



עורכת ראשית: ד"ר אירית בק. עורכת משנה: ענבל בן יהודה

כרך 2, גיליון מס' 7, 22 לנובמבר 2016

משבר הסהרה המערבית בסבך היחסים של אזור המגרב והזירה האפריקנית

אילת לוי

"אני פונה אליכם כמלך של מדינה אפריקאית... מרוקו מעולם לא עזבה את אפריקה, גם כאשר לא הייתה עוד חברה בארגון לאחדות אפריקה...".¹ במילים אלו ובשלל ביטויי אהדה ליבשת אפריקה פנה מלך מרוקו, מוחמד השישי, למנהיגים שהשתתפו בפסגה השנתית ה-27 של האיחוד האפריקני (AU), שנערכה בקינאלי, בירת רואנדה, ביולי 2016. המלך המרוקני אמנם שיבח את ההתפתחות של אפריקה והדגיש את החשיבות הרבה שמדינתו מייחסת להידוק הקשרים עם מדינות היבשת, אך גם מחה קשות על המדיניות האפריקנית שהובילה ב-1984 להכרה בעצמאות חבל הסהרה המערבית – חבל ארץ המונהג על ידי חזית הפוליסריו (POLISARIO), הנתמכת על ידי אלג'יריה, יריבתה האזורית של מרוקו. מהלך זה הוביל לפרישת מרוקו מהארגון לאחדות אפריקה (OAU), שקדם לאיחוד האפריקני, ולהפיכתה למדינה היחידה באפריקה שאינה מיוצגת בו וברבים מהארגונים היבשתיים מאז ועד עתה. מאמר זה מבקש לבחון את השפעת סוגיית הסהרה המערבית על יחסי מדינות המגרב בין לבין עצמן ועם מדינות אפריקה שמדרום לסהרה, הן במישור הבילטרלי והן במסגרת האיחוד האפריקני. זאת, תוך התמקדות במאבקי הכוח בין מרוקו לאלג'יריה ובהשלכותיהם על נושאים רבים שנמצאים על סדר-יומן של מדינות היבשת, כגון לכידות פנימית, פיתוח כלכלי ושיתופי פעולה ביטחוניים.

¹"Full Text of Royal Message to the 27th African Union Summit", *Morocco World News*, July 18, 2016. Accessed November 20, 2016. <https://www.morocoworldnews.com/2016/07/191534/full-text-of-royal-message-to-the-27th-african-union-summit-2/>

הסהרה המערבית - קווים כלליים להבנת המשבר

הסהרה המערבית היא חבל ארץ עצום בגודלו, ושטחו כ-266,000 קמ"ר. עם זאת, מדובר באחד האזורים הדלילים ביותר בעולם מבחינת אוכלוסייה, ובו חיים בסך-הכול כ-500,000 בני אדם. מבחינה גיאוגרפית, הוא גובל במרוקו מצפון, באלג'יריה מצפון-מזרח, במאוריטניה מדרום וממזרח ובאוקיינוס האטלנטי ממערב; חבל הארץ עתיר משאבי טבע - בעיקר פוספטים ודגה. מבחינה היסטורית, האזור היה נתון לשליטה קולוניאלית מערבית של ספרד החל מ-1884, אך זו נסוגה מהאזור ב-1975, ומאז השליטה בו נתונה במחלוקת. חזית הפוליסריו (קיצור של "החזית העממית לשחרור סאקיה אלחמראא' וואדי אלד'הב"), תנועת גרילה שהוקמה עוד ב-1973 ונאבקה בספרדים, דרשה את עצמאות החבל בשם תושביו המקומיים - אנשי הסהרה (הסהראויים). מרוקו, מצדה, טענה כי האזור היה מאז ומעולם חלק בלתי נפרד מן הממלכה המרוקנית והחלה להיאבק בחזית.²

הפוליסריו, שבראיתה נאבקה ב"קולוניאליזם מרוקני", זוכה לאורך כל הדרך בתמיכתה המדינית והצבאית של אלג'יריה, שלאחר שחרורה משלטון קולוניאלי ממושך חרטה על דגלה את המאבק בקולוניאליזם ואת הסיוע למדינות העולם השלישי במאבק למימוש הזכות להגדרה עצמית.³ בעידודה, הכריזה הנהגת הפוליסריו ב-1976 על הקמת "הרפובליקה הדמוקרטית הערבית הסהראוית" (SADR) - מדינה עצמאית המונהגת על ידי ממשלה גולה, הפועלת משטח אלג'יריה. מדינה זו זכתה, כאמור, להכרה נרחבת באפריקה ובמקומות נוספים בעולם המתפתח, אך לא זכתה להכרה על ידי האו"ם ועל ידי מרבית מדינות העולם.

