



האם יש מקום למרכיב הדמוקרטי ביחסי ישראל ומדינות ערב?

קסניה סבטלובה*

ספטמבר 2019

א. קשרים חדשים, דילמות ישנות

משהו טוב קורה ביחסי ישראל והעולם הערבי בזמן אחרון. מעידים על כך הביקורים התכופים יותר של בכירים ישראלים בבירות ערב, ההתבטאויות המפייסות שמשמיעים מנהיגים ערביים במפרץ, והנכונות של בלוגרים ערביים לדבר עם ישראלים ללא חשש ואף להביע לעתים עמדות פרו-ישראליות. בפעם הראשונה מאז עידן אוסלו, אז נפתחו בתל-אביב מספר נציגויות של מדינות מהמפרץ ומצפון אפריקה, נראה שמתחולל שינוי ממשי ביחס האזורי כלפי ישראל, גם ברמת ההנהגה וגם – במידה מה – בדעת הקהל. בהעדר התקדמות במישור של מו"מ עם הפלסטינים ולאור הקיפאון העמוק בתחום של פתרון הסכסוך, גילויי העוינות כלפי ישראל לא נעלמו, אם כי התמעטו, אך המציאות הזאת עדיין מונעת את מהצדדים להתקדם אל עבר כינון של יחסים רשמיים. היחסים עם מדינות המפרץ נותרו עד כה בלתי-רשמיים, והיעד שהציב ראש הממשלה נתניהו בדבר פתיחת נציגויות רשמיות לא מומש. יתרה מכך, גם ניסיונותיו של נתניהו לקיים פגישות רשמיות ופומביות עם מספר מנהיגים ערביים – דוגמת אלו של בחריין, מרוקו וירדן – לא הניבו לאחרונה תוצאות.

במקביל למהלכים שנקטה לחיזוק קשרים עם מדינות במזרח התיכון, ישראל פעלה בשנים האחרונות גם על מנת להרחיב את קשריה עם מדינות אפריקה. הדבר התבטא, בין היתר, בפגישה שקיים נתניהו בנובמבר 2018 עם נשיא צ'אד, אז הכריז נתניהו ש"ישראל חוזרת לאפריקה" ורמז על כוונה לחדש יחסים עם סודאן, גם כדי לפתוח את השמיים האוויריים שלה לטיסות מישראל ובכך לקצר את זמן הטיסה לברזיל. המהלך מול סודאן לא הבשיל, ולאחר מספר חודשים הוכרז שליט סודאן עומר אל-בשיר כפושע מלחמה על ידי בית הדין הבינלאומי בהאג, ובהמשך הודח על ידי המהפכנים בארצו. עצם המחשבה שראש ממשלת ישראל שקל להיפגש עם איש כמו עומר אל-בשיר, שיידיו מגואלות בדם של מאות אלפי סודאנים ודרפורים, מעוררת חלחלה ודאגה. במקרה אחר, ישראל פעלה מאחורי הקלעים למען הרגעת הרוחות בין הממשל האמריקאי לנסיך הכתר הסעודי, מחמד בן-סלמן בעקבות פרשת הרצח של העיתונאי הגולה ג'מאל חשוקג'י.

השיפור ביחסים בין ישראל לשכנותיה במזרח התיכון ואפריקה הוא דבר חיובי ומבורך, אך האם כל אמצעי כשר על מנת לקדם את המטרה והאם כל מנהיג אזורי ראוי להיות בן ברית של ישראל? זו שאלה שמלווה את מדיניות-החוץ הישראלית מזה עשורים, אך היא מקבלת משנה תוקף בתקופה האחרונה לאור השינוי ביחסים האזוריים של ישראל והממד הפומבי הגדול יותר שלהם.

ב. מדיניות העמימות

מהי המדיניות של מדינת ישראל ביחס לחימום יחסים או התקרבות למדינות האזור? האם מתקיים דיון משמעותי בכנסת ובממשלה על היחסים הנרקמים בין ישראל למדינות באפריקה ובמזרח התיכון? האם מעצבי המדיניות בישראל לוקחים בחשבון את המרכיב הדמוקרטי והאתי שקשור ליחסים אלו כאשר באופק יש אינטרסים ורווחים?

נתחיל בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. זהו גוף שאמור לפקח על עבודת הממשלה בתחום הביטחון וענייני החוץ. בתיאוריה, הוועדה אמורה לפקח על השב"כ והמוסד, על משרד החוץ, משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים, משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי, משטרת ישראל והתעשייה הביטחונית. בפועל, הוועדה היוקרתית ביותר של הכנסת הפכה לערוץ תקשורת חד-כיווני של בכירי המערכת השלטונית והביטחונית עם

* קסניה סבטלובה היא עמיתת מדיניות במכון מיתוים, לשעבר חברת כנסת וחברה בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

חברי הכנסת, כשהבכירים שמופיעים בפניה אינם עונים על פי רוב לשאלות חברי הוועדה או מספקים תשובות חלקיות בלבד.

