המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ו, 2019-2018

**מדיניות חוץ, דיפלומטיה ויחסים בינלאומיים – מטלת סיכום
לא לפרסום
בלתי מסווג, מבוסס על פרסומים ומקורות גלויים בלבד**

מגיש: אייל כליף

מנחה אקדמי: מר ערן עציון

מדריך אחראי: מר רפי שוץ

ינואר 2018

**מנכ"ל משרד הביטחון**

**נייר עמדה בנושא מדיניות יצוא אמצעי לחימה לצ'אד**

**רקע כללי[[1]](#footnote-1)**

רפובליקת צ'אד נמצאת במרכז אפריקה וגובלת במדינת סודן במזרח, לוב מצפון, הרפובליקה המזרח אפריקאית מדרום וממערב לה ניז'ר, ניגריה וקמרון. המדינה קיבלה עצמאות מידי צרפת בשנת 1960. בצ'אד חיים למעלה מ-12 מיליון בני אדם והתוצר המקומי הגולמי לנפש עומד על 2,454 אלף דולר (כ- 6% מזה של ישראל). מרבית אוכלוסיית צ'אד, למעלה מ-10 מיליון בני-אדם, חיים באזורים הכפריים וכ-47% מאוכלוסייתה מתחת לגיל 15. 40% מהם מוגדרים מתחת לקו העוני. בתחילת שנות השבעים ניתקה צ'אד את יחסיה הדיפלומטים עם ישראל עם שאר מדינות איחוד אפריקה ובלחץ מדינות ערב, במיוחד בלחץ מועמר קאדפי- השכן. על אף חידוש היחסים של מדינות אפריקה עם ישראל במהלך שנות השמונים, לא חידשה צ'אד את היחסים, הן בשל לחץ העולם הערבי והן בשל מתחים פנימיים בהיותה מדינה מוסלמית. ב-1988 הכירה צ'אד במדינה הפלסטינית. בשנים האחרונות, שלוחת המדינה האיסלאמית במערב אפריקה (ארגון הטרור בוקו-חראם) הרחיבה את פעילותה ומבצעת פיגועי טרור בצ'אד, סמוך לגבולה המערבי עם ניגריה, בדגש על עיר הבירה נג'נמה ואזור ימת צ'אד. האיום המרכזי הינו פיגועי התאבדות וחטיפה לצד פיגועים ביעדים מקומיים ומערביים. ארגון 'טרנספרנסי אינטרנשיונל' מיקם את צ'אד בתחתית מדד השחיתות.

**תקציר מנהלים:**

**עם חידוש היחסים בין ישראל וצ'אד, שם הנשיא דבי דגש על שיתוף פעולה ביטחוני ומעלה בקשות לאמצעי לחימה, להכשרת גופי הביטחון ולמערכות ישראליות שיסייעו לו להילחם בטרור של בוקו-חראם ולשמירה על גבולות המדינה. ואולם, נושא זה הינו רגיש לאור ביקורת בינלאומית על הפרת זכויות אדם בצ'אד ונזק פוטנציאלי לישראל ממעורבות נשק ישראלי בהפרת זכויות אדם. על מנת למצות את האינטרסים של ישראל מצד אחד ולמזער סיכון של מעורבות בפגיעה בזכויות אשם או בפרשיות שחיתות, ממליץ החתום מטה לזמן מפגש בין-ארגוני לגיבוש מדיניות מפורטת של יצוא ביטחוני לצ'אד. זאת, על בסיס "סל" של מגבלות ואמצעי בקרה המוצעים להלן.**

**עיקרי האינטרסים של ישראל**

* מדינת ישראל שמה לה כיעד לבצע מהפך בקשרים עם **מדינות אפריקה**. ההערכה היא כי בעקבות חידוש היחסים בין צ'אד וישראל, סביר כי שתי מדינות מוסלמיות נוספות במרכז אפריקה, **ניז'ר ומאלי**, ילכו בעקבותיה. צ'אד עשויה גם להוות גשר לנירמול יחסים עם סודאן. הנשיא דבי מוערך מאוד כמנהיג ברחבי אפריקה, הן כמדינאי והן כמנהיג במדינתו.
* צ'אד היא מדינה מובילה באיזורה **במאבק בקבוצות טרור** ג'יהדיסטיות כגון בוקו חראם ושלוחות של אל-קעידה.
* למיקומה **הגיאו-אסטרטגי** של צ'אד בשכנות ללוב ולסודאן יש פוטנציאל לשיתוף פעולה בתחומים רגישים (על כך אשמח להרחיב **בתדריך בעל פה**).
* חיזוק היחסים עם צ'אד יהווה חלק מהמאמץ לשבירת דפוסי **ההצבעה** האנטי ישראליים של מדינות אפריקה באו"ם ובהמשך כמינוף להשפעה ממתנת על מדינות נוספות ביבשת.
* אישור **לטיסות ישראליות** מעל צ'אד יאפשר קיצור משמעותי של הטיסות **לדרום אמריקה**, נושא שיכול לשפר משמעותית את כדאיות הקשרים הכלכליים עם המדינות הלטיניות, המהוות יעד מדיני-כלכלי כפי שהגדיר ראש הממשלה.