במרוצת השנים דעכה לחימת הגרילה של הפוליסריו ומרוקו הצליחה לבסס את שליטתה בשני שליש משטח חבל המריבה באמצעות חומת חול שבנתה, אשר יוצרת הפרדה בין האזור שבשליטתה לבין השטח הנתון לשליטת החזית. חלוקה זו התקבעה במסגרת הסכם הפסקת אש שנחתם בסופו של דבר בין הצדדים בשנת 1991, בחסות האו"ם. בנוסף, מינה האו"ם כוח שמירת שלום, שמטרתו העיקרית הייתה לארגן משאל עם שיקבע את גורל החבל (MINURSO), אולם משאל זה מעולם לא התקיים בשל מחלוקות מהותיות בין הצדדים על זהות משתתפיו, ובעיקר נוכח התנגדותה של מרוקו לקיומו.⁴ בשנת 2007 הציעה מרוקו להעניק לחבל מעמד אוטונומי מורחב, תוך שמירה על ריבונותה והמשך שליטתה על נושאי החוץ והביטחון שלו,⁵ אך הצעה זו נדחתה על ידי הפוליסריו, המתעקשת על קיום משאל העם. ניכר כי המשבר, הנמצא מאז במבוי סתום, מהווה בראש ובראשונה נושא למאבק מדיני ודיפלומטי

² Michael Rubin, "Is the Western Sahara dispute nearing an end?", *The American Enterprise Institute*, February 5, 2016, pp. 1-8. Accessed November 15, 2016. <https://www.aei.org/publication/is-the-western-sahara-dispute-nearing-an-end/>

³ אלג'יריה עצמה זכתה לעצמאות רק ב-1962, לאחר שלטון קולוניאלי אכזרי של צרפת, שהחל ב-1831.
⁴ דרישתה של מרוקו הייתה לשתף במשאל גם מתיישבים מרוקנים שהגיעו לחבל לאחר 1975, בעוד דרישת הפוליסריו הייתה להתבסס על מפקד אוכלוסין שערכו הספרדים.

⁵ Marina Ottaway, "Morocco: 'Advanced Decentralization' Meets the Sahara Autonomy Initiative", *Viewpoints* no. 27, May 2013, pp. 1-3. Accessed November 15, 2016. <https://www.wilsoncenter.org/publication/morocco-advanced-decentralization-meets-the-sahara-autonomy-initiative>

מבחינתה של מרוקו, והוא הפך לסלע מחלוקת עיקרי המעיב על היחסים בינה לבין אלג'יריה ועל היחסים בין כלל מדינות המגרב.

ארגון "איחוד מדינות המגרב הערבי" (AMU), הכולל את חמש מדינות האזור, נחשב לארגון התת-אזורי הכושל ביותר מבין הארגונים התת-אזוריים השונים באפריקה.⁶ איחוד זה נוסד ב-1989 מתוך תקווה לשפר את שיתוף הפעולה של חברותיו מבחינה כלכלית ופוליטית, אך תקווה זו נגוזה במהרה והמתיחות המתמדת בין המדינות - בעיקר סביב סוגיית הסהרה המערבית - הובילה לשיתוק. המתיחות המרכזית היא בין אלג'יריה ומרוקו, כמדינות הליבה של האיחוד, אך גם היחסים בין שאר חברותיו היו ונותרו רוויי חשדנות ומתח: לוב, תחת הנהגתו של מעמר קד'אפי, תמכה אף היא במשך שנים רבות בפוליסריו ונחשבה לשכנה בלתי צפויה מבחינתן של תוניסיה ואלג'יריה; למאוריטניה היו תביעות משלה בנושא הסהרה המערבית וניכר כי סוגיה זו וסוגיות נוספות מוסיפות להעיב על יחסיה עם מרוקו.⁷ מהפכות "האביב הערבי" שהובילו ב-2011 לנפילת המשטרים בתוניסיה ובלוב גרמו להתערערו היציבות האזורית ורק העמיקו את חוסר הלכידות בין חברות האיחוד. התוצאה העיקרית של מצב עניינים זה היא פגיעה בכלכלה האזורית, המשפיעה לרעה גם על שאר מדינות היבשת בכל הקשור למעבר סחורות ואנשים, יצירת מקומות תעסוקה, חוסר היציבות באזור הסאהל הסמוך וחיזוק הקשר עם האיחוד האירופי (EU).⁸

