



דרך עדינה לומר את מה שניסח כעבור שנים פרופ' דב וקסמן, שכתב כי "תשומת הלב התקשורתית הרחבה שישראל זוכה לה" הייתה אמורה להוליך "את חוקרי היחסים הבינלאומיים להקדיש תשומת לב ניכרת לעבודות על ישראל. באופן מפתיע, הם אינם עושים זאת" (Waxman, 2003).

ביאלר מסביר מצב עניינים זה בדלילות של חומר ראשוני. לדבריו, דפוסי הפעולה החשאית שאפיינו את העשייה המדינית בתקופת היישוב נמשכו גם לאחר הקמת המדינה, בין היתר נוכח תחושת האיום מן המדינות סביב. התוצאה הייתה כתיבה מצומצמת של מסמכים, היעדר מסורת של דיווח פנימי מסודר, ובהמשך הסתרה חוקית של סוגיות רגישות כמו נושא הפליטים הפלסטינים או רכישת אנרגיה. הקשיים, כותב ביאלר, נמשכים גם לתוך ההווה: גורמים חשובים מאוד במדיניות החוץ של ישראל כמו משרד הביטחון, הצבא והמוסד מקשים או לא מאפשרים כלל גישה למסמכים. בארכיון צה"ל שוחררו ממגבלות הסיווג רק כ-50 אלף מסמכים (מתוך כמיליון). גם מסמכים בארכיון המדינה נגישים רק באופן חלקי: רק כשישית מן המסמכים פתוחים לעיון. ביאלר אינו מציין זאת, אך נדמה שחלק מן הקושי נובע מן האופן שבו מאורגן העולם האקדמי. היסטוריה דיפלומטית מסורתית נדחקה, בהכללה, מן המחלקות להיסטוריה. לפי מחקר אחד, שיעור המחלקות להיסטוריה באוניברסיטאות בארצות הברית שבהן יש לפחות היסטוריון דיפלומטי אחד ירד מ-74.8 אחוזים ב-1975 ל-45.9 אחוזים ב-2005 (Nickles, 2011). גם מחלקות למדע המדינה וליחסים בינלאומיים אינן מספקות מענה ראוי, היות שבהן יש העדפה לעיסוק בתמונה רחבה של מקרי חקר ולא במחקר פרטני על מדינה יחידה, לאור היעדר של פיתוח הכללות התקפות מעבר לזמן ולמרחב ספציפיים. כפי שהראה מייקל ברנט, גם השימוש במקרה הישראלי לצרכים השוואתיים במדע המדינה אינו נרחב, מכיוון שישראל אינה ממוקמת בצורה נוחה בקטגוריות המוכרות כמו מדינת מפותחת/מתפתחת, מדינה מערבית/לא-מערבית, מדינה פוסט-קולוניאלית/לא פוסט-קולוניאלית (Barnett, 1996). ביאלר סוקר חלק מן העבודות בתחום (כולל המקורות שפורסמו בסדרת הכרכים המצוינת של ארכיון המדינה: תעודות למדיניות החוץ של ישראל<sup>1</sup>) כרקע למאמץ שלו למלא את החלל.

בשונה מספריו האחרים של ביאלר,<sup>2</sup> ספר זה אינו עוסק בתקופה או בסוגיה ספציפית על סמך מקורות ראשוניים, אלא מעניק מבט רחב על מדיניות החוץ של ישראל, המבוסס במיוחד על מקורות משניים. הטענה המרכזית של הספר היא כי מטרת-העל של מדיניות החוץ הישראלית הייתה "לתרום לתהליך בניית המדינה



## מדיניות החוץ הישראלית: עם לא לבדד ישכון / פרופ' אורי ביאלר

Uri Bialer, *Israeli Foreign Policy: A People Shall Not Dwell Alone*. Indiana University Press, 2020  
356 עמודים

### אהוד ערן

ספרו של פרופ' (אמריטוס) אורי ביאלר על מדיניות החוץ של ישראל נפתח בסגירת מעגל. ביאלר מסביר כי אחד הדברים שהציתו את העניין שלו בתולדות מדיניות החוץ של ישראל הוא קורס שלמד ב-1970 אצל פרופ' מייקל ברצ'ר (Brecher) באוניברסיטה העברית. ברצ'ר – חוקר מפורסם ופורה בתחום מדע המדינה מאוניברסיטת מק'גיל בקנדה, שעודנו פעיל כיום כחוקר בגיל 95 – פרסם ב-1972 את הספר המדעי החשוב ביותר בתחום, העוסק במדיניות החוץ של ישראל: רקע, דימויים

