

עקרונות מנחים לתפיסת מדיניות-חוץ חדשה לישראל

מרץ 2015

לישראל חסרה תפיסת מדיניות-חוץ סדורה, והדבר נותן את אותותיו על מעמדה בעולם, על תפקידו של מערך החוץ בתהליכי קבלת החלטות, ועל התנהלות הדיפלומטיה הישראלית.

מדיניות-החוץ הישראלית מוצאת עצמה פעמים רבות כפופה לשיקולי ביטחון ומרוכזת במאמצי הסברה, במקום לקדם מהלכים מדיניים שיאפשרו לישראל התחלה חדשה במשפחת העמים, שייכות אזורית, מיצוי פוטנציאל, ביטחון ושגשוג.

מיתוים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית פועל לשנות זאת. בשנים 2014-15 גיבש צוות חשיבה רב-תחומי של המכון הצעה לתפיסת מדיניות-חוץ חדשה לישראל, אשר מסמך זה מציג את עיקריה.

התפיסה החדשה היא של מדיניות-חוץ תומכת-שלום, רב-אזורית, עם הפנים לעולם, מודרנית ומכלילה, אשר נשענת על מספר אבני יסוד: בניית יחסים, נקיטת יוזמה, הדגשת סיכויים, גמישות ורב-ממדיות, וערכיות.

א. מדיניות-חוץ תומכת-שלום

לסכסוך הישראלי-פלסטיני יש השפעה מכרעת על בטחונה של ישראל, לכידותה, מעמדה בעולם ויכולתה לפעול בזירה הבינלאומית. על ישראל לעגן את **השאיפה לשלום** ואת המחויבות ליישב את הסכסוך הישראלי-ערבי והישראלי-פלסטיני כיעד מרכזי.

יישוב הסכסוך הוא אינטרס לאומי חיוני של מדינת ישראל. לפיכך, על ישראל להראות מחויבות מתמשכת לקידומו, גם כשההסתברות להשגתו נראית נמוכה. מחויבות כזו צריכה לבוא לידי ביטוי בהצהרות ובמעשים שמטרתם שינוי המציאות בשטח ושידור מסר ברור לעולם כי פניה של ישראל לשינוי הסטטוס קוו, לשלום, ולהסדר עם הפלסטינים. על ישראל **לקחת יוזמה לקידום חזון שתי המדינות**, לעמוד בהתחייבויות שנטלה על עצמה בהסכמים קודמים, ולהימנע ממהלכים חד-צדדיים (כולל הרחבת התנחלויות).

המהלכים הפלסטינים באו"ם והתמיכה הבינלאומית להם זוכים מוכיחים כי **הסטטוס קוו אינו יציב וכי הזמן שחולף משחק לרעת ישראל.** הגישה של ניהול הסכסוך, שאינה מכירה בסכנה הטמונה בחוסר התקדמות בתהליך המדיני, פוגעת במעמדה הבין-לאומי של ישראל. מהלך מדיני ישראלי ליישוב הסכסוך יצמצם את החיכוך בין ישראל לפלסטינים, ייתר מהלכים חד-צדדיים לכפיית הסדר, ויקטין את ההסתברות להסלמה ולהתפרצות אלימה.

השלום, מלבד חשיבותו כערך אוניברסלי ויהודי, הוא מרכיב מהותי בביטחון ישראל והוא ניתן להשגה תוך הבטחת סידורי ביטחון שישמרו על אינטרסים ישראלים חיוניים. על ישראל לראות בסכסוך לא רק איום בטחוני אלא גם מנוף להשגת ביטחון ולהבטחתו. **ישראל צריכה לפעול לקביעת גבולות** שיהיו בני-הגנה ומוכרים על-ידי הקהילה הבינלאומית. גבולות שכאלה צריכים להיקבע באמצעות הסדרים והסכמים עם הגורם היושב בצדו האחר של הגבול. התקדמות בתהליך השלום תגביר גם את אפשרויות **שיתוף הפעולה עם מדינות ערב המתונות** כנגד איראן וגורמים רדיקאליים באזור.

הסכסוך הוא משוכה הניצבת בפני הדיפלומטיה הישראלית. **קיימת זיקה ברורה בין הסכסוך לבין מעמד ישראל בעולם**. שיפור ביחסי ישראל והפלסטינים יסייע משמעותית לקשרי החוץ של ישראל, ובכלל זה ליחסיה עם בנות בריתה במערב. מנגד, מדיניות של העמקת השליטה על השטחים, ובראשה הרחבת מפעל ההתנחלויות, תוביל להגברת הבידוד הבינלאומי והלחצים הזרים. יישוב הסכסוך יפתח בפני ישראל **אופקים חדשים באזור ובעולם**, ועתיד להשפיע לטובה גם על סוגיות חברתיות-כלכליות פנימיות. בנוסף, הוא **יצמצם תופעות של דה-לגיטימציה ואנטישמיות בעולם**, ויגביר את יכולתה של ישראל לפעול בקואליציות רבות-משתתפים למען מיגורן.