בנוסף, נושאים בתחום החוץ נדחקים בוועדה לשוליים, לעומת ענייני הביטחון שתמיד נראים חשובים יותר ודחופים יותר. האפשרות לפצל את הוועדה לוועדות נפרדות לענייני חוץ ולענייני ביטחון עולה מעת לעת, אך עד כה לא עשתה הכנסת דבר כדי ליישם זאת או כדי להגביר ולייעל את העיסוק שלה בענייני חוץ. המבנה של ועדת החוץ והביטחון כולל אמנם גם את ועדת המשנה ליחסי חוץ ומדיניות חוץ, אך היא לרוב מתכנסת פעמים בודדות במהלך המושב, וזאת במקרה הטוב. באף אחד מהפורומים המכובדים הללו לא נדון בשנים האחרונות הנושא של מדיניות ישראל ביחס להתחממות היחסים עם מדינות במזרח התיכון ובאפריקה. גם אם הדבר אוזכר בסקירות של בכירי מערכת הביטחון ומשרד החוץ, לא נערך שום דיון ביחס לעיצוב המדיניות, קידום האינטרסים של מדינת ישראל או התמודדות עם בעיות אתיות שכרוכות ביחסים אלו.

ממה שידוע, גם הקבינט המדיני-הביטחוני נותר לעיתים קרובות מאחור ואינו מעודכן בתהליך קבלת ההחלטות. במהלך ארבע השנים האחרונות, נטל לידי ראש הממשלה גם את הסמכויות של שר החוץ. בחלק ניכר של תקופה זו, שימש איש סודו עו"ד יצחק מולכו כשליח מיוחד למדינות ערב, שאינו חייב דין וחשבון לא לכנסת ולא לפקידות המקצועית. במקרים רבים, למדו חברי הקבינט על התקדמות במגעים עם מדינה זאת או אחרת רק מכילי התקשורת. ניכר היה שכוחו של ראש הממשלה בתחומי חוץ וביטחון אינו מוגבל. החולשה הידועה של משרד החוץ התגברה עוד יותר בעידן שר החוץ נתניהו, וגם שם לא נעמדו על הרגליים האחוריות כאשר נידונה האפשרות של נסיעת ראש הממשלה לסודאן. באופן מדהים, שר החוץ נתניהו תמך בעמדת המל"ל ביחס לביקורו של נשיא צ'אד בארץ, בעוד שמנכ"ל משרד החוץ טען שההזמנה של הנשיא דבי צריכה להיות כרוכה בכך שיכריז על חידוש היחסים עם מדינת ישראל.

התקשורת הישראלית מרבה לסקר ולדווח על המגעים לחימום יחסים עם מדינות באזור ועל הביקורים החשובים, אך רק לעיתים קרובות היא דנה בסוגיות שקשורות לדרך קבלת ההחלטות במדיניות החוץ והביטחון. לדוגמה, רק כלי תקשורת בודדים מדווחים על עסקאות נשק בין ישראל למדינות שמפרות בצורה בוטה את זכויות האדם ומעלים את הסוגיה החשובה הזאת על נס.

ג. ריאלי-פוליטיק קיצוני

ישראל מתגאה (ובצדק) בכך שהיא הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון. הערכים הנוגעים לזכויות האדם הם יסוד הווייתה של מדינת ישראל הדמוקרטית, והשיקול הזה חייב להיות אחד השיקולים החשובים והכבדים בדרך לקביעת מדיניות. ישראל חתומה על מספר אמנות בינלאומיות שמעגנות את זכויות האדם השונות, כגון האמנה לזכויות הפוליטיים, האמנה למניעת עינויים והאמנה למניעת אפליה נגד נשים. אך מה משקלם של השיקולים האתיים והמוסריים במדיניות-החוץ הישראלית?

בניהול מדיניות-החוץ אין מוסר מוחלט. יתרה מזאת, בין מוסר לקידום מדיניות-חוץ קיימת לרוב סתירה מובנית, כיוון שמדינות דמוקרטיות חייבות במגע עם מדינות לא דמוקרטיות. עליהן גם להתמודד עם כך שמדינות מסוג זה ישתמשו בכל האמצעים, בין אם כשרים ובין אם לאו, על מנת לקדם את האינטרסים שלהם (דבר שאינו נדיר גם בהתנהלות מדינות דמוקרטיות בין לבין עצמן). האם מדינת ישראל צריכה להתעלם מרצח של עיתונאים, שיעבוד של בני אדם וטיהור אתני כאשר היא מעוניינת לקדם את התעשייה הביטחונית שלה או ליצור בריתות החיוניות להשרדותה?

