

**אורי ביאלר, לא לבדד: מדיניות החוץ של ישראל, קריית שדה בוקר: מכון
בן גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן גוריון בנגב 2022
ד"ר אייל רובינסון**

המחלקה למזרח תיכון ולמדע המדינה, אוניברסיטת אריאל

ספרו רחב היריעה של פרופ' אורי ביאלר מנתח באזמל חד את הניואנסים הדקים ביותר של יעדי מדיניות החוץ הישראלית ויישומם בעשורים המעצבים של המדינה, ולוקח את הקורא למסע היסטורי בסיפורה של הדיפלומטיה הישראלית – מסעו של עם, אומה, מדינה, במים הסוערים של המערכת הבין-לאומית במאה ה-20. הספר בנוי מארבעה שערי-על, שכל אחד מהם מהווה נדבך יסוד באותו סיפור מעצב, המגולם תחת הכותרת המתכללת "מדיניות החוץ של ישראל".

ראשית, הספר צולל אל נבכי העבר. כדרך של תנועות לאומיות החותרות למימוש הזכות להגדרה עצמית, מדיניות החוץ הישראלית שואבת את יסודותיה הרעיוניים והביצועיים מחזון אידאולוגי נרחב ושאפתני, שראשיתו שנות דור לפני קום המדינה בפועל, במאי 1948. תחת כותרת-העל "התל ההיסטורי", ביאלר מיטיב לפרוס את אותה "קפסולה רעיונית" ומקיים דיאלוג עם מושג הריבונות בהקשר היהודי והישראלי, החל בגלגוליו המודרניים בראשית התנועה הציונית, עבור לתקופת היישוב בין מלחמות העולם, וכלה בביטויים המודרניים שגולמו בבניין הבית השלישי – תקומת מדינת ישראל העצמאית. כך, הכותב מקדיש יריעה רחבה לדיון בתופעת השתדלנות היהודית ביבשת הישנה, הנגזרת ממצאות של נחיתות ומתבססת על קשרים בין הריבון ובין השתדלן, ולביטויים המודרניים יותר של "דיפלומטיה כלל-יהודית", הנושאים אדוות עד ימינו אנו.

כפי שביאלר מיטיב לתאר, דברי הימים של מדיניות החוץ של ישראל שזורים כחוט השני גם בעמודי התווך הנוספים של המדינה בראשית דרכה – המאבק המתמשך על הביטחון הלאומי, הצורך הנואש לגייס מימון נרחב לבניית תשתיות ולקליטת עלייה המונית, והחתימה הבלתי פוסקת להכרה בין-לאומית. במובן זה, הרושם המתקבל הוא שכלל לא ניתן בפועל להפריד בין מדיניות "חוץ", למדיניות "ביטחון" ולמדיניות "כלכלית", נוכח היותן נדבכים משלימים של בניין המדינה בראשית דרכה, ובמובנים רבים גם כיום. כנגזרת מכך, מתחוויר גם ההקשר הרחב למאבקו המתמשך של שירות החוץ הישראלי להכרה בפעילות הדיפלומטית כרכיב בלתי נפרד בקהיליית המודיעין והביטחון – צעד שמקרין בראש ובראשונה על תחושת השליחות של משרתיו. את הדיאלקטיקה העדינה בין גוני המדיניות הללו מנתח ביאלר בשער השני ("מטרות במבחן המעשה"), המדלג ביד בוטחת בין המאבק להכרה בין-לאומית, חתימה מתמדת לגיבוש שותפויות ובריתות – גם בזירות שאינן "טבעיות" – ובין המאמץ הרב-ממדי לביצור חוסנה של המדינה היהודית עלידי

קליטת עלייה ממגוון גלויות. כך, המיקוד הניכר של הספר בזירת העלייה והקליטה (פרק 7, "שלח את עמי") מרמז על ההצלחה הכבירה ביישום נדבך המדיניות הבסיסי הזה בדנ"א של הדיפלומטיה הישראלית – מדינת ישראל תעשה כל שלאל ידה, הן בזירה המדינית והן בתוך החשאי, כדי להביא את בניה ובנותיה לחוף מבטחים.

בבואו לבחון את הממד האסטרטגי ביחסי החוץ של ישראל (חלק שלישי, "יחסים אסטרטגיים"), ביאלר ממקד את האלומה במערכת היחסים בין ישראל לצרפת בעשורים הראשונים של המדינה, ובמשענת האסטרטגית המעצמתית המרכזית של ישראל דהיום – ארצות-הברית (שאת היחסים עימה הוא מגדיר כ"לבה של מדיניות החוץ והביטחון הישראלית"). בהקשר הצרפתי, הספר ממחיש כי מרחבי האינטרס המשותפים, התשומות והתמורות בקשר שבין ישראל לצרפת נגזרו בעיקר מהפריזמה התועלתנית, כשמעל הכול מרחפת המטרה הגרנדיוזית שהציב בן-גוריון ב-1949 – לחתור לפיתוח נשק גרעיני. הסיוע המהותי – והדרמטי מבחינה היסטורית – שהגישה צרפת לישראל בבניית יסודות הפרויקט הגרעיני שלה, שהתמקד ברכישת הידע המדעי הנדרש ובהוצאה לפועל של ההיבטים הקריטיים של התוכנית, הוא זה שאפשר בפועל את השגת היעד השאפתני הזה בחלוף כשני עשורים. לצד זאת, ההישענות על תעשיית הנשק הצרפתית בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה הייתה אינסטרומנטלית ליכולתה של ישראל לעמוד במבחנים הצבאיים הרבים שהונחו לפתחה, ובתמורה שילמה ישראל בעיקר במטבע של מוטת השפעה צרפתית כלכלית ותרבותית באזור (דוגמה בולטת לכך היא החלטת הממשלה לאפשר לימודי צרפתית כשפה זרה במערכת החינוך בישראל), לצד שדרוג מעמדה של תעשיית הנשק הצרפתית בשוק העולמי.

בפרספקטיבה היסטורית מדויקת ובאבחנה דקה מתאר הכותב כיצד לאחר דחיית "ימי הזוהר" בקשרי ישראל-צרפת, הלכו והתגבשו הקשרים האסטרטגיים עם ארצות-הברית לאחר מלחמת ששת הימים. זאת, לאחר כמעט שני עשורים "קרירים" בין הצדדים לאחר כהונת טרומן, שלאורכם נמנעה ארצות-הברית מהענקת נשק וסיוע כלכלי משמעותי לישראל. בנקודה זו, מתקיים ויכוח דיאלקטי מעניין בשאלה, מתי למעשה החל עידן "היחסים המיוחדים" בין המדינות (עמ' 270–273), כשברקע נפרסים עמודי התווך המשמעותיים ביחסים – האינטרס הלאומי האמריקני; תפקיד הלובי הפרו-ישראלי בארצות-הברית; והתרבות הפוליטית האמריקנית. עם אלה, נזכרים גם היבטים דוגמת התמיכה של הקהילה האוונגליסטית העצומה במדינת ישראל ובמאבקה לתקומה בארץ ישראל; הערכים הדמוקרטיים המשותפים ומיקומה האסטרטגי של ישראל כ"דמוקרטיה היחידה במזרח התיכון"; ובשנים האחרונות – הקשרים בין הרפובליקנים האמריקניים ובין המחנה השמרני בישראל. יסודות רעיוניים אלה אמנם נדונים בספר, אך אינם מצויים במוקד השיח בנושא תפקידה של ארצות-הברית במדיניות החוץ של ישראל. במקומם, תופסת התמיכה האמריקנית – בחומר וברוח – בפרויקט הגרעיני הישראלי את חלק הארי של הדיון (עמ' 275–301), באופן שמתכתב עם התפקיד האינסטרומנטלי שמילאה צרפת במישור הזה. במובן זה, ניכר כחוט השני לאורך הספר כי הכותב רואה בחתירה הישראלית

ל"תעודת ביטוח" גרעינית רכיב יסודי ובלתי נפרד מתפיסת החוץ והביטחון הישראלית המודרנית, שמשפיעה באופן רב-ממדי על מעמדה, צביונה וביטחונה העצמי של מדינות החוץ שלה.

לצד אלה, מערכת היחסים עם מדינות אפריקה שמדרום לסהרה זוכה גם היא להכרה כ"אסטרטגית", אף שזו כשלה במבחן התוצאה של יצירת פריצת דרך דיפלומטית עבור ישראל. הספר פורס את מטרת היסוד – גיבוש מעטפת לגיטימציה, תמיכה והכרה מסיבית של עשרות מדינות באפריקה – בעידן שבו התמודדה ישראל עם תחושת בידוד וניכור עולמי גוברת – באופן שיקנה לה מעמד משופר מעל הבמה הבינלאומית. "ירח הדבש" ביחסים אלה נמשך בין 1957–1973, התמוטט באחת לאחר מלחמת יום הכיפורים, ובינואר 1974 פחת מספרן של הנציגויות הדיפלומטיות הישראליות ביבשת מ-32 לחמש בלבד.

כהמשך ישיר לממד האסטרטגי, ביאלר בוחן במבט מעמיק ומדוקדק את אחת ההצלחות הדיפלומטיות הכבירות בהיסטוריה הקצרה של מדינת ישראל – חתימת הסכם השלום עם מצרים, ועימו הסרת מעטפת הבידוד המדיני האזורי, ו"מכשול ההכרה" הקריטי, שנפרץ דווקא אל מול הגדולה והחשובה שבמדינות ערב דאז (חלק רביעי, "שלום"). על אף ההישג ההיסטורי, חלק זה מיטיב לשזור בתוכו גם את "מפל הציפיות" שטמון בהיעדר מימוש הנורמליזציה האזרחית (סעיף 3 בחוזה השלום, שהבטיח יחסים תרבותיים וכלכליים מלאים). ואולם, כפי שמדגים הכותב, גם אותו "שלום קר" שרד את מבחן הזמן, ועמד במבחנים כבירים – ממלחמת לבנון הראשונה, וכלה בשורת משברים ארוכה בזירה הפלסטינית (לרבות במהלך האנתפאדה הראשונה והשנייה, והמבצעים הצבאיים הישראלים בעזה לאחר הנסיגה מהרצועה). כך, ביאלר קובע כי מצרים "נטשה את דרך המלחמה ביחסיה עם ישראל, ואף יצרה עימה שיתוף פעולה צבאי נגד חמאס ואיראן" (עמ' 330). דברים אלה מקבלים משנה תוקף בבחינת אירוע משברי פוטנציאלי ביחסים הדו-צדדיים – ירידת הנשיא חסני מבראק מן הבמה בראשית 2011, והחלפתו בידי איש "האחים המוסלמים", מחמד מרסי, בבחירות ביוני 2012. כחצי שנה לאחר מכן, עם פרוץ מבצע "עמוד ענן" ברצועת עזה, עמדה מערכת היחסים במבחן משמעותי של הסלמה צבאית בין ישראל ובין חמאס – תנועת "אחות" של מפלגת המשטר בקהיר דאז – ויכלה לו. עוד קודם לכן, במהלך תקופת המעבר שבין משטר מבראק לעליית מרסי, צלחו היחסים אירוע משברי נוסף – תקיפת שגרירות ישראל במצרים בספטמבר 2011, שגררה פינוי חירום של צוות השגרירות.