עד להשגת הסדר מדיני, על ישראל **למזער את הנזק שנגרם לה מהמשך השליטה בפלסטינים**. זאת על-ידי **חיזוק הרשות הפלסטינית** כישות מדינית נפרדת וסיוע בבניית המדינה הפלסטינית; **קידום שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני** בסוגיות שבהן לשני הצדדים עניין משותף (כמו איכות הסביבה והכלכלה); ועידוד יחסי שכנות טובה בין החברות האזרחיות הישראלית והפלסטינית. בנוסף, על ישראל **למצוא דרכי תגובה לעומתיות-פחות לפעילות הדיפלומטית הפלסטינית בעולם**, תוך הבחנה בין פעילות מדינית לגיטימית ולא-אלימה של ישות שכנה ובין פעילות של ארגון טרור לא-מדינתי.

ב. מדיניות-חוץ רב-אזורית

ישראל התרגלה לראות את מיקומה הגאו-פוליטי באור שלילי, בייחוד לאור הסכסוך הישראלי-ערבי והבידוד שהוא כפה עליה, ופיתחה **מנטליות של אי שמתאפיינת בהסתגרות, בדלנות ומגננה**. ואולם, מיקומה של ישראל בין שלוש יבשות ובסמוך למספר מערכות מדיניות הוא ייחודי וצריך להפוך ליתרון.

ישראל צריכה **לחזק את הזיקה שלה אל כל אחד מהאזורים הסמוכים** לה, להכיר בקשרי-הגומלין בין האזורים השונים, ולהימנע מאקסקלוסיביות אזורית. כך, למשל, פעילותה של ישראל במעגל המזרח-תיכוני צריכה לעלות בקנה אחד ואף להפרות ולהשלים את נוכחותה בזירה האירופית והים-תיכונית.

מדיניות-החוץ הישראלית צריכה **להגדיר את השייכות האזורית אליה היא שואפת**. עד כמה רוצה ישראל להשתלב במזרח-התיכון, בעידן הנורמליזציה של אחרי הסכסוך? עד כמה רוצה ישראל להתקרב מבחינה מוסדית לאיחוד האירופי? עד כמה רואה ישראל את המרחב הים-תיכוני כמענה לזהות הישראלית המורכבת, שמשלבת היבטים אירופיים עם מזרח-תיכוניים? שאלות אלו נותרו עד היום ללא מענה, והדבר מונע יצירת חזון ברור בתחום מדיניות-החוץ אליו יכולה ישראל לחתור.

היענות חיובית לתמריצים האזוריים לשלום הוא צעד ראשון וחשוב בדרך להגברת השייכות האזורית של ישראל, במקביל לקידום תהליך השלום. עד כה, מתעלמת ישראל מתמריצים אלה. **יזמת השלום הערבית**, לא זכתה לתגובה ישראלית רשמית מזה למעלה מעשור. **הצעת האיחוד האירופי לשדרוג חסר-תקדים של היחסים עם ישראל** לאחר השגת השלום, שהוצגה בשלהי 2013, זוכה גם היא לחוסר-התייחסות מצד ישראל. הדבר צריך להשתנות. **ישראל צריכה להביע נכונות לשאת ולתת עם הליגה הערבית ועם האיחוד האירופי על התמריצים שהציעו**.

בזירה המזרח-תיכונית, ישראל צריכה להעמיק את שיתוף הפעולה עם מצרים וירדן בתחומים ביטחוניים ואזרחיים כאחד, דרך זיהוי אינטרסים משותפים כגון טיפול באיומי טרור וניצול מקורות אנרגיה. ישראל צריכה גם לפתח קשרים עם גורמים נוספים באזור (ערבים ושאינם ערבים), עימם היא חולקת אינטרסים משותפים, ובכלל זה להשלים את תהליך שיקום היחסים עם תורכיה. בעקבות האביב הערבי נוצרו הזדמנויות לבריתות אזוריות חדשות ולערוצי קשר חדשים (רשמיים ובלתי-רשמיים) בין ישראל לעולם הערבי, ומדיניות-החוץ הישראלית צריכה לממש הזדמנויות אלו.

