

BRICS+: התעוררות המדינות הבלתי-מזדהות

אופיר דיין, ג'סי ווינברג | 1 בדצמבר, 2024 | גיליון 1923

פסגת מנהיגיהן של מדינות BRICS, שהתקיימה באוקטובר 2024 בקאזאן שברוסיה ובה השתתפו לראשונה חברות החדשות בארגון - איחוד האמירויות, מצרים, איראן ואתיופיה - הדגישה את האסטרטגיה שאפיינה את עידן המלחמה הקרה - אי-הזדהות עם מעצמה עולמית. זאת, למרות שאיפתן של רוסיה וסין להפוך את BRICS לאלטרנטיבה לסדר העולמי המובל על ידי המערב. וכך, הארגון מתגבש כמנגנון לשיתוף פעולה, אך לא לתיאום וקידום מדיניות אחידה של חברותיו. רצון של מדינות מתפתחות רבות להיות חלק מה-BRICS מעיד על תפיסתן את השינויים המבניים במערכת הבינלאומית, שהפכה בהדרגה מחד-קוטבית בהובלת ארצות הברית לרב-קוטבית, כשחלק מההחברות מגדרות את עצמן וחותרות לשתף פעולה עם המדינות החזקות במערב ובמזרח כאחד. וביחס לישראל, מדינות BRICS מגלות גישה ביקורתית ואף חד-צדדית, כפי שבא לידי ביטוי בהצהרות המשותפות. זאת, מתוך הבנה שמדיניות זו לא תשבש את יחסיהן עם מי מהצדדים השונים במערכת הגלובלית שכן ישראל נתפסת בה כשולית ובה בעת היא כלי ניגוח במערב בידי סין ורוסיה.

ב-22 באוקטובר, 2024, נפגשו בקאזאן שברוסיה ראשי תשע מדינות בעלות כלכלות צומחות, להגדרתן. חמש מהן חברות BRICS וותיקות - היור הנכנסת של הארגון ברזיל; המארכת והיור היוצאת רוסיה; הודו, סין ודרום אפריקה. אליהן הצטרפו ארבע חברות חדשות - מצרים, אתיופיה, איראן ואיחוד האמירויות - בעקבות הזמנתו של נשיא דרום אפריקה, סיריל רמפוזו, באוגוסט 2023. שתיים נוספות שהוזמנו לא הצטרפו לארגון עד קיום הפסגה.

למרות ששר החוץ פייסל בן פרחאן השתתף בוועידה, ערב הסעודית נתנה לתאריך ההצטרפות, ה-1 בינואר, 2024, לחלוף, השאירה את כוונותיה עמומות וההצטרפות עדיין נשקלת על ידי הרשויות הסעודיות. ניתן להניח שזו דרכה המנומסת לדחות את ההזמנה. בארגנטינה, רק חודשיים לפני שחברות הייתה אמורה להיכנס לתוקף, נערכו בחירות כלליות בהן ניצח חאבייר מיליי הפרו-מערבי, שהתחייב ואכן משך את בקשת מדינתו להצטרף לארגון. יומיים לפני כניסת החברות לתוקף, הודיעה ארגנטינה לחברות שלא תצטרף לארגון. עם ארבע חברות חדשות ו-48 מדינות שהביעו התעניינות להצטרף, פסגת BRICS ה-16 בקאזאן יצאה לדרך.

BRIC הוא מונח [שנטבע](#) ב-2001 על ידי הכלכלן הראשי של גולדמן סאקס דאז, סר ג'ים או'ניל, שזיהה את ברזיל, רוסיה, הודו וסין, כמניעות הפוטנציאליות של הצמיחה הכלכלית העולמית. ב-2009, לאחר שיחות מקדימות בדרג גבוה מאז 2006, התקיימה ועידת BRIC הפורמלית הראשונה ביקטרינבורג, רוסיה, ובה עסקו ארבע החברות המקוריות בשינוי אופן הפעולה של המערכת הפיננסית העולמית ובמשתמע גם בהתרחקות מהדולר האמריקאי. זאת, לאור מה שנתפס בעיניהן כחוסר שוויון והתבטא בין השאר בהבדלים בכוח ההצבעה של המדינות בקרן המטבע העולמית (IMF). דרום אפריקה הצטרפה ב-2010 וכך הפך הארגון ל-BRICS ובמקביל הוקמו מוסדות פיננסיים משלימים משל חברות הארגון, כשהראשון ביניהם הוא בנק הפיתוח החדש (NDB). כל זאת, בצל המשבר הפיננסי שהחל בארצות הברית כשנתיים קודם לכן וחוסר שביעות רצון בקרב המדינות המתפתחות מהכשלים של המוסדות הרב-לאומיים, שנבנו על ידי ארצות הברית לאחר מלחמת העולם השנייה. ה-NDB היה אמור להשלים את המערכת המוניטרית הקיימת ולכלול מימון חזרות לאירועים בלתי צפויים (CRA), אך גם הוא לקה בחוסר איזון בין המדינות – יש שתרמו יותר (סין - 41 מיליארד דולר) ואחרות תרמו פחות (דרום אפריקה - 5 מיליארד דולר).

למרות הייעוד הכלכלי בעיקרו, אירועים גאו-פוליטיים הפכו את BRICS לארגון בעל חשיבות פוליטית. הפלישה הרוסית לחצי-האי קרים ולמחוז דונבאס ב-2014 ובעקבות זאת סילוקה מארגון ה-G8, המובל על ידי מדינות המערב, הובילו את מוסקבה להשתמש ב-BRICS כחלופה. כשנה אחרי הפלישה התקיימה ועידת BRICS באופה, רוסיה, וסיפקה למוסקבה גושפנקא נוספת שהסנקציות המערביות שהוטלו עליה לא בודדו אותה. כך גם לגבי פסגת הארגון ב-2024, לאחר הפלישה לאוקראינה ב-2022.

רוסיה נתונה לסנקציות בשל פלישתה לאוקראינה בפברואר 2022, אשר מצטרפות לסנקציות שהוטלו עליה בשל פלישתה לחצי-האי קרים, אשר עשו אותה למדינה שמוטלות עליה הסנקציות הרבות ביותר. עד הפלישה הרוסית לאוקראינה הייתה איראן שיאנית הסנקציות העולמית, לאחר שמספר "גלים" של סנקציות הוטלו עליה במהלך השנים בעקבות אירוע בני הערובה האמריקאים בטהרן בשנים 1979 – 1981, המימון שהיא מספקת לארגוני טרור ולתוכנית הגרעין שלה. סנקציות על סין הוטלו, בין השאר, עקב האשמתה על ידי מדינות המערב בסיוע למאמצים הצבאיים של רוסיה ואיראן וכן בשל הפרת זכויות אדם ומדיניות סחר לא הוגנת.

חברותן בארגון של מדינות שמוטלות עליהן סנקציות מחייבת אותו להתייחס לנושא ואכן, בהצהרת קאזאן הסנקציות מוצגות כאיום על הכלכלה העולמית, כהפרה של אמנת האו"ם ואפילו כסכנה להסכמי אקלים. לדבריהן, צעדים חד-צדדיים מסוג זה מפרים את החוק הבינלאומי ואת זכויות האדם של אזרחיהן, שהרי הסנקציות פוגעות בזכותם לפיתוח ומסמלות את הדרך בה ארצות הברית ההגמונית משליטה את מרותה על מדינות העולם.

טיעון זה מסיט את הדיון על אודות זכויות אדם ומעביר את האשם בהפרת זכויות אדם לעולם המערבי. זו דרכן של אותן המדינות לערער את הלגיטימציה של הסנקציות שהוטלו עליהן, תוך שימוש בשפה שמטילות הסנקציות רגישות אליה. גם מעשית, החזית האחידה שמציגות מדינות BRICS נגד הסנקציות היא בבחינת התרסה בפני המערב ובעלות בריתן של החברות, דוגמת הודו ואיחוד האמירויות, שמנהלות קשרים ענפים עם המערב ובמיוחד עם ארצות הברית. המסר הברור מהסולידריות המודגשת בעצם קיום הפסגה ברוסיה, שמנהיגה נתון תחת צו מעצר בינלאומי, היא שרוסיה ואיראן אינן מבודדות, כפי שהמערב היה רוצה שיהיו, אלא חלק מקבוצת מדינות בעלות כלכלות משמעותיות שמוכנות להמשיך ולנהל איתן קשרי מסחר.

בעוד הפורום בקאזאן המליץ על דרכי פעולה מפורטות עבור מספר מדינות, שבהן שיעורים גבוהים של פשיעה וטרור, דווקא אחד הסכסוכים העקובים מדם, זה המתחולל באוקראינה, הוזכר באמירה כללית בדבר היצמדות לעקרונות האו"ם. זאת מכיוון שרוסיה, אחת ממייסדות הארגון, מפרה את אותם עקרונות ברגל גסה. לסין, שותפתה של רוסיה, אין אינטרס לנקוט עמדה פרו-אוקראינית, בעוד שחברות אחרות ובכללן הודו, המייבאת נפט וגז רוסי, ודרום אפריקה, שמפלגת השלטון בה, ה-ANC, תומכת מסורתית ברוסיה, דבקו בעמדתן הבלתי מזדהה.

מסר אחדות השורה בין חברות הארגון קיבל חיזוק נוסף כאשר המזכיר הכללי של האו"ם, אנטוניו גוטיירש, פקד את הוועידה ואף לחץ ידו של נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, המואשם בביצוע בפשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות ורצח עם. השתתפותו של גוטיירש היא לא עניין של מה בכך, במיוחד לאור העובדה שבחר לא להשתתף בפסגה בשווייץ בקיץ 2024 שעסקה בקידום שלום באוקראינה בהובלה של מדינות המערב. במובנים מסוימים, נוכחותו מנרמלת את חזרתה של רוסיה לבמה הבינלאומית – מהלך שיהיה בולט פחות אם המזכ"ל ישתתף בפסגת BRICS שתיערך בשנה הבאה בבחיל.

אמנם, החברות הדגישו את כוונתן לשמור על הסדר העולמי שבמרכזו האו"ם, אך בחינה של היסטוריית הארגון עשויה להעיד על כוונתן לשנות משמעותית את הסדר העולמי הנוכחי – גם אם לא כל החברות היו רוצות לעשות כן באותה הדרך. התגברות התחרות בין המעצמות, במיוחד בעקבות המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, הובילה להתגבשות מערך מדינות הרואות עצמן כ"אנטי-הגמוניות" ומסייעות לרוסיה במלחמה. מערך זה כולל בנוסף לרוסיה, את סין, איראן, וצפון קוריאה – שלוש מהן חברות BRICS, ולכל אחת מהן אינטרס לערער ועל עליונות המערב. כך הפך הפורום, למקום בו רוסיה מגבשת את עמדתה כמתנגדת הקולנית ביותר למה שהיא מכנה "ההגמוניה האמריקאית".

בנוסף להיות סין המנוע הכלכלי של הארגון, השפעתה הפוליטית בו החלה להיות מורגשת ביתר שאת בעקבות עלייתו של שי ג'ין-פינג לשלטון ב-2012. התעצמות המתחים עם ארצות הברית וההתקרבות לרוסיה בתקופת כהונתו, שהגיעו לשיאן בהכרזה על [שותפות ללא גבולות](#)

ימים ספורים לפני הפלישה לאוקראינה, דחפה את ה-BRICS לעמדה אף יותר אנטי-מערבית. עם זאת, אפשר שברזיל והודו, המנהלות קשרים ענפים עם המערב, היו מעדיפות לראות את עצמן כמדינות "בלתי מזדהות" ולמנף את הארגון לקידום מדיניות ברוח זו. גם המצטרפות החדשות, איחוד האמירויות, מצרים ואתיופיה מקיימות יחסים ענפים עם המערב והן צפויות לתמוך בדעה ההודית-ברזילאית בנושא זה.

משמעויות לישראל

בעוד שלאחר פסגת הארגון הראשונה ב-2009, פורסמו שני מסמכים קצרים בלבד, שעסקו כמעט בבלעדיות בנושאים כלכליים, ההצהרה שסכמה את פסגת 2024 עוסקת כמעט בכל נושא שעל סדר היום הבינלאומי, החל מכלכלה דרך הלבנת הון ועד משבר האקלים. היקף הנושאים נראה אולי מובן מאליו בהתחשב בכך שמדובר בהצהרה משותפת של מנהיגי מספר מהמדינות בעלות הכלכלות הגדולות בעולם, אך לא כך היה הדבר בפסגות הראשונות. מכך ניתן להסיק, שבתחילת דרכו של הארגון לא תועדפו ושאים גיאופוליטיים שאינם נוגעים ישירות למדינות החברות.

