

מאפייני יסוד במדיניות-החוץ הישראלית



ד"ר יובל בנזימן ולורן רום

מרץ 2014

מאפייני יסוד במדיניות-החוץ הישראלית

ד"ר יובל בנזימן ולורן רום*

לישראל חסרה תפיסת מדיניות-חוץ סדורה. ואולם, אם בוחנים את התנהלותה של המדינה בתחום יחסי החוץ מאז 1948, ניתן לזהות שבעה מאפייני יסוד: העדפת שיקולים פוליטיים פנימיים על-פני שיקולי מדיניות-חוץ; ביזור סמכויות והשפעה מוגבלת של משרד החוץ על תכנון מדיניות; "אם תרצו אין זו אגדה" ו"יהיה בסדר" כתחליף למדיניות; העדפת מערכת הביטחון ושיקוליה על פני הדיפלומטיה ומשרד החוץ; תפיסה מוטעית של משחק סכום-אפס ביחסי ישראל-ערב; הנטייה למדיניות-חוץ תגובתית ולא יוזמת; והסתמכות-יתר על היחסים המיוחדים עם ארצות הברית. על מנת שלישראל תהיה מדיניות-חוץ ארוכת טווח, יציבה, עקבית ואפקטיבית, יש צורך לשנות מאפיינים אלה, ולהגדיר באופן ברור מהן המטרות של ישראל בזירה האזורית והבינלאומית.

מבוא

מטרת נייר זה היא להציג בקווים כלליים – כמבוא לדיון ומחקר מקיפים יותר – את המרכיבים אשר אפיינו את מדיניות-החוץ הישראלית לאורך השנים ואשר מתווים אותה גם כיום. קיים קושי תיאורטי ואנליטי בניסיון להגדיר מהי מדיניות-חוץ של מדינה: טבען של אסטרטגיות להשתנות כיוון שמדינות, אזורים והקשרים גלובליים מתפתחים ומשתנים; וכיוון שמדינות נוטות להחזיק בפרדיגמות סותרות בעת ובעונה אחת כדי לענות על אינטרסים לאומיים רבים ומורכבים.¹ זאת הסיבה לכך שמומחי מדיניות-חוץ אינם מצליחים לעתים קרובות לאפיין פרדיגמות סדורות של מדיניות-חוץ בקרב מדינות העולם, ומסתפקים בקביעה העמומה שמדינות "נוקטות בצעדים שמקדמים בצורה הטובה ביותר את האינטרסים שלהן".

בדיוננו כאן נתייחס לפרדיגמה כמסגרת עבודה ותפיסת עולם דרכה המדינה חושבת, מניחה, מעריכה את המציאות, בוחנת את ערכיה ומקבלת את החלטותיה. ההיסטוריון האמריקאי תומאס קון הגדיר זאת כ"מסורות של טענות, טענות-נגד ודיונים אודות עקרונות יסוד", כאשר המעבר מפרדיגמה אחת לשנייה מסמל שינוי בהנחות היסוד המנחות את המדינה.² פרדיגמה סדורה של מדיניות-חוץ היא מערך כולל של התנהלות בה הממשל מבטא בבירור את האסטרטגיות והכוונות המדיניות שלו במסגרת נאומים והצהרות, ולאחר מכן נוקט צעדים ממשיים המונחים על-ידי הצהרות אלו.³

* ד"ר יובל בנזימן הוא מרצה ליישוב סכסוכים במרכז הבינתחומי בהרצליה ובאוניברסיטת תל אביב: לורן רום היא בוגרת תואר שני בתכנית ללימודי שלום ויישוב סכסוכים באוניברסיטת חיפה.

¹ כך למשל, הצהרות רבות של מדינאים אמריקאים מובילות למסקנה כי הפצת עקרונות דמוקרטיים הינה נדבך חשוב של מדיניות החוץ שלה, אך תמיכתה של ארה"ב במשטרים לא דמוקרטיים שוללת הנחה זו.

² Thomas Kuhn, "Stanford Encyclopedia of Philosophy," Last modified August 11, 2011. <http://plato.stanford.edu/entries/thomas-kuhn/>

³ דניאל קרצר, ראיון עם מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית, ירושלים, 16 במרץ 2013.

אולם ניתן גם לזהות פרדיגמה באמצעות בחינת העקרונות המנחים את התנהלותה של מדינה בפועל, גם אם היא מעולם לא הצהירה על כך שזו מדיניותה הרשמית. לעיתים הפרדיגמה אינה מהווה מדיניות מכוונת ואף סותרת את הצהרותיה של המדינה, ורק בחינה של התנהלות מדינה לאורך זמן מגלה שזו בפועל האסטרטגיה שלה. מקרה אחר הוא כאשר המדינה נוקטת עמדות שונות ביחס לסוגיות דומות, או כשלא ניתן לזהות עקרונות המנחים את התנהלותה-בפועל, ואז כל שנוכל לעשות הוא לטעון כי לאותה מדינה אין פרדיגמה חד-משמעית.

במקרה הישראלי ניתן לזהות שבעה מאפיינים עיקריים של דפוסי חשיבה ופעולה אשר עומדים בבסיס מדיניות-החוץ הישראלית מאז 1948 ועד היום. אלה הפכו – במודע או שלא במודע, במתכוון או שלא – לקווי היסוד של מדיניות-החוץ הישראלית, למעין פרדיגמה דה-פקטו. חלקם נעשו מתוך תפיסת עולם מגובשת, מוגדרת ומוצהרת, וחלקם הם תוצאה של התנהלות שאינה מוצהרת ו/או מתוכננת. כל אחד ממאפיינים אלה ראוי לדיון מפורט בנפרד, אך כמצע לדיון הם מוזכרים ומוסברים כאן בקצרה:

1. העדפת שיקולים פוליטיים פנימיים על-פני שיקולי מדיניות-חוץ

פרופ' רוברט פוטנאם מהחוג למדעי המדינה באוניברסיטת הרווארד הגה את רעיון "משחק שתי הרמות". הוא קבע כי "הפוליטיקה של משאים ומתנים בינלאומיים רבים ניתנת להבנה כמשחק של שתי רמות. ברמה הלאומית, קבוצות פנים-ארציות מקדמות את האינטרסים שלהן באמצעות הפעלת לחצים על הממשלה כדי שתאמץ מדיניות הנראית להם. פוליטיקאים מבססים את כוחם באמצעות הקמת קואליציות עם קבוצות אלה. ברמה הבינלאומית, ממשלות מבקשות למקסם את יכולותיהן לתת מענה ללחצים מבית, תוך צמצום התוצאות הבלתי-רצויות של התפתחויות בזירה הבינלאומית".⁴

הקושי הכרוך ב"משחק שתי הרמות" אינו ייחודי רק לישראל. כל ממשלה בכל מדינה מתמודדת איתו באופן יומיומי בניסיונה לתמרן בין מדיניות-החוץ שלה לבין צרכיה הפנימיים. אולם נראה כי במקרה הישראלי המשחק מורכב ומסובך במיוחד בגלל השיטה הקואליציונית ויישומה בפועל בתרבות הפוליטית בישראל, ובשל העובדה כי כל ממשלה מורכבת ממפלגות שונות המחזיקות באג'נדות ואידיאולוגיות שונות (ולעיתים אף מנוגדות).

חלוקת התיקים בממשלות ישראל אינה מתבצעת לרוב על בסיס כישורים מקצועיים והתאמה לתפקיד, אלא על מנת לייצר קואליציה יציבה. לעיתים שר החוץ וראש הממשלה חברים במפלגות שונות ומחזיקים בעמדות מדיניות מנוגדות. מבחינה מבנית, שיטת הממשל מכוונת להתמודדות עם צרכים פוליטיים פנימיים, שמירה על קואליציות וצבירת נקודות זכות בזירה הפנים ארצית, וזאת על חשבון מדיניות-חוץ אפקטיבית וקוהרנטית. כתוצאה מכך, קיימת העדפה קבועה של שיקולי פנים על חשבון שיקולים מדיניים, גם אם משמעות הדבר היא העדר פעולה מדינית או סיכון מעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית. או, כפי שהגדיר זאת הנרי קיסינג'ר, מזכיר המדינה האמריקאי לשעבר, לישראל אין מדיניות-חוץ אלא רק פוליטיקה מקומית.

נטייה בעייתית זו אפיינה את מדיניות ישראל לאורך השנים וקיבלה ביטוי קיצוני ב-2013: בעוד שבמזרח התיכון התחוללו שינויים מרחיקי לכת, לישראל לא היה שר חוץ במשרה מלאה. ראש הממשלה בנימין נתניהו החזיק במשרה כמשמורת עבור ח"כ אביגדור ליברמן, אשר לא יכול היה לכהן כשר כיוון שהועמד לדין פלילי. מדינת ישראל החליטה, אם כן, להתנהל ללא שר חוץ לאור שיקולים פוליטיים פנימיים.

⁴ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42(3), Summer 1988, p. 434.

2. ביזור סמכויות והשפעה מוגבלת של משרד החוץ על תכנון מדיניות

שיטת הממשל וההתנהלות הפוליטית בישראל גם גורמים לכך שהממשלה, שריה והמערכת הביורוקרטית אינם מצליחים לקבוע מדיניות-חוץ אחידה או עקרונות פעולה מנחים ומוסכמים. כפי שמגדיר זאת איש מדעי המדינה אהרון קליימן: "מצבה העגום של מדיניות-החוץ הישראלית מרגיז עוד יותר לאור העובדה שאין כל הסבר למדיניות זו מלבד אילוצים קואליציוניים, יהירות, ומאבקי כוח, אשר כולם יחד מאפילים לחלוטין על רגישויות ושיקולים דיפלומטיים".⁵

למעשה כלל לא ברור בידי מי נתונה הסמכות והאחריות על מדיניות-החוץ הישראלית. אומנם ישנו משרד אחד – משרד החוץ – שאחראי עליה באופן רשמי, אך בפועל גופים שונים בתוך המערכת עוסקים בכך. כך, לדוגמא, משרד החוץ מטפל בענייני ההסברה הישראלית אך גם משרד ראש הממשלה ואגפים מיועדים של משרדים אחרים אחראים לעניינים אלה, ובשנים 1974-1975 ו-2009-2013 אף פעל משרד מיוחד לענייני הסברה; הטיפול ביחסים עם יהדות העולם מוטל על מספר משרדים מלבד משרד החוץ; נושא העברות הנשק בין ישראל למדינות העולם מטופל על ידי משרד הביטחון; המשרד לשיתוף פעולה אזורי מקדם מיזמים משותפים לישראל ושכנותיה; ואלו מספר מצומצם של דוגמאות בלבד.

ריבוי הגורמים העוסקים במדיניות-החוץ בולט במיוחד בהקשר של תפקידו של ראש הממשלה בעיצוב ויישום מדיניות-החוץ. לעיתים קרובות ראש הממשלה קובע ומיישם מדיניות-חוץ דרך משרדו ובעזרת מקורביו, בעוד המערכת הביורוקרטית והאדמיניסטרטיבית של משרד החוץ מוחלשת. כך קרה לא פעם באירועים והכרעות חשובים שמשרד החוץ נעדר מהם, בעוד שעל פניו הוא אמור היה למלא תפקיד מרכזי בגיבושם. בנוסף, לעיתים קרובות מדיניות-החוץ הישראלית מתבססת על דיפלומטיה אישית: שליחים ויועצים אישיים של ראשי ממשלה ממונים לטפל בשמו בסוגיות עקרוניות העומדות על הפרק, תוך התעלמות מעצותיהם של אנשי המקצוע הנמצאים במערכת והפקידים של משרד החוץ. כאשר כך פועל המנגנון, ולמעשה אין גוף אחד האחראי על ההתנהלות הכוללת, המדיניות נעדרת תכנון אסטרטגי ארוך טווח ולא נוצר זיכרון ארגוני קולקטיבי המאפשר למידה והתמקצעות.

תופעת ביזור הסמכויות התגלתה במלוא עוצמתה בספטמבר 2010 כאשר שר החוץ אביגדור ליברמן נאם באו"ם וביטא עמדות הנוגדות את מדיניותו הרשמית של ראש הממשלה בנימין נתניהו. בתגובה טען נתניהו כי עמדתו של ליברמן לא תואמה עמו, כי הדעות שמשמיע שר החוץ מייצגות את דעתו בלבד ולא את העמדה הישראלית הרשמית, ועמד על כך שראש הממשלה הוא זה המנהל את המשא ומתן עם הפלסטינים ולא שר החוץ שלו.⁶

המציאות שנוצרה בעקבות הבחירות לכנסת ב-2013 מדגישה תופעה זו גם-כן: לצדו של משרד החוץ (שכאמור פעל ללא שר במשך כמה חודשים) הוקם משרד שעניינו הוא טיפול ביחסים בינלאומיים. אולם בפועל שרת המשפטים היא זאת שמנהלת באופן רשמי מטעם ישראל את המשא ומתן עם הפלסטינים, לצדו של עורך-דין פרטי שהוא הנציג מיוחד של ראש הממשלה.

3. "אם תרצו אין זו אגדה" ו"יהיה בסדר" כתחליף למדיניות

גורם נוסף המאפיין את ההווה הישראלית הוא אמונה במטרותיה האידאולוגיות של המדינה ומוכנות לנסות ליישמן גם כאשר מבחינה רציונלית נראה כי אין כל דרך לעשות זאת. כפי שמתאר זאת ריימונד

⁵ Aharon Klieman. "The Sorry State of Israeli Statecraft." *Israel Journal of Foreign Affairs*, 7(2), 2013, p. 15.

⁶ Natasha Mozgovaya and Barak Ravid, "Netanyahu: Israel, Palestinians can reach Mideast peace in a year," *Haaretz*, 28 September 2010.

כהן: "...מבין ההצלחות הבולטות של מדיניות-החוץ הישראלית נמנות גם כאלה העומדות בניגוד מוחלט לעקרונות היסוד של הפרגמטיזם. על מנת לשקם עם מרוסק ולבנות מדינה נדרשו מנות גדושות של רומנטיזם אידיאולוגי, מיתולוגיה הירואית, אשליה בריאה, וגוזמה רטורית – בתמצות, נדרשת גישה אותה אנו מכנים בלתי-ראלית".⁷

למעשה, אימרתו של הרצל "אם תרצו אין זו אגדה" מגלמת בתוכה מרכיב דומיננטי באתוס הישראלי ובתפיסת מדיניות-החוץ של המדינה. יכולת זו, לחלום, להאמין באידיאלים נעלים ולהצליח להגשימם הלכה למעשה הם מרכיב מהותי בתולדות הציונות. יש לשער כי מדינת ישראל לא היתה קמה לולא בחרו מקימיה לבחון את המציאות בעין לא מציאותית. כך, במובן מסוים האתוס הישראלי הוא האמונה שהבלתי אפשרי הוא אפשרי. מכאן נראה שהמונח "optimistic overconfidence" אותו טבעו דניאל כהנמן ועמוס טברסקי, ממחיש את המאבק הציוני ואת התפתחותה של ישראל לאורך השנים.⁸

למרבה המזל וכנגד כל הסיכויים, אידיאליזם זה, האמונה בבלתי אפשרי והביטחון המופרז, הם שאפשרו את הקמתה והתפתחותה של מדינת ישראל. אך אמונה זו אינה יכולה להוות פרדיגמה של מדיניות-חוץ או אג'נדה מדינית. אמונה שהדברים יסתדרו מעצמם משום שכן היה בעבר אינה מדיניות-חוץ שיכולה להמשיך לאורך זמן. בתחומים מסוימים ייתכן ויושגו הצלחות, אך וודאי לא בכל המקרים ובכל המצבים. לפיכך, האמונה שבעיות מדיניות-החוץ של ישראל ייפתרו אם היא רק תאמין שכן יהיה, הינה אמונה הנסמכת על אידיאליזם גרידא ונדונה מראש לכישלון במבחן המציאות.

4. העדפת מערכת הביטחון ושיקוליה על פני הדיפלומטיה ומשרד החוץ

מאז היווסדה ישראל נמצאה בפני איום על עצם קיומה ועל ביטחון תושביה. עד לשנות ה-70 האסטרטגיה הרשמית של מדינות ערב הייתה להשמיד אותה, דבר שהשתנה מאז הסכם השלום עם מצרים, אך עדיין לא נעלם מן העולם לגמרי. כתוצאה מכך ישראל ביססה עצמה והדגישה את צרכי הביטחון שלה יותר מכל צורך אחר. ביטוי לכך ניתן לראות בדבריו של שר הביטחון אהוד ברק בעת דיון על תקציב הביטחון בשנת 2009, אשר משקפים תפיסת עולם שלמה שאפיינה את ישראל מאז היווסדה: "החיים קודמים לאיכות החיים".⁹ ומכאן הצורך להשקיע בביטחון לפני כל דבר אחר ובמידת הצורך על חשבון כל דבר אחר. באופן אופרטיבי, משמעות הדבר היא שהמחויבות לביטחון גוברת על כל שיקול אחר, פנימי או חיצוני, ובכלל זה על שיקולים דיפלומטיים.

גישה זו הביאה להיווצרותה של תרבות צבאית בישראל. מקורה של תרבות זו בהשקפה הביטחונית אשר אימצו מייסדי המדינה במהלך המאמצים להקימה והיא השתמרה הודות לחובת הגיוס לצבא, גודלו של מערך המילואים, מערכת החינוך, התרבות, החברה האזרחית, צורותיה הממוסדות של הסוציאליזציה ועוד. חוקרים ישראלים ממגוון דיסציפלינות הראו כי בין אם בוחרים להגדיר את ישראל כ"מדינה מיליטריסטית", כ"צבא שיש לו מדינה" ולא מדינה עם צבא, או רק להגדירה כמדינה בה הצבא ממלא תפקיד מכריע – לצבא ולממסד הביטחוני השפעה מכרעת על מדיניותה.¹⁰

⁷ Raymond Cohen. "Israel's Starry-Eyed Foreign Policy," *Middle East Quarterly* 1(2), June 1994, pp. 28-41.

⁸ Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Conflict Resolution: A Cognitive Perspective," in Kenneth Arrow et al. (eds.), *Barriers to Conflict Resolution* (New York: Norton, 1995), pp. 44-60.

⁹ רוני סופר, "ברק על תקציב הביטחון: חיים קודמים לאיכות חיים," *ynet*, 26 באפריל 2009, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3706692,00.html>

¹⁰ ראו לדוגמה: Baruch Kimmerling, "Patterns of Militarism in Israel," *European Journal of Sociology* 34(2), 1993, pp. 196-223; Yoram Peri *Generals in the Cabinet Room* (Washington DC: United States Institute of Peace, 2006); Yagil Levy, *Israel's Materialist Militarism* (Madison, MD: Rowman & Littlefield/Lexington Books, Series: Innovations in the Study of World Politics, 2007).

מקומו הבולט של הממסד הביטחוני דלדל מאוד את מדיניות-החוץ והמחשבה האזרחית-אסטרטגית של ישראל, וסיכל כל מאמץ לגבש מדיניות-חוץ מובנית שהשקפתה אינה ביטחונית. הממסד הביטחוני מהווה את מרכז הכוח והידע המכריע בכל הסוגיות המהותיות, וכל הרשויות תלויות בהכרעותיו בטרם יוכלו להתמודד עם אתגריה הלאומיים של המדינה שאינם ביטחוניים. בהמשך לכך, הממסד הביטחוני גם מכריע בשאלות שעל פי טבען אמורות היו להיות נתונות בסמכותו של משרד החוץ. דוגמא לכך ניתן למצוא ביחסיה של ישראל עם מצרים וירדן – האויבות לשעבר שחתמו על הסכם שלום עם ישראל – שמנהלים ברובם על ידי הממסד הביטחוני ולא באמצעות משרד החוץ או גורמים אזרחיים אחרים.

5. תפיסה מוטעית של משחק סכום-אפס ביחסי ישראל-ערב

בעשורים הראשונים לקיום המדינה, קובעי המדיניות בישראל נקטו באסטרטגיה משולבת שמטרתה בניית קשרים עם בעלת ברית רבת עוצמה (במסגרתם תתאפשר גישה למשאביה הכלכליים והצבאיים של אותה מדינה) ובמקביל ניסיון לפילוג העולם הערבי במטרה למנוע נקיטת פעולה צבאית כלל-ערבית כנגד ישראל.¹¹ תפיסת העולם של מדינאים ישראלים התבססה על ההנחה שעימותיה עם העולם הערבי הם במסגרת משחק סכום-אפס בו נצחונו של האחד בא בהכרח על חשבון השני.

אולם במהלך השנים הוכח שישנם מקרים בהם האינטרסים הלאומיים של מדינות ערב לא בהכרח סותרים את אלה של ישראל. לעיתים הם אף תואמים אותם, ומדינות ערביות אף מוכנות לכונן קשרים עם ישראל ולסכן בכך מטרות פאן-ערביות. הסכם השלום בין ישראל ומצרים מוכיח כיצד התפתחויות היסטוריות יכולות להניב רווחים לכל הצדדים המעורבים. ביקורו ההיסטורי של נשיא מצרים בירושלים הביא לשינוי מעשי במדיניות המצרית, אשר שללה בעבר נורמליזציה עם ישראל, ולאיומזה של מדיניות המבוססת על כינון שלום בין שתי המדינות. צעד זה לא התקבל בברכה על ידי יתר מדינות ערב אשר ראו בסאדאת בוגד והוציאו את מצרים מהליגה הערבית. עם זאת, ההסכם מילא הן אחר האינטרסים המצריים והן אחר אלה הישראליים. בהמשך לכך, הסכם השלום הישראלי-ירדני אשר נחתם ב-1994 הוכיח גם הוא כי "העולם הערבי" אינו קבוצה מונוליטית אחת הנוקטת במדיניות אחידה כלפי ישראל.

אולם גם לאחר שינויים אלה, ההנחה הבסיסית של ישראל היא שהאינטרסים של מדינות ערביות ומוסלמיות סותרים את אלה שלה. לדוגמא, יוזמת השלום הערבית היוותה שינוי מרחיק לכת בגישה הנוקשה אשר אפיינה את מדינות ערב בעבר והתגלמה בהחלטת "שלושת הלאומים" (לא לשלום עם ישראל, לא להכרה בישראל ולא לניהול משא ומתן עם ישראל) אשר התקבלה בוועידת חרטום של הליגה הערבית ב-1967. אומנם ברור שהמדינות הערביות אשר עמדו מאחורי יוזמת השלום הערבית ביקשו לקדם את האינטרסים שלהן, אך אלה לא בהכרח סתרו את האינטרסים הישראליים. ישראל בחרה להתעלם באופן מעשי מהיוזמה הערבית ובמקרים אחדים אף לדחות אותה מפורשות, מבלי שמנהיגיה ידונו בה באופן מעמיק. ייתכן מאוד שישראל לא הייתה יכולה לקבל את יוזמת השלום כלשונה, בייחוד לאור עמדתה באשר לסוגיית הפליטים הפלסטינים, אך עמדתה של ישראל מבליטה את גישת משחק סכום-האפס: במקום לברך על השינוי בתפיסת העולם הערבי, במקום להשיב על יוזמה זו כי תהיה מוכנה לשקול את ההצעה בתנאים מסוימים, ובמקום ליזום הצעת שלום משל עצמה – היא בחרה להתעלם מהיוזמה או לדחותה, מתוך הנחה שכל הצעה מטעם הליגה הערבית בהכרח מזיקה לישראל.

¹¹ Avi Shlaim, "Israel between East and West, 1948-56," *International Journal of Middle East Studies* 36(4), 2004, p. 657; Shibley Telhami, "Israeli Foreign Policy: A Static Strategy in a Changing World," *Middle East Journal* 44(3), 1990, p. 401.

6. הנטייה למדיניות-חוץ תגובתית ולא יוזמת

ניתן לבחון מדיניות-חוץ על הרצף שבין מדיניות תגובתית (ראקטיבית) ומדיניות יוזמת (פרו-אקטיבית). מדיניות היא תגובתית אם היא באה כתגובת-נגד לאירוע חיצוני או למדיניות של מדינה אחרת. מאידך, המבקשים ליישם מדיניות יוזמת מנסים לחולל שינויים במציאות לא רק כתגובה למהלכים של אחרים. בחינת מדיניות-החוץ של ישראל מראה כי בדרך כלל היא לא נקבעת על בסיס יוזמה מתוכננת אלא בהתאם להשפעות ולנסיבות החיצוניות אליהן היא נקלעת. אין בכך כדי לטעון כי גישה מסורתית זו תמיד מוטעית, אך מדינה הנוהגת בדרך-כלל להגיב לאירועים חיצוניים ולא ליזום מהלכים בעצמה מפספסת את ההזדמנות לקבוע את סדר היום המדיני וליישם מדיניות מובנית ומחושבת מראש.

