

גליה פרס ברנתן

# הגלוי והסמוי ביחסי החוץ של ישראל עם שכנותיה



אלי פודה. מפילגש לידועה בציבור - היחסים החשאיים של ישראל עם מדינות ועם מיעוטים במזרח התיכון, 1948-2020. תל אביב: עם עובד וספרית אופקים, 2020.  
899 עמודים.

ספרו רחב ההיקף של אלי פודה חושף בפני הקוראות והקוראים את העושר והמורכבות של יחסי החוץ של מדינת ישראל טרום היווסדה ועד היום, עם מדינות ומיעוטים במזרח התיכון. ככזה הוא תורם בשלל דרכים. התובנה המרכזית והגורפת נובעת מהצגת תמונה כוללת ומרתקת של מגוון היחסים שנוצרו בין ישראל לשכנותיה, אשר מעידה באופן ברור שישראל לא הייתה כה מבודדת כפי שחשו אולי קברניטיה וכפי שהציגו לציבור. הפער בין הסיסמה "עם לבדד ישכון" לבין המציאות גדול. מקבץ תובנות נוספות מתמקד בזיהוי ובתיאור של מאפייני מדיניות החוץ של מדינת ישראל לאורך השנים. בהקשר זה ראויות לציון שתי תובנות מרכזיות - האחת מתייחסת לקיומה של "דיפלומטיה מקבילה", המאפיינת עד היום את מדיניות החוץ הישראלית, ומורכבת ממסלול מדיני-פומבי לצד מסלול ביטחוני-חשאי. השנייה מתייחסת לתמהיל של גורמים מבניים (גיאוגרפיה וגודל, למשל) ושל גורמים תפיסתיים, אשר עיצבו את "תפיסת המצור" של מקבלי ההחלטות הישראלים, ובהמשך גם של חלק נרחב בציבור. תרומה גדולה נוספת נעוצה בשפע הבלתי־רגיל של מידע היסטורי - מצומצם כנרחב - שהספר

מביא לקוראיו. בין שמידע זה מובא כאן לראשונה מתוך מסמכי ויקיליקס ובין שנחשף בעבר – עצם הצגת מגוון הסיפורים המרתקים הללו בספר אחד מרשימה ביותר, ועושה שירות מעולה לכל מי שמגלה עניין בכל אותם סיפורי צללים, או כפי שפודה מכנה אותם "הממד החסר... של ההיסטוריה הדיפלומטית" (עמ' 10).

התזה המרכזית של הספר היא כי לאורך מרבית שנות קיומה ניהלה ישראל מדיניות חוץ פעילה עם שכנותיה הערביות, אולם כזו שבה היה מעמדה כשל "פילגש". לאותה תסמונת פילגש, כפי שמכנה אותה פודה, חמישה מאפיינים: שיתופי הפעולה בין ישראל לבין המדינות או המיעוטים במרחב התנהלו בחשאיות; שיתופי הפעולה התבססו תמיד על תפיסה של אויבים משותפים; מערכות היחסים זמניות אך אינטנסיביות; הנטייה הקבועה הייתה להעדיף מדינות על פני מיעוטים כבעלי ברית אפשריים; ולבסוף, הקשר החשאי מתבצע על-ידי גורמים רשמיים אולם לרוב לא דרך משרד החוץ. עם זאת, ההתפתחויות במזרח התיכון מאז הסכמי אוסלו, דרך מלחמת לבנון השנייה ב-2006, ובעיקר בעקבות אירועי האביב הערבי ב-2010-2011 והתגברות האיום האיראני, הביאו לחיזוק משמעותי של שיתוף הפעולה בין ישראל לשכנותיה ירדן ומצרים, ובפרט הובילו ליצירת קשרים חדשים עם מדינות ערב, בעיקר באזור המפרץ. היחסים הדיפלומטיים הרשמיים החדשים עם מרוקו, איחוד האמירויות, בחריין וסודאן, מעידים שבניגוד לשנים עברו, ישראל עוברת בהדרגה ממעמד של פילגש למעמד שפודה מכנה "ידועה בציבור" או "פרטנר" – מדינה שלא מתביישים להכיר בה ולשתף איתה פעולה. פודה טוען ששינוי זה הוא תוצר של שלושה תהליכים: ההכרה הגוברת בעולם הערבי שישראל היא עובדה מוגמרת, אם כי לא תמיד רצויה; השינוי הגיאופוליטי שהוביל לרצון להרתיע את האויב המשותף, איראן, ואשר הצריך גם מידה של פומביות; ולבסוף, עלייתו של דור מנהיגים חדש בעולם הערבי, בעיקר במפרץ, שאינו חושש מפרסום הקשר עם ישראל. את התזה הכללית שלו בוחן פודה דרך התחקות כרונולוגית מקיפה אחר התפתחות היחסים החשאיים של ישראל. הוא סוקר את היחסים החשאיים עם ירדן בראשות המלך עבדאללה בסוף שנות ה-40, את שיתופי הפעולה הביטחוניים והמודיעיניים עם טורקיה, איראן ואתיופיה בסוף שנות ה-50, וכן את שיתוף הפעולה הישראלי בשנות ה-60 עם מרוקו (כמקור מודיעיני לגבי העולם הערבי), עם הכורדים בעיראק (כמקור מודיעיני על הצבא העיראקי), עם המלוכנים בתימן (במאבק מול מצרים של נאצר) ועם המרוונים בלבנון, אל תוך מלחמת האזרחים שם. העשור האחרון, על רקע האיום האיראני, מספק את כר המחקר המעניין לשינויים הדרמטיים באופי יחסיה של ישראל עם שכנותיה ולהתרחבותם של יחסים דיפלומטיים