אשר לישראל, התייחסות אליה נרשמה לראשונה בפסגה הרביעית, בשנת 2012, וגם אז, הטון היה מרוכך ונמנע מהטלת אשמה על ישראל. בשנת 2022, נעלמה ישראל [מההצהרה](#) לחלוטין, בשל העיסוק הכמעט בלעדי במגפת הקורונה. טון מאשים כלפי ישראל ניכר לראשונה רק בהצהרת יוהנסבורג באוגוסט 2023, עוד לפני פרוץ המלחמה ב-7 באוקטובר אותה שנה, כשהארגון הטיל על ישראל את מלוא האחריות לסכסוך הישראלי-ערבי ולהתפתחויות השליליות שאירעו במסגרתו.

למעשה, הפורום מציין אשמים ברורים רק בסכסוכים שבהם מעורבת ישראל. כך, "ההסלמה חסרת התקדים באליומות ברצועת עזה ובגדה המערבית [היא] כתוצאה מהמתקפה הצבאית הישראלית, שהובילה להרג ופציעה המונית של אזרחים, עקירה כפויה והרס של תשתיות אזרחיות". ארגון הטרור חמאס או טבח ה-7 באוקטובר לא מוזכרים, ולו ברמיזה. עם זאת, ההצהרה קוראת לשחרורם של כל "החטופים והעצורים" - שינוי חיובי ברטוריקה הסינית, שעד לפני מספר חודשים נמנעה מלקרוא לישראלים המוחזקים בעזה "חטופים".

כמו בנוגע למלחמה ברצועת עזה, כך גם לגבי המלחמה בין ישראל לחיזבאללה: הפורום גינה את פעולות ישראל אך חיזבאללה והתקפותיו על ישראל לא מוזכרים כלל; יתרה מכך, ההצהרה "מגנה בחריפות מתקפות על אנשי אום... וקוראת לישראל להפסיק באופן מידי פעילות שכזו". שנים שבהן חיזבאללה העמיד את סגל יוניפי"ל בסכנה ובנה תשתיות צבאיות מתחת למוצביו נשמטו מההצהרה.

חברות הארגון מגנות את ישראל בין היתר בגין תקיפת מבנה שגרירות איראן בסוריה ומתקפותיה נגד שיירות הומניטריות. אך כאשר מדגישות החברות את חשיבות השמירה על

זכויות הניווט וחופש התנועה של כלי שיט בים האדום ובמיצר באב אל-מנדב, שוב נאלמים פיותיהן והחותים לא מוזכרים.

גישה זו צריכה להדאיג את ישראל, לא רק מכיוון שהיא חד-צדדית ומטעה, אלא מכיוון שגם מדינות שבעבר גינו את חמאס והתבטאו במתינות כלפי ישראל, דוגמת ברזיל והודו, חתמו על ההצהרה. מדינות אלה לא התעקשו למצער על גישה מאוזנת יותר כלפי ישראל ועל גינוי חמאס ואיראן.

סיכום

למרות השאיפות הסיניות והרוסיות ליצור חלופה לסדר העולמי המובל על ידי ארצות הברית, ה-BRICS מצטייר יותר כיורש למסורות שהביאו עימן את התנועה שאיגדה את המדינות הבלתי-מזדהות במהלך המלחמה הקרה ולאחריה. התוצאה היא, שהארגון הפך להיות אסופת מדינות, שחלקן מקיימות יחסים ענפים עם המערב בעוד אחרות, במיוחד סין ורוסיה, מנסות לערער את ההגמוניה המערבית.

יתרה מכך, במהלך ועידת קאזאן הוכרזו שלוש עשרה "[מדינות שותפות](#)" חדשות, ביניהן מדינות אנטי-מערביות דוגמת אלג'יריה, בלארוס וקובה, לצד מדינות דוגמת אינדונזיה, ניגריה וטורקיה, המעדיפות לנסות להנות מקשרים עם כל הצדדים. למרות שסין ורוסיה רואות ב-BRICS אמצעי להעצמת השפעתן, מדינות רבות משתמשות בארגון דווקא כדי לשחק לרוחב המגרש שבין המזרח למערב ומכשילות את האלטרנטיבה לארצות הברית שסין ורוסיה מבקשות לבסס. אותן המדינות רואות בכך הכרח בעולם שמתרחק מחד-הקוטביות שאפיינה את השליטה האמריקאית ומתקרב לעולם בעל מספר מוקדי כוח.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט