

נייר מדיניות

# דמוקרטיה ויחסי חוץ בישראל

אהוד ערן<sup>1</sup>

פתיח

מאמר זה בוחן את הקשר בין הדמוקרטיה הישראלית למדיניות החוץ שלה. הוא מנתח את: (1) מצב הדמוקרטיה הישראלית, (2) יחסי החוץ של ישראל, (3) תפקידו של המבנה הדמוקרטי הפנימי של ישראל במדיניות החוץ שלה, ו-(4) השפעת האינטראקציה עם מדינות דמוקרטיות על הדמוקרטיה הישראלית.

## 1. מצב הדמוקרטיה בישראל

מדינת ישראל (למעט הגדה המערבית הכבושה) היא דמוקרטיה. מנהיגים נבחרים/מוחלפים בבחירות; הרשות השופטת עצמאית והמדינה מגנה על זכויות האזרח. ישראל מוגדרת כחופשית ומקבלת ציון כולל של 76/100 במדד "פרידום האוס" 2020, 33/40 בזכויות פוליטיות, ו-43/60 בחירויות האזרח. ציונים אלה מציבים אותה מעל רוב המדינות בקהילה הבינלאומית, ובקצה הבינוני עד הנמוך של ה-OECD.<sup>2</sup> בה בעת, ישראל שולטת צבאית בגדה המערבית מאז 1967 במתכונת המכונה "זמנית". נכון לעכשיו, אין אינדיקציה לכך שהיא מתקדמת לעבר ויתור על השליטה באזור או הענקת אזרחות מלאה לאוכלוסייה המקומית. ישראלים רבים רואים בכך אתגר חיצוני לפוליטיקה הישראלית, ולכן לא גירעון דמוקרטי. אחרים, בישראל ומחוצה לה, טוענים כי מאחר שאותה ממשלה מפעילה את סמכותה הן בישראל והן בגדה המערבית (אם כי היא שותפה, במידה מסוימת, של הרשות הפלסטינית בגדה), יש לנתח את האזור כולו כיחידה מדינית אחת. מנקודת מבט זו, ישראל אינה עוד דמוקרטיה.

## 2. מצב יחסי החוץ של ישראל

על רקע הדמוקרטיה הישראלית המאותגרת, מעמדה של ישראל בעולם נמצא ככל הנראה בשיאו. לאחר עשרות שנים שבהן מספר רב של מדינות נידו אותה, ב-2021 כבר היו לישראל יחסים דיפלומטיים עם 164 מדינות, והיא הייתה מיוצגת בחו"ל על ידי 108 שגרירויות ונציגויות<sup>3</sup> וגם משולבת היטב בכלכלה העולמית. נכון לשנת 2018, היצוא והיבוא הישראלי היו כ-60% מהתמ"ג.<sup>4</sup> מאז סוף שנות ה-60, ישראל היא בעלת ברית קרובה של ארה"ב, השחקן הדומיננטי ביותר במערכת הבינלאומית. וושינגטון סיפקה לישראל תמיכה צבאית, כלכלית ופוליטית במשך עשרות שנים. ואכן, ישראל היא המדינה

1 ד"ר אהוד ערן הוא מרצה בכיר באוניברסיטת חיפה וחבר בוועד המנהל של מכון מתווים.

2 Freedom House, Freedom in the World 2020, <https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world/2020>.

3 Israeli Ministry of Foreign Affairs, Israel's Diplomatic Missions Abroad: Status of Relations, <https://mfa.gov.il/mfa/abouttheministry/pages/israel-s%20diplomatic%20missions%20abroad.aspx>. The list excludes four regional actors that recently recognized Israel: Bahrain, UAE, Sudan, and Morocco

4 World Bank, World Integrated Trade Solution: Israel trade statistics, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/ISR>.