ישנם, כמובן, גם מקרים בהם ישראל נקטה במדיניות יוזמת. דוגמא בולטת לכך היא הסכמי אוסלו. זהו מקרה ייחודי על כל מרכיביו: יוזמה שהושקה על ידי אנשים פרטיים ולא על ידי נציגי ממשלה, אומצה על ידי משרד החוץ, הובאה לידיעתו של ראש הממשלה רק לאחר שהושגה התקדמות ממשית, הפכה למדיניותה הרשמית של ישראל ויושמה בפועל. אולם למרבה הצער, תוצאתו הסופית של הסכם אוסלו היא, ככל הנראה, גם אחד הגורמים לכך שמרבית הישראלים מפקפקים בכדאיות אימוץ מדיניות יוזמת דומה בעתיד. יחד עם זאת, גם אלה המאמינים כי פעולה זו הסתיימה בהצלחה מודים כי במקרה זה היוזמה הישראלית לא הייתה תוצר של מדיניות מוסכמת או החלטה אסטרטגית של משרד החוץ וראש הממשלה, אלא יוזמה כמעט פרטית שמצאה את דרכה למשרד החוץ ומשם לראש הממשלה אשר בחר לאמצה.

דוגמאות נוספות לגישה ישראלית יוזמת ניתן למצוא בקמפיין הישראלי למניעת התחמשותה הגרעינית של איראן, הנסיגות החד צדדיות מדרום לבנון ב-2000 ומרצועת עזה ב-2005. מקרים אלה מוכיחים ביתר שאת כי ביכולתה של ישראל לפעול באופן יוזם, אך היא בוחרת בנתיב זה רק כאשר מדובר בסוגיות ביטחוניות וכאשר באפשרותה ליישם את מדיניותה באופן עצמאי מבלי לגבש קואליציות בינלאומיות שיתמכו במדיניותה (אפילו במקרה האיראני, האיום המושמע על ידי ישראל הוא שאם העולם לא יפעל למגר את האיום היא תעשה זאת באופן צבאי-עצמאי). כך שמדיניות יוזמת ישראלית מתקיימת בדרך-כלל בהקשר ביטחוני. בהקשרים המדיניים, ישראל מעדיפה על-פי רוב לנקוט במדיניות תגובתית.

7. הסתמכות-יתר על היחסים המיוחדים עם ארצות הברית

היחסים המיוחדים בין ישראל וארצות הברית מבוססים על גורמים רבים וגורמים קשיחים: הגורמים הרכים כוללים ערכים משותפים לישראל וארצות הברית, והגורמים הקשיחים כוללים את האינטרסים הצבאיים והאסטרטגיים אשר המדינות חולקות זו עם זו.¹² מערכת יחסים עדינה זו מהווה עמוד תווך להתנהלותה של ישראל בזירה הבינלאומית. ישראל מאמינה כי תזכה לתמיכת ארצות הברית בזירה הדיפלומטית והצבאית ויהי מה. עד עתה ארצות הברית אכן הטילה וטו על החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם שהיו עלולות לפגוע באופן ממש בישראל. ישראל גם מאמינה – במודע או שלא במודע – שהקשרים בין המדינות כה חזקים עד כי ארצות הברית תתמוך בה ללא סייג וכמעט ללא קשר למעשיה.

נראה כי ההחלטה הישראלית להסתמך על ארצות הברית היא הצעד הנכון ביותר שקיבלה בזירה הבינלאומית. באם ישנה פרדיגמה אחת המבוססת על חשיבה אסטרטגית, הרי שזו הסתמכותה של ישראל על ארצות הברית. במסגרת זו, וכדי לשמר את מערכת היחסים, ישראל הייתה מוכנה לעיתים גם

¹² Yaacov Bar Siman Tov, "The United States and Israel since 1948: A 'Special Relationship'?", *Diplomatic History* 22(2), Spring 1998, p. 232.