אבי ה"ריאלי-פוליטיק" בעידן המודרני, הנס מורגנטאו גרס, כי "הראליזם הפוליטי מסרב לזהות את השאיפות המוסריות של אומה מסוימת עם חוקי המוסר ששולטים ביקום". כמו כן, הוא האמין בכך שמדיניות-החוץ מוגדרת כמאמץ בלתי-נדלה "לשמר ולהעצים את כוחו של העם שלך והחלשת כוחם של העמים האחרים". על פי התיאוריה הזאת, למדינה אין ברירה אלא להיות חזקה, ולא בהכרח צודקת. על עיקרון ההישרדות כתב עוד במאה ה-19 לודוויג אוגוסט פון רוחאו, היסטוריון גרמני ידוע. "עיקרון ההישרדות בחיי המדינות חשוב באותה מידה כמו עיקרון המשיכה בעולם החומרי", הוא כתב בספרו "עקרונות הריאלי-פוליטיק".

כיום, רבים מחסידי ה"ריאלי-פוליטיק" בישראל ובעולם מאמינים שלמדינה לא צריכים להיות בלמים מוסריים כאשר היא מעוניינת לקדם את מדיניות-החוץ שלה. אין ספק שראש הממשלה נתניהו מיישם היטב את התפיסה

הזאת. הוא אינו נרתע מליצור קשרים קרובים עם ראשי מדינות אוטוריטריים, ובמקרים אחדים גם נראה שהוא מעדיף אותם על פני עמיתיו במדינות הדמוקרטיות. כשם שהוא אינו נרתע מקשרים קרובים עם מנהיגים שכאלה, הוא גם אינו נרתע מעסקאות נשק עם מדינות כגון בורמה, בה מתבצע טיהור אתני על פי דיווחים של האו"ם. הרעיון ההזוי של ביקור בסודאן של עומר אל-בשיר אינו מעורר אצלו בחילה, כיוון שמדובר בקידום של אינטרס כלכלי ומדיני – קיצור זמן הטיסה לברזיל. בטחונו של נתניהו בצדקת דרכו אף התעצם בעקבות הרוח הגבית לה הוא זוכה בבית הלבן בעידן טראמפ.

הדוגמה הבולטת היא פרשת רצח העיתונאי הסעודי הגולה ג'מאל חשוקג'י. למרות שהמודיעין האמריקני האשים הלכה למעשה ברצח את יורש העצר הסעודי מחמד בן-סלמאן, הנשיא טראמפ לא ניתק את היחסים עם ריאד וקרא "להמתין לממצאים של החקירה הסעודית". ראש הממשלה נתניהו שכנע את הנשיא האמריקאי להוריד מהלחץ על ריאד בטענה שמדובר ב"שותף אסטרטגי אזורי חשוב". דוגמה בולטת אחרת היא היחס לו זכה הנשיא המצרי עבד אל-פתאח א-סיסי, שעלה לשלטון בעקבות מהפכה שנתמכה על ידי הצבא והממסד המצרי. נשיא ארה"ב לשעבר ברק אובמה הפגין כלפי א-סיסי יחס עוין. הממשל הגדיר את אירועי ה-30 ביוני (בעקבותיהם עלה א-סיסי לשלטון) כ"הפיכה". אובמה לא הכיר בלגיטימיות של השלטון המצרי החדש, ואספקת הנשק מארה"ב למצרים פסקה לתקופה של כשנתיים. הנשיא טראמפ, לעומת זאת, רואה בא-סיסי מרכיב חשוב בברית נגד איראן, מאמין שהוא מסוגל לחזק את הביטחון במזרח התיכון, ומנהל קשרים חמים עמו. נושא זכויות האדם והפרתן לא נכלל בסדר היום של יחסי ארה"ב-מצרים בעידן טראמפ.

