

## מדיניות חוץ מכלילה בישראל – תהליכים ומגמות במבט מגדרי

ד"ר אורני לבני<sup>1</sup>\*

מרץ 2023

שוויון מגדרי וקידום זכויות נשים הם קונצנזוס חוצה מפלגות ומחנות פוליטיים בדמוקרטיה המערבית, שישראל תמיד התגאתה להיות חלק מהן. אלא שפעולותיה של הממשלה ה-37, שהיא הדתית והשמרנית ביותר בתולדות המדינה, מסיגות את ישראל הרבה שנים לאחור בנושא המגדרי. אחרי השיאים בשילוב נשים בתפקידים בכירים בממשלת בנט-לפיד, ממשלת הימין הקיצוני של נתניהו מובילה מהלכים שבמקרה הטוב מתעלמים מנשים ובמקרה הגרוע עלולים לפגוע בזכויותיהן ובמעמדן. אולם, ניתן לזהות בצעדים האלה של הממשלה גם הזדמנות - דווקא הרמיסה הגסה של הממשלה החדשה את הקול הנשי העלתה אל סדר היום הציבורי את הנושא המגדרי, וזו יכולה להיות הזדמנות לשינוי תודעתי. המאבק על ייצוג הולם לנשים בצמתי קבלת החלטות יצא מהקהילות המצומצמות של ארגוני נשים אל לב השיח הציבורי והרחיב את המודעות לכך ששוויון מגדרי הוא ערך מרכזי בדמוקרטיה. זהו לא מאבק רק של נשים, ולא של מחנה פוליטי כזה או אחר, אלא חלק מהמאבק על צביונה הדמוקרטי והליברלי של המדינה. נייר מדיניות זה, שנכתב בשיתוף עם קרן פרידריך אברט, בוחן את הקשר בין מגדר למדיניות חוץ כחלק מהתפיסה הכוללת של "מדיניות חוץ מכלילה", ומציג את תמונת המצב בעולם ובישראל. הנייר מבקש לבחון אילו עקרונות של מדיניות חוץ מכלילה ניתן לקדם בישראל, האם הדרג המקצועי יכול להוביל תהליכים מגדריים גם כשהדרג הפוליטי מתעלם מהם, ומה יכול להיות התפקיד של הקהילה הבינלאומית בקידום העקרונות הללו בישראל.

### א. מבוא

מדיניות חוץ מכלילה<sup>2</sup> (Inclusive foreign policy) היא גישה פוליטית שקוראת לשלב ולייצג בתהליכי קבלת החלטות בנושאים הקשורים למדיניות חוץ את מגוון האוכלוסיות שמרכיבות את החברה, הן בהיבט הפרסונלי, היינו - מיהם האנשים שמובילים את המדיניות, והן בהיבט המהותי - מהם הפרספקטיבות והנושאים שמרכיבים את אותה מדיניות. גישה זו שואפת לשקף את הפלורליזם בחברה על ידי הגדלת הייצוג של תת-קבוצות משמעותיות בגופים המובילים את מערך החוץ, מתוך הבנה ששילוב תפיסות עולם מגוונות יביא לניהול נכון יותר של מדיניות החוץ. בין קבוצות אלה ניתן למצוא בישראל את החרדים, החברה הערבית, תושבי הפריפריה, עולים חדשים, וגם נשים - שעל אף שאינן מיעוט מספרי באוכלוסיה, יש להן ולקולן ייצוג חסר במוקדי קבלת ההחלטות.

<sup>1</sup> ד"ר אורני לבני היא סמנכ"לית מכון מיתוים.

<sup>2</sup> ראו התייחסות נרחבת למונח "מדיניות חוץ מכלילה" בסדנת מחקר משותפת של מכון מיתוים והמכון הישראלי לדמוקרטיה, שהתקיימה ביולי 2016.

נייר זה מתמקד בהיבט המגדרי של מדיניות חוץ מכלילה ובמקומן של נשים במערך החוץ של ישראל. גישה זו מוכרת גם כ"מדיניות חוץ פמיניסטית" (Feminist Foreign Policy – FFP),<sup>3</sup> ומשלבת, לצד הגדלת הייצוג של נשים בגופי קבלת ההחלטות, גם הטמעה של חשיבה מגדרית (gender mainstreaming)<sup>4</sup> בכל המהלכים האסטרטגיים, המדיניים והדיפלומטיים. הגישה הזו מבקשת להרחיב את מדיניות החוץ מהתמקדות בעיקר בכוח צבאי, אלימות ושליטה, להדגשה גם של נושאים אזרחיים הקשורים בביטחון אישי, שלום, שוויון, זכויות אדם.

תפיסת עולם זו מקבלת משנה חשיבות לא רק בארץ, אל מול מהלכיה של ממשלת הימין הקיצוני, אלא גם בזירה העולמית נוכח המלחמה המתמשכת באוקראינה, שהביאה למיליטריזציה של השיח הפוליטי והאזרחי באירופה. אפילו מדינות כמו שבדיה ופינלנד, שבעבר הניפו את דגל הנייטרליות הצבאית ונמנעו מהצטרפות לנאט"ו, הגישו בעקבות המלחמה בקשות רשמיות להצטרף לארגון.<sup>5</sup> התחזקות השיח המיליטריסטי מובילה להחלשת השיח הפמיניסטי (כפי שארחיב בהמשך), ומזוהה, היסטורית, עם גישות פטריארכליות וגבריות: צבא ומלחמות הם עניין של גברים. התהליך הזה קורה במקביל למגמה פוליטית עולמית של התחזקות אלקטורלית של מפלגות גזעניות, פשיסטיות, פופוליסטיות וא-ליברליות.<sup>6</sup> המגמות השמרניות והא-ליברליות מאופיינות בשחיקה של ערכים דמוקרטיים ובהם קידום השוויון המגדרי, שכשלעצמו נמצא בנסיגה בעקבות הקורונה.<sup>7</sup> בישראל המגמה הזו הקצינה עם הקמת ממשלה חדשה דתית ושמרנית מאי פעם.

עם זאת, לצד השחיקה בדמוקרטיה והתחזקות השיח המיליטריסטי והא-ליברלי, השנים האחרונות גם מוכיחות שאינטרסים לאומיים וביטחון לאומי הם לא בהכרח רק עניין צבאי: מגפת הקורונה לצד משבר האקלים מחדדים את הצורך בשינוי תפיסתי ובהגדרות מחדשות של האיומים הקיומיים. ביטחון הוא לא רק מלחמות וסכסוכים אלימים אלא גם איומים אזרחיים שמערערים את החוסן הלאומי, ועלולים לסכן את חיי האזרחים. לפיכך, לא רק גנרלים בשדה הקרב מובילים את ההגנה על המדינה ועל אזרחיה, אלא גם מומחים ומומחיות ממגוון תחומי חיים אחרים – מבריאות ציבור וביטחון תזונתי ועד אנרגיות מתחדשות – גם הם מובילים ומובילות את ההגנה על האינטרסים הלאומיים ועל שלומם של האזרחים.

מטרת נייר מדיניות זה היא להעלות לדיון ציבורי את החשיבות של הגדלת ייצוג נשים בגופי קבלת החלטות במדיניות חוץ ושל אימוץ פרספקטיבה מגדרית בעיצוב יחסי החוץ של ישראל, ולהציע תהליכים ושינויים תפיסתיים שיכולים לקדם אימוץ עקרונות, ערכים ופרקטיקות של מדיניות חוץ מכלילה. הטענה המרכזית היא שמדיניות חוץ מכלילה, שיש בה שוויון מגדרי וייצוג למגוון דעות ותפיסות עולם, מובילה למדיניות חוץ שקולה ומאוזנת, יעילה ואפקטיבית, שמקדמת מסגרת תפיסתית רחבה יותר ורלבנטית יותר לניתוח המציאות, תכנון המדיניות והוצאתה לפועל. נכון שבמציאות הפוליטית הנוכחית בישראל הרעיונות הללו אינם חלק מסדר היום שהממשלה מקדמת, אבל הודות למחאה החברתית, התחזקה התמיכה הציבורית ברעיון ששוויון מגדרי הוא ערך מרכזי חשוב בדמוקרטיה. נייר זה בוחן אילו עקרונות של מדיניות חוץ מכלילה אפשר בכל זאת לקדם, ומה ישראל יכולה ללמוד מהעולם.

<sup>3</sup> ראו למשל: Scheyer, Victoria, and Marina Kumskova. (2019). "[Feminist Foreign Policy](#)." *Journal of International Affairs* 72.2: 57-76; Aggestam, Karin, Annika Bergman Rosamond, and Annica Kronsell, (2019). "[Theorizing feminist foreign policy](#)." *International Relations*, 33.1: 23-39; Thompson, Lyric, Spogmay Ahmed, and Tanya Khokhar. (2021). "[Defining a feminist foreign policy](#)," *International Center for Research on Women*. ICRW. Online

<sup>4</sup> Walby, Sylvia. (2003). "[Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice](#) - Contribution to ESRC Gender Mainstreaming Seminars," *University of Leeds*. Online.

<sup>5</sup> [אשרור הצטרפותן של פינלנד ושבדיה לנאטו](#), 18.5.2022, מתוך האתר הרשמי של נאטו.  
<sup>6</sup> גורן, נמרוד ומיוריאל אסבורג, עורכים, (2022) "[נסיגה דמוקרטית וביטחוניזציה: אתגרים לישראל, אירופה ויחסי ישראל-אירופה](#)", *מכון מיתווים*.

<sup>7</sup> [דוח של הפורום הכלכלי העולמי](#) העריך לפני התפרצות הקורונה שייקח 100 שנים להגיע לשוויון מגדרי מלא ברמה העולמית. בעקבות המגיפה עודכנה ההערכה ל-136 שנים.

חלקו הראשון של הנייר סוקר בקצרה מעט מההגדרות, התיאוריות והגישות המרכזיות מאחורי המונח מדיניות חוץ מכלילה, ואת התקנות הבינלאומיות, ובראשן, החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם. החלק השני מציג כמה דוגמאות ממדינות שונות ברחבי העולם שאימצו דגמים שונים של מדיניות חוץ פמיניסטית כתוכנית לאומית מחייבת. החלק השלישי מתמקד בישראל, סוקר את החקיקה והתקנות שאומצו לאורך השנים ואת הנעשה בגופי מערך החוץ בהקשר המגדרי. החלק הרביעי והמסכם של הנייר מציג שורה של המלצות והצעות להתמודדות עם החסמים והכשלים המבניים, ומציע שינויים ארגוניים, תפיסתיים ותרבותיים שיכולים לקדם את הגדלת הייצוג של נשים במוקדי קבלת ההחלטות במטרה שזה יוביל בהמשך גם להטמעה משמעותית של פרספקטיבה מגדרית בעיצוב מדיניות החוץ הישראלית.<sup>8</sup>

## ב. מדיניות חוץ מכלילה - תיאוריות וגישות

תיאוריית היחסים הבינלאומיים המסורתית מגדירה מדיניות חוץ הן כיחסים בין מדינות והן כארגון המבני של ממשלה בענייני החוץ שלה. בלב מדיניות החוץ עומד עיקרון הריבונות והשמירה על האינטרס הלאומי, מה שממקם אותה, במקרים רבים, בתוך דילמה ביטחונית. באופן מסורתי, המערכות הללו מאורגנות בצורה היררכית כאשר הדרגות הבכירות בהיררכיות הללו היו - ועודן - מאוישות על ידי גברים ומעוצבות על ידי עקרונות גבריים.<sup>9</sup>

הגישה הפמיניסטית ליחסים הבינלאומיים מתבססת על הטיעון הנורמטיבי שאם נשים הן מחצית מן האוכלוסייה, אך צודק הוא שהן יהיו גם מחצית מנבחרי הציבור ומקבלי ההחלטות. מגדר הוא מאפיין אינטגרלי של המבנה העולמי ולכן יש צורך לא רק לשלב נשים במערכת אלא גם לשנות את צורת החשיבה מהתמקדות רק בכוח צבאי, לחשיבה גם על נושאים אזרחיים, ולהתייחסות לכך שכל החלטה עשויה להשפיע באופן שונה על גברים ועל נשים.<sup>10</sup>

מדיניות חוץ פמיניסטית מגדירה את האינטראקציות של מדינות עם מדינות אחרות, כמו גם עם שחקנים לא ממשלתיים, באופן שמתעדף שלום, שוויון מגדרי ושלמות סביבתית; מעגן, מקדם ומגן על זכויות האדם של כולם; מבקש לשנות מבני כוח קולוניאליים, גזעניים, פטריארכליים הנשלטים על ידי גברים; ומקצה משאבים משמעותיים, כולל מחקר, להשגת חזון זה.<sup>11</sup> גישה זו מבקשת להעלות את המודעות לחסר המגדרי במדיניות החוץ, לזהות את הכשלים, ולשנות את המבנים הארגוניים והתודעתיים שנשלטו באופן מסורתי על ידי גברים, על ידי הרחבת השתתפותן של נשים בעשייה המדינית.<sup>12</sup> הטענה היא, שהיעדר נשים בגופי קבלת ההחלטות עלול לגרום לנקודת עיוורון (blind spot) מגדרית – גברים בעמדות מפתח לא מודעים לכך שקבלת ההחלטות שלהם מוטה מגדרית ועלולה להתעלם מהצרכים של נשים.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> הנייר מתבסס על דיון שולחן עגול שהתקיים ב-21.7.2022 בשיתוף עם קרן פרידריך אברט ישראל. בדיון השתתפו מרקוס ביקל, הלית בראל, מיכל גרף, סאוסן חסון, אורני לבני, טניה מורקס, קסניה סבטלובה, ויקטוריה סולקוביץ, מארי שרוטר, רועי קיבריק, אביבה רז-שכטר, נעמי שטרנברג, פנינה שרביט-ברוך. הנייר אינו מבטא בהכרח הסכמה בין המשתתפים.

<sup>9</sup> Scheyer, Victoria, and Marina Kumskova. (2019). "[Feminist Foreign Policy](#)," *Journal of International Affairs*. 72.2: 57-76.

<sup>10</sup> Thompson, Lyric, Spogmay Ahmed, and Tanya Khokhar. (2021). "[Defining a feminist foreign policy](#)," *International Center for Research on Women*. ICRW. Online.

<sup>11</sup> Thompson, Lyric, Gayatri Patel, Gawain Kripke, and Megan O'Donnell. (2020). "[Toward a Feminist Foreign Policy in the United States](#)," *Washington, DC: International Center for Research on Women*. P. 4.

<sup>12</sup> Aggestam, Karin, Annika Bergman Rosamond, and Annica Kronsell. (2019). "[Theorising feminist foreign policy](#)," *International Relations*, 33.1: 23-39.

<sup>13</sup> המונח [נקודות עיוורון](#) (blind spots) או "לקונות תפיסיות" בארגונים, מתייחס לפערים בתפיסת העולם הארגונית, שמשמעותם תחומים שהגישה הקיימת בארגון לא מודעת לקיומם, או שהיא מדחיקה את משמעותם כך שלא יאימו על הסדר הקיים. [נקודות העיוורון](#) הללו עלולות להוביל לעיוותים לא מודעים בתפיסת המציאות ולפערי רלוונטיות בתפקוד הארגון. ראו למשל: Scopelliti, Irene, Cary K. Morewedge, Erin McCormick, Lauren H. Min, Sophie Lebrecht, and Karim S.

ההגדרה המקובלת בספרות האירופית לאימוץ חשיבה מגדרית (gender mainstreaming) לקוחה מתוך דו"ח מיוחד של ועדת מומחים שהקימה מועצת האיחוד האירופי בסוף שנות ה-90, שהגדירה זאת כ"ארגון מחדש, שיפור, פיתוח והערכה של תהליכי מדיניות, כך שנקודת מבט של שוויון מגדרי תשולב בכל המדיניות בכל הרמות בכל השלבים, על ידי השחקנים המעורבים בדרך כלל בקביעת מדיניות חוץ".<sup>14</sup> הטמעת חשיבה מגדרית משמעותה קידום תרבות ארגונית רגישה מגדר, שבה בכל שלבי התכנון וקבלת ההחלטות נשאלת גם השאלה האם – וכיצד – המהלכים משפיעים על גברים ועל נשים. הגישות הפמיניסטיות משתלבות בגישה של מדיניות חוץ אתית (Ethical Foreign Policy),<sup>15</sup> שכן הן יוצאות מתוך נורמות אתיות ושואפות לקדם שינוי נורמטיבי שיוביל למדיניות חוץ שמוגדרת גם על ידי מסגרת מוסרית ומבוססת על נורמות קוסמופוליטיות רחבות של צדק ושלום גלובליים, ולא רק על אינטרסים לאומיים ומאבקי כח.

אחת הביקורות על מדיניות חוץ פמיניסטית היא הזיהוי שלה עם כוח רך והטיעון כי אינה מסוגלת להתמודד עם תוקפנות, איומים ביטחוניים, או ארגוני טרור. התשובה לטענות האלה, היא שהגישה הפמיניסטית אינה מתעלמת מהמרכיבים והתובנות שמספקות הגישות המסורתיות, אך מציעה אינטגרציה והערכה אחרת של המרכיבים השונים. האיזון בין פוליטיקת כוח מסורתית לבין מדיניות חוץ מושכלת אתית הוא שהופך דיפלומטיה כזו לחכמה ויעילה. לפיכך, מדיניות חוץ פמיניסטית אינה מוגבלת בהכרח לאימוץ עמדה פציפיסטית, אלא מעודדת פרגמטיות בחילופין בין שימוש בכוח רך לקשה.<sup>16</sup>

בתוך הגישות הפמיניסטיות, ובין גופי החברה האזרחית יש מחלוקת האם ההתמקדות של ארגוני נשים צריכה להיות בקידום שלום וזכויות אדם (כח רך), או בקידום שילוב נשים בגופי קבלת החלטות בנושאים שנחשבים מסורתיים כ"גבריים", כמו ביטחון ואסטרטגיה (כח קשה). המאבק לשילוב נשים במעוזים גבריים של קבלת החלטות הוא קריטי לחיזוק שוויון מגדרי ושיח פמיניסטי, אבל גם המאבק על קידום שלום ושוויון זכויות הוא קול חשוב שאסור לוותר עליו, גם אם בדעת הקהל ובהנהגה הגברית הוא נתפס כחולשה. זהו קול מהותי בתפיסה של מדיניות חוץ פמיניסטית, ובקריאה להעמיד במרכז הדיון המדיני גם סוגיות שכאלו.

יש כתיבה מחקרית נרחבת שמראה את החשיבות של שילוב נשים בזירה הפוליטית. ייצוג גבוה של נשים בפרלמנטים משפיע לא רק על התרבות הפוליטית ועל קידום שוויון מגדרי אלא גם על אופי החקיקה. מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה מצא שאת מרבית החקיקה בנושאים הקשורים לנשים קידמו חברות כנסת, ולא חברי כנסת. נשים היו יותר קשובות לנושאים שרלוונטיים ומשפיעים על אוכלוסיית הנשים, בעיקר בתחומים כמו חינוך, משפחה, בריאות, רווחה, ילדים, הפלות ואלימות מגדרית.<sup>17</sup> בתחום של מדיניות חוץ קיימת ספרות עניפה שמראה ששילוב נשים בשלבים הפורמליים של תהליכי משא ומתן לשלום לא רק מגביר את ההיתכנות להשגתו של הסכם, אלא גם משפר את אופיו של ההסכם ואת הסיכוי שיישמר לטווח ארוך.<sup>18</sup> מחקרים אחרים מדגישים את חשיבות ההקשבה במדיניות חוץ, וטוענים שפרקטיקות של 'שיתוף

Kassam. (2015). "[Bias blind spot: Structure, measurement, and consequences](#)." *Management Science*, 61(10), 2468-2486.

<sup>14</sup> Walby, Sylvia. (2003). "[Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice](#) - Contribution to ESRC Gender Mainstreaming Seminars," *University of Leeds*. P. 7

<sup>15</sup> Aggestam, Karin, Annika Bergman Rosamond, and Annika Kronsell. (2019). "[Theorising feminist foreign policy](#)," *International Relations*, 33.1. p. 25; Aggestam, Karin, and Annika Bergman-Rosamond. (2016). "[Swedish feminist foreign policy in the making: Ethics, politics, and gender](#)," *Ethics & International Affairs*, 30.3: 323-334.

<sup>16</sup> Aggestam, Karin, and Annika Bergman-Rosamond. (2016). "[Swedish feminist foreign policy in the making: Ethics, politics, and gender](#)," *Ethics & International Affairs*, 30.3.

<sup>17</sup> שפירא, אסף, עופר קניג, חן פרידברג, ורעות איצקוביץ-מלכה. (2013). "[ייצוג נשים בפוליטיקה - ישראל במבט השוואתי](#)," מחקר מדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 53.

<sup>18</sup> לוינס, שירי. (2022). "[ארגוני שלום של נשים בתהליכי שלום פורמליים: התועלת בשותפות ומחירי ההדרה](#)," נייר מדיניות במסגרת פרויקט "השחקנים" של מכון מיתוים ומכון דייז' ליחסים בינלאומיים.

פעולה אמפתית (Empathetic Cooperation)) המזוהות עם תפיסת עולם פמיניסטית, מוסיפות נקודות מבט שגישות אחרות של מדיניות חוץ מסורתית נוטות להזניח.<sup>19</sup>

מדיניות חוץ מכלילה, שיש בה ייצוג למגוון דעות והשקפות עולם, לא רק משלבת שיקולים מגוונים בתהליכי קבלת החלטות ומייצגת נכון יותר את מה שטוב למדינה, אלא גם מקדמת שילוב של נורמות וערכים. הגישה הפמיניסטית למדיניות חוץ דורשת שינוי באופן שבו מדינות קובעות את סדרי העדיפויות שלהן ומקבלות החלטות פוליטיות. זו גישה שמאתגרת את המבנים המסורתיים של מדיניות חוץ, שמבוססים בעיקר על תחרות על משאבים, עוצמה וכח, ומבקשת להגדיר מחדש מהם אינטרסים לאומיים, איך שומרים עליהם, ומי לוקח חלק בקבלת ההחלטות.

## ג. הטמעת מדיניות-חוץ פמיניסטית/מכלילה בעולם

הדרישה לשילוב משמעותי של נשים בקבלת החלטות במדיניות חוץ הועלתה בוועידות האו"ם לנשים כבר באמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת. עשור אחר כך, ב-1995 אימצו כל המדינות החברות באו"ם את האסטרטגיה של הטמעת חשיבה מגדרית כמנגנון לקידום שוויון מגדרי. לאורך השנים אימצה מועצת הביטחון של האו"ם עשר החלטות שונות בנושא נשים, שלום וביטחון (Women, Peace and Security - WPS). ההחלטות הללו מתבססות על שלושה ערכים אוניברסליים: הגנה, שוויון, ושלום, תוך הדגשת מעמדן הייחודי של נשים.<sup>20</sup>

החשובה והבולטת בין החלטות האו"ם היא החלטה 1325 (UNSCR 1325) שאושרה באוקטובר 2000 במועצת הביטחון. החלטה זו מדגישה את הצורך לשלב נשים ולאמץ פרספקטיבה מגדרית בתהליכי שלום ויישוב סכסוכים, והיא מורכבת מארבעה עקרונות מרכזיים: הכרה בהשפעות השונות של קונפליקטים על נשים וגברים; הגנה על נשים ונערות באיזורי עימות; שיתוף שוויוני של נשים במהלכים המדיניים, והטמעת חשיבה מגדרית במהלכים אלה.<sup>21</sup>

החלטה 1325 קוראת למדינות החברות להבטיח ייצוג מוגבר של נשים בכל הרמות של קבלת ההחלטות במוסדות ובמנגנונים לאומיים, אזוריים ובינלאומיים למניעה, ניהול ופתרון סכסוכים, ומעודדת את המדינות לגבש תוכנית פעולה אסטרטגית ליישומה. היא אמנם מתמקדת בתהליכי יישוב סכסוכים, אך היא נחשבת כמסמך שהוא אבן דרך בקידום השוויון המגדרי בכל מוסדות המדינה, ובכלל זה במערך החוץ. כל המדינות החתומות הצהירו על כוונתן לאמץ את ההחלטה. רק מעטות עשו צעדים ממשיים לאימוצה.

שבדיה היתה המדינה הראשונה שהשיקה מדיניות חוץ פמיניסטית ב-2014 כשילוב של תהליכים פנימיים במערך החוץ שלה, ושינוי תפיסתי של יעדי מדיניות החוץ:

"שוויון בין המינים הוא מטרה בסיסית של מדיניות החוץ השבדית. הבטחה שנשים ונערות ייהנו מזכויות אדם בסיסיות היא חובה במסגרת ההתחייבויות הבינלאומיות שלנו ותנאי מוקדם להשגת יעדי מדיניות החוץ הרחבים יותר של שבדיה - שלום, ביטחון ופיתוח בר קיימא. מדיניות החוץ

<sup>19</sup> Aggestam, Karin, Annika Bergman Rosamond, and Annica Kronsell. (2019). "[Theorising feminist foreign policy](#)," *International Relations*, 33.1. p. 34.

<sup>20</sup> אהרוני, שרי. (2015) "[נשים שלום ובטחון](#)": החלטה 1325 של מועצת הביטחון בהקשר הישראלי," *נייר מדיניות במסגרת הסדרה שוות – קידום נשים בזירה הציבורית*, מכון ון ליר.

<sup>21</sup> את הנוסח המלא של [החלטה 1325](#) אפשר למצוא באתר האינטרנט של מועצת הביטחון של האו"ם. ראו גם: כהנא-דגן מירב (2020) "[נשים, שלום וביטחון: החלטות והצהרות לחדוד ומציאות לחדוד](#)," *מאמר דעה, מכון מיתווים*; אהרוני, שרי. (2015) "[נשים שלום ובטחון](#)": החלטה 1325 של מועצת הביטחון בהקשר הישראלי," *נייר מדיניות במסגרת הסדרה שוות – קידום נשים בזירה הציבורית*, מכון ון ליר.

הפמיניסטית של שבדיה מבוססת על האמונה שלעולם לא ניתן להשיג שלום, ביטחון ופיתוח ברי קיימא אם חצי מאוכלוסיית העולם לא נכללת".<sup>22</sup>

דו"ח של ה-OECD שבחן את מרכיבי המדיניות השבדית ואת הפרקטיקות שהממשלה השבדית אימצה, מצא שלמנהיגות בדרגים הגבוהים ביותר היה תפקיד מרכזי באימוץ המודל. ראש הממשלה סטפן לובן (Stefan Löfven) ושרת החוץ מרגוט וולסטרם (Margot Wallström) קידמו את השוויון המגדרי בכל הדרגים באמצעות מסרים פוליטיים תכופים וברורים, תיאום ציפיות ופעילות ממוקדת לקידום הנושא, תוך התייעצות מתמשכת עם כל עובדי המשרדים הרלוונטיים בכל הדרגות. שבדיה שילבה את נושא השוויון המגדרי כבר בשלבי תכנון מדיניות החוץ ואישור התקציב, ודרשה מכל מחלקה ונציגות בחו"ל להראות כיצד מיושמת מדיניות החוץ הפמיניסטית בפועל. את ההצלחה השבדית זוקף הדוח למערך מקיף של מנגנוני הדרכה ותמיכה ליישום המדיניות, הכוללים תקצוב מגדרי ואסטרטגיות גיוס שיבטיחו מגוון בסגל מערך החוץ.<sup>23</sup>

הגישה השבדית נחשבה ליסודית והמקיפה ביותר בעולם, והיא כוונה לכל תחומי מדיניות החוץ, הן בייצוג נשים והן בתכנים וביעדים של מדיניות החוץ. היא מבוססת על שלושה מרכיבים מרכזיים המוכרים כשלושת ה-R: Rights, Resources, Representation – זכויות, משאבים, ייצוג.<sup>24</sup> בוועדה למעמד האישה ב-2021 הציעה שגרירת שבדיה לשוויון מגדרי אן ברנס (Ann Bernes) להוסיף "R" רביעית, Reality - מציאות. כשהכוונה היא בדיקה מתמשכת של יישום המדיניות והתאמת החזון למציאות על ידי זיהוי נקודות התורפה ביישום המדיניות, ולמידת תהליכים שיכולים להוביל לשיפור היעילות של מדיניות החוץ הפמיניסטית.<sup>25</sup> שבדיה אף הצטרפה לקריאה של האו"ם שלא רק נשים צריכות לקדם את המהלך הזה אלא גם גברים, וכאשר האו"ם השיק ב-2015 את קמפיין "HeForShe",<sup>26</sup> ראש ממשלת שבדיה סטפן לובן גויס כשגריר מיוחד של היוזמה, וכל שרי ממשלת שבדיה הצהירו על מחויבותם לה.<sup>27</sup>

באוקטובר 2022 הושבעה בשבדיה ממשלה חדשה, בהנהגת מפלגת המתונים השמרנית (Moderate Party), ובתמיכה מבחוף של מפלגת הימין הקיצוני (Sweden Democrats). הממשלה החדשה הודיעה שהמושג "מדיניות חוץ פמיניסטית" לא ישמש אותה יותר כאחד הדגלים המובילים של מדיניות החוץ שלה, בין היתר בעקבות המלחמה באוקראינה ושינוי יעדי מדיניות החוץ. יחד עם זאת, הממשלה החדשה גם הכריזה שהיא מחויבת להמשיך לקדם את השוויון המגדרי בכל משרדי הממשלה, ובכלל זה במערך החוץ. ואכן, גם בממשלה החדשה מחצית מהשרים הן שרות.<sup>28</sup>

גם קנדה אימצה מודל מצומצם של מדיניות חוץ פמיניסטית ב-2017, ובתמיכת ראש הממשלה טרודו, שהגדיר את עצמו כפמיניסט מוצהר, השיקה תוכנית לאומית למדיניות סיוע בינלאומי פמיניסטית (Feminist International Assistance Policy - FIAP). השלב הראשוני של התוכנית התמקד בגישה פמיניסטית לפיתוח וסיוע, אבל הורחב בהמשך להיבטים נוספים של מדיניות חוץ כמו דיפלומטיה, הגנה ומסחר. קנדה

<sup>22</sup> תרגום חופשי מתוך מסמך "מדיניות חוץ פמיניסטית" באתר האינטרנט של ממשלת שבדיה.

<sup>23</sup> מתוך דוח של ה-OECD על "מדיניות החוץ הפמיניסטית של שבדיה", 30.6.2021.

<sup>24</sup> Aggestam, Karin, and Annika Bergman-Rosamond. (2016). "[Swedish feminist foreign policy in the making: Ethics, politics, and gender](#)," *Ethics & International Affairs*, 30.3. P. 325.

<sup>25</sup> Thompson, Lyric, Spogmay Ahmed, and Tanya Khokhar. (2021). "[Defining a feminist foreign policy](#)," *International Center for Research on Women. ICRW*. P. 3.

<sup>26</sup> [HeForShe](#) היא תנועת סולידריות לקידום שוויון מגדרי, שהוקמה ביוזמת האו"ם במטרה להוביל את הרעיון לא מתוך תנועות פמיניסטיות, אלא דווקא על ידי גברים. התנועה גייסה סלבריטאים מפורסמים כמו נשיא ארה"ב לשעבר ברק אובמה, השחקן מאט דיימון והזמר הארי סטיילס, כשגרירים שמקדמים את המאבק נגד סטריאוטיפים מגדריים ואפליית נשים.

<sup>27</sup> Aggestam, Karin, and Annika Bergman-Rosamond. (2016). "[Swedish feminist foreign policy in the making: Ethics, politics, and gender](#)," *Ethics & International Affairs*, 30.3. P. 328.

<sup>28</sup> Sjöbeck, Ella (2 Nov 2022) [Eight years of feminist foreign policy - now it is being scrapped](#). FUF Online.

גם הייתה בחזית המאמץ להפנות יותר משאבים לארגוני זכויות נשים, תנועות פמיניסטיות, וארגוני חברה אזרחית לקידום נשים.<sup>29</sup>

בגרמניה, במסגרת ההסכמים הקואליציוניים להקמתה של הממשלה החדשה בסוף 2021, הוסכם בין הירוקים לסוציאל דמוקרטים על אימוץ מדיניות חוץ פמיניסטית המבוססת על מודל שלושת ה-"R" השבדי.<sup>30</sup> הממשלה החדשה הציבה את השוויון המגדרי כאחד מיעדיה המרכזיים והצהירה כי היא מחויבת באופן מלא לפעול בהתאם למדיניות החוץ הפמיניסטית כדי לחזק את הזכויות, המשאבים והייצוג של נשים ונערות ברחבי העולם ולקדם גיוון רב יותר בחברה. הצהרה זו נתפסה כחיזוק משמעותי של גישת מדיניות החוץ הפמיניסטית בעולם, והתקבלה באהדה רבה בקרב ארגוני החברה האזרחית הפמיניסטיים בגרמניה.<sup>31</sup>

המדיניות עליה הצהירה הממשלה החדשה בגרמניה משלבת בין הגדלת הייצוג לבין שינוי תפיסתי. לצד מחויבות להגדלת המגוון בקרב עובדי מערך החוץ, והרחבת ההשתתפות של נשים במשלחות שלום, הצהירה הממשלה החדשה על אימוץ פרספקטיבה מגדרית בכל האינטראקציות של מדיניות החוץ.<sup>32</sup> את השינוי הזה הובילו שרים בכירים ובראשם שרת החוץ, מנהיגת הירוקים, אנלנה בארבוק (Annalena Baerbock). עם כניסתה למשרד החוץ הצהירה בארבוק כי שוויון הזדמנויות וגיוון הם נושאים מרכזיים עבור משרד החוץ בראשותה - בהליכי הבחירה, בפיתוח המקצועי ובתרבות העבודה היומיומית. בשיתוף עם נציב שוויון הזדמנויות ונציגים מארגוני חברה אזרחית גובשה מדיניות השילוב והמגוון של משרד החוץ הגרמני. שרת החוץ אף הציעה להוסיף לשלושת ה-R המפורסמים גם את האות D – Diversity, מגוון.