לבצע מהלכים שהיא לא בהכרח רצתה בהם. יכולתה של ישראל לשמר את הקשר ארוך השנים עם המעצמה העולמית היא הצלחה גדולה ויחסים אלה הם ש"מגנים" עליה בזירה הבינלאומית.

עם זאת, מדיניות המבוססת ברובה על בעל ברית יחיד, גם אם מדובר במעצמה החזקה בעולם, איננה יכולה להיות נטולת סכנות. מדיניות זו גורמת למרמור אצל מדינות אחרות ומקשה על יחסיה של ארצות הברית עם מדינות המתנגדות למדיניותה של ישראל. ארצות הברית מוכנה לשלם מחיר גבוה עבור שימור יחסיה עם ישראל, אך על ישראל להכין עצמה למצב בו ברית חזקה זו – גם אם תתקיים – לא תהיה איתנה כפי שהיא כיום. ישראל גם עלולה למצוא עצמה במצב בו היא נאלצת להסכים לעמדות אמריקאיות בסוגיות בהן שתי המדינות אינן רואות עין בעין. יתר על כן, היות ובזירות מסוימות מעמדה הבינלאומי של ארצות הברית מדרדר, ייתכן ובעתיד היא תגלה נכונות פחותה "להגן" על ישראל כפי שעשתה בעבר; וגם אם תחליט לעשות כן – הקשרים החזקים בין שתי המדינות עלולים שלא להספיק במצב בו ארצות הברית לא תהא עוד מעצמת-על יחידה.

סיכום: לקראת שינוי פרדיגמה במדיניות-החוץ הישראלית

אף שעיקר עניינו של נייר זה הוא לפתוח דיון ולהפנות את תשומת הלב למאפייני מדיניות-החוץ הישראלית, ולא להציע פתרונות, נזכיר כמה היבטים שדיון בשינויים הנדרשים במדיניות-החוץ חייב להתמקד בהם:

על ישראל לשנות את התנהלותה הפוליטית-פנימית ו/או את שיטת המשטר שלה באופן שיאפשר יישום מדיניות-חוץ אפקטיבית שאיננה מושפעת באופן כה חריף מפוליטיקה פנימית; יש לארגן מחדש את המוסדות הממשלתיים והבירוקרטיים העוסקים בגיבוש מדיניות-חוץ – אם באמצעות העצמת משרד החוץ או דרך הידוק הקשרים בין מוסדות ממשלתיים שונים העוסקים בסוגיות דומות; דפוסי החשיבה של מנהיגים העוסקים במדיניות-החוץ הישראלית חייבים להשתנות: יש להימנע מהתייחסות למדיניות-החוץ כמשחק סכום אפס בין ישראל והעולם הערבי; על ישראל לאמץ מדיניות פרו-אקטיבית וליזום מהלכים דיפלומטיים באופן עצמאי; ישראל צריכה להשתחרר מהדומיננטיות של התפיסה הביטחונית בהתנהלותה; היא איננה יכולה להסתמך על קשריה ההדוקים עם ארצות הברית בלבד; עליה לאתר אינטרסים משותפים עם שותפים נוספים, גם אם מדובר במדינות המתנגדות לחלק מפעולותיה ויימנעו מתמיכה אוטומטית בכל צעד שתנקוט; ועליה להתפקח מההנחה שהדברים יסתדרו מעצמם בזכות אידיאולוגיה מוצקה ואמונה שהעולם יסתגל לדרישותיה.

כאמור, יש להקדיש לכל הסוגיות האמורות מחקר מעמיק ודיון נוסף. אך לצד זאת יש להגדיר באופן ברור את המטרות אליהן ישראל חותרת. בהעדר מטרות ברורות, דיון מעין זה לא יצלח ושינויים כאלו ואחרים לא יעזרו. על ישראל להחליט האם פניה מועדות לפתרון של שתי מדינות עם הפלסטינים, האם היא מעוניינת בגיבוש קואליציות אזוריות, האם תהיה מוכנה לאתר אינטרסים משותפים עם מדינות המתנגדות למדיניותה הכוללת, ועוד. רק כאשר תדע להגדיר לעצמה מה הן מטרותיה, ניתן יהיה לגבש קווי מדיניות ברורים. בהיעדרן, תתקשה ישראל לבסס מדיניות-חוץ ארוכת טווח, יציבה, עקבית ואפקטיבית.