על ישראל לעודד דיאלוג בין-דתי שידגיש את המשותף בין הדתות המונותאיסטיות במזרח-התיכון ויסייע ביצירת בסיס לקיום משותף באזור. בנוסף, על ישראל לפעול לשימור המורשת של קהילות יהודיות עתיקות במדינות ערב ולהגיש סיוע ותמיכה לקהילות היהודיות או לשרידיהן שנותרו במדינות המזרח-התיכון. על פעילות זו להתבצע תוך תיאום עם המדינות הנוגעות בדבר ואך ורק תוך הסכמה של הקהילות, ולא מתוך כפייה או כורח.

לצד פיתוח הקשרים במזרח-התיכון, ישראל צריכה להדק גם את מערכת היחסים שלה עם האיחוד האירופי, הן במישור הפוליטי-מדיני והן במישור הכלכלי-חברתי. ראשי המדינה צריכים לקיים ביקורים רשמיים למוסדות האיחוד האירופי בבריסל, מהם הם נמנעים עד כה, ולראות באיחוד האירופי מעגל התייחסות משמעותי לא פחות מאשר המדינות החברות בו. התקדמות בתהליך השלום, תביא לשינוי של ממש ביחסי ישראל-אירופה, ותאפשר לישראל להדק את שיתוף הפעולה עם האיחוד האירופי בתחומי כלכלה, חברה, מדע, תרבות, ואף ביטחון.

גילוי משאבי טבע במזרח אגן הים התיכון מגביר את חשיבות המרחב הימי במדיניות-החוץ הישראלית, ישראל צריכה לקדם שיתוף פעולה עם מדינות ים-תיכוניות אחרות לשם הפקה ושיווק של משאבי הגז, שמירה על ביטחון המתקנים בלב ים, ושמירה על איכות הסביבה. בנוסף, ישראל צריכה להימנע מהפיכתה לכלי משחק בעימותים בין מדינות באזור (יוון, תורכיה, קפריסין ומצרים) ולמצב עצמה כגורם ממתן שמסייע ליישוב ומניעת סכסוכים במרחב הים-תיכוני.

ג. מדיניות-חוץ עם הפנים לעולם

ההיסטוריה מלמדת כי ישראל לא נידונה לבידוד ולהחרמה, אלא שבידוד והחרמה הם גם תוצאה של מעשיה. ראוי שהמוטו של ראש הממשלה השני, משה שרת - "לא לבדד תשכון ישראל, לא רק במזרח-התיכון אלא בקרב עמי תבל" - יהיה בבסיס מדיניות-החוץ הישראלית, ולא קללתו של בלעם, "הן עם לבדד ישכון ובגויים לא יתחשב" (במדבר כ"ג, ט').

היחסים המיוחדים בין ישראל לארצות-הברית הם הנכס האסטרטגי החשוב ביותר עבור ישראל בזירה הגלובלית. יש לשמור על תקינותם ואף להעמיקם. בזירה הפנים-אמריקאית, על ישראל להתמודד עם הסחף בתמיכה בה בחוגים מסוימים, לבסס בחזרה את מעמדה בלב הקונצנזוס הדו-מפלגתי ולהחליש את זיהוייה וקרבתה לגורמים רפובליקנים בלבד. ישראל צריכה גם להיערך לשינויים הדמוגרפיים בארצות-הברית ולפנות לקהלים חדשים, בייחוד להיספנים ולצעירים. בזירה המזרח-תיכונית, על ישראל להפוך לנכס אסטרטגי חשוב יותר עבור ארצות-הברית באמצעות קידום השלום ושיתוף הפעולה עם מדינות האזור.

במקביל, על מדיניות-החוץ הישראלית להתאים עצמה לשינויים במאזן הכוחות העולמי. בעשור השני של המאה ה-21 מתברר השינוי במאזן הכוחות הגלובלי ביתר חדות. מאות שנים של הגמוניה אירו-אטלנטית (ראשית של אירופה ולאחר מכן של ארצות-הברית) מגיעות לסיומן עם עלייתן המחודשת של מדינות אסיה, בייחוד סין. לאור זאת, ישראל צריכה להגביר את הנוכחות שלה במרחב האסייתי ואת שיתוף הפעולה שלה עם סין. בעשותה כן, עליה להימנע ככל הניתן

מפגיעה ביחסים המיוחדים עם ארצות-הברית, תוך ניסיון לשמר **קשרים טובים עם שני מוקדי הכוח הגלובליים**.

