

324975 - מדיניות החוץ של ישראל

מרצה: ד"ר פסקוביץ אייל

אביב תשפ"ג (2023)

הקלדה: אופיר

(https://ofir10.github.io/public-notes/Lectures_summarize.pdf)

(ofirm@campus.technion.ac.il)

סיכום המל"ג מדיניות החוץ של ישראל

הרצאה 1

הכלי המרכזי בניהול מדיניות חוץ הוא דיפלומטיה (מדיניות חוץ היא קשרים בין מדינות). אפשר לנהל מדיניות חוץ גם עם מדינות אויב אך לא באמצעות דיפלומטיה (מודיעינית, צבאית, סייבר וכו'). זאת מערכת יחסים ביניהן.

יש דיפלומטיה גם בין ישראל לחמאס, דרך צד שלישי, כמו למשל עסקת שליט. גם בזמן מלחמה יש דיפלומטיה.

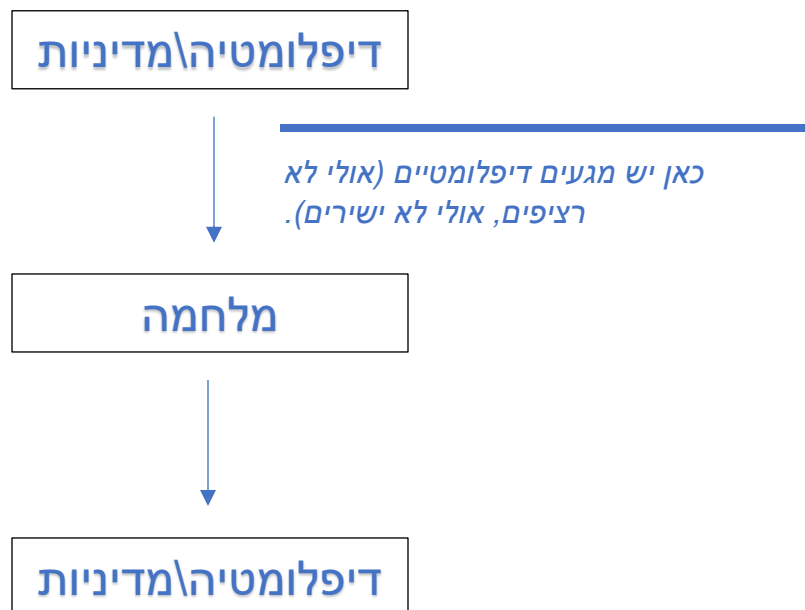
הגדרת דיפלומטיה – מהמצגת:

דיפלומטיה מוגדרת כניהול יחסים בין מדינות וישויות אחרות בעלות מעמד בפוליטיקה העולמית על-ידי שליחים רשמיים בדרכי שלום.

- ישויות רב לאומיות (הא"ם, אונסקו, איחוד מדינות אסיה וכו').
- מדינות
- ישויות תת לאומיות (ש"ס, הרשות הפלסטינית שמנהלת גם דיפלומטיה, החמאס, חיזבאללה).

אך בדיפלומטיה ובמדיניות חוץ מדינות הן השחקן במרכזי.

במקום שבו פרצה מלחמה נכשלה הדמוקרטיה.



בסופו של דבר מלחמה היא אמצעי ולא המטרה. היעד הוא השגת המטרה המדיני ולא דווקא הצבאי.

שליחים רשמיים הם דיפלומטים שמנהלים את יחסי החוץ של כל מדינה. משרד החוץ הוא המנהל המרכזי של יחסי החוץ של ישראל. לכל מדינה יש משרד יחסי חוץ שהוא המטה והיא מנהלת את יחסי החוץ שלה באמצעות נציגויות דיפלומטיות ברחבי העולם (שגרירות, רונסוליות, משרד אינטרסים, נציגות כלכלית\משרד סחר).

כשיש יחסים דיפלומטיים מלאים אז יש שגרירויות וקונסוליות.

ההבדל בין שגרירות לקונסוליה: שגרירות מטפלת בנושאים מדיניים והקונסולים בעניינים קונסולרים (מנהלתיים, למשל איבודת בחו"ל דרכון – אני פונה לקונסוליה).