דיפלומטיה מרוקנית, מימון אלג'יראי - התחרות בין מדינות המגרב על השפעה באפריקה

מרוקו ואלג'יריה מתחרות זו בזו על השפעה ביבשת הן במסגרת האיחוד האפריקני והן מחוצה לו, במישור הביטוראלי ובמסגרות תת-אזוריות ובין-לאומיות. מרוקו אמנם אינה מדינה חברה באיחוד, אך יש לה מעמד מיוחד בו וקשריה עם מדינות שונות ביבשת רק הולכים ומתהדקים.⁹ מאז עלייתו לשלטון של מוחמד השישי בשנת 1999, קידום היחסים עם היבשת הוצב כמטרה מרכזית בתחום יחסי החוץ של הממלכה, והמלך עצמו מרבה לבקר במדינות שונות ביבשת, בעיקר במערבה, ולחתום על הסכמי שיתוף פעולה בתחומים מגוונים.¹⁰ בנוסף, מרוקו מעורבת בפעולות שמירת שלום בזירות שונות ובתיווך בסכסוכים פנים-מדינתיים, דוגמת זה שבלוב; היא פעילה במסגרת הפסגות הפרנקופונית-אפריקנית והאירו-אפריקניות ושותפה לאינטגרציה האפריקנית במסגרת קהילת מדינות הסהרה-סאהל (CEN-SAD), אותה היא מנהיגה מאז 2011.

⁶ האיחוד הצפון-אפריקני כולל את מרוקו, אלג'יריה, תוניסיה, לוב ומאוריטניה ומהווה "קהילה כלכלית אזורית" (REC) - אחד משמונת הארגונים התת-אזוריים הפועלים ביבשת כדי להשיג רמה גבוהה יותר של אינטגרציה כלכלית, ונחשבים לאבני הבניין של האיחוד האפריקני.

⁷ מאוריטניה ויתרה על תביעות טריטוריאליות בסהרה המערבית ב-1979 משום שהתקשתה לשלוט צבאית בשטח. ⁸ היקף הסחר האזורי בין מדינות האיחוד הוא מן הנמוכים בעולם בהשוואה לארגונים אזוריים אחרים.

Terence McNamee, Greg Mills and J. Peter Pham, "Morocco and the African Union: Prospects for Re-engagement and Progress on the Western Sahara", *The Brenthurst Foundation*, February 2013, p. 16.

Accessed November 19, 2016.

[http://www.thebrenthurstfoundation.org/Files/Brenthurst Commissioned Reports/Brenthurst-paper-201301-Morocco-and-the-AU.pdf](http://www.thebrenthurstfoundation.org/Files/Brenthurst_Commissioned_Reports/Brenthurst-paper-201301-Morocco-and-the-AU.pdf)

⁹ לדוגמה, בשנת 2016 פתחה מרוקו גרירויות חדשות ברואנדה, קניה, טנזניה ומוזמביק. ¹⁰ בשנים 2013-2014 ביקר המלך במאלי, סנגל, חוף השנהב, גבון וגינאה. במסגרת ביקוריו נחתמו הסכמי שיתוף פעולה בילטרליים בתחומי הכלכלה, החקלאות, הבריאות, החינוך והתרבות.

השפעתה של אלג'יריה על הזירה האפריקנית משמעותית אף היא, אך שונה מזו של שכנתה. מבחינה היסטורית, היא הייתה אחת המדינות המשפיעות ביותר על התנהלותו ותפישותיו האידיאולוגיות של ארגון אחדות אפריקה. משנות ה-60 ועד שנות ה-80 היא החדירה למוסדותיו את השיח האנטי-קולוניאלי והאנטי-אימפריאלי, ותמיכתה בעצמאות הסהרה נבעה, כאמור, מחתירה לשחרור מלא של היבשת. אולם, התמורות שעברו עליה במהלך שנות ה-90, במהלך שקעה למלחמת אזרחים,¹¹ הובילו לשינויים גם בהתנהלותה בזירה האזורית: אלג'יריה הפכה למובילת המאבק האפריקני בטרור, אימצה גישה פרגמטית יותר כלפי המערב והשתלבה מחדש בכלכלה הגלובאלית.

