

# 75-ЛЕТИЕ ИЗРАИЛЯ В ЗЕРКАЛЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ: ОПЫТ ПЕРИОДИЗАЦИИ

## ISRAEL'S 75<sup>th</sup> ANNIVERSARY IN THE MIRROR OF FOREIGN POLICY: AN APPROACH TO PERIODIZATION



© 2023 **Елизавета Александровна Якимова**

кандидат исторических наук, научный сотрудник Отдела  
Израиля и еврейских общин Института Востоковедения РАН,  
Москва, Россия  
yaki-elizaveta@yandex.ru  
ORCID ID: 0000-0001-7609-2261

**Elizaveta A. Yakimova**

PhD (History), Research Fellow, Institute of Oriental Studies,  
Russian Academy of Science, Moscow, Russian Federation  
yaki-elizaveta@yandex.ru  
ORCID ID: 0000-0001-7609-2261

В статье рассматриваются особенности периодизации внешней политики Израиля с момента провозглашения государства в мае 1948 г. до начала 2023 г., когда к власти вернулся председатель партии «Ликуд» Биньямин Нетаньяху. Автор анализирует существующие подходы к выделению этапов в истории взаимоотношений Израиля с другими государствами, а также изучает степень взаимной зависимости между внутренней и внешней политикой израильского руководства в течение 75 лет. Исследование опирается главным образом на концепцию профессора мировой политики Лондонского городского университета Амнона Арана, основанную не на хронологическом, а на проблемном принципе. К моменту окончания работы над своей периодизацией 2013 г. Аран обозначает три этапа внешней политики Израиля: этатистский, этно-национальный и глобалистский. Переломными моментами, завершающими два первых периода, он считает 1973 и 1985 г. Обособление третьего этапа обусловлено прежде всего особенностями израильского экономического развития, оказавшего воздействие на решения, принимаемые в отношении



ближневосточного мирного процесса, и на нарастание интереса государства к расширению присутствия в Азии. В статье рассматривается эволюция понимания израильским руководством термина «мамлахтиют» (государственность), специфика «доместикации» внешней политики Израиля в сравнении с опытом европейских и ближневосточных государств и влияние НПО на использование военной силы как инструмента внешней политики. В завершении предлагается авторская трактовка современного этапа, отличающегося высокой степенью персонификации. Констатируется повышение значимости установления премьер-министрами Израиля последних лет дружественных личных контактов с зарубежными лидерами, что было обусловлено задачей укрепления популярности среди электората на фоне серии досрочных выборов в Кнессет.

*Ключевые слова:* Израиль, внешняя политика, периодизация, персонификация

*Для цитирования:* Якимова Е. А. 75-летие Израиля в зеркале внешней политики: опыт периодизации. *Восточный курьер / Oriental Courier*. 2023. № 4. С. 72–79. DOI: 10.18254/S268684310029246-8

The paper focuses on specifics of Israel's foreign policy periodization since the foundation of the state in May 1948 till the beginning of 2023, characterized by the return to power of Benjamin Netanyahu — the chairman of the Likud party. The author analyzes existing approaches to identifying stages in the history of Israel's relations with foreign countries, and also studies the degree of mutual dependence between the domestic and foreign policies of the Israeli leadership in 75 years. The research is based on the concept, suggested by the professor of international politics at the City University of London Amnon Aran, based not on the chronological, but on the problematic principle of periodization. By 2013, when this specialist completed his analysis, he identified three stages of Israeli foreign policy: Etatist, ethno-national and globalist. The turning points for the first two stages were 1973 and 1985. The nomination of the third stage is driven mostly by the peculiarities of Israeli economic development, which influenced decisions regarding the Middle East peace process and the growing interest of the state in expanding its presence in Asia. The paper also examines the evolution of the Israeli leadership's understanding of the term “mamlakhtiyut” (statehood), the specifics of the “domestication” of Israeli foreign policy in comparison with the experiences of European and Middle Eastern states, as well as the influence of NGOs on the use of military force as a foreign policy instrument. Finally, author's interpretation of the current period is proposed. It is marked by a high degree of personification of foreign policy. The increased importance of the establishment of friendly personal contacts with foreign leaders by Israeli prime ministers in recent years was caused by the task of strengthening popularity among the electorate in the context of a series of early elections to the Knesset. In addition, the formulation of the country's course in the international arena was significantly influenced by the ministers of foreign affairs, their previous experience and views on the distribution of powers of the Ministry of Foreign Affairs with related departments.

*Keywords:* Israel, Foreign Policy, periodization, personification

*For citation:* Yakimova Elizaveta A. Israel's 75<sup>th</sup> Anniversary in the Mirror of Foreign Policy: An Approach to Periodization. *Oriental Courier*. 2023. No. 4. Pp. С. 72–79. DOI: 10.18254/S268684310029246-8

Государство Израиль, провозглашенное 14 мая 1948 г., относительно молодо по меркам международных отношений. Вместе с тем его история, в том числе внешнеполитическая, крайне насыщена разного рода событиями. Рам-

ки сравнительно небольшого исследования не позволяют подробно остановиться на каждом из них в отдельности, в связи с чем предлагается взглянуть на ситуацию более комплексно, опираясь на подходы к изучению внешней по-



литики ближневосточного государства и опыт ее периодизации.

Нередко, в том числе в исследовательском сообществе, встречается отсылка к высказыванию бывшего Госсекретаря США Генри Киссинджера, считавшего, что у **Израиля нет внешней политики, а есть только продолжение внутренней** [Shlaim, 1995, p. 20]. Мнение об определенной «несамостоятельности» такой сферы, как выстраивание отношений с другими государствами, существование ее в некоей зависимости от обстановки внутри страны и ее геополитического положения, привело к появлению двух традиционных подходов к исследованию вопроса: 1. регионального, под которым понимается изучение внешней политики Израиля через призму его соседства в рамках региона и вытекающих из этого задач обеспечения безопасности страны [Aran, 2013], и 2. внутривосточного, подразумевающего под собой ее «доместикацию» [Aran, 2013]. При этом речь идет не о европейском понимании данного феномена, при котором характерна попытка выстраивать контакты с внешним миром как с собственным обществом и его институтами с соответствующей этому более высокой ответственностью за происходящее за пределами национальных границ [Nicolaidis 2004, p. 102], а о том, что внешняя политика попадает в зависимость от внутривосточных факторов (подобный подход распространен в других странах Ближнего Востока, к примеру в Турции [Шлыков, 2021]).

Заметная активность Израиля и его представителей на международной арене, уходящая корнями еще в связи, формировавшиеся в догосударственный период существования еврейского национального очага в Палестине — *ишув*, дает возможность разделить внешнеполитическую историю страны на ряд последовательных этапов для систематизации ее изучения. Ставя подобную задачу, специалисты, как правило, выбирают временные интервалы, совпадающие с каденцией того или иного политика или правительства. При этом попыток

периодизации израильской внешней политики по проблемному принципу за 75 лет существования государства обнаруживается крайне мало. Автором одной из таких концепций стал профессор международной политики Лондонского городского университета, доктор Амнон Аран, специализирующийся на Ближневосточном регионе. В его трактовке основанием для обозначения внешнеполитических этапов послужили кризисы в политической жизни в целом, независимо от того, к какой именно сфере они относились [Aran, 2013].

Свою периодизацию А. Аран завершил в 2013 г., предположив, что к тому моменту Израилем были пройдены три неравные по продолжительности этапа: 1) государственный, или этатистский; 2) этно-национальный и 3) глобалистский [Aran, 2013].

Первый из этапов Арана начинается с даты провозглашения государства и завершается в 1973 г., хотя его эрозия, по мнению автора, начинает наблюдаться после Шестидневной войны [Aran, 2013]. Базовыми особенностями периода называются монополия правительства на формулирование и реализацию целей внешней политики без серьезного вмешательства НПО или СМИ, а также относительно свободное обращение к военной силе как инструменту внешней политики [Aran, 2013]. Своим названием период обязан понятию *мамлахтиют*, которым активно пользовался Д. Бен-Гурион. Как полагает израильский исследователь Нир Кедар из Бар-Иланского университета, термин, в буквальном переводе на русский язык означающий «государственность», имел для первого премьер-министра дополнительные значения. С его помощью политик проводил различия между еврейским народом и гражданами Израиля, подчеркивая особенности самосознания последних, а также акцентировал значимость укрепления нормативных и институциональных основ государства [Kedar, 2002].

Важность первого периода заключается еще и в том, что именно тогда были сформулированы концептуальные основы внешней политики, не



теряющие актуальности по сей день. Здесь речь идет прежде всего о теории кругов или колец при построении союзнических отношений, в которой отражено как ранжирование приоритетов, так и их географические векторы. Первый круг включает отношения с арабскими странами Ближнего Востока и Северной Африки, установление которых Бен-Гурион возводил в ранг высшей ценности. Во второй круг входят неарабские государства, опоясывающие ближайших соседей Израиля. К ним на тот момент принадлежали Иран, Турция, Эфиопия и европейские страны Средиземноморья. Наконец, третий пояс — глобальный [Корнилов 2019, с. 25–26].

В дополнение к изложенному упомянем стремление первого главы израильского правительства при поддержке министра иностранных дел Г. Меир найти возможность сохранить равноудаленность от ключевых сторон противостояния в Холодной войне. С этой целью указанные государственные деятели искали контактов с нейтральными странами Северной Европы, надеясь заимствовать их опыт [Cohen, 2007]. Помимо этого, несмотря на важность для Израиля, особенно на начальном этапе, массовой репатриации, необходимой в том числе для заселения стратегически важных районов страны [Корнилов 2019, с. 24], Бен-Гурион рассматривал использование еврейской диаспоры как института общественной дипломатии, что несколько не вписывается в этатистский подход Арана.

Свидетельства перехода ко второму этапу стали проявляться в 1967 г., после того как Израиль распространил свой суверенитет на весь Иерусалим [Aran, 2013], что возымело огромное значение не только для государства, отстаивающего столичный статус города, но и для еврейского народа, который увидел в происшедшем возвращение к истокам с вытекающим из этого пониманием Израиля не только как национального дома, но также как идеологического и духовного центра. Сегодня подобное восприятие является ключевым элементом одной из концепций от-

ношений Израиля и еврейской диаспоры [Якимова, 2018].

Окончательно этно-национальный этап пришел на смену этатистскому в 1973 г. на фоне критики правительства после Войны Судного дня. Тогда же, как полагает Аран, активнее вмешиваться во внешнеполитические дела правительства начали израильские НПО, среди которых возникшая в 1978 г. «Шалом Ахшав» [Aran, 2013]. Стоит сказать, что первые еврейские неправительственные организации появились еще в ишуве, однако они не ставили перед собой политических целей. Таковыми были, к примеру созданные в 1920 г. Mo'etzet Ha'poalot и WIZO [Yishai, 2021]. В 1980–1990 гг. возникли пропалестинские НКО, ориентированные на правовую поддержку и правозащитную деятельность. «Шалом Ахшав» на их фоне имеет особое значение, поскольку она появилась в ответ на знаковое внешнеполитическое событие — визит президента Египта А. Садата в Израиль, а затем сыграла заметную роль в период Ливанской войны 1982 г., в том числе выступая с призывом расследования ее обстоятельств.

Стоит сказать, что на втором этапе с подачи М. Бегина трансформировалась и концепция *мамлахтиют*. Шестой премьер-министр Израиля полагал, что основу государственности составляют принципиальные национальные интересы страны, в то время как менее значимыми можно пожертвовать для достижения общего блага [Romirovsky, 2019]. Такие изменения нашли проявление в условиях мирного договора с Египтом, включавшего территориальные уступки с израильской стороны. Наконец, в тот же период начинает отчетливо набирать силу построение особых отношений с США, свидетельством чему можно считать Меморандум о взаимопонимании по стратегическому сотрудничеству, достигнутый в ноябре 1981 г. [Aran, 2013].

Третий этап, глобалистский, Аран считает следствием кризисной экономической ситуации в стране, потребовавшей принятия в 1985 г. Плана экономической стабилизации Израиля



[Aran, 2013]. Последний сделал государство более ориентированным на внешнеэкономическую деятельность и привлечение иностранных инвестиций, что получило продолжение и во внешней политике. Так, на третьем внешнеполитическом этапе, начало которого датируется серединой 1980-х гг., были установлены дипломатические отношения с двумя крупнейшими государствами Азии — Китаем и Индией, а 11 премьер-министр Израиля А. Шарон в качестве одной из площадок для представления инициативы одностороннего размежевания с Газой выбрал экономическую конференцию в Кесарии, доказывая перспективность своего предложения с точки зрения интересов предпринимательского сообщества [Aran, 2013]. В дальнейшем израильские бизнесмены, прежде всего из инновационной индустрии, получили определенное влияние на внешнюю политику, что проявилось позднее в ходе обсуждения судебной реформы коалиции Б. Нетаньяху. Многие представители предпринимательского сообщества раскритиковали предложения по преобразованию системы юстиции в сопутствующем ущербе для экономического роста.

Продолжающееся активное вмешательство общественности, НКО и СМИ во внешнеполитические дела, а также окончание Холодной войны создали условия для развития мирного процесса. Именно к глобалистскому периоду относятся Мадридская конференция (1991) и процесс Осло (1993–1995).

Как видно из анализа, предложенного Араном, ключевым фактором смены этапов является политический кризис, признаки которого обнаруживаются в 1973 и 1985 г. Как следствие, есть основания полагать, что трудности во внутриполитической жизни страны, приведшие к пяти подряд досрочным избирательным кампаниям в 2019–2022 гг. и не завершившиеся после формирования Нетаньяху 37-го правительства, также служат водоразделом в том числе и во внешней политике. Более того, существует версия, что, ввиду сложности указанных процессов внутри

страны, сам новый этап ее существования можно назвать кризисным.

Последнее утверждение кажется недостаточно справедливым по нескольким причинам. С одной стороны, несмотря на сконцентрированность ведущих израильских политических сил на электоральной борьбе, МИД в целом удавалось обеспечивать преемственность курса на ключевых направлениях. С другой стороны, проблемы самой израильской дипломатии, приводящие в том числе к забастовкам среди сотрудников внешнеполитического ведомства, не имеют прямого отношения к текущим разногласиям, имея более глубинные причины, уходящие корнями в проблему распределения бюджетных ассигнований на гражданские и военные нужды.

В связи с этим можно предположить, что новый этап израильской внешней политики начался в 2009 г., после того как Нетаньяху создал второй кабинет министров в своей карьере. На тот момент в политической жизни страны уже обозначились кризисные явления, послужившие в итоге основанием для последующего тупика. В 2008 г., сменив на посту председателя «Кадимы» Э. Ольмерта, Ц. Ливни предприняла неудачную попытку сохранить прежнюю коалицию. При этом одним из факторов, предопределивших этот провал, оказались разногласия по вопросам мирного процесса с потенциальным партнером — ШАС.

На выборах в Кнессет 18 созыва 10 февраля 2009 г. «Ликуд» во главе с Нетаньяху занял второе место, но успешно справился с формированием правительства, в том числе в силу раздачи большого количества влиятельных должностей. Особенно примечательно в последнем то, что, помимо традиционного для таких случаев назначения министров без портфелей, был учрежден и ряд новых постов, среди которых министр разведки, министр информации и диаспоры, частично дублирующие некоторые функции, являющиеся прерогативой МИД. Наконец, именно тогда обычной практикой стали забастовки израильских дипломатов, в кото-



рых видели проявление недовольства не только уровнем оплаты труда, но и новым руководителем в лице лидера партии «Наш дом Израиль» А. Либермана [Якимова, 2013].

Отличительной особенностью текущего, четвертого по счету этапа можно назвать высокий уровень персонификации, пришедший во внешнюю политику из внутренней. С начала 2000-х гг. получило популярность добавление к названиям политических партий на выборах имен председателей, претендующих на ключевую пост. Например, «Ликуд во главе с кандидатом на пост премьер-министра Биньямином Нетаньяху» или «НДИ под руководством Авигодора Либермана».

В дальнейшем к этому добавилась сосредоточенность блоков политических оппонентов «Ликуд», будь то «Сионистский лагерь» или «Кахоль-Лаван», на борьбе прежде всего с председателем конкурирующей партии. Таким образом, с Нетаньяху стало олицетворяться отступление от демократических принципов, что является, в свою очередь, примером «централизованной персонификации» [Lavi et al., 2022].

Во внешней политике персонификация нашла выражение в нескольких тенденциях. Во-первых, помимо развития двусторонних отношений повышенное внимание стало уделяться личным контактам с главами государств и правительств. Так, Нетаньяху подчеркивал дружественные отношения с президентом России В. В. Путиным, премьер-министрами Индии и Венгрии Н. Моди и В. Орбаном, экс-канцлером Австрии С. Курцем. В дальнейшем эту практику продолжил Я. Лапид, стараясь установить диалог с главой Франции Э. Макроном.

Во-вторых, внешняя политика страны оказалась под определенным влиянием личности министра иностранных дел и того, насколько его полномочия отделены от других. При этом необходимо учитывать, что вопрос внешнеполитических функций ведомств недостаточно точно очерчен в фактической конституции Израиля [Basic Law, 2001], а потому имеется возможность их перераспределения, а также воз-

ложения части из них на президента. Этим законодательство ближневосточного государства заметно отличается от, к примеру, российского, где перечисляются полномочия исполнительной власти в различных областях, включая внешнюю политику [4-ФКЗ, 2020].

Израильская специфика привела к тому, что случаи совмещения поста премьер-министра и главы МИД на фоне внутривластной нестабильности существенно замедлили динамику контактов даже с ключевыми партнерами. В частности, визит Нетаньяху в Индию откладывался на протяжении нескольких лет, поскольку считалось, что посещение Нью-Дели не приведет к получению дополнительной поддержки электората.

На этапах, характеризовавшихся четким разделением полномочий министра иностранных дел и главы правительства, заметно привнесение первым собственных акцентов в позиционирование Израиля на международной арене. Нередко эти акценты становились следствием предыдущего опыта того или иного политика, а также его положения в неформальной иерархии. Так, А. Либерман, будучи министром иностранных дел в правительстве Нетаньяху, сделал ставку на наращивание сотрудничества с государствами бывшего СССР. При этом обращение к региону было продиктовано, с одной стороны, тем, что, будучи уроженцем Молдовы, он сам был хорошо знаком с этим регионом. С другой стороны, полномочия по поддержанию отношений с ключевыми партнерами в США или Европе Нетаньяху предпочитал оставлять за собой. Г. Ашкенази, пришедший в МИД после продолжительной службы в ЦАХАЛ, фокусировался на необходимости добиться запрещения «Хизбаллы» в Европе. Не исключено, что важность дипломатического сдерживания ливанской шиитской группировки оказалась следствием его предшествующей воинской службы, включая командование Северным военным округом. Эли Коэн, занявший пост министра иностранных дел Израиля в 2022 г., стал принимать участие в укреплении внешне-



экономических связей страны в тандеме с министром экономики Ниром Баркатом. При этом глава МИД получил экономическое образование и даже возглавлял профильное ведомство в 34 кабинете, которым также руководил Нетаньяху.

Подводя итог, следует отметить, что за 75 лет существования Израиль прошел большой путь от поиска международного признания до поддержания дипломатических отношений со 168 странами. Эти достижения, равно как и просчеты, препятствующие пока решению таких задач, как мирное урегулирование на Ближнем Востоке или установление контактов со всеми 193 членами ООН, стали следствием сочетания различных факторов. Среди них специфика системы государственного управления и распределения функций между министерствами, влияние внутривластной и внутриэкономической ситуации на расстановку приоритетов в международных делах, геополитическое окружение и многое другое. Попытки концептуализации и систематизации израильской истории и осмысления ее современности, как показывает проведенный анализ, позволяют более точно определить преимущества и недостатки внешней политики страны, давая возможность повысить ее эффективность.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Корнилов А. А. Стратегические альянсы и региональные союзы во внешнеполитических идеях премьер-министров Израиля Давида Бен-Гуриона и Биньямина Нетаньяху. *Регион и мир*. 2019. № 1. С. 23–27 [Kornilov A. A. Strategic Alliances and Regional Alliances in Foreign Policy Ideas of Israeli Prime Ministers David Ben-Gurion and Benjamin Netanyahu. *Region and World*. 2019. No. 1. Pp. 23–27 (in Russian)].