בשונה מספריו האחרים של ביאלר, ספר זה אינו עוסק בתקופה או בסוגיה ספציפית על סמך מקורות ראשוניים, אלא מעניק מבט רחב על מדיניות החוץ של ישראל, המבוסס במיוחד על מקורות משניים. הטענה המרכזית של הספר היא כי מטרת-העל של מדיניות החוץ הישראלית הייתה "לתרום לתהליך בניית המדינה ולהבטיח את קיומה; לבצר את עוצמתה המדינית הכלכלית והחברתית ואת ביטחונה".

ותהליך (Brecher, 1972), וב-1975 פרסם ספר חשוב נוסף בתחום, על החלטות במדיניות החוץ של ישראל (Brecher, 1975). שני הספרים, כפי שכותב ביאלר בהקדמה לספרו, "הניחו את היסודות לדיסציפלינה, ויסודות אלה עדיין עומדים על מכונם" (עמ' 1). זו אולי

רק, סביב ההצבעה בעצרת הכללית של האו"ם על עתיד השטח ב-1947. הוא מתייחס גם ליחסים עם הפלסטינים ובייחוד להערכה שהתגבשה במהלך שנות ה-40, על כך שאין תוחלת למגעים דיפלומטיים עם הפלסטינים ועם רוב מדינות ערב. לצד גישה זו ביאלר מתייחס גם לדיאלוג שנרקם עם בית המלוכה ההאשמי ונחשב לנתיב המועדף להתמודדות עם האתגר הפלסטיני. הגיאוגרפיה והדמוגרפיה מכתיבות כי גם שמונה עשרים מאוחר יותר, המשולש הישראלי-ירדני-פלסטיני נותר במוקד תרחישי העתיד של מדינת ישראל.

שני פרקים נוספים בחלק ההיסטורי "העמוק" של הספר נוגעים בתקופת המדינה שבדרך – בייחוד במאמצים לקראת הקמת המדינה והמורשת של מלחמת העצמאות. כאן ניתן דגש למחלקה המדינית של הסוכנות – הבסיס המוסדי שממנו צמחו לימים, בין היתר, משרד החוץ והמוסד. הפרק מחדד את ההבנה כי לטענות העכשוויות על כך שגופים רבים מדי מעורבים במדיניות החוץ של ישראל יש היסטוריה ארוכה: לצד המחלקה המדינית, שורה ארוכה של גופים ואישים עסקו בהיבטים שונים של יחסי החוץ בתקופת היישוב, לרבות קרן קיימת ומחלקות אחרות בסוכנות היהודית, וביניהן מחלקת העלייה והמחלקה הכלכלית.

חלקו השני של הספר עוסק בשלוש מטרות אסטרטגיות של מדיניות החוץ של ישראל: הכרה בינלאומית, אספקת אנרגיה (תחום אשר לו הקדיש ביאלר ספר נפרד, Bialer, 1999) והבטחת עלייה לישראל. בניתוח שאלת ההכרה הבינלאומית (לרבות הכרה על ידי מדינות ערב) הוא מצביע על פניות מוכרות פחות כמו יחסי ישראל-סין בשנות ה-50, כאשר ישראל נאלצה לאזן בין רצונה לקבל הכרה ממדינות רבות ככל האפשר לבין הצורך לרצות את ארצות הברית. האיזון הוביל למהלך מהוסס של הכרה ישראלית ברפובליקה העממית של סין, אך ללא יחסים דיפלומטיים. באופן דומה ביאלר מנתח את החיזור הספרדי אחרי ישראל ואת ההחלטה בירושלים לנקוט, מחד גיסא, עמדה ערכית ולדחות כינון יחסים עם ספרד שבראשה עמד עדיין פרנסיסקו פרנקו, בעל בריתו של היטלר, אך מאידך גיסא, להציב במדריד נציגים שטיפלו בקשרי סחר, תרבות, תיירות ומודיעין. ביאלר מראה כי בשלושת התחומים – הכרה, אנרגיה ועלייה – חתרה ישראל למטרה אסטרטגית, גם אם נדרשה לפשרות טקטיות. חלקו השלישי של הספר עוסק בשלוש מערכות יחסים אסטרטגיות שישראל ניהלה לאורך השנים: עם צרפת, עם מדינות אפריקה ועם ארצות הברית. גם כאן מאיר ביאלר פינות נשכחות שמחדדות טענות רחבות יותר, כמו האופן שבו קשרה פריז ב-1948 בין הכרה בישראל

ולהבטיח את קיומה; לבצר את עוצמתה המדינית הכלכלית והחברתית ואת ביטחונה" (עמ' 5). הספר משלב גישה היסטורית עם ניתוח אנליטי ומשתרע על פני תקופה שמתחילה בשתדלנות יהודית במאה ה-18 ומסתיימת בשנות ה-90 של המאה ה-20.<sup>3</sup> ביאלר מדגיש כי הספר אינו מתיימר להעניק תמונה מלאה של התחום, אלא "להתמקד בנושאים מעניינים במיוחד" ולהציע לחוקרים שיבואו בעקבותיו "גישה אנליטית חדשה ומשכנעת" לנושא (עמ' 6). בין המרכיבים של גישה זו נמצאת חקירת שורשיה היהודיים והציוניים של מדיניות החוץ של ישראל, וכן החלטה מודעת "שלא להתמקד בנושאים של מלחמה ושלום" (עמ' 321), אלא בתפקידה של מדיניות החוץ בבנייה ובפיתוח מדינת ישראל בתחומים של כלכלה, דמוגרפיה, רכישת אמצעי לחימה, אספקת דלקים ועלייה.

הספר כולל 11 פרקים המאורגנים בארבעה חלקים. החלק הראשון מוקדש לשורשי מדיניות החוץ של ישראל. ביאלר מאתר את השכבה הראשונה של "התל ההיסטורי" (עמ' 9) שעליו עומדת מדיניות החוץ של ישראל בשתדלנות היהודית באירופה החל במאה ה-18, אך בייחוד במאה ה-19. שתדלנות זו – דוגמת מאמציו של משה מונטיפיורי לסייע ליהודי דמשק במהלך עלילת הדם של 1840 – נבעה מן הסולידריות היהודית בנסיבות מבניות של חולשה ומהיסמכות על אחרים ליצירת ביטחון אישי וקהילתי. התוצאה של המורשת הזו, מציין ביאלר, היא דו־ערכית. מחד גיסא, היא שימשה דלק לטענות אנטישמיות בדבר עוצמתה של היהדות העולמית, ומאידך גיסא היא הייתה מקור עוצמה לפעילות דיפלומטית ציונית וישראלית, עד כדי כך שלאורך השנים "פקידי משרד החוץ הונחו שלא לתקן את הרושם" שנוצר אצל מדינות, בייחוד בעולם השלישי, כי הדרך לוושינגטון עוברת בירושלים (עמ' 324).

את היוזמות השתדלניות הספורדיות לסיוע לקהילות יהודיות תרגם בנימין זאב הרצל למאמץ פוליטי מרוכז ליצירת פתרון קבוע לחולשה הקיומית היהודית. זאת באמצעות הכרה בינלאומית שתביא להענקת זכות (צ'ארטר) ליהודים להקים בית לאומי. המאבק להכרה בינלאומית נמשך בממדים מסוימים עד ימים אלה, ממש כפי שעולה מן המאמצים של ראש הממשלה נתניהו לקבל הכרה אמריקאית בריבונותה של ישראל בירושלים, ברמת הגולן ובחלקים מיהודה ושומרון.

בהמשך עובר ביאלר למדיניות החוץ של תקופת היישוב, "התקופה המכוננת החשובה ביותר של הדיפלומטיה ומדיניות החוץ של ישראל" (עמ' 20). בפרק זה הוא מנתח את חשיבות היחסים עם הבריטים, ואחר כך עם ארצות הברית ועם ברית המועצות – בייחוד, אך לא

האפילוג הקצר כולל סוגיות שונות, לרבות המאמץ הישראלי להצטרף לשוק האירופי המשותף בסוף שנות ה-50, הסכמי אוסלו ודיון בחלק מן הטענות העיקריות של הספר. לאחר המאמץ הניכר שהושקע בפרקים הקודמים, הקורא מתאווה לסיכום מקיף וממוקד יותר שיחדד עוד יותר את מרכיביה של הגישה האנליטית החדשה שהובטחה בתחילת הספר.

