

מדיניות-החוץ של ישראל והדיפלומטיה המודרנית של המאה ה-21

מומו מהדב*

נייר-מדיניות שנכתב במסגרת פרויקט
"משנים את הפרדיגמה: תפיסת מדיניות-חוץ חדשה לישראל"

מאי 2015

מדיניות-החוץ הישראלית נדרשת להתאים עצמה לדיפלומטיה המודרנית של המאה ה-21. עליה להכיר בתפקידים הגובר של שחקנים חדשים ולייצר ממשקים בינם לבין הדיפלומטיה הרשמית, המרוכזת סביב שגרירויות. על משרד החוץ להשתמש בכלים יצירתיים וחדשניים לניהול יעיל של משאבים והכשרת הדיפלומט הישראלי החדש; לבסס שיתופי פעולה עם גופי חברה אזרחית ישראלים, שמקיימים קשרי עבודה עם מקביליהם בחו"ל ואף נוטלים חלק בעיצוב סדר היום העולמי; וליצור אפיקים לפעילות משותפת עם חברות ישראליות הפועלות בחו"ל. על ישראל גם לקחת חלק בדיפלומטיה הכלכלית שמהווה נדבך מרכזי בדיפלומטיה המודרנית. זאת, דרך הגדלת תקציב מש"ב (המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי) ויעודו למגוון רחב יותר של מדינות, ומתן מטריות הגנה לחברות ישראליות מפני קריאות לחרם כלכלי עליהן.

א. השינויים בדיפלומטיה העולמית

בעשורים האחרונים אנו עדים לשינוי ניכר במאזן הכוחות של הדיפלומטיה העולמית. בעוד שבעבר המדינה שלטה ללא עוררין במגרש הדיפלומטי, לאחרונה נכנסו למרחב זה שחקנים חדשים מתחום החברה האזרחית, ובהם גופים על-לאומיים (Supranational NGOs), ועסקים ויזמים כלכליים, אשר צברו כוח והשפעה על תהליכי קבלת ההחלטות. במציאות שבה הגלובליזציה יוצרת תלות הדדית רבה בין מדינות במגוון נושאים, כגון שינויי אקלים וסוגיות ביטחון ולחימה בטרור, יש לשינוי זה השפעה דרמטית על המגרש הדיפלומטי.

הדיפלומטיה המסורתית, שעוצבה במאה ה-17, נותרה כמעט ללא שינוי עד המאה ה-20. לאחר מלחמת העולם השנייה התפתחה בהדרגה תפיסת "הדיפלומטיה הדמוקרטית", ונראה כי היא התממשה במלואה בעשורים האחרונים. תהליך זה הביא בהדרגה לשינוי אופן הפעולה של הדיפלומטיה – מדיפלומטיה סגורה יחסית המתמקדת בשגרירויות, לדיפלומטיה פתוחה יותר הפועלת למשל בכינוסים ובאמצעות

* מומו מהדב הוא חבר צוות חשיבה במיתוים – המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית, מנכ"ל ארגון מעלה, ובעל רקע נרחב בפעילות החברה האזרחית.

הסכמים בינלאומיים (דוגמת הסכמי קיוטו וסיאטל), שבהם משתתפים מספר הולך וגדל של ארגוני חברה אזרחית (NGOs) המבקשים להשפיע על סדר היום ועל קבלת ההחלטות. לשם המחשה, ב-1946 הוכרו במסגרת האו"ם רק 41 ארגוני חברה אזרחית כמשקיפים ומוזמנים לדיונים הבינלאומיים, ב-1992 גדל מספרם לכ-3,000, וב-2014 לכ-4,000.

ארגוני החברה האזרחית השכילו לפתח "דיפלומטיה אזרחית" המאופיינת בשלוש דרכי פעולה עיקריות: (א) הארגונים מספקים מידע בעל ערך רב מהשטח, שחשיבותו עולה לעתים על חשיבות המידע שמספקים הדיפלומטים ושירות החוץ; (ב) הארגונים ממלאים תפקיד של "כלב שמירה" לפני תהליכי משא ומתן דיפלומטים, במהלכם ואחריהם; (ג) הארגונים יכולים לרתום אליהם ידוענים מתחומים שונים, וכך הם יכולים להקנות לעמדותיהם משקל רב אף יותר בעיני הציבור מעמדות הדיפלומטיה הממשלתית הממוסדת.

התחזקות כוחה של החברה האזרחית מחייבת שינוי עמוק בדרך העבודה של הדיפלומטיה המסורתית. עם זאת, השינוי הנדרש בתחום מדיניות-החוץ מורכב לאור מידת הלגיטימציה של ארגוני החברה האזרחית ובסיס התמיכה שלהם. לעתים אין מתאם בין מידת השפעתם על תהליכי קבלת ההחלטות לבין היקף התמיכה הציבורית בעקרונות אותם הם מקדמים. בתחומים מסוימים ישנה פעילות ענפה של ארגוני חברה אזרחית ואילו באחרים הפעילות היא מצומצמת.

בכל זאת, שינוי בדיפלומטיה המודרנית מתרחש כבר בכמה מדינות בעולם, ובתחומים מסוימים גם בישראל. דוגמה לכך היא שיתוף הפעולה אשר נרקם בין משרד החוץ והמשרד להגנת הסביבה ובין ארגוני איכות סביבה ישראליים לגיבוש עמדתה של מדינת ישראל בניסוח מסמך ועידת ריו+20 לפיתוח בר-קיימא. בתחומים כגון איכות הסביבה וזכויות האדם, השפעתה הגוברת של החברה האזרחית על סדר היום העולמי יוצרת לחץ גובר והולך על מקבלי החלטות במישור הלאומי והבינלאומי.

ההשפעה הגוברת של החברה האזרחית הביאה גם לביסוס הלגיטימציה של שיתופי פעולה בין הדיפלומטיה למגזר הפרטי. במקרים רבים הדבר מתבטא בשיתוף פעולה תלת-מגזרי – ממשלות, ארגוני חברה אזרחית ועסקים – וביצירת Public Private Partnerships (PPP). שיתוף הפעולה בין הדיפלומטיה למגזר העסקי משיג שתי מטרות משלימות: הגברת העשייה החברתית-ציבורית של משרד החוץ במדינת היעד, ותרומה לחיזוק הכלכלה במדינת האם. לשם המחשה, משרד החוץ האמריקאי מגדיר במפורש מדיניות-חוץ כלכלית אשר מטרותיה: קידום עסקים אמריקאים בחו"ל ויצירת מקומות עבודה לאזרחים אמריקאים, עידוד השקעות בארצות-הברית, ויצירת תנאים לתחרות הוגנת לעסקים אמריקאים בחו"ל.

המשרד לשותפויות גלובליות, הכפוף למזכיר המדינה האמריקאי (The Secretary's Office of Global Partnerships), מקדם שותפויות במשרד החוץ וברחבי העולם בהנחה כי האתגרים העולמיים המרכזיים (שינוי אקלים, עוני, טרור, מחלות, חוסר ביטחון ואי-שוויון) מורכבים ויקרים מדי ממשלה אחת או ארגון בודד. גיבוש הפתרונות מחייב חדשנות, יוזמה ושיתוף פעולה בין מגזרים. אחת מדרכי העבודה הבולטות היא גיבוש שותפויות עם גופים שונים, בהם חברות גדולות, חברות הזנק, ארגוני חברה אזרחית, קרנות פילנתרופיות, מוסדות אקדמיים, ארגונים דתיים, מכוני מחקר וקבוצות אזרחים, ומינוף המשאבים העסקיים לפתרון הבעיות הבערות שעל סדר היום, לרבות דרך תרומות לקהילה.