פומביים. למרות שינוי משמעותי זה, פודה מציין כי ביחסיה הרשמיים של ישראל עם מדינות האזור – המרחב הסמוי עודו גדול מזה הגלוי.

סקירה קצרה כמו זו המוצעת כאן אינה יכולה לעשות צדק עם העושר ההיסטורי שבספר. חשוב גם לציין שפודה מזהיר את הקוראים מפני השאיפה להגיע להכללות גורפות ולהשוואות סיסטמיות שכמעט מתבקשות ממבנהו של הספר. הניסיון הזה, הוא אומר, נידון לכישלון (עמ' 608). יותר מכך, על רקע שפע המידע היסטורי שבספר מהדהדת גם התובנה הבסיסית המוצגת בו, שלפיה עדיין רב הנסתר על הגלוי. עם זאת, ברצוני להתייחס למספר תובנות רחבות יותר אשר עולות מן הספר על סמך קריאתו בעיניים של חוקרת יחסים בין-לאומיים.

תובנה תיאורטית חשובה של הספר נוגעת בצורך לחשוב על מושג מדיניות החוץ באופן רחב יותר. פודה מראה כיצד מגוון שחקנים ביטחוניים מילאו, ועודם ממלאים, תפקיד דיפלומטי מרכזי במדיניות החוץ הישראלית. אם לחדד, לא מדובר כאן בגורמים ביטחוניים אשר "מתערבים" בתהליכים דיפלומטיים. אותם שחקנים ביטחוניים (בין שהם המוסד, משרד הביטחון, או דמויות מפתח ביטחוניות דוגמת עמוס גלעד) "עושים" למעשה מדיניות חוץ. זוהי תובנה חשובה להמשך המחקר הכללי יותר על מדיניות חוץ.

בהמשך, נקודה חשובה העולה מהספר מתייחסת לתפקידו הנחות לאורך השנים של משרד החוץ הישראלי. פודה מראה כיצד הובילו לכך מרכזיותם של היחסים החשאיים והדגש הביטחוני שנלווה אליהם לאורך השנים. המוסד ניהל את היחסים החשאיים והמשיך למלא תפקיד מוביל גם בהמשך, גורמי ביטחון חששו מהדלפות של משרד החוץ, וראשי ממשלה העדיפו שליטה ישירה בניהול הקשרים. אולם דווקא על רקע מה שנראה כשלב לקראת יחסים נורמליים יותר עם שכנותינו, גדלה עוד יותר החשיבות בחיזוקו של משרד החוץ. פודה אכן מציג את תפקידו החשוב של המשרד בקידום היחסים עם מדינות המפרץ, אולם בה בעת, הדפוסים הישנים של היחסים החשאיים והשלכתם על יחסי הכוח בין שחקני המפתח במדיניות החוץ הישראלית, נותרו איתנים. אפשר לטעון שהדפוס שמתאר פודה ייצר לאורך השנים תהליך של מיליטריזציה במדיניות החוץ הישראלית. כדי לקדם תהליכים משמעותיים של העמקת נורמליזציה עם המרחב האזורי, אין מנוס מחיזוק המרכיב של דיפלומטיה "אזרחית", ובמילים אחרות, יש חשיבות עצומה לחיזוקו ולטיפוחו של משרד החוץ הישראלי.