זהו ספר חשוב בשני מובנים עיקריים. ראשית, הוא מזכיר את חשיבותם של הממדים ה"אזרחיים" של יחסי החוץ של ישראל ואת מקומם ביעד האסטרטגי של בניית המדינה ופיתוחה. האיומים הצבאיים על מדינת ישראל ועוצמתה של מערכת הביטחון (לרבות בתחום מדיניות החוץ) הביאו במשך השנים לטשטוש בין נושאי החוץ והביטחון בחיי המעשה וגם במחקר. בין היתר, לאורך השנים מונו אנשי צבא בכירים למשרות חשובות המשפיעות על מדיניות החוץ: ממינויו של הרמטכ"ל הפורש רבין לשגריר בווינגטון ב-1968 ועד מינויו של הרמטכ"ל לשעבר גבי אשכנזי לתפקיד שר החוץ במאי 2020. אפילו בכנסת, נושאי החוץ והביטחון מפקחים על ידי אותה ועדה שבראשה עמדו בעבר בכירים שפרשו ממערכת הביטחון כמו רמטכ"לים, ראש שב"כ ואלוף. באופן דומה, חלקים ניכרים מן המחקר על יחסי החוץ של ישראל מאורגנים לפי מלחמות והסדרים שבאו אחריהן. ספרו של ביאלר מזכיר לנו כי ההגנה הפיזית היא רק ממד אחד של יעד העל של בניית מדינה, וכיצד מדיניות החוץ שירתה יעדים אלה.

שנית, החקירה הגניאולוגית של שורשי מדיניות החוץ של ישראל מאפשרת הבנה עמוקה יותר לא רק של התפתחות היסטורית של היעדים והמוסדות של מדיניות החוץ של ישראל, אלא גם של המציאות המבנית שעיצבה את שני אלה, בייחוד התפקיד שמילאו החולשה היחסית של היהודים ושל התנועה הציונית בעיצוב היעדים ובדפוסי מדיניות החוץ. ביאלר מניח בספרו תשתית אינטלקטואלית לניתוח האופן שבו שינויים בעוצמה הישראלית משפיעים בתורם על הממדים הרעיוניים והמוסדיים של מדיניות החוץ של ישראל.

התנועה הטקטונית של יחסי העוצמה במערכת הגלובלית והשינויים הדרמטיים במרחב המזרח-תיכוני בעשור האחרון יביאו עימם גם שינויים במדיניות החוץ של ישראל, כפי שלמשל בא לידי ביטוי במאי 2020, בהפעלת הלחץ האמריקאי על ישראל לצמצום המעורבות הסינית בפרויקטים תשתיתיים בישראל. ספרו של ביאלר הוא מצפן חשוב למי שיעמוד על הסיפון בעידן של שינויים אלה, ומסגרת תיאורית מעניינת למי שיעקבו אחריהם ממגדל השן.

לבין הרצון שלה לשמור על זכויות שמהן נהנו מוסדות צרפתיים (מנזרים, בתי חולים ובתי ספר) בארץ ישראל עוד מן התקופה העות'מאנית. הוא מיטיב לתאר את האיזון והעמימות בהסדרים אלו, שנבחנו במשברים נשכחים כמו הלחץ הישראלי להפסיק גידול חזירים במנזר צרפתי בעין כרם ב-1963, שהביא למתח של ממש ביחסי שתי המדינות.

בפרק השני בחלק זה מצביע ביאלר על הייחודיות שביחסי ישראל-אפריקה בין שנות ה-50 לשנות ה-70. בשונה מיחסיה של ישראל עם מדינות רבות אחרות, היחסים עם מדינות אפריקה הונעו בייחוד מסיבות "אידיאולוגיות והומניטריות" (עמ' 224). זאת ועוד, היחסים נעו "באופן דרמטי" (עמ' 224) בין קרבה רבה בשנות ה-60 ל"פיאסקו" (עמ' 243) בשנות ה-70, כשעשרות מדינות ביבשת ניתקו את יחסיהן הדיפלומטיים עם ישראל.

