

דיפלומטיית מלכים בעידן המשברי

חלוקת העבודה המשתנה בין המנהיג לדיפלומט בניהול מדיניות-חוץ

פרופ' פיקי איש-שלום*

ספטמבר 2015

באבחנה שבין משבר ושגרה מנהיגים לאומיים אחראים על ניהול משברים ודיפלומטים אמונים על השגרה ותחזוק היחסים הבינלאומיים. עם זאת, בשנים האחרונות אנו עדים ליותר ויותר מנהיגים לאומיים שנוטלים על עצמם את תפקיד הדיפלומטים, במעין דיפלומטיה אקזקוטיבית. המנהיגים הפכו למעין מלכים-דיפלומטים, שעוסקים בכל היבטיה היומיומיים והשגרתיים של הדיפלומטיה, וביניהם התקשורת עם ציבורים וקהלים במדינות זרות. אחת התוצאות של תהליך זה היא מצב של אווירת משבר בינלאומי מתמשך, בין היתר בשל עומס יתר של המנהיגים והדרה של הדיפלומטים המסורתיים מתפקידיהם. ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, מביא גישה זו למיצויה ומפרק את משרד החוץ מכל סמכויותיו ותחומי אחריותו. כפי שהדברים עומדים כיום, לרשותה של ישראל עומדים אך ורק דיפלומטים אקזקוטיביים ומלך-דיפלומט אחד: ראש הממשלה אשר מנציח משברים בכך שהוא הופך את השגרה של מדינת ישראל לרצף משברי מתמשך.

משברים בינלאומיים (ולאומיים) הם נחלתם הכמעט-בלעדית של מנהיגים לאומיים. במהלך משברים מצפים אזרחים ממנהיגיהם לאחוז בחוזקה בהגה השלטון, לנווט את ספינת הלאום ולהרחיקה מן השרטונים המאיימים לנפצה. המנהיגות נבחנת בעיקר בתקופות של משברים פנימיים, ואולי אף יותר מכך, בעת משברים בינלאומיים. או אז קונים מנהיגים את תהילתם או מאבדים את עולמם. וינסטון צ'רצ'יל, אברהם לינקולן, דוד בן גוריון, שארל דה-גול ופרנקלין דלאנו רוזוולט, קנו תהילת עולם והותירו את חותמם על ההיסטוריה המודרנית. הם הוכיחו את כישוריהם ברגעים בהם משברים בינלאומיים איימו על שלום עמיהם. מנהיגים אחרים, כמו נוויל צ'מברליין, גולדה מאיר, לינדון ג'ונסון, ניקיטה חרושצ'וב, וג'ימי קרטר איבדו את מקור סמכותם ואת המנדט שניתן להם בעקבות אירועים שבהם התנהגותם פורשה על ידי רבים – בין אם באופן מוצדק ובין אם שלא במוצדק – ככישלון מנהיגותי בזמני משבר ומלחמה.

בניגוד למדינאים, הדיפלומטים הם סוכני השגרה. הם פועלים לצד המדינאים ואמונים על כללי הטקס ועל תחזוק היחסים הבין לאומיים. האמונה הרווחת לפיה חייהם של דיפלומטים הם רצף בלתי-פוסק של מסיבות קוקטייל היא כמובן הגזמה פרועה. דיפלומטים הם אנשי הצללים של היחסים הבין-מדינתיים. הם אלה שעובדים ללא הרף כדי לוודא שיחסים אלה יתנהלו על מי מנוחות. שאיפתו של המקצוע הדיפלומטי היא לשמר ולטפח שגרה, וניתן לומר שבתקופות שגרה יכולותיהם של הדיפלומטים נדרשות הכי הרבה.

* פרופסור פיקי איש שלום (המחלקה ליחסים בין לאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים) מכהן בשנה האקדמית 2015-16 כפרופסור חבר אורח באוניברסיטת סטנפורד וכפרופסור אורח במכון ישראל. זוהי גרסה מתורגמת ומעודכנת של המאמר שהופיע כ- "King Diplomacy for Perpetual Crisis," *The Hague Journal of Diplomacy*, 10, 1 (January 2015): 10-14.

כך אנו מבינים את חלוקת העבודה ההגיונית ותיחום האחריות האידיאלי והתקין שבין מנהיגים ודיפלומטים: המנהיג מוביל ומטפל בענייני משברים והדיפלומט אמון על ענייני השגרה. ואולם, כפי שאטען מיד, חלוקת עבודה זו הולכת ונעלמת ואיתה קורסת השגרה והופכת לרצף של משברים מתמשכים, המשולב בהלך רוח ותפיסה ציבורית שמתערעים והולכים.

האבחנה הדיכוטומית בין מנהיגים ודיפלומטים היא כמובן יוריסטית ונועדה לפשט את המציאות ולהקל על ההתמודדות עימה. המציאות מורכבת בהרבה וברור שדיפלומטים מילאו תפקידים חשובים מאוד בעתות משבר ומלחמה. בין הדוגמאות הבולטות ניתן להזכיר את יצחק רבין, שכאשר שימש שגריר ישראל בארצות הברית בשנת 1973, הצליח לארגן את הרכבת האווירית האמריקנית (מבצע ניקל גראס) שסייעה לישראל ברגע קריטי (ואף העלתה את קרנו הפוליטית של רבין בדרכו להפוך לראש ממשלה). דוגמה נוספת היא קן טיילור, השגריר הקנדי לאיראן ב-1979, אשר שיתף פעולה עם סוכנות הביון המרכזית האמריקנית (ה-CIA) במטרה להציל שישה דיפלומטים אמריקנים במהלך משבר החטופים באיראן. לבסוף, ראוי לציין את הדיפלומט השבדי ראול וולנברג שהציל עשרות אלפי יהודים בתקופת השואה בעת ששימש נציגה המיוחד של שבדיה בבודפשט במלחמת העולם השנייה. וולנברג עצמו נעלם בצינוק הסובייטי וסביר להניח ששם מצא את מותו. ומנגד, לצד המשברים, נהנים מנהיגים גם מתקופות של שקט ושגרה. מיותר לציין שהמנהיגים הם אלה שלפתחם רובצת האחריות הסופית גם בענייני הניהול השוטף והשגרתי של מדינותיהם ויתרה מכך, על מנת שתתבסס שיגרה, מוטלת על מנהיגים האחריות לגבש חזון וסדר יום ציבורי. ואולם, גם בהתחשב בסייגים אלו, ישנו היגיון רב בהבחנה בין המנהיג כסוכן החירום והמשבר והדיפלומט כסוכן השגרה.

השאלה שברצוני להציב במאמר זה היא: מהן ההשלכות של היחלשותה והיעלמותה של חלוקת עבודה (אידיאלית) זו? והשאלה אינה היפותטית כלל ועיקר מאחר וחלוקת עבודה זו אכן הולכת ונשחקת והיא נשחקת בידי אופנים חדשים של דיפלומטיה. בכוונת מכוון אינני עושה שימוש בתווית "הדיפלומטיה החדשה", כיוון שזו בדרך כלל נוגעת ליוזמות דיפלומטיות של ארגוני מגזר שלישי ושל גורמים פרטיים, ושימוש במונח זה כאן יניח ביסודו שאנו עוסקים במעין מתקפה על הדיפלומטיה המסורתית שמקורה בגורמים חיצוניים למערכת המדינה.¹ במקום זאת, אתמקד במתקפה על הדיפלומטיה שמקורה בהנהגה המדינית. במילים אחרות, אתרכז בתופעה המתרחבת של ראשי הזרוע המבצעת של מדינות שנוטלים על עצמם, באופן שיטתי, אחריות אישית על הדיפלומטיה של מדינותיהם. אולי ניתן לכנות תופעה זו בשם דיפלומטיה אקזקוטיבית, ובהיפוך פארפראזי על אמירתו של אפלטון ניתן לומר שאנו נכנסים לעידן דיפלומטי חדש – תקופתו של המלך-הדיפלומט. הכוונה בשם תואר זה, או במונח דיפלומטיית מלכים (או מלכות) אינה שהדיפלומטיה שנסובה סביב וועידות פסגה, שכן זו הייתה מאז ומעולם נחלתם של מנהיגי מדינות. מלך-דיפלומט הינו מנהיג מדינה הלוקח על עצמו את כל היבטיה היומיומיים והשגרתיים של הדיפלומטיה, וביניהם התקשורת עם ציבורים וקהלים במדינות זרות. דיפלומטיה אקזקוטיבית זו הופכת שכיחה יותר ויותר בימים אלו.

דוגמאות לדיפלומטיה מסוג זה יש למכביר. אחת היא הנשיא אובמה שמסתמך במידה רבה על קסמו האישי והכריזמה שלו בדרך שבה הוא מתקשר הן עם מנהיגי מדינות והן עם אזרחיהן. במהלך ביקורו הרשמי בישראל במרץ 2013, החליט הנשיא אובמה לחרוג מן המנהג המקובל ובמקום לנאום מעל בימת הכנסת הוא בחר לעקוף את המוסדות הפוליטיים וערוצי הדיפלומטיה הרשמיים ולשאת את נאומו המרכזי בפני סטודנטים ישראלים. נראה שאובמה נחוש להקרין עוצמה רכה אמריקנית באמצעות סגנונו האישי, ובעשותו כך הוא מאמץ את מודל המלך-דיפלומט. ניתן לומר את אותו הדבר על נשיא איראן, חסן רוחאני, שנאבק ללא לאות על מנת להפוך את התדמית המפלצתית של איראן שהותיר קודמו בתפקיד,

¹ William A. Rugh, 'The Case for Soft Power', in Philip Seib (ed), *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2009); Keith Hamilton and Richard Langhorne, *The practice of diplomacy: Its evolution, theory, and administration*. 2nd ed. (London: Routledge, 2011), p. 229; Jan Melissen, 'The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice', in Jan Melissen (ed) *The New Public Diplomacy* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p. 22.

מחמוד אחמדינג'אד. רוחאני מנהל מאבק זה לא רק במגעיו עם מנהיגים אחרים אלא גם בדעת הקהל העולמית. יש לציין כי מאבק זה נושא פירות רבים בכל הקשור לתדמיתה הגלובאלית של איראן, לתפיסת האיום שהיא מעוררת בעולם, ולבסוף גם בנוגע להסכם הגרעין שנחתם עימה לאחרונה.

ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו מביא את הגישה הזו למיצויה. נתניהו חילק תחומי אחריות נרחבים של משרד החוץ בין יתר משרדי הממשלה. בין משרדים אלו ניתן למצוא משרדים חדשים ומומצאים לחלוטין, דוגמת המשרד ליחסים בינלאומיים שהוקם בממשלתו הקודמת של נתניהו במעין סידור עבודה לשר יובל שטייניץ, רק על מנת להיות מפורק בזו הנוכחית, המשרד לנושאים אסטרטגיים בראשות השר גלעד ארדן, שמונה גם לאחראי להתמודדות עם איומי החרם הבינלאומי על ישראל, והמשרד לענייני מודיעין בראשות השר ישראל כ"ץ (משרד לענייני מודיעין שאף לא אחד מגופי המודיעין כפוף אליו!). משרדים אחרים הנושאים על כתפיהם חלקים אחרים מיחסיה הדיפלומטיים האזוריים והבינלאומיים של ישראל כוללים את המשרד לשיתוף פעולה אזורי (בראשות נתניהו וסגן השר איוב קרא), המשרד לענייני תפוצות שבאחריותו של שר החינוך נפתלי בנט, השר זאב אלקין שקיבל את האחריות על לשכת הקשר "נתיב" ושר הפנים סילבן שלום שמונה לנהל את המשא ומתן עם הפלסטינים (תפקיד בו החזיקה בממשלה הקודמת ציפי לבני שהייתה שרת המשפטים). בממשלתו החדשה שמר לעצמו נתניהו את תפקיד שר החוץ ומינה את חברת הכנסת ציפי חוטבלי לסגניתו. בנוסף, בהתחשב בעובדה שראש הממשלה נתניהו שומר לעצמו את האחריות המרכזית בנושאים חשובים ביותר של יחסי החוץ של ישראל, התוצאה היא משרד חוץ חלש ביותר;² משרד מוחלש שנטילת הסמכויות ממנו וחלוקתן בין שחקנים פוליטיים רבי עוצמה מזכירה לא במעט את פולין של סוף המאה השמונה עשרה שחולקה שלוש פעמים בין המעצמות האירופאיות הגדולות במעין מעשה מרכבה ציני למימוש אינטרסים פוליטיים מידיים. לפיכך, במקרה הישראלי לא רק שראש הרשות המבצעת משמש גם כדיפלומט הראשי, אלא שהמלך-דיפלומט מותיר את הדיפלומטים הוותיקים שלו שבויים וללא מוצא. האיום האחרון להשית צמצומים נוספים על תקציב משרד החוץ ולצמצם את מספר נציגותיו בחו"ל הינו תוצר הגיוני של תהליך זה.

ישנן מספר סיבות להתהוותה של הדיפלומטיה האקזוקטיבית. הראשונה נוגעת לטכנולוגיות החדשות ולמדיה החדשה שחותרות תחת תפקידו המסורתי של הדיפלומט כשליחו ונציגו הרשמי של ראש המדינה. ברגע שהתאפשר למנהיגה של מדינה לתקשר בצורה ישירה, או לחילופין לנהל מגעים דיפלומטיים ישירים עם קהלי יעד שונים, הדיפלומטיה המסורתית איבדה את יתרונה היחסי. שנית, עלייתה של העוצמה הרכה ככלי חדש לביסוס מעמדה הבינלאומי של מדינה החלישה והטילה ספק ביעילות פעילותם של הדיפלומטים.³ אלה מצטיירים כחלק מאליטה סגורה המקשה על מהלכה התקין של הדיפלומטיה הציבורית ונראים כחלק ממשטר מיושן שמונע ממנהיגי המדינה להקרין ערכים לאומיים ונורמות הקשורים לשימוש בעוצמה רכה. סיבה שלישית הקשורה קשר הדוק עם קודמתה היא העובדה שבעידן של תקשורת המונים ופוליטיקה פרסונאלית⁴ מדינות מזוהות יותר ויותר עם מנהיגיהן ונראה שכמעט מצופה ממנהיגים לעמוד בחזית ולייצג באופן אישי את מדינתם בכל מקום. רביעית, ההדלפות של וויקיליקס ערערו את האמון בדיפלומטיה המסורתית בכך שהביאו לקדמת הבמה את העשייה שהייתה אמורה להישאר הרחק מעיני הציבור ומוצנעת.⁵ חלק מהחומרים שנחשפו כתוצאה מן ההדלפות

² Piki Ish-Shalom, "Where is Israel Heading?" *Istituto Affari Internazionali Working Papers*, 13 / 20 (June 2013), Accessible at <<http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=942>>.

³ על הקשר האפשרי בין עוצמה רכה ודיפלומטיה, ראו:

Joseph S. Nye, Jr. 'Public Diplomacy and Soft Power', *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, Vol. 1 (2008).

⁴ Meital Balmas and Tamir Sheafer, 'Leaders First, Countries After: Political Personalization in the International Media Arena', *Journal of Communication*, Vol. 63, No. 3 (2013).

⁵ Jeffrey C. Goldfarb, 'WikiLeaks, Front Stage/Back Stage', *Deliberately Considered*, November 30, 2010, Accessible at <<http://www.deliberatelyconsidered.com/2010/11/wikileaks-front-stageback-stage>>

גולדפרב משתמש במסגרת הסוציולוגית שפותחה על ידי ארווינג גופמן בספרו: *The Presentation of Self in Everyday Life* (New York: Anchor Books, 1959).

הללו לא החמיאו לדיפלומטיה ולא העלו את קרנה, ולתוך הוואקום שנוצר, נכנסו מנהיגים לעמדה חדשה זו, לעיתים בעל כורחם אך לעיתים כמוצאי שלל רב. התוצאה היא שבתדירות הולכת וגוברת מנהיגים מחליפים את הדיפלומטים ומנהיגות אקזקוטיבית תופסת את מקומה של הדיפלומטיה.

אך מה בדבר חלוקת העבודה ותחומי האחריות – זו שמבדילה בין אחריותו של המנהיג על ניהול משברים וזו של הדיפלומט בענייני שיגרה? איך משתנה תפיסתנו הבסיסית את הדיפלומטיה כאשר אנשי המקצוע המסורתיים מוחלפים על ידי דיפלומטים אקזקוטיביים וכאשר דיפלומטיית המלכים הופכת לנוהג המקובל והשכיח? במצב הזה המשבר הופך לשגרה. אנחנו יודעים שארגונים שואפים כחלק מפעילותם השוטפת להתייעל ולהכין עצמם למשברים באמצעות דפוסי פעולה (Standard Operating Procedures) ההופכים את המשברים למעין שגרה. אך מה שמתואר לעיל הוא תמונת ראי של פעולת הארגונים. במקרה דגן, המלך-דיפלומט יוצר שגרת משברים – מצב חברתי-פוליטי שבו השגרה השקטה קורסת לתוך מצב משברי קבוע. כמה סיבות תורמות להיווצרות המשבר המתמשך. ראשית, מדובר במצב שבו מנהיגים נוטלים על עצמם יותר מדי אחריות, עד כדי עומס יתר המקשה עליהם לשאת בנטל. שנית, הדיפלומטים המסורתיים הופכים למשוללי אחריות וסמכות. שלישית, הלך רוחו של הציבור הולך ומתערער.

במצב בו מנהיגים עוסקים בעוד ועוד מטלות, כולל ניהול הדיפלומטיה שבשגרה, הם מגיעים לעומס יתר, מכלים את משאביהם ואת מרצם ולא מצליחים לתכנן קדימה, לגבש חזון או לבנות סדר יום ציבורי – מרכיבים הנחוצים על מנת לגבש שגרה מדינתית – הן ברמת מדיניות הפנים והן ברמת מדיניות החוץ. מנהיגים ומדינות מוצאים את עצמם נסחפים ממשבר אחד למשנהו בעוד הדיפלומטים המסורתיים נוטלים אחריות וסמכות ועל כן אינם יכולים לסייע למלך-דיפלומט ו/או למנוע ממנו להיקלע למצבים משבריים. ללא חלוקת עבודה ברורה, המערכת הביורוקרטית המדינתית חדלה מלתפקד כהלכה וכך נפגעים תפקודה של המדינה ויחסיה הדיפלומטיים. כאשר להלך רוחו של הציבור: כאשר הציבור רואה את מנהיגו לוקח אחריות אישית על ענייניה הדיפלומטיים של המדינה, נטייתם הטבעית של האזרחים היא להסיק שמדובר בניהול משבר, שהרי לכך הם מורגלים וכך הם רואים את חלוקת העבודה הטבעית.

לפיכך, תחושת היציבות המתלווה לשגרה מתערערת והאזרחים חשים עצמם כנתונים במשבר ותחת איום. במצב זה, לתקשורת ההמונים החדשה תפקיד נוסף. לא זו בלבד שהיא מערערת את מעמדו של הדיפלומט המסורתי ומאפשרת (ואף מעודדת) למנהיגי מדינות להחליף את הדיפלומטים ולדבר ישירות עם מנהיגים זרים וציבורים זרים, היא אף נותנת פומבי למלך-דיפלומט שזוכה לסיקור תקשורתי רצוף. כמעט בלתי אפשרי לברוח בימינו מסיקור רציף של דיפלומטיית המלכים וכך מתעצמת התחושה כי המדינה חיה במצב של משבר קבוע. כתוצאה, הלך רוחו של הציבור מתערער עוד. לעתים, תחושת משבר אף משרתת אינטרסים מידיים של פוליטיקאים, בין היתר על ידי השתקת ביקורת אזרחית ופיקוח בירוקרטי, ועל כן לא נדיר במיוחד למצוא מנהיגים הפועלים ליצור אווירת משבר מתמשך.

חשבו על מדינת ישראל ועל המצב המשברי המתמשך בו היא שרויה. מצב זה בא לידי ביטוי בזירות רבות: ביחסי ישראל עם הפלסטינים, ביחס למעמדה של ישראל במועצת זכויות האדם של האו"ם, ביחסיה שהולכים ומדרדרים עם יהדות התפוצות, וביחס לפעילותה הכושלת בכל הקשור להסכם הגרעין האיראני – פעילות אשר מדרדרת את יחסיה עם ארצות הברית ודוחקת אותה יותר ויותר למצב של בידוד בינלאומי. מצבה של ישראל הוא בוודאי תוצר של מציאות אזורית קשה מאוד. עם זאת מצבה המשברי אינו רק תוצאה של מציאות אובייקטיבית, אלא גם של פעולה מכוונת ושל אובדן הדיפלומטיה המסורתית שלה. כפי שהדברים עומדים כיום, לרשותה של ישראל עומדים אך ורק דיפלומטים אקזקוטיביים ומלך-דיפלומט אחד: ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו, אשר מנציח משברים בכך שהוא הופך את השגרה של מדינת ישראל לרצף משברי מתמשך.