ד. ניסיון העבר ושביל הזהב לעתיד

ישראל ניהלה מערכות יחסים עם מדינות "בעייתיות" עוד הרבה לפני עידן נתניהו. דוגמה בולטת לכך היא דרום אפריקה בעידן אפרטהייד. עד שנות ה-70, ישראל גינתה את דרום אפריקה על מדיניותה כלפי אזרחים שחורי עור, הצביעה בעד הטלת הסנקציות נגדה והחזירה את שגרירה מקייפ טאון. באותה תקופה, דחה בן גוריון באופן מוחלט את כל החששות מפני פגיעה אפשרית בקהילה היהודית במדינה וביכולת של ישראל לקדם אינטרסים כלכליים מול דרום אפריקה, ודבקו בביקורת כלפי משטר האפרטהייד. גם ראשי הממשלה לוי אשכול וגולדה מאיר האמינו בהגברת השיתוף הפעולה עם אפריקה, והמשיכו להחרים את קייפ טאון. אך לאחר מלחמת יום הכיפורים הקשה והמדממת, כאשר מרבית מדינות אפריקה ניתקו קשרים דיפלומטיים עם ישראל, השתנתה הגישה. ישראל הרגישה חלשה ומבודדת, נטולת סיכוי להתקבל במשפחת העמים. לאור זאת, היא החליטה לקשור קשרים עם מדינה מוקצה כגון דרום אפריקה, והפכה למדינה היחידה שלא תמכה בסנקציות שהוטלו עליה. בעקבות לחץ אמריקאי, ישראל הפסיקה אמנם לתמוך במשטר האפרטהייד, אך לאורך השנים המשיך הקשר המגונה הזה להעיב על יחסי ישראל ודרום אפריקה.

היום המצב של ישראל שונה מהותית משהיה אחרי מלחמת יום הכיפורים. לאחר החתימה על הסכמי אוסלו, חל שיפור ניכר ביחסי החוץ של ישראל, והיא מנהלת קשרים עם כ-160 מדינות ברחבי העולם. האם ישראל באמת זקוקה כיום עד כדי כך לקשר עם מישהו כמו עומר אל-בשיר (שבינתיים הודח ועומד להישפט בגין הפשעים נגד האנושות), ששווה לה לשלם את המחיר האתי שכרוך בכך? ישראל אינה אמורה "לחנך מחדש" את השכנות הלא דמוקרטיות שלה במזרח התיכון. ככלל, רוב המדינות בעולם כיום אינן מדינות דמוקרטיות. ברור לכול גם שהמדינה זקוקה לקשרים טובים עם שכנותיה על מנת להבטיח את ביטחונה וריבונותה. לכן חשוב שמעצבי המדיניות ישרטטו קווים אדומים, שיגדירו בפירוש מה מותר ומה אסור מבחינתה של ישראל.

אסור למדינת ישראל לעבור בשתיקה על ג'נוסייד וטיהור אתני. דבר זה נוגד באופן חמור את אופייה ואת צביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית. שיקול דעת קפדני צריך להיות מושקע בנושא עסקאות נשק. ברור שמדינות מסוימות רוכשות נשק לא רק על מנת להתגונן, אלא גם על מנת להרוג, ולכן קובעי המדיניות במשרד הביטחון, משרד ראש הממשלה ומשרד החוץ צריכים תמיד לשיקול לא רק את האינטרס הכספי, אלא גם את השיקול המוסרי. במקרים מקוממים ומטרידים במיוחד בהם נרצחים עיתונאים ונשים-פעילות זכויות אדם עוברות עינויים ונרקבות בכלא, ישראל יכולה להשתמש בכוח וההשפעה שלה על מנת להביא את הממשל האמריקאי לחזק את נושא זכויות האדם והדמוקרטיה באזור, במקום לתמוך באופן עיוור באלימות והדורסנות של המשטרים במזרח התיכון. למשרד החוץ יש קווים אדומים ברורים ומגובשים על פיהם פועלת בדרך כלל מדינת ישראל כשמדובר במפלגות ימין קיצוני באירופה. מן הראוי, שמשרד החוץ יגבש מדיניות גם לגבי היחסים המתהווים במזרח התיכון ובאפריקה, ושהמרכיב הדמוקרטי והמוסרי יהיה בעל ערך וחשיבות במדיניות זו.

בבית המחוקקים, על חברי הכנסת להפיח חיים מחדש בוועדת חוץ וביטחון של הכנסת, כך שתקיים דיונים גם על יחסי ישראל באזור. עליהם לדרוש בדיוני הוועדה הסברים מהבכירים שמופיעים בפניה, ולהתעקש לקבל תשובות. כמו כן, הכנסת חייבת גם לעגן בחקיקה את הסמכויות של ראש הממשלה בתחומי החוץ והביטחון, ולקבוע אמות מידה שלאורם יצטרכו לפעול קובעי המדיניות.

ישראל אינה רק עוד מדינה במזרח התיכון. היא הדמוקרטיה המתפקדת היחידה בו (לצד הדמוקרטיה המתפתחות תוניסיה ורוג'בה הכורדית). כמדינה דמוקרטית, ישראל אינה יכולה להתנער מנושא זכויות האדם. אולי אין מוסר אבסולוטי במדיניות-חוץ, אך גם לא תיתכן מדיניות-חוץ ללא מוסר כלל.