תוכנית "R+D3" מוצגת על ידי משרד החוץ הגרמני כתוכנית הפעולה המנחה שלו, כאשר הגישה היא שמדיניות חוץ פמיניסטית היא העסק של כולם, ואיננה רק מדיניות "על ידי נשים עבור נשים".<sup>33</sup> כשנשאלה במרץ 2022 האם מעתה ואילך רק לנשים תהיה מילה במשרד החוץ, אמרה השרה בארבוק: "לא, להיפך. מדיניות חוץ פמיניסטית היא לא הדרה, אלא הכללת אנשים. זו לא שאלה של לשמוע פחות קולות, אלא יותר קולות - כל הקולות של החברה. ומדיניות חוץ פמיניסטית אינה "עניין של נשים. כי כולנו מרוויחים!"<sup>34</sup> בתקופת כהונתה של גרמניה כנשיאה מתחלפת במועצת הביטחון של האו"ם (2019-2020) היא קידמה נושאים הקשורים לנשים, שלום וביטחון, והובילה את החלטה 2467 העוסקת בהגנה על קורבנות אלימות מינית באזורי סכסוך.<sup>35</sup>

תוכניות דומות לאימוץ דגמים שונים של מדיניות חוץ פמיניסטית, קיימות במדינות נוספות כמו לוקסמבורג, צרפת, מקסיקו, ספרד, ואפילו לוב. במקביל, עוד ועוד מפלגות פוליטיות ברחבי העולם מכניסות את הנושא למצע הבחירות שלהן, וממשלות מצהירות על כוונתן לאמץ את העקרונות הללו.<sup>36</sup> לאחרונה, גם בארה"ב

<sup>29</sup> Thompson, Lyric, Spogmay Ahmed, and Tanya Khokhar. (2021). "[Defining a feminist foreign policy](#)," *International Center for Research on Women. ICRW*. Online.

<sup>30</sup> Gill-Akerman, Liz, and Joanna Pradela. (2021) "[Germany had declared a Feminist Foreign Policy – So what happens next?](#)" *Australian institute for international affairs*. Online.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Scheyer, Victoria, and Marina Kumskova. (2019). "[Feminist Foreign Policy](#)," *Journal of International Affairs*. 72.2. P. 64.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> תרגום חופשי מתוך [אתר משרד החוץ הגרמני](#).

<sup>35</sup> [החלטה 2467 של מועצת הביטחון של האו"ם](#), שהתקבלה ב-2019 תחת נשיאותה של גרמניה, עוסקת בקרבנות אלימות מינית באזורי סכסוך. ההחלטה קוראת לקהילה הבינלאומית להטיל סנקציות על מדינות וארגונים המבצעים פשעים של טרור מיני, ולקדם את הטיפול בניצולים, כחלק מכל מ"מ לסיום הסכסוך.

<sup>36</sup> ראו למשל: Scheyer, Victoria, and Marina Kumskova. (2019). "[Feminist Foreign Policy](#)," *Journal of International Affairs*. 72.2: 57-76; Thompson, Lyric, Spogmay Ahmed, and Tanya Khokhar. (2021). "[Defining a feminist foreign policy](#)," *International Center for Research on Women. ICRW*

עולים קולות כאלה מתוך החברה האזרחית, ובית הנבחרים הצהיר ב-2021 על החשיבות באימוץ מדיניות חוץ פמיניסטית.<sup>37</sup>

במוסדות האו"ם ובמדינות המערב, שוויון מגדרי הוא מרכיב מרכזי בתפיסת הדמוקרטיה מזה עשורים. החזון של הגדלת ייצוג נשים בצמתי קבלת החלטות בשירות הציבורי ובמשלה הוא קונצנזוס שיש עליו הסכמה חוצת יבשות, ממשלות ומפלגות. גם כאשר יש חילוקי דעות פוליטיים באשר ליעדי מדיניות החוץ, ישנה הסכמה שבקרב מקבלי ההחלטות בכל השדרות הניהוליות במערך החוץ, צריך לא רק לשאוף לשוויון מגדרי, אלא גם ליזום את יישומו.

## ד. מדיניות חוץ מכלילה בישראל – מבט מגדרי

כדי לבחון את שילובן של נשים במוקדי קבלת ההחלטות במדיניות החוץ של ישראל יש לבחון כמה מהמרכיבים שמאפיינים את סוגיית השוויון המגדרי בישראל. בשנים האחרונות ראינו תהליך של התחזקות המודעות לשילוב נשים בהנהגת המדינה, תהליך שהגיע לשיאו בממשלת בנט-לפיד, עם מספר שיא של שרות ושל מנכ"ליות של משרדי הממשלה. אלא שהממשלה הנוכחית, שמובילה סדר יום שמרני ודתי, לא רק שלא מקדמת שוויון מגדרי, אלא פועלת לקידום צעדים הפוכים שמסיגים לאחור את ההישגים של השנים האחרונות ופוגעים במעמד הנשים וזכויותיהן. הכשל הזה בדרג הפוליטי בולט גם לנוכח תהליכים מרשימים בשנים האחרונות בדרג המקצועי בגופי מערך החוץ, ובעיקר במשרד החוץ, של מינוי נשים לתפקידים בכירים וקידום שוויון מגדרי.

### 1. שוויון מגדרי בישראל - תקנות וחקיקה

ישראל היתה בין המדינות הראשונות שהכריזה על אימוץ החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם, ועל הטמעת נורמות בינלאומיות בתוך החקיקה המקומית. בשנת 2005 העבירה הכנסת תיקון לחוק שוויון זכויות נשים משנת 1951 המחייב ייצוג הולם של נשים בוועדות ציבוריות ובצוותים לאומיים לקביעת מדיניות.<sup>38</sup> התיקון נוסח במטרה ליצור מודעות ציבורית לתפקידי נשים בתהליכי שלום כפי שהוגדרו בהחלטה 1325 וקבע חובת ייצוג הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה בתהליכי משא ומתן מדיני.<sup>39</sup> התיקון נשאר על הנייר בלבד, והאכזבה מאי-מימושו הובילה ארגוני נשים ללחץ ציבורי מתמשך על הממשלה, בעקבותיו החליטה הממשלה בדצמבר 2014 להקים צוות לגיבוש תוכנית פעולה ממשלתית ליישום החלטה 1325 של האו"ם.<sup>40</sup> בהחלטתה הצהירה הממשלה (שוב) על מחויבותה לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה, מניעת הדרת נשים במרחב הציבורי וקבעה כי מטרת ההחלטה היא: "לחתור לשוויון מגדרי בכל תחומי החיים ולהטמיע חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית לרבות בתהליכי תכנון, תקצוב וקביעת מדיניות". האמצעי לקידום שוויון מגדרי, ע"פ החלטה זו הוא הטמעת חשיבה מגדרית, שמשמעותה היא "קביעת מדיניות, תוך הכרה בצרכים הנבדלים של נשים וגברים ובהשפעות השונות שעשויות להיות למדיניות עליהם, ופיתוח מענים מותאמים לצרכים אלו".<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Thompson, Lyric, Gayatri Patel, Gawain Kripke, and Megan O'Donnell, (2020). "[Toward a Feminist Foreign Policy in the United States](#)" *Washington, DC: International Center for Research on Women*. (Retrieved June 16, 2021).

<sup>38</sup> סעיף 6ג' [בחוק שיווי זכויות האשה תשי"א – 1951](#), קבע את חובת הייצוג ההולם בוועדות ממשלתיות וציבוריות, ובצוותים לעיצוב מדיניות לאומית.

<sup>39</sup> ראו למשל: אהרוני, שרי. (2015) "[נשים שלום ובטחון](#)": החלטה 1325 של מועצת הבטחון בהקשר הישראלי, "נייר מדיניות במסגרת הסדרה שוות – קידום נשים בזירה הציבורית, מכון ון ליר; כהנא-דגן מירב (2020) "[נשים שלום ובטחון: החלטות והצהרות לחוד ומציאות לחוד](#)", מאמר דעה, מכון מיתוים.

<sup>40</sup> אהרוני, שרי. (2015) "[נשים שלום ובטחון](#)": החלטה 1325 של מועצת הבטחון בהקשר הישראלי, "נייר מדיניות במסגרת הסדרה שוות – קידום נשים בזירה הציבורית, מכון ון ליר.

<sup>41</sup> ראו [החלטה 2331](#) של הממשלה מיום 14 בדצמבר 2014 – קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית. מתוך אתר משרד ראש הממשלה.



החלטת ממשלה נוספת, אותה הובילה הרשות לקידום מעמד האשה, היא החלטת הממשלה מס' 454 מאוקטובר 2020, לפיה יש להעלות את אחוז הנשים בתפקידי סגל בכיר מוביל ביחידות הממשלה, כשהיעד הוא שוויון מגדרי - 50 אחוזים של נשים בתפקידים בכירים. בעקבות החלטה זו פרסמה נציבות שירות המדינה הנחיות חדשות וקבעה כי על משרדי הממשלה להשתמש בכלי של ייעוד משרות על מנת להעלות את אחוז הנשים בסגל הבכיר.<sup>42</sup>

אלא שהתיקונים, ההחלטות, וההצהרות לאורך השנים לא ממש באו לידי ביטוי בפועל, אפילו לא ברעיון הדגל של החלטה 1325 של האו"ם - שילוב נשים ואימוץ פרספקטיבה מגדרית בתהליכי משא ומתן לשלום. על אף שהספרות המדעית והנסיון ההיסטורי מראים ששילוב נשים בתהליכים אלו מעלה את הסיכוי להשגת הסכמים ויציבותם,<sup>43</sup> לאורך סבבי השיחות עם הפלסטינים רק 5 אחוזים מחברי צוות המשא ומתן הישראלי היו נשים, רובן בתפקידים זוטרים – למעט ציפי לבני, אז שרת החוץ, שהובילה את המשא ומתן עם הפלסטינים בשנים 2007-2008.<sup>44</sup> למעשה, התפיסה המיליטריסטית שמלווה את ישראל מאז הקמתה, הובילה לכך שלמערכת הביטחון יש תפקיד מרכזי גם בענייני שלום.

גם בהסכמי אברהם שכוננו על ידי ממשלת נתניהו ב-2020, נשים נעדרו מתהליכי המשא ומתן, והנשים היחידות שצולמו בטקס החתימה בבית הלבן היו "הנשים של" - מלניה טראמפ ושרה נתניהו. יתרה מכך, פרספקטיבה מגדרית לא רק שלא נלקחה בחשבון, אלא להיפך - בהסכמים הושם דגש על דת, מה שחיזק דווקא מגמות שמרניות.<sup>45</sup> עם זאת, בספטמבר 2021, שנה לאחר החתימה, הציגו מדינות אברהם יוזמה משותפת באו"ם, בה קראו נציגי המדינות (ישראל, איחוד האמירויות, בחרין ומרוקו) לחיזוק שילובן של נשים בתהליכי שלום ובמניעת סכסוכים אלימים ולהבטחה של שילוב נשים בדיפלומטיה ובתהליכי שלום על בסיס החלטה 1325.<sup>46</sup>

הפקת הלקחים מהכשלים הללו באה לידי ביטוי בחתימה על הסכם הגבול הימי עם לבנון באוקטובר 2022, בתקופת ממשלת בנט-לפיד: מחצית מחברי הצוות שהוביל את המגעים וניסח את ההסכמים היו נשים. זו דוגמה לא רק להשפעה שיש לארגוני החברה האזרחית על מקבלי ההחלטות, אלא גם ליכולת של הממסד הפוליטי והציבורי להוביל שינוי תפיסתי ומעשי בהגדלת הייצוג והנראות של נשים בתפקידי מפתח.

אלא שהמגמה האופטימית הזו נסדקת מול הממשלה הנוכחית, שמשקפת עד כמה מעמד הנשים בישראל מושפע ממגמות דתיות ושמרניות. את הממשלה מובילות לא רק מפלגות חרדיות שמדירות נשים באופן מוצהר, אלא גם כאלה שמתעלמות מהערך של שוויון, ומקדמות הפרדה מגדרית במרחב הציבורי ובהשכלה הגבוהה. אם בעבר היו קריאות להדרת נשים מפעילויות שונות בצה"ל מתוך התחשבות בחיילים הדתיים, בממשלה הזאת כבר יש קריאות לבטל את תפקיד יועצת הרמטכ"ל לענייני מגדר (היוה"ל"ם).<sup>47</sup> מגמות אלה, לצד העדר הפרדה בין דת למדינה והענקת המנדט לבתי הדין הרבנים בנושאי אישות, מכפיפים נשים לתפיסות שמרניות, פטריארכליות ודתיות, שמאיימות על זכויותיהן ועל מאמצים להשגת

<sup>42</sup> ראו [דוח השוויון המגדרי בשירות המדינה 2021](#) באתר נציבות שירות המדינה, עמ' 12.

<sup>43</sup> ליונס, שירי. (2022). "ארגוני שלום של נשים בתהליכי שלום פורמליים: התועלת בשותפות ומחירי ההדרה," נייר מדיניות במסגרת פרוייקט "השחקנים" של מכון מיתווים ומכון דייזיס ליחסים בינלאומיים.

<sup>44</sup> כהנא-דגן מירב (2020) "נשים, שלום וביטחון: החלטות והצהרות לחוד ומציאות לחוד," מאמר דעה, מכון מיתווים.

<sup>45</sup> ראו למשל: ליונס, שירי. (2022). "ארגוני שלום של נשים בתהליכי שלום פורמליים: התועלת בשותפות ומחירי ההדרה," נייר

מדיניות במסגרת פרוייקט "השחקנים" של מכון מיתווים ומכון דייזיס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית; Aharoni, Sarai B. (2020). "No Entry: How Israeli Women Were Barred from Peacemaking." *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics, and Culture* 25.3/4: 70-75.

<sup>46</sup> שם.

<sup>47</sup> "אבי מעוז: בבטל את יחידת היוה"ל"ם בצבא" מתוך אתר כיפה, 26.11.22.

שוויון מגדרי.<sup>48</sup> למתקפה הפוליטיות על מערכת המשפט ועל בג"צ – שהיווה עוגן של שמירה על זכויות נשים – עלולות להיות השלכות מרחיקות לכת על מעמד הנשים בישראל.

## 2. שילוב נשים בממשלה ובכנסת

במהלך כהונתה של הממשלה הקודמת נשברו כמה שיאים בניפוץ תקרת הזכוכית המגדרית בישראל – שיא במספר השרות, שיא במספר מנכ"ליות משרדי הממשלה, כולל – לראשונה בישראל – אשה בתפקיד מנכ"לית משרד ראש הממשלה (נעמה שולץ), ומינוי אישה (גלי בהרב-מיארה) לתפקיד היועצת המשפטית לממשלה.<sup>49</sup> יאיר לפיד הגיע למשרד רה"מ עם כוורת נשית, כאשר שמונה מבין 11 אנשי הלשכה היו נשים.<sup>50</sup> הממשלה הנוכחית, לעומת זאת, אולי לא מצהירה שהיא נגד נשים, אבל בפועל מתעלמת מחובת הייצוג ההולם המעוגנת בסעיף 6ג בחוק שוויון זכויות האשה<sup>51</sup> ומקדמת, למעשה, דווקא את הדרתן מצמרת ניהול המדינה. חלק מכך הוא תולדה של הרכבה הדתי והשמרני של הקואליציה – אף לא אשה אחת מונתה למנכ"לית משרד ממשלתי, ומתוך 19 וועדות הכנסת הקבועות, רק בראש שתיים עומדות נשים.<sup>52</sup>

ממשלת בנט לפיד, הכניסה בקווי היסוד שלה שורה קצרה ולאקונית: "הממשלה תפעל לשוויון חברתי מלא בין נשים וגברים". הצהרת כוונות חשובה מאד, הגם שהיא נדחקה אל סעיף 30 (מתוך 33).<sup>53</sup> בנוסף, בהסכם הקואליציוני בין מפלגת העבודה ליש עתיד הוסכם על הקמת ועדת שרים לשוויון מגדרי בראשות יו"ר מפלגת העבודה מרב מיכאלי. בהסכם נקבע כי הוועדה – שמחצית מחבריה היו נשים – תפעל לתיאום פעולות הממשלה וליישום הסכמות קווי היסוד בדבר יצירת שוויון מלא בין נשים ובין גברים. עוד נקבע כי הרשות לקידום מעמד האשה תציג אחת לשנה דוח שיציג תמונת מצב מעודכנת ויפקח על עמידה ביעדים.<sup>54</sup>

לעומת זאת, בהסכמים הקואליציוניים בממשלה הנוכחית, סוכם על שינויים בחקיקה הקיימת שאוסרת הדרת נשים במרחב הציבורי, כלומר – הממשלה תומכת בהפרדה כזאת. בנוסף, סוכם על אי הצטרפות של ישראל לאמנת איסטנבול – אמנה בינלאומית למניעה ומאבק באלימות נגד נשים ואלימות במשפחה, עליה חתומות יותר מ-40 מדינות.<sup>55</sup> מן הראוי לציין, כי גם בממשלה הקודמת, ממשלת בנט-לפיד, הליך ההצטרפות כבר אושר על ידי שרי המשפטים אילת שקד ולאחריה גדעון סער, אך לא הובא לאישור הממשלה בעקבות לחצים פוליטיים של חברי כנסת מהימין וארגונים שמרנים, שמתנגדים לכמה סעיפים באמנה העוסקים בהגירה, בנימוק שאלה יפגעו בצביונה היהודי של המדינה.<sup>56</sup> במסגרת ההסכמים הקואליציוניים הממשלה הנוכחית גם התחייבה לבטל את נבחרת הדירקטורים של החברות הממשלתיות, שכיום כוללת 50 אחוז נשים.<sup>57</sup>

בכנסת ה-25 מכהנות 30 חברות כנסת בלבד, מה שמציב את ישראל על 25 אחוז ייצוג לנשים – שיעור נמוך מאד יחסית לרוב מדינות המערב. יתרה מכך – רק 9 מהן הן ממפלגות הקואליציה. המדד הבינלאומי

<sup>48</sup> ראו למשל: הלפרין-קדרי, רות. (2002). "[הדת כגורם מעצב של מעמד האשה בישראל](#)". בתוך יזרעאלי, דפנה וטובה כהן (עורכות) *האשה ביהדות - אתגר הפמיניזם בישראל*. סדרת דיונים, אוניברסיטת בר-אילן.

<sup>49</sup> אביטן-כהן שירית, 30.6.21. "[תשע מנכ"ליות, תשע שרות: כך נראה השינוי המגדרי בממשלה החדשה](#)". גלובס.

<sup>50</sup> אייכנר, איתמר, וטובה צימוקי, 30.6.22. "[הכוורת הנשית של לפיד, והמפגש עם הרצוג לפני הכניסה לתפקיד](#)". YNET

<sup>51</sup> סעיף 6ג' [בחוק שיווי זכויות האשה תשי"א – 1951](#), קבע את חובת הייצוג ההולם בוועדות ממשלתיות וציבוריות, ובצוותים לעיצוב מדיניות לאומית.

<sup>52</sup> שלו, טל (2023) "[אפס בייצוג – נשים הן מחצית מהאוכלוסייה ונעדרות מצמרת ניהול הממשלה](#)". וואלה, 17.1.23.

<sup>53</sup> [קווי היסוד של הממשלה ה-36](#), מתוך אתר הכנסת.

<sup>54</sup> [ההסכם הקואליציוני](#) בין מפלגת העבודה ליש עתיד. מתוך אתר הכנסת.

<sup>55</sup> טהון-אשכנזי, ענת (2023) "[ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-37: סירוב להצטרף לאמנת איסטנבול](#)". המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>56</sup> ד"ר עידית שפרן גיטלמן, 18.5.22, "[מה באמת מפריע למתנגדי אמנת איסטנבול?](#)". המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>57</sup> שלו, טל (2023) "[אפס בייצוג – נשים הן מחצית מהאוכלוסייה ונעדרות מצמרת ניהול הממשלה](#)". וואלה, 17.1.23.

IPU דירג את ישראל, בינואר 2023 במקום ה-98 בייצוג נשים בפרלמנט מתוך 186 מדינות.<sup>58</sup> בכנסת הקודמת, ה-24 כיהנו 36 חברות כנסת. מעט יחסית למערב, הרבה יחסית לישראל (לשם השוואה, עשור קודם לכן, ב-2011 כיהנו 27 חברות כנסת, ובכל חמשת העשורים שלפני כן ייצוג הנשים בקרב 120 חברי הכנסת היה במספרים חד-ספרתיים בלבד).<sup>59</sup> אלא שהכנסת הנוכחית, כאמור עצרה את תהליך השיפור הזה. יש לקוות שבבחירות המוניציפליות באוקטובר 2023 התמונה תהיה שונה.

החסר בייצוג נשים בפוליטיקה הישראלית בא לידי ביטוי גם בדרגים המקצועיים בשירות המדינה. דו"ח השוויון המגדרי בשירות המדינה לשנת 2021 של נציבות שירות המדינה הצביע על מגמת שיפור כללית, אך הראה שבעוד שבדרגי הניהול הזוטרים במגזר הציבורי יש שוויון מגדרי ואפילו רוב נשי, בדרגים הבכירים עדיין יש רוב גברי מובהק.<sup>60</sup>

### 3. שילוב נשים במערך החוץ בישראל

לישראל, בשונה ממדיניות מערביות רבות אותן הזכרנו קודם, אין תוכנית לאומית לאימוץ מדיניות חוץ מכלילה או ליישום בפועל של החלטה 1325 של האו"ם.<sup>61</sup> עם זאת, בשירות הציבורי, כמו גם בגופי מערך החוץ, נעשו פעולות לקידום הייצוג המגדרי בדרגים המקצועיים. מערך החוץ הישראלי התפתח לאורך השנים כשילוב של משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים, פרלמנטריים וציבוריים, האחראים על עיצוב מדיניות החוץ, ייצוג המדינה בזירה הבינלאומית, וניהול קשריה עם מדינות אחרות ועם ארגונים בינלאומיים. שלושת גופי המטה המרכזיים שמובילים את מדיניות החוץ של ישראל הם משרד החוץ, משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי (המ"ל) שהוא חלק ממשרד ראש הממשלה. לצידם פועלים בזירה הבין-לאומית עוד משרדי ממשלה (המשרד לשת"פ איזורי, משרדי האנרגיה והכלכלה ועוד), גופים ממשלתיים, וגורמים אזרחיים וכלכליים רבים. בסקירה זו נתמקד בגופים הממשלתיים והפרלמנטריים המרכזיים שמובילים את עיצוב מדיניות החוץ של ישראל.

### משרד החוץ

במשרד החוץ ניכרת מגמה משמעותית של גידול בייצוג נשים במגוון תפקידים. נתונים שפירסם שר החוץ לשעבר לפיד בקיץ 2022 בחשבון הטוויטר שלו מצביעים על יותר נשים המכהנות בתפקידים בכירים (לעומת שנים קודמות): 26 נשים כיהנו כראשות נציגות (לעומת 21 ב-2021) - מתוך 105 ראשי נציגות; 70 מתוך 130 מנהלי מחלקות הן נשים (52 ב-2021); היו תשע סמנכ"ליות (מתוך 19) ו-21 ראשות חטיבה (מתוך 39). הכותרת בה התגאה לפיד באותו ציוף היא "שוויון מגדרי במשרד החוץ", אך הנתונים מראים שזה נכון רק לחלק מהתפקידים. עדיין בקרב ראשי נציגות ישראל בעולם רק 24 אחוזים היו נשים.<sup>62</sup>

צעד חשוב נוסף בחיזוק הייצוג המגדרי במשרד החוץ היה מינויה של השגרירה עליזה בן נון במאי 2022 לראש המערך המדיני-אסטרטגי במשרד החוץ. האשה הראשונה אי-פעם בתפקיד זה. התהליכים הללו הם חלק ממאמץ של משרד החוץ לחזק שילוב של נשים בשירות החוץ. במסגרת זו מונתה בסוף 2020 השגרירה אביבה רז-שכטר כשליחה מיוחדת ליישום החלטה 1325 של האו"ם. לצד המינוי הזה, פירסם

<sup>58</sup> IPU Parline הוא מדד השוואתי שמדרג מדי חודש את הייצוג של נשים בפרלמנטים ברחבי העולם. לפי מדד זה רק ב-6 מדינות יש רוב נשי, או שוויון מגדרי בבית המחוקקים.

[Monthly ranking of women in national parliaments | Parline: the IPU's Open Data Platform](#)

<sup>59</sup> שפירא, אסף, עופר קניג, חן פרידברג, ורעות איצקוביץ'-מלכה. (2013). "ייצוג נשים בפוליטיקה-ישראל במבט השוואתי", מחקר מדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>60</sup> ראו [דוח השוויון המגדרי בשירות המדינה 2021](#) באתר נציבות שירות המדינה, עמ' 4-5.

<sup>61</sup> Aharoni, Sarai B. (2020). "No Entry: How Israeli Women Were Barred from Peacemaking." *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics, and Culture* 25.3/4: 70-75.

<sup>62</sup> מתוך חשבון הטוויטר של שר החוץ יאיר לפיד, 17.6.22.

מנכ"ל המשרד דאז, אלון אושפיז, הצהרת עקרונות לשיוויון מגדרי לרגל ציון 20 שנים להחלטה 1325. מדובר בהצהרה ראשונה מסוגה במגזר הממשלתי, במסגרתה מתחייב המשרד לא רק למנוע אפליה מגדרית ולקדם ייצוג נשים, אלא גם לקדם תהליכים של איזון בית-עבודה ושילוב של הורות עם קריירה, לצד הטמעת חשיבה מגדרית בתהליכי גיבוש תוכניות העבודה של המשרד והעצמת נשים בזירה הבינלאומית.<sup>63</sup> בנוסף לכך, בקורסי הצוערים בשנים האחרונות יש רוב לנשים (יש שיטענו כי הסיבה לכך היא שחיקת השכר והירידה במעמדם של אנשי שירות החוץ).

## המל"ל

המטה לביטחון לאומי מוגדר כגוף מטה מרכזי בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל, אך כפי שניתן להבין משמו, מתמקד בעיקר בענייני ביטחון. ככזה, רבים מהתפקידים הבכירים בו היו מאוישים מסורתית על ידי יוצאי כוחות הביטחון, שהם בעיקר – גברים. היעדר הייצוג הנשי במל"ל ויותר מכך – החסר בפרספקטיבה מגדרית, עלו לכותרות בתקופת הקורונה ועוררו זעם ציבורי נרחב, כאשר בצוות המומחים שהקים המל"ל להתמודדות עם המגפה, כל 23 המומחים היו גברים ומבין שמונה עוזרי המחקר – רק שתיים היו נשים.<sup>64</sup> זה הביא את ראש המל"ל מאיר בן שבת, למנות באפריל 2021 ועדה ציבורית מייעצת לבחינת הסוגייה של הטמעת חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית. הדו"ח אמנם התמקד באסטרטגיות לאומיות במצבי חירום, אך מסקנותיו, שפורסמו ביוני 2022, מתאימות לכלל השירות הציבורי, ובכלל זה מערך החוץ. ההמלצה המרכזית של הדו"ח היא לעגן בחקיקה את הייצוג ההולם לנשים במוקדי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית, ולהגדיר בחוק ייצוג של לפחות 33 אחוזים של נשים בגופים אלו, כולל מחויבות על פי חוק שלפחות שליש מהשרים בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני ביטחוני) יהיו שרות. כמו כן המליץ הדו"ח להפוך את וועדת השרים לענייני שוויון מגדרי לוועדה קבועה.<sup>65</sup> בספטמבר 2022 החליטה הממשלה לאמץ את מסקנות הדו"ח, ומינתה צוות בראשות יו"ר הוועדה לקידום מעמד האשה, ומנכ"לית משרד ראש הממשלה, לבחון את הדרכים ליישום ההמלצות.<sup>66</sup> לאור הצעדים האנטי מגדריים של הממשלה החדשה, יש חשש שההמלצות הללו, כמו הרבה תהליכים אחרים, יישארו על הנייר בלבד.

ניצנים של עלייה במודעות לייצוג נשים אפשר לראות בשנה האחרונה גם במערכת הביטחון. כך, למשל, מונתה ביולי 2022 לראשונה אשה, ת"אל נעמה רוזן-גרימברג לתפקיד המזכירה הצבאית של נשיא המדינה.<sup>67</sup> בגיזרה אחרת, ראש אמ"ן האלוף אהרון חליווה הציב יעד של 30 אחוזי נשים בדרגות סא"ל בחיל המודיעין עד סוף שנת 2022. ההכרזה הזו הגיעה בעקבות מחקר מקיף שהוקדש כולו לנושא שילוב נשים ביחידות אמ"ן. במחקר, אותו הוביל תא"ל במילואים יוסי קופרווסר, נמצא כי למרות שכ-50 אחוזים מהמתגייסים לחיל הן חיילות – ככל שמתקדמים בסולם הדרגות יש פחות קצינות. שיא הפער נמצא בקרב הקצונה הבכירה – שם מדובר על נתונים "חסרי פרופורציה קיצונית ביחס לפוטנציאל" כהגדרת הדו"ח.<sup>68</sup>

באוגוסט 2022 אף פורסם כי לראשונה מכהנות שתי נשים בתפקידים בכירים במוסד - ראש מנהלת המודיעין בארגון, (תפקיד המקביל לראש אגף המודיעין בצה"ל), וראש מערכת איראן (זירת העיסוק המרכזית של הארגון כיום). בסך הכל מכהנות כיום ארבע נשים בדרג הפיקוד הבכיר של הארגון (מתוך 18). המינויים הללו הביאו את ראש המוסד, דדי ברנע, להתבטאות פומבית יוצאת דופן:

<sup>63</sup> [הצהרת עקרונות השוויון המגדרי במשרד החוץ](#), דצמבר 2020, מתוך אתר משרד החוץ.  
<sup>64</sup> ראו למשל: חרות-סבר, טלי. 11.4.2020, "צוות המומחים של המל"ל: בלי נשים וכלי ערבים". דה-מארקר; טהון-אשכנזי, ענת.

12.5.2020. "הכשל בייצוג נשים במל"ל הוא רק חלק מהבעיה". דה-מארקר.

<sup>65</sup> "הטמעת חשיבה מגדרית בעת גיבוש המלצות למדיניות לאומית על ידי המל"ל במצבי חירום שונים" דין וחשבון של הוועדה המייעצת, סיוון התשפ"ב, יוני 2022. מתוך אתר משרד ראש הממשלה. עמ', 36.

<sup>66</sup> [הודעת מזכיר הממשלה](#) מיום 4.9.22. מתוך אתר משרד ראש הממשלה.

<sup>67</sup> שלו, טל. 31.7.22. [לראשונה: קצינת צה"ל מונתה למזכירה הצבאית של נשיא המדינה](#), וואלה.

<sup>68</sup> שניידר, טל. 17.7.22. "היעד באמ"ן: 33% נשים בתפקידי סא"ל עד סוף השנה", זמן ישראל.

"מרגע הכניסה בשערי הארגון קיים שוויון מלא בין נשים לגברים. נשים רבות מאוד משרתות בכל התפקידים המבצעיים, כלוחמות וכמפעילות סוכנים ומשתלבות בליבת העשייה המבצעית והמודיעינית בכישרון, במקצועיות ובתושיה. הדלת להתקדמות עד לדרגי הפיקוד הבכירים ביותר פתוחה לנשים ולגברים כאחד, על פי התאמתם וכישוריהם".<sup>69</sup>

מגמות אלה של הגדלת הייצוג המספרי והנראות של נשים בדרגים הבכירים הן תוצאה של תהליכים הדרגתיים לאורך השנים, אולם חשוב לזכור כי הייצוג המספרי הוא רק מרכיב אחד במכלול של רעיונות רחבים יותר של שינויים תרבותיים וצעדים מעשיים שמרכיבים את מדיניות החוץ המכלילה. גישת שלושת ה-R- שהוצגה כאן, מדגישה גם את השמירה על זכויות נשים ואת הקצאת המשאבים כמרכיבים חיוניים של מדיניות חוץ פמיניסטית. להגדלת הייצוג יש תפקיד חשוב בקידום הצעדים הללו, כמו גם בהובלת תהליכי הטמעה של חשיבה מגדרית בעיצוב מדיניות חוץ, אבל צריך לראות אותם כצעד ראשון – וחלקי – בתוך תהליך רחב ומורכב הרבה יותר של שינויים תפיסתיים ותרבותיים.

## ה. הצעות והמלצות לקידום מדיניות חוץ מכלילה בישראל

כפי שעולה מהסקירה שהוצגה כאן, לצד תהליכים מבורכים שאומצו – בעיקר במשרד החוץ – יש עדיין שורה של חסמים מבניים ותרבותיים, שמציבים מכשולים בפני הטמעת מדיניות חוץ מכלילה בישראל. זה מתחיל בהיסטוריה של הקמתה כמדינה מוקפת אויבים, ממשיך בתרבות ארגונית מיליטריסטית בגופים האזרחיים שעוסקים בנושאי חוץ וביטחון, והעדפת מינוי קצינים לשעבר לתפקידים בכירים, ועובר דרך קישור מובנה בין ענייני חוץ לענייני ביטחון. מאפיינים אלה, לצד תפיסות תרבותיות שרואות בפמיניזם חולשה, ומגמות דתיות ושמרניות שמדירות נשים מהפוליטיקה, ולא מתייחסות לשוויון מגדרי כערך חשוב, כל אלה מובילים לייצוג חסר של נשים במוקדי קבלת ההחלטות, ולכשלים בהטמעת חשיבה מגדרית בעשייה המדינית. לפיכך חשוב כעת, יותר מתמיד, להעלות את הנושא לסדר היום הציבורי, ולהצביע על היתרונות באימוץ מדיניות חוץ מכלילה. המחאה החברתית הנוכחית מול מהלכי הממשלה היא הזדמנות למקם את הדין בנושא השוויון המגדרי, כערך דמוקרטי מהותי, בלב השיח הציבורי, ולקדם תהליכים של שינויים תפיסתיים ותרבותיים. להלן מספר כיווני שינוי אפשריים ותהליכים שיכולים לקדם אימוץ מרכיבים של מדיניות חוץ מכלילה בגופים שמעצבים את מדיניות החוץ של ישראל. חלק מההמלצות אולי לא ישימות במציאות הפוליטית הנוכחית, אבל חשוב להכיר אותן ולשאוף לקידומן גם בטווח הארוך, ולבחון אילו תהליכים יכול הדרג המקצועי לקדם, גם כשהדרג הפוליטי מתעלם מהשוויון המגדרי במקרה הטוב, ובמקרה הגרוע – מקדם מדיניות שפוגעת במעמד הנשים.

### 1. העלאת מודעות וחינוך

הצעד הראשון לכל תהליך של שינוי הוא מודעות לכך שיש בעייה, והבנה שצריך לפעול כדי להביא לשינוי. נדרשת העלאת המודעות בכל הדרגים – החל בדרג הפוליטי, עבור בהנהלות הבכירות, ועד לציבור הרחב, לפערי הייצוג המגדרי, ולחשיבות של אימוץ נורמות של מדיניות חוץ מכלילה. העלאת מודעות היא תהליך ארוך ומתמשך, שצריך להתבצע בשני מישורים מקבילים. הראשון הוא העלאת המודעות של הדרג הניהולי הבכיר והזוטר לעקרונות מדיניות החוץ הפמיניסטית ולכשלים בייצוג המגדרי הקיימים בארגון שאותו הם מנהלים. המישור השני הוא הנגשת הנושא וחשיבותו לציבור הרחב, ובמובן זה, אפשר לראות במחאה הציבורית נגד המהפכה החוקתית של הממשלה הזדמנות חשובה להעלאת המודעות. המאבק על צביונה

<sup>69</sup> רביד, ברק. 18.8.22. "לראשונה בתולדות המוסד: שתי נשים מכהנות בתפקידי מפתח בכירים", וואלה.

הדמוקרטי והליברלי של ישראל הוציא את הדין בשוויון מגדרי מהקהילות המצומצמות של ארגוני הנשים אל המרחב הציבורי. אם עד כה הרוב הגדול של הציבור לא היה מודע לבעייתיות בכשל הייצוגי של נשים במוקדי קבלת ההחלטות והיה אדיש לחשיבותו, המחאה ממצבת את השוויון המגדרי כערך דמוקרטי מרכזי. מדיניות חוץ מכלילה שואפת לשלב את כל הקולות והמיעוטים בעיצוב המדיניות. ולכן, המאבק על הייצוג והחשיבה המגדרית לא צריך להיות רק נחלתן של קומץ נשים שהנושא בדמן ובליבן – אלא חלק מחינוך לאזרחות ודמוקרטיה. המאבק המגדרי כרוך גם במאבק על ייצוג הקול הערבי, החרדי, וקולותיהן של קבוצות מודרות נוספות. היעדר ייצוג ושוויון הוא לא בעייה רק של נשים, ולא של מחנה פוליטי כזה או אחר – אלא של החברה כולה.

## 2. מחוייבות ודוגמא אישית

לצד עשייה חינוכית מתמדת, יש חשיבות מכרעת, כפי שהוכח במקרה השבדי, למחויבות האישית של הנהגת המדינה - ראש הממשלה והשרים לקידום הנושא. זה צריך לבוא לידי ביטוי לא רק בהצהרות והבטחות שהם מפזרים, אלא בעיקר בעשייה: מינוי נשים לתפקידים בכירים בממשלה, בגופים ביטחוניים, ובמערך החוץ, האידיאל יהיה אימוץ תוכנית לאומית שמבוססת על הטמעת פרספקטיבה מגדרית כחלק מתוכנית לאומית ומאמץ משותף של גופים ממשלתיים וארגוני חברה אזרחית. אלא שבממשלה הנוכחית, מחוייבות אישית של ראש הממשלה והשרים הבכירים לקידום השוויון המגדרי איננה חלק מסדר היום הפוליטי. לפיכך, יש צורך למצוא מסלולים עוקפים, ולקדם את הנושא בדרגים המקצועיים ובתמיכת החברה האזרחית באמצעות שינויים מוסדיים, תרבותיים ותפיסתיים. במקביל, העניין הציבורי בחשיבות הייצוג המגדרי לנוכח מיעוט נשים בתפקידי מפתח בממשלה הנוכחית, הוא הזדמנות לחזק את המודעות של כל ראשי המפלגות לנושא, כדי שבבחירות הבאות זה כבר יהיה חלק ממצע הבחירות שלהן.

## 3. שינוי בתרבות הארגונית

העלאת המודעות לשוויון מגדרי במוקדי קבלת ההחלטות צריכה להיות מלווה בשינוי מהותי ואימוץ עקרונות של תרבות ארגונית רגישת מגדר בגופים המובילים את מערך החוץ. מהלכים כאלה צריכים להתחיל מלמעלה – ממחויבות של בכירי המערכת לשוויון מגדרי, לצד הובלת צעדים שנועדו לקדם את היעד הזה. כדי להוביל תרבות ארגונית רגישת מגדר ולהטמיע חשיבה מגדרית בתהליכי קבלת ההחלטות, המנהלים והמנהלות בכל הדרגים צריכים לעבור תהליכי הכשרה ייעודיים שיתנו להם כלים להבין מה המשמעות של תרבות ארגונית רגישת מגדר, ואיך ניתן לקדם אותה. הכשרות אלה יכולות להיות באחריות הרשות לקידום מעמד האשה, או ארגוני חברה אזרחית שמובילים את הנושא (דוגמת פורום דבורה). יש מקום להתנות מינוי מועמדים לתפקיד ניהולי בכיר בהשלמת הכשרה כזו. שינויים ארגוניים צריכים לכלול גם שינוי בהליכי גיוס וקידום עובדים תוך התחשבות בצרכים השונים של גברים ושל נשים, פיתוח רשתות תמיכה פנים-ארגוניות להעצמה נשית, והדגשת נושאים כמו איזון משפחה-עבודה, שיקלו על נשים את ההתמודדות על תפקידים בכירים. רשתות תמיכה כאלה יכולות לכלול גם תוכניות חניכה מובנות, שמחברות בין ותיקות השירות הציבורי לבין נשים צעירות בתחילת דרכן. ליווי כזה יכול לסייע לנשים להשתלב במערכת, ולעודד אותן להתמודד על תפקידים בכירים. דוגמאות מוצלחות למחוייבות אישית "מלמעלה" הן ההחלטה של מנכ"ל משרד החוץ אלון אושפיז לנסח עקרונות לשוויון מגדרי ולמנות שגרירה מיוחדת ליישום החלטה 1325 במשרד החוץ, וכן ההחלטה של ראש המל"ל מאיר בן-שבת להקים וועדת בדיקה כדי לקבל כלים להתמודד עם הכשלים. משרד החוץ גם התחיל בשנים האחרונות לאמץ עקרונות של תרבות ארגונית רגישת מגדר, ויש לקוות כי היא תמשך, וכי גם ארגונים כמו המל"ל יאמצו אותה.

#### 4. שינוי תפיסתי

בישראל, כפי שסקרנו בפרק ד', יש באופן היסטורי תפיסה מסורתית של ביטחון כנושא צבאי, לצד האחדה בין חוץ לביטחון. המציאות הזו הדירה נשים לא רק מהגופים שעוסקים בביטחון, אלא גם מאלה שעוסקים במדיניות חוץ. לפיכך נדרש שינוי תפיסתי בכמה מישורים ומרכיבים הכוללים בין היתר את ההגדרות לביטחון לאומי, את ההפרדה הנחוצה בין סוגיות חוץ לביטחון, ואת ההכרה שדיונים על ביטחון, צבא ומלחמות הם לא רק על הזזת כוחות בגבול, אלא מנעד הרבה יותר רחב של החלטות שגם נשים צריכות לקחת חלק בקבלתן.

שינוי תפיסתי ראשון הוא הסתכלות שונה על המושג "ביטחון לאומי". במאה ה-21, ביטחון לאומי הוא לא רק איומים צבאיים לאורך הגבולות, מלחמות או טרור, אלא גם מגוון גדול של איומים אזרחיים. די אם נזכיר את מגיפת הקורונה, רעידות האדמה או את משבר האקלים. אלה איומים שעלולים לסכן את אזרחי המדינה ולפגוע בשלומם, והם אינם צבאיים. משמע, לא רק גנרלים צריכים להיות מופקדים על השמירה על החוסן הלאומי, אלא גם מומחיות ומומחים מתחומים אזרחיים. במקביל, גם התפיסה שקבלת החלטות בענייני ביטחון מסורתיים – היינו, נושאים צבאיים – היא טריטוריה גברית אקסלוסיבית איננה רלוונטית בעידן בו גם לנשים יש ידע ומומחיות בנושאים צבאיים. יתרה מכך – לכל החלטה צבאית יש השפעה לא רק על הלוחמים בחזית, אלא גם על האזרחים בעורף, שמחציתם הם נשים.

בהמשך לשינוי התפיסתי של הגדרת תפיסת הביטחון, נדרש שינוי גם בתפיסה של מהם הנושאים של מדיניות החוץ ומה המשמעות של קידום האינטרסים הלאומיים. הקישור בין "חוץ" ל"ביטחון" לא צריך להיות אוטומטי. יש לבחון היכן החיבור הזה נחוץ ומשרת את המטרה, והיכן לא. הרעיון להפריד בין קבינט לענייני ביטחון לקבינט לענייני חוץ, או בין ועדת החוץ של הכנסת לוועדת הביטחון של הכנסת עלה בעבר כמה פעמים. אבל השינוי צריך להיות תפיסתי יותר מאשר טכני. יש לוודא שגם בגופים האלה, החשיבה על מדיניות החוץ תהיה מפרספקטיבה פוליטית, ולא בהכרח מפרספקטיבה צבאית-ביטחונית. כל עוד הגופים המובילים את מדיניות החוץ של ישראל הם גם אלה שמובילים את אסטרטגיית הביטחון שלה, וכל עוד תפיסת החוסן הלאומי מתמקדת באיומים צבאיים, הפרופיל של מקבלי ההחלטות גם במדיניות החוץ הוא פרופיל צבאי – בכירי צבא לשעבר שהשתלבו במגזר הציבורי, מסלול שבאופן מסורתי – ולא מוצדק – הדיר נשים מתפקידים אלה. שינוי בתפיסה של מדיניות החוץ מכזו שמוכתבת על ידי אינטרסים ביטחוניים, לכזו שמתמקדת באתגרים אזרחיים גלובליים, ירחיב את קשת נושאי המומחיות של מדיניות החוץ לתחומים כמו כלכלה, אקלים, בריאות, חינוך, חקלאות, זכויות אדם, ועוד, ויאפשר לא רק את הגדלת מספר הנשים בין מעצבי המדיניות, אלא גם הטמעה של חשיבה מגדרית.

#### 5. שינוי תרבותי וחברתי

זווית נוספת של שינוי תפיסתי היא שינוי תרבותי. התרבות המיליטריסטית המלווה את ישראל מיום היווסדה מקשה על קידום סדר יום פמיניסטי. לא רק שאין אהדה למונח פמיניזם, חשיבה פמיניסטית נתפסת כחולשה, ומאבקים פמיניסטיים בדרך כלל התקבלו בציבור באדישות, ואפילו בזלזול (המחאה הציבורית כיום היא הזדמנות טובה לשינוי התפיסה הזו). נשים בדרך כלל היו מזוהות בציבור הרחב כעוסקות בשלום, בכך "רך", ולא במדיניות חוץ. בטח לא בענייני ביטחון. חלק מהשינוי התפיסתי הוא ההכרה בכך שחשיבה מגדרית היא לא חשיבה על נשים, אלא שינוי חברתי ותרבותי שמשמעותו שינוי סדרי עדיפויות ודרכי החשיבה. זו לא מדיניות שמובילות נשים עבור נשים, ולא כזו שמוותרת מראש על אינטרסים ביטחוניים. הגדלת הייצוג של נשים בתפקידים בכירים בממשלה, בכנסת, ובגופים ציבוריים יכולה להוות פלטפורמה לשינויים תרבותיים עמוקים יותר בתפיסת מקומן של נשים, ושבירה של הפרדיגמה המיליטריסטית. כדי לקדם שינוי תרבותי כזה צריך להתחיל משינוי הצהרתי וסימבולי של ייצוג בולט של נשים דווקא בגופים העוסקים בביטחון, דוגמת הקבינט המדיני בטחוני, וועדת החוץ והביטחון, המל"ל וכל הוועדות הנלוות לגופים אלה. מינוי נשים לתפקידים בכירים בגופי קבלת החלטות בנושאים שנתפסים "גבריים" (צבא

וביטחון), לא יחליש את המדיניות אלא להיפך, יחזק אותה עם תפיסות עולם מגוונות, ונקודות מבט חדשות. שילוב ערכים חברתיים כמו חמלה, דאגה לחלשים והגנה על זכויות אדם, בדיונים ביטחוניים הם לא ביטוי לחולשה אלא לחוזק, והם הצהרה נורמטיבית שיכולה לקדם שינויים תפיסתיים ותרבותיים רחבים יותר.

## 6. חקיקה

אחת הדרכים להבטיח את הגדלת הייצוג היא חקיקה. דו"ח המל"ל, אותו אימצה ממשלת לפיד, המליץ להסדיר בחקיקה את הייצוג ההולם של נשים במוקדי קבלת החלטות ברמה הלאומית, ל-33 אחוזים לפחות. השאיפה היא שהיעד של 33 אחוזים יתרחב בהדרגה ל-50 אחוזים, כפי שקבעה החלטה 454 של הממשלה מאוקטובר 2020 (לפיה, על משרדי הממשלה להשתמש בכלי של ייעוד משרות על מנת להעלות את אחוז הנשים בסגל הבכיר). יש לקוות כי הנשים שמכהנות כיום כשרות בממשלה ימשיכו לקדם חקיקה כזו, ידרשו את יישומן של החלטות שכבר התקבלו, ויקבעו לוחות זמנים להשגת היעד הזה.

## 7. הקצאת משאבים לקידום מדיניות חוץ מכלילה

עוד נושא שהממשלה הנוכחית כנראה תגביל את יישומו הוא הנושא של הקצאת משאבים. עקרונות מדיניות החוץ הפמיניסטית מתמקדים בשלושה מרכיבים הכרחיים מרכזיים (שלושת ה R) – ייצוג, זכויות, וגם – משאבים. ללא הקצאת משאבים ייעודיים אין אפשרות לקדם שינוי תפיסתי, תרבותי או ארגוני. נדרשת תוכנית לאומית שלא רק תעגן בחקיקה את הגדלת הייצוג, אלא גם תקצה משאבים לתוכניות חינוך והכשרת מנהלים, לצד תוכניות להעצמת נשים והכשרתן לתפקידים בכירים במגזר הציבורי. תכנון תקציב המדינה צריך לכלול חשיבה על שוויון מגדרי כבר בשלבי תכנון התקציב ועד אישורו. במקביל, יש צורך להקצות משאבים לתמיכה תקציבית ראויה בארגוני חברה אזרחית שמקדמים נושאים מגדריים ופועלים לקידום נשים במגזר הציבורי. בהעדר השקעה ממשלתית, ארגוני החברה האזרחית שפועלים לקידום נשים יצטרכו להמשיך להתבסס על תרומות מגורמים פרטיים.

## 8. חיזוק החברה האזרחית

בהמשך לסעיף הקודם, יש חשיבות בחיזוק גופי חברה אזרחית שמקדמים שוויון מגדרי, נלחמים על זכויות נשים ופועלים להגדלת הייצוג והנראות של נשים במוקדי קבלת החלטות. לארגונים כאלה יש תפקיד חשוב בקידום נושאים ומהלכים שהממשלה, מסיבות פוליטיות, לא מצליחה או לא רוצה לקדם. יש להם תפקיד חשוב בשמירה של הנושא על סדר היום הציבורי, בפיקוח ומעקב אחרי יישום החלטות, ובעידוד נשים להתמודד על תפקידים בכירים. הדוגמה הטובה ביותר היא תגובתם של ארגוני נשים להרכבה של הוועדה המייעצת שמינה המל"ל למאבק בקורונה: העובדה שבין 23 המומחים שישבו בוועדה לא הייתה אף אשה, שיקפה את נקודת העורון של ראשי המל"ל – כולם גברים – שלא היו מודעים לכשל הארגוני בייצוג נשים, והובילה למחאה ציבורית אותה הובילו ארגוני נשים. בעקבות מחאה זו הקים ראש המל"ל את הוועדה שמסקנותיה אומצו על ידי ממשלת לפיד. במקביל, יש חשיבות גדולה לפעילותם של ארגוני נשים לקידום שלום. הגם שארגונים אלה עלולים להנציח את התפיסה המזהה נשים רק עם שלום וכך רך, המחוייבות שלהם לשינוי סדר היום הציבורי היא חלק מרכזי באימוץ פרספקטיבה מגדרית בתהליכי קבלת החלטות במדיניות חוץ. הדוגמה הכי מוצלחת לכך, היא ארגון "ארבע אמהות", שהשתמש בכוח רך בשדה הביטחוני והצליח להוביל למדיניות שאומצה על ידי כל שרשרת הפיקוד הצבאית, ולהוציא את צה"ל מלבנון.

בהקשר זה, המחאה החברתית נגד המהפכה המשטרית עשתה צעד גדול מאד בהעלאת המודעות הציבורית לנושא. קואליציית ארגוני הנשים מדגישה ששוויון מגדרי ושילוב נשים בתפקידי מפתח הם מרכיב מרכזי בדמותה הליברלית-דמוקרטית של ישראל. המאמץ של החברה האזרחית בתקופה הקרובה יהיה לנתק את המאבק לשוויון מגדרי מהשסעים הפוליטיים. זה לא מאבק ששייך למחנה פוליטי כזה או אחר,



אלא מאבק תרבותי של נשים וגברים ששואפים לחיות בחברה צודקת ושוויונית יותר. את המאבק של החברה האזרחית לא רק נשים צריכות להוביל, אלא גם גברים. כשם שיש להקפיד על שילוב נשים בכל פאנל, כנס או דיון בכל נושא שהוא – כך יש מקום לקדם שילוב של גברים בכל הפאנלים, הכנסים, הדיונים, המאבקים והמחאות על שוויון מגדרי.

## 9. תפקיד הקהילה הבינלאומית

ממשלות ישראל הצהירו לאורך השנים על אימוץ החלטה 1325 של האו"ם, אולם לא עשו צעדים אופרטיביים להטמעת עקרונותיה. כפי שסקרנו בפרק המבוא, מספר גדל והולך של מדינות מערביות, ובראשן שבדיה, קנדה וגרמניה, אימצו תוכנית לאומית למדיניות חוץ פמיניסטית/מכלילה. הגם שהמציאות הגיאופוליטית בישראל שונה מזו של מדינות אלה, ישראל יכולה ללמוד מנסיון, ולאמץ את הפרקטיקות שאותן מדינות הובילו בתהליכי ההטמעה של מדיניות חוץ מכלילה. האסטרטגיה של שבדיה להטמעת השינוי כללה מערך מקיף של מנגנוני הדרכה ותמיכה, הכוללים תקצוב מגדרי ואסטרטגיות גיוס שיבטיחו מגוון בכח האדם בכל הדרגות, ומחויבות של מערך החוץ כולו לשוויון מגדרי. גם בגרמניה נקודת המוצא לשינוי הייתה המחויבות של שרת החוץ הנכנסת לקידום הנושא, שהיה חלק מההסכמים הקואליציוניים. המחויבות של המפלגות להוביל שינוי מהותי במדיניות החוץ הגרמנית לווה בתהליכי התייעצות בשיתוף גופי חברה אזרחית. ההשפעה של הקהילה הבינלאומית היא גם בהעלאת הנושא למודעות. אחת הדוגמאות הבולטות לכך היה בביקורה של אנגלה מרקל בישראל באוקטובר 2018. במהלך ביקורה העירה מרקל לראש הממשלה נתניהו על כך שבפגישותיה עם הממשלה והצמרת העסקית לא השתתפו נשים. הערה זו של מרקל, והצילום שלה מוקפת בגברים בחליפות במפגש החדשנות, הובילו אז למחאות של ארגונים נשים. פוליטיקאיות ויזמיות הייטק ארגנו צילום אלטרנטיבי לצד דמות קרטון של מרקל בכיכר רבין. שלוש שנים אחר כך, באוקטובר 2021, הגיעה מרקל לביקור פרידה לקראת סיום תפקידה כקאנצלרית, והתמונה כבר הייתה שונה: בכל הפגישות השתתפו, לצד ראש הממשלה בנט גם שרות בכירות ונציגות מהמגזר העסקי והטכנולוגי. במציאות הפוליטית הנוכחית בישראל, לקהילה הבינלאומית יכול להיות גם תפקיד בהצבת תמרורי אזהרה לממשלה נוכח תהליכי הפגיעה בעקרונות הדמוקרטיים ובכלל זה בזכויות נשים. שוויון מגדרי הוא קונצנזוס במדינות המערב. לא רק ממשלות שמאל ליברליות, גם ממשלות שמרניות מקפידות על ייצוג נאות של נשים בממשלה ובגופים הממשלתיים.

## 10. חיזוק שלטון החוק ומעמד הנשים בישראל

לצד מהלכים לקידום שינוי תפיסתי, תרבותי ואופרטיבי של עקרונות מדיניות החוץ המכלילה, העת הזאת מחייבת מאבק עקרוני ומתמשך על מעמד הנשים בישראל. באווירה הפוליטית הנוכחית, התהליכים שהוצגו כאן, שהראו מגמה של שיפור בהגדלת הייצוג של נשים בכנסת, בממשלה ובמגזר הציבורי בשנים האחרונות, נבלמים בדרג הפוליטי. המחאה של ראשית 2023 היא מאבק על חיזוק שלטון החוק ושמירה על עקרונות ליברליים שמקדמים בין היתר שוויון מגדרי ומגינים על זכויות נשים אל מול תפיסות עולם דתיות ושמרניות, שמצמצמות את השוויון. האתגר להגן על מערכת המשפט, שהיוותה תמיד עוגן בשמירה על שוויון זכויות, הוא ללא ספק מאבק שיש לו חשיבות מכרעת גם בהיבט המגדרי.

## י. סיכום

מדיניות חוץ מכלילה, שיש בה ייצוג למגוון דעות והשקפות עולם, לא רק משלבת שיקולים מגוונים בתהליכי קבלת החלטות ומייצגת נכון יותר את מה שטוב למדינה, אלא גם מקדמת שילוב של נורמות וערכים בעיצוב מדיניות החוץ, לצד שמירה וקידום אינטרסים לאומיים. הגדלת ייצוג נשים בגופי קבלת החלטות ואימוץ פרספקטיבה מגדרית הם לא נושא רק של נשים, אלא של כל האזרחים, משום שיש בהם פוטנציאל להפוך

את יחסי החוץ של ישראל לטובים יותר. קידום שוויון מגדרי ושמירה על זכויות נשים הן מטרות חוצות מגזרים ומחנות פוליטיים. גם אם בטווח המידי הממשלה החדשה לא תוכל – וכנראה גם לא תרצה - לקדם מדיניות חוץ מכלילה, אם תהיה התגייסות משותפת של חילונים ודתיים, חרדים וערבים, נשים וגברים, מצביעי ימין ומצביעי שמאל, פוליטיקאים ואנשי החברה האזרחית שהשוויון המגדרי חשוב להם, יש סיכוי שבטווח הארוך יבשילו התנאים להמשיך בתהליכי האימוץ של העקרונות והפרקטיקות של מדיניות חוץ מכלילה בישראל. המחאה נגד פעולות הממשלה היא הזדמנות לתחילתו של שינוי תודעתי שמציב את השוויון המגדרי כערך חשוב בדמוקרטיה. עם זאת, חשוב שהתהליכים הללו יעסקו לא רק בשאלה המספרית – כמה נשים יושבות סביב שולחן הדיונים, אלא גם בשאלה המהותית יותר – מהם הנושאים שבהם דנים סביב אותו שולחן, ואיזה ערכים מובילים את קבלת ההחלטות.