הנקודה השלישית מתייחסת לפער המעניין בין התפיסה הציבורית של "עם לבדד ישכון" לבין המצב בפועל. הפער הזה מחדד את חשיבותם של תפיסות ונרטיבים בעיצוב מדיניות, ומעלה שאלות אשר פודה רומז אליהן אך אינו מתעמק בהן. בראש ובראשונה, עולה השאלה אם מקור הפער הוא התפיסה הסובייקטיבית של מקבלי ההחלטות הישראלים לאורך השנים, אשר חרף השינויים בשטח נותרה יציבה, ועם הזמן תורגמה למבנה פסיכולוגי-חברתי איתן וקשה לשינוי, ברוח רעיון אתוס הסכסוך של דניאל בר-טל. נראה שזו פרשנותו של פודה כאן. אולם אפשרות שנייה ומטרידה יותר היא שמקבלי החלטות בישראל עשו, ועודם עושים, שימוש מודע בנרטיב הבידוד והקורבנות לצורך קידום יעדים פוליטיים כאלה ואחרים. כלומר, הפער הוא תוצר של מדיניות מכוונת.

רבות נכתב על מורכבותה של הזהות הישראלית ועל הסתירות הפנימיות בתוכה. ברמת מדיניות החוץ, המתח הבסיסי הוא בין תפיסתה של ישראל כמעצמה אזורית ובין-לאומית מובילה ומעורבת לבין תפיסתה כקורבן וכ"עם לבדד ישכון". המתח הזה בא לידי ביטוי לא רק בהבנת מצבה בפועל של ישראל, אלא גם בחזונות שונים לגבי עתיד יחסיה עם סביבתה. הצורך לתחזק את המתח המובנה הזה כך שמרכיבי הזהות השונים יוכלו להתקיים במקביל חשוב לתחזוקו של מה שחוקרי יחסים בין-לאומיים מכנים כיום "הביטחון האונטולוגי" של המדינה, כלומר ביטחון לגבי זהותה, הנרטיב הלאומי שלה ויחסיה עם סביבתה. המסלול הכפול שמתאר פודה, של דיפלומטיה מקבילה לאורך השנים, מאפשר במידה רבה לשמר את הנרטיב המורכב הזה.

נקודה אחרונה מתייחסת לסוגיה הפלסטינית, אשר שזורה כחוט השני לאורך הסיפור שמספר לנו פודה. סוגיה זו הכתיבה במידה ניכרת את רצונם של המנהיגים הערבים שעימם נוצרו היחסים לשומרם סמויים מן העין. על רקע הפריחה ביחסים עם מדינות המפרץ, ומרכזיותו של האיום האיראני בשיח, נשמעו טענות רבות לגבי הירידה בחשיבות הנתפסת של הסוגיה הפלסטינית, ובפרט בחשיבות פתרונה כשלב הכרחי בהמשך הנורמליזציה של יחסי ישראל עם שכנותיה. עם פריצת המשבר החוקתי-משטרי הפנימי הקשה בישראל, ניכר היה עוד יותר שהסוגיה הפלסטינית נדחת לשוליים בציבוריות הישראלית. לקראת סוף הספר (עמ' 625), פודה מתריע שהזיקה הזו, בין פתרון "הבעיה הפלסטינית" והמשך נורמליזציה, לא נעלמה. אומנם ניכר שמרבית האליטות במדינות ערב כיום פועלות על-פי היגיון של ריאליזם מדיני, אך גם חוקרים ריאליסטים מודעים לחשיבות העצומה של גורמי פנים בקביעת גבולות הגזרה של מה יכולים מנהיגים לעשות אל מול איומים חיצוניים.

על רקע הסקירה ההיסטורית הרחבה, הספר מסתיים בנקודת זמן אשר נראית אופטימית מאוד מבחינת יחסי ישראל עם שכנותיה. אולם אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ביססו באופן ברור ומצמרר את התרעתו של פודה לגבי הקשר הבלתי נמנע בין "הבעיה הפלסטינית" והמשך הנורמליזציה. הם חידדו את העובדה שהסוגיה הפלסטינית נותרה קריטית, הן בעיצוב פוטנציאל היחסים של ישראל עם שכנותיה, הן, כמובן, בעיצוב זהותה העצמית, נושא החורג מן המשימה הגדולה שהספר הזה לקח על עצמו.



**פרופ' גליה פרס בר־נתן**, פרופסור חבר במחלקה ליחסים בין־לאומיים וראשת המכון ע"ש לאונרד דיוויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים.