



## גישות במדיניות-החוץ הישראלית

סיכום ערב עיון של מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית  
והמכון לדיפלומטיה יישומית ע"ש פרנסיס ברודי

אוניברסיטת תל אביב, 25 במרץ 2014

בערב עיון שנערך ב-25 במרץ 2014 באוניברסיטת תל אביב ושעסק בגישות במדיניות-החוץ הישראלית, נשאו דברים ח"כ רונן הופמן (יש עתיד), יו"ר ועדת המשנה ליחסי חוץ והסברה, ועדת החוץ והביטחון; ד"ר יובל בנדימן, מכון מיתווים, המרכז הבינתחומי הרצליה ואוניברסיטת תל-אביב; ופרופ' יואל פיטרס מאוניברסיטת וירג'יניה טק ומכון מיתווים.

ערב העיון, שהתקיים במקביל לשביתה במשרד החוץ, בחן כיצד מנהלת ישראל את מדיניות-החוץ שלה, מה היתרונות והחסרונות של מדיניותה וכיצד ניתן לשפרה. הדיון התבסס על מחקר שכתבו ד"ר יובל בנדימן ולורם רום עבור מכון מיתווים, בנושא [מאפייני יסוד במדיניות-החוץ הישראלית](#).

ח"כ רונן הופמן קבע שיש כשלים תפיסתיים ותרבותיים בהתייחסות למדיניות-חוץ בישראל. מדיניות-החוץ לא נתפסת כמרכיב מרכזי בביטחון הלאומי של ישראל. יש דומיננטיות-יתר של מערכת הביטחון בתהליכי קבלת החלטות. המודיעין והביטחון באים על חשבון הדיפלומטיה. הגנרלים גם מעצבים וגם מיישמים את מדיניות-החוץ. הם מגלים חשדנות כלפי משרד החוץ, ונמנעים מלשתף את אנשיו בנושאים רגישים מחשש להדלפות.

מערך החוץ הישראלי צריך לעמוד בראש מערכת אזרחית שמתכללת את כל הפעילות המדינית. משרד החוץ צריך להוביל את ההתמודדות עם סכנות הבידוד והסנקציות, שעלולות לדרדר את העוצמה הלאומית של ישראל. גורמי הביטחון והמודיעין לא צריכים ולא יכולים להיות אלה שעושים זאת. זה לא המענה הנכון.

אך משרד החוץ הישראלי במידה רבה אינו קיים. המשרד חלש מאוד, על סף קריסה. הוא לא מעצב ולא מנהל את מדיניות-החוץ. רוב שרי החוץ לא היו מעורבים בעיצוב מדיניות-החוץ. מספר מצומצם מאוד בלבד של אנשים עיצב את מדיניות-החוץ הישראלית לאורך השנים. הם יכלו לעשות כרצונם, בלי בקרה, פיקוח ועקרונות מנחים.

יש דה-מורליזציה במשרד החוץ. גם בגלל תנאי העבודה, גם בגלל חלוקת סמכויות המשרד למשרדים אחרים, וגם בגלל היחס המזלזל לו זוכים לעיתים דיפלומטים ישראלים מצד מערכת הביטחון. כיום, כשליש מבוגרי קורס הצוערים פורשים מהמשרד לאחר מספר שנים.

הסכסוך הישראלי-ערבי הוא אבן ריחיים כבדה מאוד על צווארה של מדיניות-החוץ הישראלית. צריך לצמצם את הזיקה בין מדיניות-החוץ לסכסוך. עם זאת, חשוב מאוד להגיע לפתרון של שתי מדינות עם

הפלסטינים. הסכסוך מגביל את מרחב התמרון של מדיניות-החוץ הישראלית, וגם משפיע על ענייני פנים. מחיר הקוטג' תלוי מאוד במעמדה הבינלאומי של ישראל.

יש צורך בחקיקה בנושא מדיניות-החוץ הישראלית (כמו חוק השב"כ והמל"ל), בפיקוח פרלמנטרי יעיל על מערך החוץ, ובעידוד דיון ציבורי רחב על נושאים הקשורים למדיניות-חוץ ולהתנהלותה.

**ד"ר יובל בנזימן** פירט שבעה מאפיינים עיקריים של מדיניות-החוץ הישראלית:

1. העדפת שיקולים פוליטיים פנימיים על-פני שיקולי מדיניות-חוץ;
2. ביזור סמכויות של מדיניות-חוץ בין משרדים שונים אשר גורם להיחלשותו של משרד החוץ, פוגע במקצועיותו, מקשה על קיום מדיניות קוהרנטית, ופוגע ביכולת ליצור זיכרון ארגוני;
3. הכפפת שיקולים מדיניים לשיקולים ביטחוניים;
4. הנטייה המוטעית לראות את היחסים בין ישראל לעולם הערבי כמשחק סכום-אפס, בו כל רווח למדינה ערבית הוא בהכרח הפסד לישראל;
5. הנטייה למדיניות-חוץ תגובתית ולא יוזמת;
6. הסתמכות היתר על היחסים עם ארצות הברית;
7. התפיסה ההיסטורית-תרבותית של "אם נרצה אין זו אגדה", שלפיה גם מדיניות שנראית בלתי-סבירה תצלח לבסוף וכנגד כל הסיכויים.