Шлыков П. В. Внешняя политика Турции в постбиполярной системе координат. *Международная аналитика*. 2021. Т. 12 (2). С. 130–152 [Shlykov P. V. Turkey's Foreign Policy in the Post-Bipolar System of Coordinate.

*International Analytics*. 2021. Vol. 12. No. 2 (in Russian)].

Якимова Е. А. Трансформация израильской внешней политики в каденцию А. Либермана. *Научные труды по иудаике. Материалы XX Международной ежегодной конференции по иудаике*, 2013. С. 253–265 [Iakimova E. A. Transformation of Israeli Foreign Policy during the Term of A. Lieberman. *Proceedings of the Twentieth Annual International Conference on Jewish Studies*, 2013. Pp. 253–265 (in Russian)].

Якимова Е. А. Современное восприятие сионизма: от соратника до врага. *Становление еврейской государственности в XX веке: ключевые события*. 2018. Т. 1. С. 61–70 [Iakimova E. A. Modern Perception of Zionism: From Ally to Enemy. *The Formation of Jewish Statehood in the 20<sup>th</sup> Century: Key Events*. 2018. Vol. 1. Pp. 61–70 (in Russian)].

Aran A. Israeli Foreign Policy in Historical Perspective: State, Ethnonationalism, Globalisation. *Israel's Clandestine Diplomacies*. Jones C., Petersen T. T. (Eds.). London/New York: Hurst/Oxford University Press, 2013. URL: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/26173/> (accessed 27.11.2023).

Basic Law: The Government. *The Knesset*. 2001. URL: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawTheGovernment.pdf> (accessed 30.11.2023).

Cohen M. J. From 'Cold' to 'Hot' War: Allied Strategic and Military Interests in the Middle East after the Second World War. *Middle Eastern Studies*. 2007. Vol. 43. No. 5. Pp. 725–748.

Kedar N. Ben-Gurion's Mamlakhtiyut: Etymological and Theoretical Roots. *Israel Studies*. 2002. Vol. 7. No. 3. Pp. 117–133.

Lavi L., Rivlin-Angert N., Treger C., Sheaffer T., Waismel-Manor I., Shamir M. King Bibi: The Personification of Democratic Values in the 2019–2021 Election Cycle. *The Elections in Israel, 2019–2021*. London: Routledge, 2022. Pp. 77–98.

Nicolaidis K. The Power of the Superpowerless. *Beyond Paradise and Power: Europe, America, and the Future of a Troubled Partnership*. 2004. Pp. 93–120.



Romirowsky A. Netanyahu and Gantz Need to Learn the Hebrew Word “Mamlachtiut”. *Begin-Sadat Center for Strategic Studies*. 29.10.2019. URL: <https://besacenter.org/netanyahu-gantz-mamlachtiut/#> (accessed 21.11.2023).

Shlaim A. Israeli Politics and Middle East Peacemaking. *Journal of Palestine Studies*. 1995. Vol. 24. No. 4. Pp. 20–31.

Yishai Y. Non-Governmental Organizations (NGOs) in Israel, 1948–2000. *Jewish Women’s Archive*. 23.06.2021. URL: <https://jwa.org/>

[encyclopedia/article/non-governmental-organizations-ngos-in-israel-1948-2000](https://www.jewishencyclopedia.com/articles/11411-non-governmental-organizations-ngos-in-israel-1948-2000) (accessed 27.11.2023).

Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». *Президент России* [Federal Constitutional Law from 06.11.2020 No. 4-FCL “On the Government of the Russian Federation”. *The President of Russia* (in Russian)]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46015> (accessed 30.11.2023).