שזכתה בסיוע החוץ האמריקאי הגדול ביותר מאז מלחמת העולם השנייה.<sup>5</sup> מערכת היחסים הקרובה בין שתי המדינות אינה כוללת ברית רשמית, אך המדינות חתומות על עשרות הסכמים שמסמדים היבטים שונים ביחסים ביניהן.<sup>6</sup> ישראל מקיימת קשרים הדוקים עם שחקנים אירופאים מרכזיים, ובראשם גרמניה. למרות יחסיה הקרובים עם ארה"ב, ישראל מצליחה גם לשמר ביעילות יחסים קרובים עם המתחרות הגלובליות שלה, סין ורוסיה. זו האחרונה חשובה במיוחד, שכן מאז 2015, כוחות רוסיים מוצבים בסוריה ומשרתים, למעשה, בלם פוטנציאלי לפעילות הצבאית של ישראל נגד איראן באזור. ישראל חוותה גם שיפור ביחסי החוץ בסביבתה הקרובה. תגליות גז מסיביות באזור הכלכלי הבלעדי של ישראל בים התיכון מאז 1999 משמשות בסיס למדיניות ישראלית המכונה "עם הפנים לים".<sup>7</sup>

ישראל כרתה ברית הדוקה עם המדינות ההלניות, יוון וקפריסין, הכוללת, בין היתר, שיתוף פעולה צבאי ותוכניות להזרמת גז משותפת מישראל דרך יוון לאיטליה, אם כי היתכנות הפרויקט אינה ברורה. מצרים הצטרפה גם היא לציר זה, ואף הובילה את הקמתו של ארגון אזורי חדש, פורום הגז של מזרח הים התיכון. זהו הארגון האזורי הראשון שבו ישראל לקחה על עצמה תפקיד בהנהגה המייסדת.<sup>8</sup> החששות המשותפים מפני איראן, הפחתת עוצמת הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לצד לחצים מצד וושינגטון של טראמפ, הובילו ליחסים הדוקים יותר בין ישראל לשחקנים ערבים שנרתעו ממנה בעבר. חלק ממערכות היחסים הללו נחשפו עם החתימה על הסכמי אברהם בסתיו 2020, שמסגרתם ישראל ייסדה יחסים דיפלומטיים עם איחוד האמירויות ובחריין, ובהמשך הדרך גם עם מרוקו וסודאן.

### 3. המבנה הדמוקרטי של ישראל ויחסי החוץ שלה

אף כי חוקרים מדגישים את משמעותם של גורמים פנימיים בעיצוב מדיניות החוץ הישראלית,<sup>9</sup> דומה כי המבנה הדמוקרטי של המדינה אינו גורם משפיע בהקשר זה. הכנסת בדרך כלל מודרת מתהליך עיצוב מדיניות החוץ ומעולם לא הקימה ועדה נפרדת לנושא יחסי החוץ של ישראל.<sup>10</sup> מבחינה מבנית, קביעת מדיניות החוץ ריכוזית למדי וחלקה הנכבד מתבצע על ידי ראש הממשלה וצוותו. בדרגים היותר נמוכים, גופים ביטחוניים מובילים את העשייה בסוגיות ליבה של יחסי החוץ הישראליים: משרד הביטחון, שירות הביון החיצוני, המוסד, צה"ל וצוות המועצה לביטחון לאומי.<sup>11</sup> גופים אלה חשופים פחות לעין הציבורית לעומת גורמים אחרים בזרוע המבצעת. משרד החוץ, גוף שיכול היה להיות יותר חשוף לציבור, הודר והפך לגורם שולי בתהליך מדיניות החוץ. למשל, זה שנים רבות שמרבית התפקידים הדיפלומטיים הבכירים, כגון שגרירי ישראל לארה"ב ולאומ"ם, מופקדים בידי מינויים פוליטיים של ראש הממשלה ולא בידי דיפלומטים מקצועיים. לחברי הכנסת יש רק צוות מצומצם ובמשך שנים רבות לא היתה להם יכולת עצמאית להעריך מידע שקיבלו, עד אשר הוקם בכנסת מרכז מחקר קטן לעזור להם. גם לחברה האזרחית תפקיד מוגבל בעיצוב מדיניות החוץ. מעטים הם צוותי החשיבה (think tanks) המארגנים את מדיניות הממשלה, ומדיניות חוץ בקושי מעוררת עניין ציבורי באופן שיכול להוביל לפעילות משותפת.