שגרירות בד"כ יושבת בעיקר הבירה, אלא אם כן מעמדה של עיר הבירה מבחינה בינ"ל בעייתית. לדוג', ירושלים.

קונסוליה יושבת איפה שיש בה צורך. בהקשר הישראלי – איפה שיש הרבה תיירים\קהילה יהודית\אנשי עסקים שעלולים להזדקק לעזרה. למשל אשרת מסע\עסקיפ וכו'.

בהרבה מדינות הקונסוליה היא בתוך השגרירות.

יכול להיות שיש שגריר במדינה אבל שלא יושב שם, אלא הוא "שגריר נודד" שמבקר שם מדי פעם (כל שבוע, שבועיים) אבל לא יושב שם קבוע.

כנראה ביבשת אפריקה ואסיה יש שגרירויות שאחריות על כמה מדינות.

דיפלומטים – עברו הכשרה ע"י משרד החוץ. יש כמה שלא עברו הכשרה. כלומר יש מינוי מקצועי ויש מינוי פוליטי.

יש גם קונסול לשם אות כבוד.

קורס צוערים זהו קורס מאוד יוקרתי שמכשיר דיפלומטיים. צריך תואר ראשון בד"כ בתחומים המשיקים לדיפלומטיה. הקורס נמשך 5 שנים שלאחריו מקבלים מעמד של דיפלומט וקביעות במשרד החוץ.

חלק 1 – 10-8 חודשים והוא עיוני. לומדים כללים, נהלים וכו'.

חלק 2 - הצוער יוצא לשליחות בחו"ל לתרגל ובודקים אותו כמה אתה מתאים.

לאחר הקורס, אתה משרת במטה בירושלים עד שנפתח מכרז ואתה מגיש מועמדות לשגרירויות בעולם. אחרי שהתקבלת (בין אם שגריר ובין אם בתפקיד אחר) אתה טס, מקבל משכורת טובה, אם אתה שגריר אז גם מקבל דירה. 3-4 שנים זאת שליחות ואז מתחלפים*. הילדים הולכים לבית ספר אמריקאי \ ישראלי אם יש. בן\בת הזוג מקריב לעיתים את הקריירה למען בן הזוג, מוצאים לבן הזוג תפקיד בשגרירות\מורה מחליף בבית הספר.

*3-4 שנים שליחות בחו"ל, ואז 3-4 שנים במטה בארץ וכך זה חוזר חלילה.

למשל שגריר ישראל בירדן - המשפחה נשארת בארץ והשגריר שם ראשון עד חמישי נניח.

כיום המצב הוא שהמערכת הדיפלומטית מופלית לעומת משרד הביטחון בישראל.

אפשר למנות קונסול לענייני תרבות, כספים וכו'.

הרצאה 2

זמן שליחות

בד"כ שליחות בחו"ל היא כמה שנים, בד"כ 3 שנים, לא חשוב באיזה תפקיד עושים- ואז מחזירים לארץ המוצא (תפקיד מטה בירושלים לצורך העניין). עושים את עניין ההפסקה מהשליחות כדי לא להתנתק רגשית ממדינת המוצא ומצד שני לא להתחבר יותר מדי למדינת היעד. אם מכירים אנשים, חיים את התרבות המקומית אז יכולים "להישאב" לזה ולפעמים להתנתק יותר מדי מארץ המקור, ואז לא להישאר נאמן לה.

חסינות

בין כל שתי מדינות המקיימות יחסי דיפלומטיה יש הסכם לגבי חסינות על עבירות (כמו עבירות תנועה, חנייה וכו'). בשגרירות של מדינה, חוקי המדינה של השגרירות חלים. למשל שגרירות צרפת בישראל זה נחשב לשטח צרפת. אין למשטרה סמכויות להיכנס ולעצור שם אפילו, גם אם ברח לשם מבוקש שהם רוצים לשים עליו את היד. אם קורה כזה דבר זה משבר דיפלומטי חריף. לעיתים נדירות השלטון המקומי פורץ לשירות ולא מכבד את החסינות האקס-טריטוריאלית. זה יוצר משבר דיפלומטי ואמון חריף מאוד.

תפקיד הדיפלומט

- תקשורת רשמית בין מדינות ומנהיגים, העברת מסרים, הנחיות, שיתופי פעולה. אך לא הכול עובר דרך משרד החוץ. למשרד הביטחון ולצה"ל יש קשרים ישירים ביטחוניים, מודיעיניים וכו' מול משרדים מקבילים במדינות שונות.
- ניהול משאיים ומתנים להשגת הסכמים. הסכם שלום זה "הטופ של הטופ" אבל בפעילות היום יומית של המשרד הדיפלומט ההסכמים הם פחות מסמרים שיער, למשל הסכם שהתזמורת הפילהרמונית של צרפת תבוא לסיבוב בישראל ובצורה הדדית גם הפוך.
- איסוף מידע גלוי על מדינות זרות: כל מה שמשרדי הדיפלומטיה עושים אמור להיות בהתאם לחוק וחשופ בפני השלטונות המקומיים. זהו תחום מופרד לגמרי מארגוני ואנשי ביון שאוספים מידע חשאי.
- למשל שגריר נפגש עם שר במדינה, השגריר חוזר למשרד שלו, רושם דו"ח סיכום ומשגר אותו למשרד החוץ בירושלים. המידע בדו"ח לא חסוי אבל זה לעיתים מידע שלא יופיע בעיתון ואף מידע שעשוי לשמש את קהילת המודיעין. עם זאת, זהו אינו איסוף מידע חשאי. הוא נמסר בפגישה רשמית וידועה לשלטונות המקומיים.
- מזעור השפעת החיכוך ביחסים הבין לאומיים. חיכוך קיים כל הזמן בין מדינות (לאו דווקא חיכוך שלילי) אלא שהחיכוכים לעיתים יוצרים מתח בין המדינות. תפקיד הדיפלומט הוא לדבר, להבהיר ולמזער את השפעת החיכוך. מיתונו בדרכי שלום ולמנוע מלחמות.

סוגי דיפלומטיה

- דיפלומטיה דו צדדית (בילטרלית) – למשל פגישה בין שני מנהיגים.
- דיפלומטיה רב צדדית (מולטילטרלית) – האו"ם, פורום דיון בין מדינות, ועדות רבות משתתפים, קבוצות שמשתפות פעולה יחדיו בין מדינות וכו', ועידות פסגה.

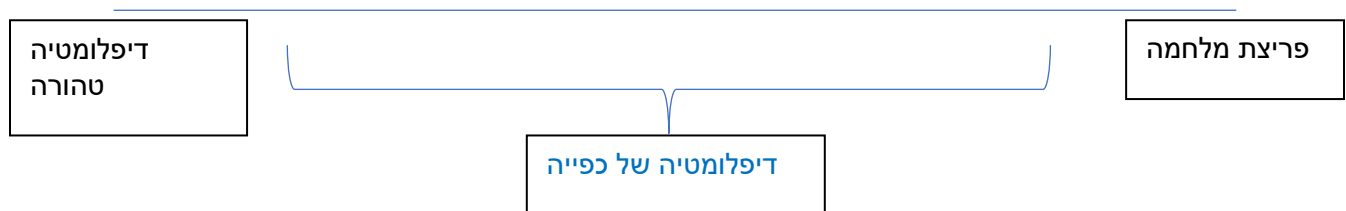
בד"כ שגרירות ישראל לאו"ם מתעסקים בדיפלומטיה מולטילטרלית לעומת השגרירות בצרפת למען הדיון שמתעסקת בעיקר בדיפלומטיה בילטרלית.

פגישת פסגה

כשראשי מדינות נפגשים קוראים לזה פגישת פסגה או ועידת פסגה אם זה ארוך. זה קורא כאשר דרגים נמוכים יותר נפגשו ולא הצליחו להגיע להבנות. כשרוה"מ נוסע לבית הלבן יש הכנה מסיבית של משרד החוץ, השגרירות, משרד רוה"מ.

דיפלומטיה של כפייה

בדיפלומטיה ישנם גם צדדים פחות "יפים". שגריר יכול לנהל משא ומתן דיפלומטי חוקי אבל שיכיל איומים, התניות, לחצים בכדי להשיג את המבוקש.



ישנים "כיפופי ידיים" בין הצדדים ועם זאת "כללי הטקס" נשמרים כמעט תמיד הכפייה קיימת. לפעמים הצד הכופה אפילו לא צריך להגיד כלום. עצם זה שהצד השני יודע שיש לך את הכוח והאופציה להפעיל כוח, זה עושה את העבודה.

הרצאה 3

סוג נוסף של דיפלומטיה: דטאנט

דטאנט זה כינוי למערכת יחסים דיפלומטיים בין מדינות ששררו ביניהן שנים יחסים רעים וכרגע הרצון הוא להגיע של "הפשרה" בין היחסים הרעים בין המדינות. במקור המושג ניתן למערכת היחסים בין ארה"ב לברית המועצות לאחר שיאה של המלחמה הקרה. התהליך הזה יכול להימשך שנים וכולל בתוכו צעדים מאוד בסיסיים לבניית אמון.

אומנות המשא ומתן

דיפלומטים מנהלים משאיים ומתנים כל הזמן.

סגולות של דיפלומט

להשלים מהמצגת הראשונה, דף צהוב שכותרתו "סגולות של דיפלומטים", נכתב בערך במאה ה-15-16 ומה שרשום שם ברובו המוחלט רלוונטי עד ימנו.

עקרונות יסוד של מדיניות החוץ שגיבש דוד בן גוריון

שר החוץ הראשון של מדינת ישראל היה משה שרת, לימים ראש הממשלה.

- היסודות שמשדר הביטחון חשוב יותר ממשרד החוץ התבססו כבר בתקופה זו, של דוד בן גוריון. כלומר, בראיתו – הכול צריך לשרת את הממד הבטחוני והשיקול הבטחוני חשוב יותר מהשיקול הדיפלומטי.

ביטחון המדינה היה בעיניו מטרת העל, וכל השאר צריך לשרת את הביטחון. חמשת הגורמים המרכיבים את ביטחונה של המדינה בעיניו:

1. צבא
2. מדיניות החוץ
3. עוצמה תעשייתית טכנולוגית (בין היתר לפתח נשק גרעיני)
4. התיישבות אסטרטגית (איפה ליישב – למשל קרוב לגבול. התנחלויות הן גלגול של זה, מ-67 ואילך). הוא בעצמו התיישב בשדה בוקר, "הפרחת השממה".
5. עלייה. העולים ילכו לצבא, יפריחו את השממה, יהיה כאן רוב דמוגרפי.

מדיניות החוץ היא גם נדבך שאמור לשרת את ביטחון המדינה.

- הרצון לכונן יחסים תקינים עם כל המדינות, עם ממשלותיהן ועם עמיהן.
- החתירה התמידית לשלום
- חשיבות ההסברה ושכנוע דעת הקהל

בן גוריון אמר שיש לחלק את המדינות לשלושה סוגים:

- א. מדינות שלא רוצות לקיים איתנו שום קשרים, או מפני שהן עוינות לנו או מטעמים אחרים.
- ב. מדינות שאנו קשורים רק עם ממשלותיהן.
- ג. מדינות שאנו מקיימים קשרים גם עם ממשלותיהן וגם עם עמיהן.

במדינות מהסוג השלישי יש מגע לא רק דרך צינור הפקידות. אפשר לדבר עם עיתונאיים, אפשר להיפגש עם חוגים שונים רבי-השפעה, אפשר לדבר לנבחרי העם, יש אפשרות של הסברה חופשית. גם אם דבר מסוים לא מתקבל על הממשלה – אפשר לפנות לעם דרך ערוצים שונים ובסוף דעתם תשפיע באופן ישיר על הממשלה במשך הזמן.