ד"ר בנזימן המחיש כל אחד מהמאפיינים באמצעות דוגמאות מהשנים האחרונות, כגון ריבוי הזרעות בניהול מדיניות-החוץ הישראלית (משרד החוץ, משרד ליחסים בינלאומיים, שליחים מיוחדים של ראש הממשלה, משרד הסברה, והפקדת המשא ומתן עם הפלסטינים בידי שרת המשפטים), פערים אידאולוגיים ותפיסתיים בין ראשי ממשלה לשרי החוץ שלהם, שלילה ישראלית של יוזמות ערביות והעדר יוזמה מצדה.

בפרספקטיבה היסטורית מדיניות-החוץ הישראלית ידעה הצלחות רבות, דוגמת התעוזה שביסוד התפיסה של "אם תרצו אין זו אגדה" ומערכת היחסים עם ארצות הברית אשר העמידו את ישראל במקום בו מעטים יכלו לנבא שתמצא לפני כמה עשורים. ואולם, ישראל ידעה גם לא מעט מפלות והיא אינה יכולה עוד להמשיך לנהל את מדיניות-החוץ שלה תחת אותם מאפיינים בהם פעלה עד כה.

לטענתו של ד"ר בנזימן, כל שינוי שייעשה באופן ניהול מדיניות-החוץ לא יהיה מספק אם לא יהיה ברור לאן פניה של ישראל. גם אם משרד החוץ יתחזק, השיקולים הפוליטיים הפנימיים יתמעטו, הפריזמה הביטחונית תתחלש, ישראל תכונן מערכות יחסים איתנות עם מדינות נוספות – כל אלה לא יצליחו להביא לשינוי מהותי בזמן שמנהיגי המדינה ואזרחיה לא יודעים לאן פניהם. בין אם המדיניות הישראלית היא לפתרון של שתי מדינות לשני עמים, למדינה אחת, לשלום אזורי או למלחמה רבתי – הדרך צריכה להיות ברורה כדי שניתן יהיה ליישם מדיניות שתוביל אליה.

**פרופ' יואל פיטרס** קבע כי תהיה זו טעות לייחס את חולשת הדיפלומטיה הישראלית רק לגורמים מבניים. לדבריו, הדבר נובע גם מהיעדר חזון אסטרטגי לגבי מקומה של ישראל בעולם, ומהיעדר שיח ציבורי ער לגבי הכיוון הרצוי למדיניות-החוץ הישראלית.

מדיניות-חוץ היא לא רק כלי שנועד להבטיח אינטרסים לאומיים של מדינה. היא גם קשורה לסוגיות של זהות. מדיניות-חוץ של מדינה משקפת את האיזון בין קידום צרכים קונקרטיים (ביטחון, כלכלה) לקידום ערכי ליבה בזירה הבינלאומית. היא תולדה של שיח מתמשך לגבי ערכים וזהות, ולגבי האופן בו חברה רואה את עצמה, ואת מקומה בסביבתה הקרובה ובעולם.

החברה הישראלית צריכה להתמודד עם ארבע שאלות הקשורות זו בזו: מי אנחנו? היכן אנחנו ממוקמים? מי והיכן היינו רוצים להיות? כיצד אנחנו רואים את העולם ואת מקומנו בזירה הגלובלית? יש שיטענו שהתחבטות בשאלות אלה היא לוקסוס של מדינות שחיות בשלום, ושלאור האיזונים עימם מתמודדת ישראל אין לה את הזמן או היכולת לקיים דיוני עומק בסוגיות אלו. ואולם, בהיעדר דיונים שכאלה, התקבע נראטיב מסוים לגבי אופי מדיניות-החוץ הישראלית, שכמעט ואין עליו עוררין. לנראטיב זה יש ארבעה מרכיבים:

1. ישראל רואה עצמה כמי שמתקיימת בסביבה עוינת - "וילה בג'ונגל", מוקפת אויבים, איזמים וסכנות;
2. ישראל רואה את העולם כזירה בה כוח ועוצמה הם המרכיבים החשובים ביותר, ופועלת לקדם את ביטחונה דרך הסתמכות-עצמית והפעלת כוח;
3. לישראל אין הרבה הזדמנויות ואפשרויות, ועל כן עליה ליצור בריתות ושותפויות עם כל מי שמוכן לכך, גם אם הדבר מנוגד לצוים מוסריים, דוגמת הקשר עם משטר האפרטהייד בדרום אפריקה;
4. ישראל רואה עצמה כמקרה ייחודי בזירה הגלובלית, ועל כן חשה שהחוקים והנורמות של היחסים הבינלאומיים אינם חלים עליה ושהיא זכאית לנקוט מדיניות-חוץ אוטונומית ובדלנית.

פרופ' פיטרס קרא לכל מי שמקומה של ישראל בעולם חשוב לו, לא להתמקד במאמצים לשנות את הבעיות המבניות של מערך יחסי-החוץ הישראלי, אלא לעורר שיח ציבורי ער לגבי השאלות המרכזיות הנוגעות לתוכן מדיניות-החוץ עצמה. דיון שכזה אינו יכול, לדבריו, לחכות לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. נהפוך הוא. יהיה בו כדי לסייע לישראל לצאת מהתקיעות בו היא נמצאת ולפרוץ דרך בתהליך השלום.