ישראל צריכה לעצב מחדש את היחסים שלה עם הקהילה הבינלאומית, ולעבור **מלעומתיות להשתלבות**. על ישראל לראות עצמה **כחלק הדוק יותר ממשפחת העמים**, ולבסס את יחסיה עם העולם **בתחומים מגוונים וחדשים**, לרבות מחקר ופיתוח, מדבור, חקלאות, יישוב סכסוכים, שינוי חברתי, כוננות למצבי חירום ורפואת חירום. על ישראל **ליטול חלק בצורה מחויבת יותר במוסדות בינלאומיים**, ולהגדיל את חלקה בסיוע החוץ, בסיוע הומניטרי בינלאומי, ובמאמצים לפתרון מצוקות העולם המתפתח בתחומים כאיכות הסביבה, בריאות, מזון ומים, אנרגיה חלופית, עוני, ותשתיות.

על ישראל לגבש **מדיניות-חוץ שמתחשבת ביהדות העולם** וששוקלת את השפעת פעולותיה על ביטחונם של היהודים בעולם. על ישראל לשנות חלק מן המסגרות הפנימיות שלה באופן שיאפשר **פלורליזם יהודי אמיתי**, שהוא ערך חשוב ליהדות התפוצות. יתר על כן, נוכח המגמות הקיימות בקרב יהודי ארצות-הברית, על ישראל לחתור לאיתור **בסיסים חדשים ליחסי ישראל-תפוצה**, בייחוד כאלו המייצרים שותפות אמיתית ולא רק יחסי נדבן-קבוצן.

ד. מדיניות-חוץ מודרנית ומכלילה

בעשורים האחרונים, חלים **שינויים משמעותיים בדיפלומטיה העולמית**. לתוך המרחב הדיפלומטי נכנסו **שחקנים חדשים**, ובהם גופים על-לאומיים, ארגונים לא-ממשלתיים, חברות עסקיות, ויזמים. כל אלה צוברים השפעה על תהליכי קבלת ההחלטות בזירה העולמית ובמדינות ספציפיות. **הדיפלומטיה המודרנית של המאה ה-21** כבר אינה מרוכזת סביב שגרירויות. היא פתוחה יותר, אזרחית יותר, ועושה שימוש בכלים חדשים ומגוונים. מדיניות-החוץ הישראלית נדרשת להתאים עצמה לשינויים אלה, **להכיר בתפקיד הגובר של השחקנים החדשים**, ולייצר ממשקים בינם לבין הדיפלומטיה הרשמית והמקצועית.

משרד החוץ צריך ליצור ולבסס **שיתופי פעולה עם גופי חברה אזרחית** ישראלים, שמקיימים קשרי עבודה עם מקביליהם בחו"ל ואף נוטלים חלק בעיצוב סדר היום העולמי; לקדם את החשיפה של **ישראל היצירתית והיזמית**, החותרת להיכרות ולבניית אמון עם הקהילה הבינלאומית; לייצר אפיקים לפעילות משותפת עם **חברות ישראליות הפועלות בחו"ל**; לגבש סט חדש של כישורים והכשרות הדרושים **לדיפלומט הישראלי החדש**; ולנהל ביעילות את **המשאבים המצומצמים** שעומדים לרשות מערך החוץ הישראלי, תוך שימוש בכלים יצירתיים (כגון שגרירויות וירטואליות ומוקדי שירות אדמיניסטרטיביים למספר שגרירויות גם יחד).

בדיפלומטיה המודרנית, ממשלות בעולם צפויות להשקיע משאבים רבים **בדיפלומטיה כלכלית**. למדינה קטנה כישראל הנושא חשוב במיוחד לשם ניצול מיטבי של משאביה הציבוריים. לשם כך, על ישראל **להגדיל את תקציבו של מש"ב** - המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי של משרד החוץ, ולייעד אותו לא רק למדינות מתפתחות כמו בעבר, אלא **למגוון רחב יותר של מדינות** בהן יש פעילות כלכלית שרלבנטית לחברות ישראליות ושיכולה לשאת תרומה הן לדימוי החיובי של מדינת ישראל והן למגזר העסקי הישראלי. בנוסף, מדיניות-החוץ הישראלית צריכה לספק **מטריית הגנה לחברות ישראליות מפני קריאות לחרם כלכלי** עליהן.

עלייתם של שחקנים חדשים בתחום קשרי-חוץ צריכה לבוא לידי ביטוי גם בתוך ישראל. יש לפעול לכינון **שיח ציבורי ישראלי מכליל יותר בנושא מדיניות-חוץ**, שתיקחנה בו חלק קבוצות אוכלוסייה רחבות ככל שניתן. באופן ספציפי, יש **להגביר את מעורבותו של המיעוט הערבי בישראל** בעיצוב הקשרים של ישראל עם האזור ועם הקהילה הבינלאומית, ולהיאבק בתופעת הדה-לגיטימציה לגבי **השתתפות אזרחי ישראל הערבים בתהליכי קבלת החלטות בתחום מדיניות-החוץ**.