- מדיניות החוץ נקבעת ע"י הצרכים הפנימיים, בדגש על ביטחון ועליה.
- חשיבות העלייה והקשר עם יהודי התפוצות. בן גוריון דגל בלתת יחס למדינות באותו אופן שהן מתייחסות לקהילה היהודית החיה בהן.

מטלת אמצע

יש במודל שני מאמרי קריאה, אחד עוסק בגיבוש משהו שנקבע ע"י בן גוריון

מסמך שני עוסק במשהו אחר

צריך להגיש תקציר של כל אחד מהמאמרים עד סוף הסמסטר.

הרצאה 4

עד ימינו מדיניות החוץ שהנחיל דוד בן גוריון נשמרת במדינה. למדינת ישראל אין מסמך רשמי שמפרט את עמדתה בנושא הביטחון. היו ניסיונות לנסח אחד כזה במהלך השנים אבל אף פעם לא הצליחו. גם את מדיניות הביטחון של בן גוריון אפשר למצוא רק בנאומים שלו, בספרים – אך לא מסמך רשמי.

המשך עקרונות יסוד של מדיניות החוץ שגיבש דוד בן גוריון:

- קיום יחסי חוץ גם עם מדינות בעלות משטר שונה
בן גוריון הפריד בין רגש לבין מה שצריך לעשות לטובת המדינה. בן גוריון הבין שהמדינה צריכה כסף אחרת לא יהיה כסף לבנות את המדינה, את צה"ל ועוד. לכן חתם על הסכם פיצויים מגרמניה. המהלך הוביל לביקורת רבה.
דווקא אחרי השואה ורדיפת היהודים היה הגיוני לחשוב שמדינת ישראל תהיה מדינה יותר "רגישה" ותדע לעבוד מבחינה מוסרית גם "מהלב", ולא רק מהראש. והמהלכים שבן גוריון עשה דווקא נגדו גישה זו.
לדוג' משטר האפרטהייד בדרום אפריקה. היה מיעוט לבן שמפלה רוב שחור בצורה בלתי רגילה. מדינת ישראל קיימה איתם שיתוף פעולה הדוק ברמה הביטחונית ובפרט ברמת הגרעין. הייתה לדרום אפריקה תוכנית גרעין ומדינת ישראל סייעה להם ובתמורה הם סייעו לנו. הם היו הפרטנר של המדינה לניסוי גרעיני באוקיינוס השקט.
- בדידותה של ישראל בעולם
היה חרם ערבי על מדינת ישראל. הרבה חברות בינ"ל לא הגיעו לישראל. עד שנות ה-90 לא היו בארץ סניפים של מקדונלדס, פפסי לא נכנסו לשוק הישראלי. היה שוק ערבי גדול במדינות ערב שהתנה את המשך עבודתם מול חברות אלה בחוסר פעילותם במדינת ישראל. בן גוריון ידע זאת וגישתו הייתה לחתור לעצמאות כוחנית.
- ישראל צריכה לסמוך רק על עצמה
ישראל ניסתה במהלך שנים לפתח מטוס קרב עצמאי, טנקים עצמאיים והקימה במהלך השנים תעשייה צבאית מרשימה. הוא הדגיש שאין לסמוך על כך שאמריקה גם בעתיד תזדהה עם מדינת ישראל כי לא בטוח שתמשיך להיות זהות אינטרסים בין המדינות.
- ברית עם מעצמה – צורך חיוני
עם זאת שמדינת ישראל צריכה להיות עצמאית, עליה לחתור לברית עם מעצמה. בשנות ה-60 צה"ל היה בנוי על נשק צרפתי ואנגלי, טנקים בריטים, הכור הגרעיני ניתן לנו בשנות ה-60 ע"י צרפת. תמיד הייתה למדינת ישראל ברית עם מעצמה וזה צורך בטחוני חיוני. בן גוריון אמר "לא נוכל להישען על

כוחנו בלבד – מטעם פשוט: כי יש גדולים וחזקים מאיתנו. ואל נתרברב ואל נתרהב. נכיר בגבולות יכולתנו וכוחנו".

- מדיניות חוץ שאינה רהבתנית

יש להכיר בכך שאנו לא מעצמה – אנחנו מדינה קטנה ולא מרכז העולם. עלינו להכיר בחולשותינו ובנקודות התורפה שלנו. צה"ל למד את זה על בשרו במלחמת יום הכיפורים, השב"כ למד את זה על בשרו ברצח רבין ועוד.

- הבחירה בגוש המערבי

המלחמה הקרה חילקה את העולם לשניים בגדול: הגוש המערבי והגוש המזרחי. היה על המדינה לתפוס עמדה והעמדה הרווחת במדינת ישראל דווקא הייתה בגדוש המזרחי. היה פה את יום הפועלים שהיו ביום זה הפגנות, צעדות. מפלגת מפא"י הייתה פה דומיננטית, יהודים רבים חיו באותה התקופה בברית המועצות. אולם בסופו של דבר המדינה תפסה את עצמה כתומכת בגוש המערבי וכמדינה מערבית. לימים קיבלנו נשק ממדינות מערביות ויצרנו קשרים איתן. לאחר נפילת ברית המועצות החלוקה הזאת נפלה והטשטשה.

"עתידינו אינו תלוי במה יאמרו הגויים, אלא במה יעשו היהודים"

מדיניות מדינת ישראל ביחס ליהדות העולם

- כל יהודי באשר הוא ברחבי העולם מוזמן לעלות למדינת ישראל ויתקבל בזרועות פתוחות. המדינה תעודד יהודים להגיע לארץ. מול ברית המועצות המצב היה מורכב כיוון שהיה אסור שם לגלות ציונות. היה אפשר לעודד עליה בדרכים נסתרות כמו שוחד לפקידים (כמו עליית יהודי מרוקו), המוסד פועל במישור הזה גם.
- עיצוב ושימור הזהות היהודית ועידוד ציונות, שמירת היהדות בעולם. מדינת ישראל רואה בדאגה שיש בעולם התבוללות של יהודים באחוזים גבוהים מאוד. בישראל הסטטיסטיקה בנושא קיימת, אך ברחבי העולם אין מידע מדויק והכל מתבסס על הערכות ודיונים על מי הוא יהודי.
- לפני מלחמת העולם השנייה מספר היהודים בעולם הוערך ב-16.6 מיליון. לאחר המלחמה ב-1945 האומדן היה כ-11 מיליון יהודים. בשנת 2005 (עבור 60 שנה) האומדן היה כ-13 מיליון.
- שמירת החיים היהודים בחו"ל מתבצעת בידי פעילויות שונות כמו שחב"ד עושה, שליחים של הסוכנות היהודית, משרד החוץ, קק"ל, השר לענייני תפוצות, אגף לקשרי חינוך ישראל תפוצות, משרד התיירות, משרד הקליטה ועוד.
- חינוך יהודי. לעודד בתי ספר יהודים, להעביר תקציבים, שימור השפה העברית ועוד.
- סיוע לקהילות במצוקה: הקהילה היהודית בארגנטינה ספגה מהלומה קשה בשנות ה-90 עם שני פיגועים נגד הקהילה היהודית בידי חיזבאללה.
- מאבק באנטישמיות.
- תביעות לרכוש יהודי.

הרצאה 5

הקרנת פרק מ"תקומה", הפרק עוסק ביהדות ארה"ב ובשאלות קשות שמתעוררות בסביבת הקהילה היהודית בארה"ב של ציונות לעומת הזדהות כאמריקאים.

הרצאה 6

בסיס מבנה משרד החוץ והפונקציות שהמשרד ממלא:

אגף דיפלומטיה ציבורית, אגף לעניינים אסטרטגיים, אגף לארגונים בינ"ל, אגף צפון אמריקה, אגף אירופה, אגף אסיה ופאסיפיק, אגף אמריקה, אגף אמריקה הלטינית, אגף המזרח התיכון, אגף אירו-אסיה, מרכז למחקר מדיני, מפקח כללי (מפכ"ל), אגף תיאום ותכנון מדיני, יועץ משפטי, אגף מש"ב וסיוע חוץ (אמון על סיוע הומניטרי שישראל נותנת בעולם), אגף כלכלה, אגף דיפלומטיה ציבורית.