שינויים אלה באו לידי ביטוי גם בתפישותיו של האיחוד האפריקני, שמאז הקמתו בשנת 2002 החל לשים דגש רב יותר על נושאי פיתוח, אינטגרציה ושתוף פעולה עם המערב. כמדינה בעלת אמצעים ומשאבי טבע, דוגמת נפט וגז, אלג'יריה משפיעה רבות גם על כלכלת האיחוד, שכן היא תורמת לו כ-15% מתקציבו,¹² וכחלק מן המאבק הדיפלומטי שלה במרוקו היא פעלה ב-2013 לביטול חובות בשווי מאות מיליוני דולרים לארבע עשרה מדינות אפריקניות.¹³ בנוסף, אלג'יריה היא המדינה המרכזית הפועלת ליישוב הסכסוך במאלי, ובאופן כללי היא משקיעה רבות במאבק בארגוני ג'יהאד במרחב הסאהל. עם זאת, היא מסרבת להצטרף לקהילת מדינות הסהרה-סאהל בהנהגת מרוקו, בטענה כי יריבתה כלל אינה שייכת למרחב זה.

האיחוד האפריקני ומשבר הסהרה - לקראת קבלה מחודשת של מרוקו לאיחוד?

באשר ליחס של האיחוד האפריקני וחברותיו למדינות המגרב ולמשבר הסהרה המערבית, נראה כי מדובר בסוגיה מורכבת. מחד גיסא, מאז ההכרה ב-SADR, האיחוד נחשב לתומך הפוליסריו ול"פרו אלג'יראיי", כפי שעולה מהכרזות מנהיגיו ומשתקף מהתנהלותו מול האו"ם בסוגיה זו. מאידך גיסא, בעשורים האחרונים יותר ויותר מדינות אפריקניות החליטו להקפיא או להסיר לחלוטין את הכרתן במדינה הסהראוית, כפי שבא לידי ביטוי גם בפסגת מנהיגיו האחרונה. בעקבות מסריו של המלך המרוקני למשתתפיה, עשרים ושמונה מדינות אפריקניות, מתוך חמישים ושלוש חברות האיחוד, פנו בבקשה למנהיגות הארגון לקבל אליו בחזרה את מרוקו ולהשעות את SADR מכל מנגנוניו. מדובר, אם

¹¹ מלחמת האזרחים באלג'יריה התפתחה למאבק עקוב מדם בין הצבא, שנתמך על ידי האליטה החילונית במדינה, לבין כוחות אסלאמיסטיים, שבסופו של דבר דוכאו כמעט לחלוטין.

¹² Yahia H Zoubir, "Algeria and the African Union: from National Liberation Struggle to Fight against Terrorism", in Mikael Eriksson and Linnea Gelot (eds.), *The African Union in Light of the Arab Revolts: an Appraisal of the Foreign Policy and Security Objectives of South Africa, Ethiopia and Algeria*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 2013, pp. 39-51. Accessed November 20, 2016. <http://nai.divaportal.org/smash/get/diva2:622198/FULLTEXT01.pdf>

¹³ "Algeria Writes Off over USD902 Million in African Countries' Debts", Algeria Energy & Business, May 29, 2013, Accessed November 19, 2016. <http://algeriaenergy-business.com/Algeria/index.php/mes-articles/385-algeria-writes-off-over-usd902-million-in-african-countries-debts>

כן, ברוב מדינות האיחוד ויש בכך כדי להעיד על מאמץ מדיני ממושך ומוצלח מצדה של מרוקו ועל כך שסיכוייה לשוב לאיחוד גבוהים מעבר¹⁴.

יחד עם זאת, הטיפול בבקשה נדחה לפסגה הבאה וישנם קשיים מנהליים-חוקתיים בהוצאתה לפועל.¹⁵ בנוסף, המדינות החתומות על הבקשה הן ברובן מדינות חלשות ופריפריאליות, דוגמת בורקינה פאסו, סיירה ליאון וסומליה. מנגד, מרבית המדינות החזקות באיחוד, הנחשבות לתומכות מסורתיות בפוליסריו, כגון ניגריה, דרום אפריקה, אתיופיה ואנגולה - נמנעו מלחתום עליה.¹⁶ יתרה מכך, מדינות "פרו-מרוקניות" כמצרים ותוניסיה נמנעו אף הן מלחתום על הבקשה. מכאן, שגם לאלג'יריה יש עדיין כוח רב באיחוד האפריקני, כך שהמאבק המרוקני-אלג'יראי במסגרתו צפוי להימשך.