המשרד פרסם בשנת 2014 דו"ח ראשון הסוקר את הצעדים והשותפויות אותם הוא מקדם: יצירת קשר עם קהילות מהגרים המשמשות כ"שגרירים" של ארצות-הברית בארצות מוצאן; ביסוס הקשר עם גופים עסקיים לשם הרחבת אפשרויות התעסוקה ליוצאי צבא, בין היתר בשירות החוץ; סיוע טכנולוגי וכספי

למדינות בהן יש מחסור במים; פיתוח יזמות ומימוש הפוטנציאל האנושי, למשל דרך בשיתוף פעולה בין סוכנות החלל האמריקאית וחברת נייק, ועוד.¹

מחלקת המדינה מתייחסת לעסקים אמריקאים הפועלים ברחבי העולם כ"פניה של ארצות-הברית". בהרצאה בנושא שנשאה בשנת 2012 בכירה במחלקת המדינה, היא קבעה כי "הם ממלאים תפקיד דיפלומטי חשוב בקידום אסטרטגיית מדיניות-החוץ שלה [...] מסמלים את ערכי הדמוקרטיה והיזמות החופשית [...] ומקדמים חינוך, פיתוח כלכלי בר-קיימא ועזרה הומניטרית". אחד מהכלים שהמשרד פיתח הוא "אות מזכיר המדינה למצוינות עסקית". בשנת 2010 זכתה באות חברת סיקו על השקעתה הקהילתית בפיתוח כלכלי-טכנולוגי ברשות הפלסטינית תוך חיזוק קשרי העבודה בין כלכלת ישראל והרשות. זוהי דוגמה מעניינת למימוש עקרונות מדיניות-החוץ האמריקאית באמצעות פעולות של המגזר העסקי ובמימונו.²

ב. עקרונות מנחים למדיניות-החוץ של ישראל

השפעתה הגוברת של החברה האזרחית על הדיפלומטיה הבינלאומית מציבה בפני ישראל אתגר ייחודי. הסכסוך הישראלי-פלסטיני עומד במוקד פעילותם של מספר גדל והולך של ארגוני חברה אזרחית ממגוון תחומים, כגון זכויות אדם ומשפט בינלאומי. בה בעת, ישראל נהנית מהשפעתן הייחודית של הקהילות היהודיות על הממשלות בארצותיהן, והדוגמה הבולטת ביותר לכך היא ארצות-הברית. מצב ייחודי זה, הניזון מאתגריה ונכסיה של ישראל כאחד, מחדד את הצורך בגיבוש עקרונות מנחים עדכניים למדיניות-החוץ הישראלית ולאופן פעולתו של משרד החוץ בהתייחס לדיפלומטיה האזרחית והעסקית הפועלת לצד הדיפלומטיה הרשמית.

1. דיפלומטיה אינטגרטיבית

מערך החוץ הישראלי צריך לייצר שיתופי פעולה בין הדיפלומטיה הרשמית והמקצועית ובין מגוון שחקנים לא-מדינתיים, להכיר בתפקיד הגובר של שחקנים אלה בזירה הדיפלומטית, ולקחת חלק בתהליך ההעצמה האזרחית הגלובלית. לשם כך, יש ליצור שיתופי פעולה עם ארגוני חברה אזרחית, חברות עסקיות ישראליות ורב-לאומיות, יזמים חברתיים ועסקיים, קהילות מגוונות ברחבי העולם, וקהילות יהודיות.

(א) ביסוס שיתופי פעולה עם ארגוני חברה אזרחית ישראלים שפועלים בחו"ל – לצד הפעילות הרציפה של משרד החוץ והדיפלומטיה הרשמית עליהם לפתח שיתופי פעולה עם ארגוני חברה אזרחית ישראלים, שמקיימים קשרי עבודה שוטפים עם מקביליהם בחו"ל ואף נוטלים חלק בעיצוב סדר היום העולמי בתהליכים שמתרחשים באו"ם ובזירות אחרות (תחום איכות הסביבה בולט בכך).

(ב) מיתוגה של ישראל כמדינה יצירתית ויזמית, החותרת להיכרות עם האחר ולבניית אמון – על ישראל להתחבר, תוך יצירת דיאלוג ואמפתיה, לנושאים העומדים על סדר היום העולמי, כגון מדינות מתפתחות, עוני, מים, יזמות, חקלאות ומזון. הדבר יסייע למיתוג ישראל כמדינה שמסוגלת להציע פתרונות יצירתיים, להניע יוזמות ולעורר השראה. חברות עסקיות ישראליות יכולות אף הן לקדם מהלכים בכיוון זה על-ידי הדגשת היזמות, הטכנולוגיות,

¹ US Department of State, [State of Global Partnerships Report](#), Washington DC, March 28, 2014.

² US Department of State, "[Nancy Smith Nissley, Sr. Coordinator, Economic Policy and Public Diplomacy, Catalysts & Convergence: Leveraging Public-Private Partnerships and Innovation Communication Technologies for Social Enterprise](#)," Washington DC, September 10, 2012.

והאנרגיה העסקית המאפיינים את ישראל. בהקשר התרבותי, הדבר נעשה בהצלחה לא מבטלת בשנים האחרונות, למשל בתחומי הקולנוע והספרות.

ג) עידוד פעולות של דיפלומטיה אזרחית וכלכלית – יש לקדם דיפלומטיה אזרחית ישראלית באמצעות רתימת ארגוני חברה אזרחית ישראלים וחברות ישראליות הפועלות בחו"ל. דוגמה לכך היא תכנית השגרירים של חברת אל על המעודדת את אנשי צוות האוויר שלה להרצות על ישראל בפני קהילות יהודיות ואחרות בזמנם הפנוי בחו"ל בעת שהייה בין טיסות. ארגוני חברה אזרחית המקיימים קשרי עבודה עם ארגונים מקבילים להם בחו"ל עשויים לשמש גם הם כ"שגרירים" חשובים, בפרט לאור העובדה שרבים מארגונים אלה נתפסים בחו"ל כמובילי דעה במרחב הלאומי והבינלאומי. דיפלומטיה אזרחית שכזו יכולה לתרום גם להדגשת אופייה הרב-תרבותי של החברה הישראלית, באמצעות שיתופי פעולה עם מגזרים שונים בחברה הישראלית ועם רשתות הפעולה שלהם בחו"ל.

ד) גיבוש דמות הדיפלומט החדש – על משרד החוץ להגדיר סט חדש של כישורים שנדרשים מהדיפלומט הישראלי, ולהציע לעובדיו ולצועריו הכשרות מתאימות, למשל בתחומי המדיה החברתית, תפעול רשתות חברתיות, בניית שיתופי פעולה תלת-מגזריים, וניהול ללא סמכות. הדבר יסייע בפיתוח מיומנויות ליצירת שיתופי פעולה עם מגוון גופים בתוך ומחוץ לממשלה, אשר מטרותיהם משתלבות באלו של הדיפלומטיה הישראלית, ואשר יתבטאו בעבודה משולבת וביצירת רשתות פעולה נושאיות בין שחקנים שונים מסקטורים מגוונים.

ה) ניהול משאבים יעיל – הרחבת קהלי היעד ומטרותיו של משרד החוץ, כדי להתאימם לדיפלומטיה של המאה ה-21, תצריך משאבים נוספים וניהול יעיל יותר של המשאבים הקיימים. לשם כך, יהיה צורך בצעדים יצירתיים (שחלקם כבר מיושמים במשרדי חוץ אחרים בעולם), דוגמת שגרירויות וירטואליות, מוקדי שירות אדמיניסטרטיביים שישרתו מספר שגרירויות בו-זמנית, ו"דיפלומטים במילואים".

לגישת הדיפלומטיה האינטגרטיבית עשויה להיות גם משמעות רבה לאתגר הייחודי שעמו מתמודדת ישראל, בדמות קריאות לחרם תרבותי וכלכלי עליה. מאחר שבמקרים רבים הקריאות לחרם מגיעות מקבוצות אזרחיות, הפועלות מתוך החברה האזרחית ובאמצעות פעילים חברתיים ומנהיגות קהילתית, הקמת רשתות פעולה אזרחיות ישראליות והפעלתן עשויה לספק מענה בעל השפעה לקריאות אלה.

2. מעורבות בנושאים גלובליים

על ישראל להמשיך לפעול בנושאים גלובליים שבהם היא יכולה לתרום ובתחומים שלגביהם היא כבר זוכה להערכה חיובית מצד הקהילה הבינלאומית. מעורבות כזו תוכל אף לסייע בחיזוק החברה והכלכלה בישראל. גיבוש מדיניות ברורה לגבי התפקיד הישראלי בנושאים גלובליים ותקשורה כלפי חוץ, ימנף את פוטנציאל המעורבות של ישראל ואת החשיפה בעקבותיה.

א) מעורבות במאמץ העולמי לקידום פיתוח בר-קיימא ולהתמודדות עם אתגרי העוני, המזון, החקלאות והמים, בפרט במדינות מתפתחות – ישראל כבר מעורבת במידת-מה בתחומים אלה, ודוגמה בולטת לכך היא ההחלטה שישראל קידמה בעצרת האו"ם בדבר "עידוד יזמות, במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי, כדרך מועדפת להתמודדות עם אתגרי העוני ויצירת מקומות עבודה חדשים" (2012). ישראל מובילה יוזמות בתחום טכנולוגיות-המזון, החקלאות והמים, אליהן ניתן למשוך משקיעים וגורמי מימון בינלאומיים. מרכזיותם של נושאים אלה בסדר

היום של גופים כמו האו"ם והבנק העולמי פותחת פתח למשרד החוץ ולמשרדי ממשלה נוספים להגביר את מעורבותם בהם, ולמצב את ישראל כמובילה בתחום.

(ב) הפצה בעולם של ידע ישראלי ייחודי בתחום השינוי החברתי – יש לפעול לקידום והפצה של מודלים ישראליים בתחום פעילות ארגוני החברה האזרחית. ערוץ פעולה זה יכול להיות יעיל במיוחד לאור העשייה המפותחת של ארגוני החברה האזרחית הישראליים בתחומי החינוך, התרבות, היזמות ועוד. לארגונים ישראלים רבים יש קשרים בחו"ל, לרוב עם תורמים וקהילות יהודיות, וייתכן שאפשר למנף קשרים אלה ל"מכירת" ידע במדינות שונות בעולם, בפרט במדינות שבהן תהליך התפתחות החברה האזרחית דומה לזה שהתרחש בישראל בעשורים האחרונים.

(ג) תרומה לעיסוק בביטחון האישי על רקע התרחבות הטרור הגלובלי – נושא זה מוזכר לאור מקומו המרכזי בסדר היום העולמי ובשל ההערכה כי לישראל מומחיות ייחודית בתחום. סביר כי העיסוק בתחומים אלה מתנהל בפורומים מקצועיים ואינו זוכה תמיד לחשיפה ציבורית. עם זאת, העמקת המעורבות הישראלית בתחומים אלה וחשיפתה ברבים, בארץ ובקהילה המקצועית בחו"ל כאחד, עשויים לספק למשרד החוץ מרחב פעולה בעל פוטנציאל. יש לבחון במיוחד את האפשרויות שטמונות בטכנולוגיות הישראליות ובאמצעים שנוקטים גופי הביטחון לצמצום הפגיעה בזכויות האדם (כגון מכונות הבידוק במעברי הגבול). נושא זה מעסיק את ארגוני זכויות האדם בעולם וייתכן שגישה פרו-אקטיבית לנושא עשויה להביא לשינוי המיצוב השלילי של ישראל בקרבם.

(ד) הגשת סיוע במצבי חירום בינלאומיים – ישראל זוכה להערכה חיובית בקהילה הבינלאומית על התגייסותה המהירה לסיוע אל מול מצבי אסון בעולם ועל יכולתה המקצועית הגבוהה בתחום. נקודה זו מזמינה המשך פיתוח והסדרה למימוש מלא הפוטנציאל, תוך בחינת שיתופי הפעולה בנושא גם עם עסקים ישראליים הפועלים בחו"ל.

3. דיפלומטיה כלכלית

ממשלות בעולם צפויות להמשיך ולהשקיע בדיפלומטיה כלכלית. למדינה קטנה כישראל הנושא חשוב במיוחד לשם הבטחת ניצול אפקטיבי של משאביה הציבוריים. משרד הכלכלה כבר פועל להרחבת מערך הנציגויות המסחריות של ישראל בחו"ל, וגם משרד החוץ צריך להידרש לנושא.

(א) המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי (מש"ב) ומשימתו כסוכנות סיוע החוץ של ישראל – יש להגדיל את תקציבו של מש"ב ולייעדו למדינות שבהן יש פעילות כלכלית הרלבנטית לחברות ישראליות ואשר יכולה לשאת תרומה לדימוי החיובי של מדינת ישראל ולפיתוח הכלכלי של חברות ישראליות. דוגמה לכך היא סוכנות סיוע החוץ של ארצות-הברית (USAID), שלעיתים מופנית כלפיה ביקורת משום שמימוש הסיוע אותו היא מעניקה מחייב עבודה עם חברות אמריקאיות. בתגובה לכך הסבירה מזכירת המדינה לשעבר הילארי קלינטון כי זהו אחד התנאים אשר מאפשרים את גיוס התמיכה הפוליטית שנחוצה לאישור תקציב סיוע החוץ. חיבור בין פעילות עסקית של חברות ישראליות לבין תקציב סיוע החוץ הישראלי עשוי לתרום לקידום הכלכלה הישראלית בארץ ובחו"ל.

(ב) מטריית הגנה לחברות ישראליות – משרד החוץ צריך לנקוט גישה פרו-אקטיבית לשם הגנה על חברות ישראליות מפני הקריאות לחרם כלכלי. עליו לנתח את התופעה מנקודת מבטן של חברות מסחריות, לספק מידע מסייע ברגעי האמת, ולייצג במידת הצורך את האינטרס הישראלי בפני פורומים בינלאומיים. יש להדגיש כי חברות עסקיות אינן מסוגלות

ואינן מעוניינות לקחת על עצמן תפקיד פוליטי ייצוגי של מדינת ישראל. מטרתן המרכזית היא להימנע ממשברים תדמיתיים שעשויים להפריע לשגרת העסקים. היות שהטקטיקה שבה נוקטים הארגונים הקוראים לחרם כלכלי על חברות ישראליות מתבססת בעיקר על יצירת הד תקשורת, על משרד החוץ לסייע באמצעות מהלכים שיצמצמו את הפוטנציאל לפגיעה תדמיתית ואת ההד התקשורת. בראש ובראשונה יש צורך ביצירת גוף ידע שמכיר, שממפה, ושמבין את אופני הפעולה של הארגונים הקוראים לחרם כלכלי על המגזר העסקי, ושמסוגל להגיב במהירות לפניית של חברות המתמודדות עם חרמות, ולסייע בהדרכה ראשונית.

מקורות

Brian Hocking, Jan Melissen, Shaun Riordan, and Paul Sharp, [Futures for Diplomacy – Integrative Diplomacy in the 21st Century](#), Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', October 2012

US Department of State, "[Nancy Smith Nissley, Sr. Coordinator, Economic Policy and Public Diplomacy, Catalysts & Convergence: Leveraging Public-Private Partnerships and Innovation Communication Technologies for Social Enterprise](#)," Washington DC, September 10, 2012

US Department of State, "[Secretary of State Hillary Rodham Clinton: Keynote at the Opening Session of the Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness](#)," South Korea, November 30, 2011

US Department of State, [State of Global Partnerships Report](#), Washington DC, March 28, 2014

Loara Anne Viola, "[The Reinvention of Diplomacy: Are international negotiations becoming more democratic?](#)," *WZB-Mitteilungen*, heft 121, September 2008