

סיכום פאנל

מדיניות-החוץ הישראלית והדיפלומטיה המודרנית של המאה ה-21

תל-אביב; 20 באפריל 2015

כיצד ניתן להתאים את מדיניות-החוץ הישראלית לדיפלומטיה המודרנית של המאה ה-21? שאלה זו עמדה במוקד פאנל ציבורי שקיימו [מכון מיתווים](#), [המכון לדיפלומטיה יישומית ע"ש פרנסיס ברודי](#), ו[קרן פרידריך אברט](#) ב-20 אפריל באוניברסיטת תל-אביב. הדיון התקיים בעקבות הצעה שגיבש לאחרונה מכון מיתווים בדבר [עקרונות מנחים לתפיסת מדיניות-חוץ חדשה לישראל](#), ונשאו בו דברים מר מומו מהדב, מנכ"ל ארגון מעלה וחבר צוות חשיבה במכון מיתווים, גב' קולט אביטל, לשעבר דיפלומטית בכירה וחברת כנסת; ומר יגאל פלמור, לשעבר דובר משרד החוץ. מסמך זה מציג את עיקרי הדיון. [לצפייה בהקלטת הוידאו של הפאנל, לחץ/י כאן.](#)

מר מומו מהדב, מנכ"ל ארגון מעלה וחבר צוות חשיבה במכון מיתווים:

לתוך המרחב הדיפלומטי נכנסים שחקנים חדשים ממרחב החברה האזרחית, הכוללים גופים רב-לאומיים, ארגונים בלתי-ממשלתיים, עסקים ויזמים כלכליים. כתוצאה מכך, הדיפלומטיה העולמית – ובראש ובראשונה במדינות המערב – הופכת לפתוחה יותר, ומושפעת יותר מכינוסים והסכמים בינלאומיים בהם משתתפים מספר הולך וגדל של נציגי חברה אזרחית המבקשים להשפיע על סדר היום. לצורך ההמחשה, ב-1946 הוכרו במסגרת האו"ם רק 41 ארגוני חברה אזרחית כמשקיפים, וכיום מספרם הגיע לכ-4,000. השינויים האלה אינם הופכים את משרד החוץ לבלתי-רלוונטי. נהפוך הוא. לעבודת המשרד נוספים נדבכים חדשים, בהם הצורך לשתף פעולה עם מגוון גופים וקהלי-יעד רחב יותר. אל מול מגמה זאת, ישראל צריכה לפתח דיפלומטיה אינטגרטיבית, שמייצרת שיתופי פעולה בין הדיפלומטיה הרשמית לבין שחקנים בלתי-מדינתיים שונים, ושמכירה בתפקיד הגובר של שחקנים אלה בזירה הלאומית והבינלאומית. ניתן לעשות כן, למשל, תוך שיתוף פעולה עם ארגוני חברה אזרחית וחברות מישראל שפועלים בחו"ל. דוגמה לכך היא תכנית השגרירים של חברת אל-על, שמעודדת את אנשי צוותי האוויר שלה להרצות על ישראל במהלך זמנם הפנוי בחו"ל, בין טיסות.

בנוגע לשינויים שנדרשים ממשרד החוץ עצמו, עליו קודם כל לעצב את דמות הדיפלומט הישראלי החדש, באופן שמתאים למציאות הדיפלומטית החדשה, ולעדכן את תהליך הכשרת הצוערים בהתאם. משרד החוץ הישראלי צריך גם להגביר את מעורבותו בנושאים גלובליים, אשר בהם יכולה ישראל לתרום ולבלוט לטובה, ולעשות זאת באופן שיחזק את החברה והכלכלה בישראל. כך, למשל, יכולה ישראל להגביר את מעורבותה במאמץ העולמי להתמודדות עם אתגרי הפיתוח

הבר-קיימא, העוני, המזון, החקלאות והמים; לפעול לקידום בחו"ל של ידע ישראלי ייחודי בשינוי חברתי; ולהרחיב את פעילות מש"ב (המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי של משרד החוץ) למגוון רחב יותר של מדינות בהן יש פעילות כלכלית שרלבנטית לחברות ישראליות. נוסף על כל הנ"ל, ישראל צריכה להכיר בחשיבות הדיפלומטיה הכלכלית, ואל מול הקריאות לחרם כלכלי על ישראל עליה לספק מטריית הגנה לחברות ישראליות שעלולות להיפגע מכך. התאמת מדיניות-החוץ הישראלית לדיפלומטיה המודרנית מצריכה משאבים כספיים, אשר אינם תמיד בנמצא לאור המצוקה התקציבית של משרד החוץ. לפיכך, המשרד צריך להגביר את האפקטיביות של השימוש במשאביו הקיימים, לצד נקיטת גישה יצירתית לאיתור משאבים נוספים.

גב' קולט אביטל, לשעבר דיפלומטית בכירה וחברת כנסת:

משרד החוץ הישראלי היה צריך לעבור רה-ארגון ולהתאים את דרכי פעולתו ועבודתו המדינית לדיפלומטיה החדשה של המאה ה-21, שהיא פתוחה, אינטגרטיבית, שיתופית ודמוקרטית יותר. אבל זו לא הבעיה העיקרית, כי מדובר בכלי ולא במהות. הבעיה העיקרית היא שלישראל אין מדיניות-חוץ מגובשת, קוהרנטית ועקבית.

ד"ר הנרי קיסינג'ר נהג לומר שלישראל יש רק מדיניות פנים, ואכן, חילופי הממשלות התכופים, הצורך לספק את דרישותיהם של שותפים קואליציוניים בעלי השקפות עולם שונות ולעתים אף סותרות, גורמת לחוסר יכולת, ולעתים לחוסר רצון, לנסח מדיניות ואסטרטגיה משותפת לטווח ארוך. בנסיבות אלו, "שב ואל תעשה" הופך לדרך התנהלות עיקרית של הממשלה בתחום מדיניות-החוץ, ולכך תורמים היחסים המעורערים – לעתים – בין ראש הממשלה לשר החוץ, מעמדו ותקציביו הנחותים של משרד החוץ, והכרסום שחל לאורך השנים בסמכויותיו ובנושאים בהם הוא מטפל. בישראל אין חשיבה לגבי מכלול יחסי החוץ – לא לגבי סדרי העדיפות ולא לגבי שאלת מקומה ומעמדה של ישראל באזור. כך, למשל, אין ולא הייתה עדיין התייחסות ליוזמת השלום הערבית. לא ידוע לי ששר החוץ הניח על שולחן הממשלה, לטוב או לרע, תכנית לעשר השנים הקרובות הכוללת סיכונים, סיכויים, המלצות או כיוונים.

לגבי הדיפלומטיה החדשה, נכונה העובדה שקיים מאגר עצום של "דיפלומטים אזרחיים", של ארגוני חברה אזרחית, אנשי תרבות ועסקים, אשר מסייעים למארג יחסי החוץ של ישראל. הדבר בולט, למשל, ביחסי ישראל-גרמניה, שהגיעו לרמתם הנוכחית גם הודות לתרומתם של שחקנים אלה. נכונה גם העובדה שמשרד החוץ מפעיל לא אחת ארגונים ובודדים בתחומי ההסברה והשתדלנות, לעתים גם לצורך כיבוי שריפות. בהקשר זה ישנן בעיות ערכיות וארגוניות. ברמה הערכית – העובדה שישראל היא חברה משוסעת ונטולת-קונצנזוס מקשה על הגורמים הרשמיים לרתום למאמצי ישראל בעולם אזרחים אשר אינם מזדהים עם דרכה של הממשלה. נדרשת רוח ליברלית, שתאפשר חופש ביטוי לאזרחים שמעוניינים לסייע לקשרי החוץ של ישראל, ולא תתנה את פעילותם בהסכמה לקו הרשמי. בנוסף, ברמה הארגונית, נדרשים משאבים כדי לסייע במימון גורמים אזרחיים שיוצאים לחו"ל לקדם אינטרסים מדינתיים, ונדרשת יכולת במשרד החוץ לתכנן ולתכלל את כלל המאמצים. כרגע המשאבים והיכולות הנ"ל אינם בנמצא.