קיימים יוצאים מן הכלל, כגון הפעילים אלי יוסף<sup>12</sup> ואיתי מק<sup>13</sup> שדורשים שקיפות רבה יותר, בקרה ציבורית, והגבלות על מכירות נשק לחו"ל, תעשיית היצוא הגדולה ביותר של ישראל. שני הפעילים מתנגדים למכירת נשק לממשלות המדכאות את תושביהן. עם זאת, עד כה למאמצים אלה לא הייתה השפעה מהותית. היעדר השפעה משמעותית כלשהי של המבנה הדמוקרטי בישראל על מדיניות החוץ שלה הוא תוצאה נוספת של התרבות האסטרטגית של ישראל וגישתה לסוגיות אלה. בעוד שהדיפלומטיה שימשה כלי חשוב במאמצים הצינוניים המוקדמים, מציאות של אתגר ביטחוני מתמיד לאחר קום המדינה הפכה את הדיפלומטיה למה שהחוקר צ'ארלס פרייליך מכנה "כלי למדיניות ביטחון".<sup>14</sup>

- 5 By 2020, it had received \$146 Billion, Congressional Research Office, U.S. Foreign Aid to Israel Updated November 16, 2020, [https://www.everycrsreport.com/files/2020-11-16\\_RL33222\\_14e84ea163b1e3a6ea037a815f455382b8102fad.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/2020-11-16_RL33222_14e84ea163b1e3a6ea037a815f455382b8102fad.pdf).
- 6 Jewish Virtual Library, U.S.-Israel Relations: Formal Agreements (1950-Present), <https://www.jewishvirtuallibrary.org/formal-agreements-between-us-and-israel>.
- 7 Yael Teff-Seker, Aviad Rubin, and Ehud Eiran, Israel's 'turn to the sea' and its effect on Israeli regional policy, Israel Affairs 25.2, 2019, pp. 234-255.
- 8 "East Mediterranean states formally establish Egypt-based gas forum", Reuters, Sept. 22, 2020.
- 9 Amnon Aran, Israeli Foreign Policy since the End of the Cold War, Cambridge: Cambridge University Press: 2021, p. 4.
- 10 הסוגיה חוסה בצילה של וועדת החוץ והביטחון, שעוסקת בעיקר במדיניות הביטחון.
- 11 Uri Bialer, Israeli Foreign Policy: A People Shall Not Dwell Alone. (Waltham MA: Brandeis University Press)2020, p. 5.
- 12 ניר חסון, «המתנחל הדתי שנאבק במכירת נשק ישראלי למשטרים רצחניים», מוסף הארץ, 8 במאי, 2018.
- 13 איילת שני, «מסתירים מהציבור את תמיכת ישראל במשטרים אפלים בעולם», הארץ, 24 ביולי, 2015.
- 14 Charles Freilich, Israeli National Security: A New Strategy for an Era of Change, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 265.

משכך, רוב השיקולים האסטרטגיים של ישראל הם ריאליסטיים, מבוססים על כוח ולא על השקפה נורמטיבית. ישראל הייתה מוכנה לתמוך במי שסייע לה בהגנתה. בשנות ה-70 וה-80, כשישראל הרגישה מבודדת במיוחד בעולם, היא שיתפה פעולה עם משטרים לא דמוקרטיים בעליל, כמו ממשל האפרטהייד בדרום אפריקה, צ'ילה של פינושה וארגנטינה תחת החונטה. שיתוף הפעולה עם האוטוקרטיות הללו הוצדק על ידי מאפיין נוסף של מדיניות החוץ הישראלית: מחויבותה ליהדות העולם. בארגנטינה ובדרום אפריקה היו קהילות יהודיות גדולות, ולמשלות שם הייתה היסטוריה של אנטישמיות. הרציונל בירושלים היה, אם כן, שיחסים קרובים יותר עם ממשלות אלה יאפשרו לישראל להגן טוב יותר על היהודים המקומיים.