בפרק על יחסי ישראל-ארצות הברית מודה ביאלר כי אלה "זכו להיסטוריוגרפיה עשירה" (עמ' 254), והוא ממשיך לסקירת שאלות מרכזיות שעמדו על הפרק בקרב חוקרים, לרבות היחסים המיוחדים, הממד הערכי מול הממד החומרי ושאלת מקומם של יהודי ארצות הברית במשוואה. בחלקו השני של פרק זה נסקרת הדינמיקה הישראלית-אמריקאית סביב שאלת הגרעין הישראלי בשנות ה-60. הלחמתם של שני חלקים שונים אלה מחלישה מעט את חדות הטיעונים של הפרק הזה ואת התרומה שלו לטיעון קוהרנטי ואחיד לאורך החלק הזה בספר.

החלק הרביעי והאחרון עוסק בתהליכי שלום, ולו שני פרקים: האחד, על הסכם השלום שנכרת עם מצרים בשנת 1979; השני – אפילוג שמציג מבט רחב ומסכם על חלק מן הטענות של הספר, אך כולל גם התייחסות לנושאים אחרים. בפרק על הסכם השלום עם מצרים מוקדש מקום נרחב לניתוח העמדה המצרית בנוגע לצורך האסטרטגי בסיום הלחימה עם ישראל, מול חוסר הרצון של קהיר לשלם במטבע הנורמליזציה. הפרק מדגיש את הקושי בהפרדה שביאלר מקדם בספר, בין הנושא ביטחוני למדיני. כך למשל הוא כותב שהיעד המרכזי של ישראל בשלום עם מצרים היה ונותר "הוצאתה של מצרים ממעגל הלחימה" (עמ' 307), ומצטט את עמוס גלעד שקבע כי "השלום עם מצרים הוא אבן יסוד של הביטחון הלאומי של ישראל" (עמ' 314). הפרק מתייחס בקצרה לאירועים מן העשורים האחרונים כמו ההסתערות על שגרירות ישראל במצרים בשנת 2011, אך אינו ממצה את הדיון בהשפעה של האתגרים הנוכחיים של מצרים בחזית הפנים והחוץ על שאלות ההכרה והנורמליזציה.

- Brecher, M. (1975). *Decisions in Israel's foreign policy*. Yale University Press.
- Nickles, D. P. (2011). Diplomatic history and the political science wars. *Perspectives on History*. <https://katzn.net/36f5a3>
- Waxman, D. (2003). Between isolation and integration: The Jewish dimension in Israeli foreign policy, *Israel Studies Forum*, (19)1, 34-56. <https://www.jstor.org/stable/41805175?seq=1>

ד"ר אהוד ערן הוא מרצה בכיר ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת חיפה, חוקר אורח (2019-2020) במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת סטנפורד, עמית מחקר בכיר במכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין וחבר הוועד המנהל של מכון מתווים. שירת בעבר, בין היתר, כעוזר היועץ המדיני לראש הממשלה וכמנהל האקדמי של המכללה לביטחון לאומי (מטעם אוניברסיטת חיפה). פרסם עשרות מאמרים מדעיים ופופולריים ושני ספרים.

## הערות

- 1 ארכיון המדינה, סדרת הכרכים 'תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל', <https://tinyurl.com/yc2vsnfh>
- 2 ספרים אחרים של ביאלר: *Between East and West: Israel's Foreign Policy Orientation, 1948-1956*, Cambridge University Press, 1990; *Cross on the Star of David: The Christian World in Israel's Foreign Policy, 1948-1967*, Indiana University Press, 2005
- 3 במקומות מסוימים יש כיסוי לשנים מתקדמות יותר, כמו למשל בהתייחסות לנתוני העלייה שמגיעים עד שנת 2014 (עמ' 137).

## מקורות

- Barnett, M. (1996). The politics of uniqueness: The status of the Israeli case, and international political economy and the study of Israel: Israel as an east Asian state?, in M. Barnett (ed.), *Israel in comparative politics: Challenging the conventional wisdom*. State University of New York Press.
- Bialer, U. (1999). *Oil and the Arab-Israeli conflict, 1948-1963*. Palgrave Macmillan.
- Brecher, M. (1972). *The foreign policy system of Israel: Setting, images, process*. Yale University Press.