התפתחויות מאוחרות ומבט לעתיד

משבר הסהרה המערבית עודנו מתמשך והוא נותר בלתי פתור, אך על פי רוב הוא גם בלתי אליים,¹⁷ ומסיבה זו הוא נדחק לשולי סדר היום הבין-לאומי - ודאי על רקע התעצמותם של סכסוכים אלימים ומורכבים הן באפריקה והן בעולם הערבי. עם זאת, בשנה האחרונה הוא שב ועלה לכותרות בכמה הזדמנויות, למשל בעקבות פסיקה של בית הדין האירופי כנגד הסכם החקלאות והדיג שנחתם בין האיחוד האירופי לבין מרוקו, בטענה שהוא מוביל לניצול משאבי הטבע של החבל השנוי במחלוקת. התפתחות נוספת הייתה בהכרזתו של מזכ"ל האו"ם לשעבר, באן קין מון, כי הסהרה המערבית היא שטח כבוש - הכרזה שעוררה את זעמה של מרוקו והובילה לסילוק זמני של כוח שמירת השלום בחבל.¹⁸ אירועים אלה מעידים כי משבר הסהרה מוסיף להתקיים בעיקר במישורים הדיפלומטי והמשפטי, ובמידה פחותה יותר במישורים ההומניטארי והביטחוני.¹⁹

בהסתכלות כוללת, ניכר כי ידה של מרוקו על העליונה בניחול המשבר. מדינות רבות בעולם, בהן רוב החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם, מצדדות בתכניתה להעניק אוטונומיה לחבל, וכאמור, גם בקרב מדינות אפריקה גוברת התמיכה במרוקו בהקשר למשבר זה ובכלל. יישוב משבר הסהרה המערבית תלוי, אם כך, בראש ובראשונה בשיפור היחסים בין מרוקו לאלג'יריה, אך נראה כי השתיים מעדיפות להוסיף ולהיאבק זו בזו על יוקרה ועל מעמד אזורי. מן הזווית האפריקנית, מדובר בשתי

¹⁴ Ann Marie Waincott, "Morocco's AU Bid Builds on Years of Strategic Diplomacy", *The Global Observatory*, July 27, 2016. Accessed November 20, 2016.

<https://theglobalobservatory.org/2016/07/morocco-african-union-western-sahara-mohammed-vi/>

¹⁵ לפי חוקת האיחוד האפריקני רק ממשלות שהגיעו לשלטון בדרך "בלתי חוקתית", קרי, בדרך של הפיכה צבאית, אינן מורשות להשתתף בפעולות האיחוד, כך שה-SADR אינה עונה להגדרה זו.

¹⁶ נדרש רוב מיוחד של שני שלישים (36 חברות) כדי להוביל לשלילת חברותה בארגון.

¹⁷ עימותים אלימים בין תושבי הסהרה המערבית לבין כוחות הביטחון המרוקניים מתפרצים מעת לעת, אך דועכים במהרה. חזית הפוליסריו מאיימת לא אחת לשוב למאבק אליים כנגד הממלכה, אך נראה כי אין לה יכולת, משאבים ותמיכה חיצונית מספקת בכדי לממש את איומיה.

¹⁸ "Tensions Flare in Western Sahara Dispute", *Al-Monitor*, March 24, 2016. Accessed November 20, 2016. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/03/morocco-western-sahara-dispute-united-nations-minurso.html>; Aziz El Yaakoubi, "Morocco Suspends Contacts with EU over Court Ruling on Farm Trade", *Reuters*, February 25, 2016. Accessed November 20, 2016. <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-morocco-westernsahara-idUKKCN0VY273>

¹⁹ עם זאת, מרוקו סופגת ביקורת בין-לאומית קשה על מצב זכויות האדם בחבל, וגם אלג'יריה זוכה לא אחת לביקורת דומה נוכח מצבם הקשה של הסהראויים המתגוררים במחנות פליטים בתחומה.

מדינות יציבות, פרגמטיות, בעלות השפעה כלכלית וביטחונית חיובית וזיקה לעולם הערבי, לאירופה ולארצות הברית, כך ששיפור היחסים ביניהן רק יסייע ללכידות היבשת ולקשרי החוץ של חברותיה ושל האיחוד האפריקני.

אילת לוי היא בעלת תואר שני בהיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב, ועוסקת במחקר מדיני-חברתי של צפון אפריקה והמזרח התיכון.