לצד הישגים אסטרטגיים אלה, הרושם הוא כי במבט העל שמשרטט הספר על המשענות המדיניות הקריטיות למדיניות החוץ הישראלית, מושם דגש מועט על מקומו של האיחוד האירופי – שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל, ש-27 חברותיו דהיום מייצגות מעל 30% מסך הייצוא המקומי. השותפות הישראלית עם האיחוד האירופי נגזרת מהסכמי התאגדות ותוכניות פעולה משותפות שגובשו לאחר הסכמי אוסלו, ומסדירים שורה ארוכה של שיתופי פעולה מדיניים, אקדמיים (דוגמת ההשתתפות הישראלית בתוכנית Horizon), ליברליזציה של סחר, תיירות, תנועה חופשית של הון ושירותים, ויחסים תרבותיים חוצי

גבולות. במסגרת זו, האיחוד נוטל חלק גם במסגרות מ"מ מדיני בין ישראל לפלסטינים (דוגמת רביעיית "הקוורטט לענייני המזרח התיכון"), ומציב כוחות פיקוח ובקרה מטעמו באזור. כנגזרת מכך, המשקל האירופי במדיניות החוץ הישראלית מהותי, ואסטרטגי גם בפרספקטיבה צופת פני עתיד. זאת, במיוחד בהינתן תפקידה הייחודי ביותר של גרמניה בביטחון הלאומי הישראלי, הן באספקה – לפי פרסומים זרים – של צוללות מתקדמות שביכולתן לשאת ראשי נפץ גרעיניים (נושא שהספר בוחן בהרחבה בהקשרים אחרים), והן במתן מעטפת תמיכה מדינית בין-לאומית חזקה הנשענת על הזיכרון ההיסטורי של השואה.

נדבך נוסף של מדיניות החוץ הישראלית שזוכה לביטוי מועט יחסית בספר הוא תפקידם של שירותי המודיעין וקהילת הביון בישראל בגיבוש, עיצוב והוצאה לפועל של יחסי החוץ שלה בזירות שונות. עוד לפני קום המדינה, פעל שירות הידיעות של ההגנה (הש"י) להידברות עם גורמים במרחב, פעילות שהמשיכה במסגרת הגג של שירותי המודיעין של מדינת ישראל הצעירה. גם בעידן המודרני, גופי ביטחון מחזיקים בסמכויות מהותיות בניהול למעשה של יחסי החוץ של ישראל במישור החשאי, בדגש על תחזוקת קשרים מדיניים ומודיעיניים עם שותפים שונים שאינם מקיימים קשרים דיפלומטיים רשמיים עם מדינת ישראל. בין אלה, בולטים המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (באמצעות אגף "תבל" של הארגון), שירות הביטחון הכללי (שב"כ), המטה לביטחון לאומי (מל"ל) ואגף המודיעין של צה"ל (אמ"ן), לצד גופי ביטחון קטנים יותר במשרד הביטחון ובמשרד ראש הממשלה, האמונים על ניהול קשרים אלה, ומשחקים תפקיד מהותי בתמונה הכוללת של אותה "מדיניות חוץ" ישראלית. אגף "תבל" במוסד, לבדו, מקיים קשרים ביטחוניים-מדיניים עם כ-150 מדינות וארגונים בין-לאומיים, ובאמתחתו נציגויות ייעודיות בעשרות יעדי מפתח לשם כך. מלבדם, פרח בעשורים האחרונים תפקידם של גופים מדינתיים רבים המקיימים פעילות "קשרי חוץ" מול מקבליהם בעולם, ובפועל ממלאים משימות דיפלומטיות בהיותם נציגים רשמיים המבטאים בעבודתם אינטרסים ישראליים רחבים. תופעה זו הביאה לירידה של ממש במעמדו של משרד החוץ בניהול הדיפלומטיה הישראלית, והגיעה לנקודת רתיחה עם "הכינור המשני" שניגן המשרד בפריצת הדרך של החתימה על "הסכמי אברהם".

במבט מסכם, ספרו של פרופ' ביאלר מנגיש לקורא מיפוי נרחב, יסודי ומבוסס היטב של מכלול המטרות, האינטרסים ועקרונות הפעולה המעצבים של הדיפלומטיה הישראלית לדורותיה, ומהווה מעיין ידע של ממש בשדה המחקר הזה.