**עיקרי האינטרסים של צ'אד**

* צ'אד היא מדינה הנלחמת בטרור האסלאמי, בעיקר מצד בוקו-חראם. כוחות הביטחון של צ'אד זקוקים לסיוע ישראלי בתחום **אמצעי לחימה, מערכות מודיעין** ושליטה וכן בתחום וההכשרות.
* צ'אד מבקשת שיתוף פעולה בתחומי הגנת **גבולות, טכנולוגיה, אנרגיה סולרית ובריאות**.
* צ'אד היא מדינה מדברית עם שטחים מצומצמים הראויים לחקלאות. צ'אד זקוקה לטכנולוגיות מתקדמות **בתחום** **החקלאות ובתחום המים.**
* ארצות הברית האשימה את הנשיא בקבלת שוחד מאנשי עסקים בעסקת נפט. צ'אד מנסה להסדיר את הפרשה עם ארצות הברית ורואה בישראל **ערוץ לוושינגטון**.

**הביקורת הבינלאומית על הנשיא דבי**

* דבי תפס את השלטון **בהפיכה** צבאית. יצויין, כי מאז עלה לשלטון בהפיכה צבאית ב-1990 הוא הצליח לשמור על יציבות פוליטית בצ'אד, שלא הייתה מעורבת מאז במלחמות עם שכנותיה וגם לא התנהלה בה מלחמת אזרחים.
* דיווח של מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2017, מצביע **על הפרות רבות של זכויות אדם** בצ'אד. בלב הביקורת האמירות כי דבי אוסר הפגנות, עוצר מתנגדים פוליטיים, מונע ביקורת ציבורית ומעמיד לדין פעילי זכויות אדם. יחד עם זאת, יש להדגיש כי ארצות הברית, האיחוד האירופאי והאו"ם **לא הטילו אמברגו** על מכירת אמצעי לחימה לצ'אד.
* גם ארגון זכויות האדם הבינלאומי אמנסטי קובע כי צ'אד **מפרה זכויות אדם** כדרך קבע. לפי הארגון, הרשויות בצ'אד מונעות הפגנות, עוצרות ומעמידות למשפט פעילי זכויות אדם. הדיווח של אמנסטי קבע כי "צ'אד פוגעת בחופש ההתאגדות ומטילה מגבלות על התארגנויות אזרחיות".
* בצ'אד מתקיימות בחירות אחת לחמש שנים, אך לפי ארגון Freedom House, המנטר את רמת הדמוקרטיה ברחבי העולם, צ'אד מוגדרת **כמדינה "לא חופשית"**. הממשלה מדכאת פעילות מחאה נגדה, עוצרת פעילי אופוזיציה ומדיחה אישים פוליטיים בכירים שמותחים ביקורת על פעילותה.
* לדברי ארגוני זכויות אדם, שלטונו של דבי לא תרם לקידומה של צ'אד או לרווחת אזרחיה, למרות שיש בשטחה אוצרות טבע כגון נפט. **הרווחים** המופקים מהם **מחולקים לחוג נאמניו הקרוב של הנשיא** ולא לאוכלוסייה הרחבה.

**אפשרויות למדיניות יצוא ביטחוני**

להערכת החתום מטה (אשר עוסק בקידום היצוא הביטחוני), ההיקף הצפוי של עסקאות ביטחוניות עם צ'אד יהווה שבריר מהיצוא הביטחוני (גם אם עסקה ספציפית חשובה לחברה יצרנית, במיוחד אם מדובר בחברה קטנה או בינונית), ולאור הנושאים המדיניים שעל הפרק, מומלץ שלא לתת משקל משמעותי להיקף העסקאות בגיבוש המדיניות. האפשרויות הן:

1. לאור העובדה כי מערכות ללחימה בטרור והכשרות נמכרות בדרך כלל על ידי חברות קטנות ובינוניות, אשר להן (היסטורית) סבירות גבוהה יותר "להסתבך" בעסקאות בעייתיות, אפשר להחליט על **איסור על מכירת נשק קטלני** ומערכות שיש בהן כדי לפגוע **בזכויות אדם**. הסיכון: לאור מרכזיות נושא הלחימה בטרור בעיני צ'אד, קיים **סיכון ממשי** לפגיעה ביחסים עם צ'אד ומכך פגיעה ביכולתה של ישראל לממש את יעדיה מול צ'אד, **כפי שהגדיר ראש הממשלה**.
2. אישור יצוא **ללא מגבלות מיוחדות** (למעט אלו המקובלות בכלל היצוא הביטחוני), לפי המקובל על ידי האו"ם, ארצות הברית והאיחוד האירופי. הסיכונים: (1) שימוש באמצעי לחימה ומערכות לפגיעה במתנגדי משטר ובזכויות אדם- ובסופו של דבר **פגיעה במדינת ישראל** בזירה הבינלאומית. (2) **זליגת אמצעי לחימה** לגופים לא רשמיים. (3) בשל רמת השחיתות במדינה ופעילות סוכנים ("סוחרי נשק")- **הסתבכות** ישראל בפרשת שחיתות.
3. לאור הסיכונים המתוארים מעלה, **ממליץ** החתום מטה על **גיבוש דרך ביניים** **של הטלת מגבלות ופיקוח על יצוא ביטחוני לצ'אד, תוך מזעור, ככל האפשר, של הפגיעה בבניית יכולת ללחימה בבוקו-חארם.** לשם כך, בין המגבלות האפשריות:
	1. הגדרת צ'אד כמדינה מיוחדת ואי לכך כל בקשה לשיווק ביטחוני לצ'אד תידון בצורה פרטנית על ידי ועדת "**וטמ"ח** **מיוחדות**"[[2]](#footnote-2).
	2. חתימה על הסכם מסגרת לשיתוף פעולה ביטחוני, אשר יחייב את ממשלת צ'אד בביצוע **ביקורות וספירת מלאי** למערכות הישראליות ולדווח על חוסרים.
	3. נשק קטלני יאושר רק במסגרת **עסקאות ממשלה-לממשלה**. אלו יאושרו רק מול גופי הביטחון הגדולים, הרשמיים והמוכרים, תוך חיוב הארגונים לחתום על **הצהרות שימוש ומשתמש סופי (EUC)**.
	4. מכירת **אמצעי עיקוב** (פגיעה בזכויות אדם)- רק ברמה הבסיסית ביותר, ללא אמצעים מתקדמים, לגופי **לחימה בטרור** מרכזיים ומול הצהרות שימוש ומשתמש סופי.
	5. ביצוע כלל **הכשרות** יאושר אך ורק על ידי גופים ממלכתיים או בעסקאות ממשלה-לממשלה, על מנת שלא לאפשר פתח לחריגות בתחום רגיש זה.
	6. הקמת **ועדה בילטרלית** **למעקב** אחר שיתוף הפעולה הביטחוני, אשר תיפגש באופן עיתי לסקור את כלל העסקאות שעל הפרק וכן את יישום העסקאות החתומות.

דרך הביניים אינה שוללת את האפשרות לתלונות צ'אד (במיוחד ככל שיעבור זמן) מחד גיסא ולביקורת בינלאומית מאידך גיסא. אך נראה כי במבחן היישום, יהיו בידי האגף לפיקוח יצוא ביטחוני אשר במשרד הביטחון, מספיק יכולת בקרה ומספיק גמישות אשר יאפשרו את התאמת המדיניות למציאות המשתנה. לאור זאת מומלץ לזמן מפגש ייעודי של גורמי מערכת הביטחון, משרד החוץ, המועצה לביטחון לאומי והמטה ללוחמה בטרור, על מנת לגבש מדיניות מפורטת ותוכנית למתן מענה לדרישות הצפויות של צ'אד בתחום הלחימה בטרור.

**רשימת מקורות**

<https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2017&dlid=276983#wrapper>

<https://www.pcr.uu.se/digitalAssets/653/c_653520-l_1-k_un_embargoes_071126.pdf>

<https://www.sipri.org/sites/default/files/files/misc/SIPRIBP0908.pdf>

<http://www.nsc.gov.il/he/Travel-Warnings/Pages/Chad_west.aspx>

[https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5413893,00.html](https://www.ynet.co.il/articles/0%2C7340%2CL-5413893%2C00.html)

https://www.davar1.co.il/161035/

<https://www.10.tv/news/175228>

1. **באופן רגיל, היה נייר עמדה כזה מבוסס על דיווחים פנימיים- מסווגים. לצורך כתיבת העבודה התבססתי על מקורות גלויים כגון כתבות עיתונות ואתרי ממשל שונים. אלו מובאים בסוף העבודה כמקורות.**  [↑](#footnote-ref-1)
2. **היא הוועדה המוסמכת של משרד הביטחון ומשרד החוץ לקביעת מגבלות ליצוא ביטחוני, בנסיבות חריגות**  [↑](#footnote-ref-2)