גם אם מומעיטים בתפקיד הביטחון בעיצוב מדיניות החוץ, הדיפלומטיה הישראלית נבעה מהצורך לעבוד עם מי שהיה מוכן לעשות זאת. אורי ביאלר טען באחרונה כי המטרה העליונה של מדיניות החוץ הישראלית היא "לבנות מדינה ולהבטיח את קיומה"<sup>15</sup>. בתנאים אלה, שיקולים נורמטיביים של קידום הדמוקרטיה או מדיניות חוץ מוסרית נדחקו לשוליים.

## 4. אינטראקציה עם מדינות דמוקרטיות

מה השפעתה של האינטראקציה עם דמוקרטיות אחרות על המדיניות הישראלית? התנועה הציונית הטרומ-מדינתית והמדינה שהולידה היו רגישות מאוד לעמדות שנקטו בעלות בריתן הדמוקרטיות, דבר שתרים למחויבות הישראלית לדמוקרטיה.

ב-1953 אמר דוד בן גוריון כי "ישראל מבחינה היסטורית, תרבותית ורוחנית [היא] חלק מהעולם החופשי"<sup>16</sup>. בשנות ה-50 וה-60, הקדישה ישראל משאבים רבים לתמיכה במדינות אפריקאיות צעירות שהשילו את עול הקולוניאליזם. עם זאת, בשנות ה-70, נסוגה מדיניות החוץ הישראלית "מבוססת הנורמות". זאת, בין היתר, עקב אכזבה ישראלית ממדינות אפריקה שניתקו במהירות את היחסים הדיפלומטיים עמה תחת איומים והבטחות ערביות בין השנים 1967 ל-1973. ישראל גם למדה שיחסי החוץ שלה מושפעים הרבה יותר מיכולות חומריות, מאשר מהעדפות נורמטיביות. ארה"ב יזמה יחסים קרובים יותר עם ישראל רק לאחר שישראל הפגינה יכולות צבאיות מרשימות במלחמת 1967, ולאור התמיכה הסובייטית באויביה הערבים. באחרונה השיגה ישראל התקדמות עם מספר מדינות ערביות, המבוססת אף היא על כוחה הצבאי והפוליטי ועל התייצבותה האיתנה נגד איראן.

מעבר לדחף הפנימי להליך דמוקרטי, תבנית יחסי החוץ של ישראל נבעה מיחסי כוח חיצוניים. כשהתנועה הציונית, ולאחר מכן ישראל, היו חלשות, הן ביקשו תמיכה מהמערכת הבינלאומית, שהונהגה על ידי מדינות וערכים דמוקרטיים ולפיכך הדגישה ישראל את מחויבותה לדמוקרטיה הליברלית. ברגע שישראל התחזקה, היא יכלה להסתמך יותר על יכולות חומריות כדי למשוך בעלי ברית, והפעם אויביה - בעיקר הפלסטינים - הם שפנו לטיעונים ליברליים-דמוקרטיים להצדיק את בקשותיהם לתמיכה בינלאומית.

15 Uri Bialer, *Israeli Foreign Policy: A People Shall Not Dwell Alone*. (Waltham MA: Brandeis University Press, 2020), p. 5.

16 United States State Department, Office of the Historian, [Foreign Relations of the United States 1952-1954, the Near and Middle East Volume IX, Part 1, Memorandum of Conversation](#), prepared in the US Embassy in Israel, May 14, 1953.