מר יגאל פלמור, לשעבר דובר משרד החוץ:

ישראל אינה צריכה לנהל מדיניות-חוץ שפונה ל-NGO בינלאומיים או מסתמכת עליהם, אך עליה לשתף פעולה באופן סדיר ומובנה עם ארגונים לא ממשלתיים ישראלים, וכך יגדל משמעותית הסיכוי לזכות בלגיטימיות מצד מקביליהם בעולם. הכללת ארגונים לא-ממשלתיים בתהליכי קבלת החלטות ממשלתיות בעייתית משום שלארגונים אלו מטרות משלהם, שנקבעות לעיתים

על ידי תורמים או גורמים פרטיים אשר אינם בהכרח מייצגים את הציבור; והם אינם, בהכרח, מחויבים לשקיפות הנדרשת מגופים ממשלתיים. השוואה עם מדינות נוספות מראה כי אין כרגע מגמה של הכללת ארגונים לא-ממשלתיים בנושאי מדיניות-חוץ, כיוון שהדגש מושם יותר ויותר על המישור הכלכלי.

בחינה השוואתית של מספר מדינות מעלה את הממצאים הבאים: בבריטניה ניסיון לשתף עמותות בקבלת ההחלטות של משרד החוץ הבריטי כשל והבריטים זנחו גישה זו. בתקופת וויליאם הייג החליטו לגייס את המשאבים של משרד החוץ לקידום הייצוא. הדבר התבטא בהכשרת דיפלומטים לקידום אינטרסים כלכליים, ובעיבוי השגרירויות בכוח אדם מקומי רלוונטי על חשבון הדיפלומטי-מקצועי. גם בצרפת הושם דגש על קידום האינטרסים הכלכליים. משרד החוץ סיפח אליו גם את המשרד לעניינים אירופיים, המשרד לסחר חוץ והמשרד לתיירות. בברזיל אין למשרד החוץ שיתוף פעולה עם החברה האזרחית. שירות החוץ הברזילאי נחשב לאחד המשרדים המקצועיים בעולם, אך כלפי פנים הוא נחשב למתנשא ומנותק מדעת הקהל המקומית, והתעניינות ציבורית בנושאי חוץ נתקלת בעוונות. כמו כן, ראש הממשלה כופה על המשרד אידיאולוגיה שונה מעמדת הדיפלומטים הברזילאים. בשוודיה החליטה שרת החוץ לאמץ מדיניות-חוץ מוסרית והיא מנסה להסתייע לשם כך בארגונים לא-ממשלתיים, אלא שבשלב זה הדבר אינו מוכיח את עצמו. לבסוף, מדיניות-החוץ של רוסיה מבוססת על עקרונות של התמקדות באינטרסים של רוסיה בלבד, בעסקים בלבד, ובהתנגדות לכל התערבות חיצונית בענייניה.

בהקשר הישראלי, הניסיונות הספורים לערב ארגוני חברה אזרחית בעשייה בתחומי החוץ, למשל את הקהילה הלהט"בית, הובילו לתוצאות מוגבלות, ולעתים אף להחרפת הביקורת הבינלאומית. קושי זה נובע, בין היתר, מהתלות הישראלית במשאב הלגיטימיות הבינלאומית, אשר הולך ומידלדל ומגביל את מרחב התמרון של ישראל. זהו משאב מרכזי וחיוני בתחום יחסי החוץ, וייחודו הוא, כי המדינה תלויה בזולת לקבלתו, ואינה יכולה להשיגו באופן חד-צדדי. להגדלת מלאי הלגיטימיות, על ממשלת ישראל לשתף פעולה, מתוך חשיבה אסטרטגית ארוכת-טווח, עם החברה האזרחית המקומית, על בסיס קבוע ומקצועי. הדבר לא יפתור את הצורך ביצירת אסטרטגיה כוללת למדיניות-החוץ הישראלית, אך יקרין כלפי חוץ ויתרום משמעותית להגדלת מאגר הלגיטימיות שלה בעולם.