־אביב, עמ' 5.
- 17 Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.
- 18 Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990; *Soft Power: The Means to Success in World Politics*.
- 19 Carol Lancaster, "Redesigning Foreign Aid", *Foreign Affairs*, 79(5), 2000, pp. 74–88.
- 20 Joseph Nye, "Rice Must Deploy More Soft Power", Belfer Center, January 25, 2005, <https://www.belfercenter.org/publication/rice-must-deploy-more-soft-power>; Drew Thompson, "China's Soft Power in Africa: From the 'Beijing Consensus' to Health Diplomacy", Jamestown Foundation China Brief, 5(21), October 13, 2005.
- 21 Efraim Inbar, "Israel Is Not Isolated", BESA Mideast Security and Policy Studies, No. 99.

- 22 Mark Jones, "Which countries come top for 'soft power'?" World Economic Forum, July, 17 2015. ישראל לא נכללה בדירוג "30 מדינות בעלות עוצמה רכה" בשנים 2016–2018.
- 23 חיים קורן, "איך מכוננים יחסים דיפלומטיים עם מדינה שרק נולדה", **הזירה**, גיליון 3, 2019.
- 24 אתר משרד החוץ, ישראל באפריקה: קניה, 5 ביולי 2016, https://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/DiplomaticUpdates/Pages/Israel_in_Africa-Kenya.aspx
- 25 אתר משרד החוץ, ישראל באפריקה: רואנדה, 4 ביולי 2016, https://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/DiplomaticUpdates/Pages/Israel-in-Africa-Rwanda_040716.aspx
- 26 אתר משרד החוץ, מש"ב וקבוצת הפיתוח של האו"ם (UNDP) לאתיופיה חותמות על הסכם שיתוף פעולה, 30 באוקטובר 2014, https://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/DiplomaticUpdates/Pages/MASHAV_and_UNDP_Ethiopia_Sign_Cooperation_Agreement_301014.aspx
- 27 תמר דרסלר, "הסיוע משנה את תדמית ישראל בעולם", Ynet, 8 בנובמבר 2010, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3981367,00.html>
- 28 General Assembly, Voting Records, <https://www.un.org/en/ga/documents/voting.asp>; U.S. Department of state, Voting Practices in the United Nations, <https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations-2017/>; UN Watch, <https://unwatch.org/en/>
- 29 UNSC doc, s/2014/916, December 30, 2014; UNSC Official Records, 2016. *Resolutions and Decisions of the Security Council 2014-2015*, United Nations Publications.
- 30 טל שלו ועמרי נחמיאס, "בתמיכת 128 מדינות: האו"ם אישר את ההצעה נגד ההכרה בירושלים", וואלה NEWS, 22 בדצמבר 2017, <https://news.walla.co.il/item/3121287>
- 31 הצעת החלטה S/2017/1060 בנושא העברת שגרירות ארצות הברית לירושלים; הצעת החלטה S/2018/516 בנושא משלוח כוח הגנה בינלאומי לרצועה.
- 32 איתמר אייכנר, "על חודו של קול: אלו המדינות שמנעו את גינוי חמאס", Ynet, 9 בדצמבר 2018, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5422256,00.html>
- 33 בשנת 2017 הסתכם תקציב סיוע החוץ ב-319 מיליון דולר, לאה לגדמן, "נוטר מאחור: מי יסייע לסיוע החוץ הישראלי?" **הזירה**, גיליון 1, 2018. על תקציב מש"ב בשנות החמישים והשישים, Moshe Decter, *To Serve, To Teach, To Leave – The Story of Israel's Development Assistance Program in Black Africa*, New York American Jewish Congress, 1977; Joel Peters, *Israel and Africa: The Problematic Friendship*, London, British Academic Press, 1992.
- על שיעור של 0.7% מההל"ג (הוצאה לאומית גולמית) לטובת סיוע חוץ. <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm>. OECD. אחרות ב־OECD.
- 34 גדעון בכר, "הדיפלומטיה של שינוי האקלים", **זווית**, 13 בנובמבר 2017, <http://www.zavit.org.il/old/%D7%94%D7%93%D7%99%D7%A4%D7%9C%D7%95%D7%9E%D7%98%D7%99%D7%94-%D7%A9%D7%9C-%D7%A9%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%99-%D7%94%D7%90%D7%A7%D7%9C%D7%99%D7%9D/>

- 35 החלטת האו"ם A/RES/67/202 ;<https://undocs.org/en/A/RES/67/202>
Israel Ministry of Foreign Affairs, "Amb Prosor on UN resolution Entrepreneurship for Development", 21 December 2012, https://mfa.gov.il/MFA/InternatlOrgs/Speeches/Pages/UNGA_adopts_Israeli_resolution_Entrepreneurship_Development_8-Dec-2012.aspx
- 36 חיים קורן, איך מכווננים יחסים דיפלומטיים, שם.
- 37 מכון היצוא, מגמות ביצוא ישראל וסב־סהרה אפריקה, <https://www.export.gov.il/economicreviews/article/megamotsubsaharaisrael19>