



פרספקטיבות חדשות על ההיסטוריה של היחסים הבינלאומיים

עורך: גדי היימן



פרספקטיבות חדשות על ההיסטוריה של היחסים הבינלאומיים

עורך: גדי היימן

כל המאמרים המופיעים בגיליון הוצגו ביום עיון
בנושא "ההיסטוריה של היחסים הבינלאומיים כתחום עיון"
שנערך באוניברסיטה העברית בירושלים במאי 2012

יום העיון נערך בחסות:
המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס
המחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים
יד יצחק בן צבי לחקר ארץ ישראל ויישובה
מרכז צ'ריק לתולדות הציונות, היישוב וארץ ישראל באוניברסיטה העברית.

תוכן עניינים

2	הקדמה: גדי היימן
	זק לוי
11	ישראל, ניגריה ומלחמת ביאפרה 1967-1970: ריאפוליטיק, נשק וסיוע הומניטרי
	משה צימרמן
21	מדיניות חוץ גזענית - הדיפלומטים של הרייך השלישי
	גדי היימן
34	ישראל, צרפת ושאלת ירושלים
	אריה קצוביץ
	השלום הארוך בגרסה הלטינית:
50	דרום אמריקה כאזור של שלום, 1883-2013
	נעם כוכבי
58	בחזרה לקדמת הבמה? ההתחדשות הרב-ממדית של ההיסטוריה הדיפלומטית האמריקנית
	אלעד ואן-גלדר
67	אלתור ומדיניות חוץ: סיפורה של משלחת ישראל לאו"ם, 1948-1956
	אברהם סלע
77	המודיעין ותהליך השלום הישראלי-מצרי
	אורי ביאלר
92	על מסמכים במרתף ומחקר היסטורי - מבט אישי
102	על המחברים

הקדמה

גיליון זה הוא אסופת מאמרים שהוצגו בכנס שנערך באוניברסיטה העברית במאי 2012 לכבוד יציאתו לגמלאות של פרופ' אורי ביאלר. זה למעלה מארבעים שנה שאורי ביאלר עוסק בחקר ההיסטוריה של היחסים הבין-לאומיים, ובמיוחד בחקר ההיסטוריה של יחסי החוץ של ישראל. בחמשת ספריו ובעשרות המאמרים שפרסם תרם אורי ביאלר תרומה משמעותית להבנתנו את התפתחות מדיניות החוץ של מדינת ישראל בראשית דרכה. מחקריו בוחנים מדיניות חוץ מזווית מקורית ומעמיקה ומתאפיינים ברבגוניות בולטת, שכן הם עוסקים בתחומים רבים ושונים זה מזה: ביטחון, כלכלה, דת, אוריינטציה מדינית, התהליך המודיעיני וקבלת החלטות. בכך הם מייצגים את המגוון הרחב של נושאי המחקר המרכיבים את הדיסציפלינה של חקר ההיסטוריה הבין-לאומית. ענף מחקר היסטורי זה עבר תהפוכות רבות מאז ש"נוסד" במחצית המאה ה-19 על ידי לאופולד פון רנקה. היום הוא הטרוגני יותר מכפי שהיה אי פעם בעבר, לא רק בנושאי המחקר אלא גם במושאי המחקר, במפלסי הניתוח ובחומרי המחקר. הביטוי הבולט ביותר של השינוי שעברה הדיסציפלינה הוא בכינוי אשר הודבק לה: לא עוד "היסטוריה דיפלומטית" בעלת הקונוטציה המוגבלת, אלא "היסטוריה של היחסים הבין-לאומיים" המשדרת משהו רחב הרבה יותר. המאמרים באסופה זו משקפים במידה רבה את הגיוון המאפיין את התחום כיום. חלקם גם רפלקסיביים במהותם – מבקשים להשקיף על הדיסציפלינה מבחוץ על מנת ללמוד משהו על אופייה.

שלושת המאמרים הראשונים בקובץ זה עוסקים בסטייה ממה שניתן לכנות המודל הריאליסטי למדיניות חוץ. על פי המודל, מדינות מעצבות את מדיניות החוץ שלהן על מנת לקדם אינטרסים אנוכיים: ביטחון לאומי, רווחה חומרית ומעמד בין-לאומי. משרדי החוץ משמשים כלי עזר מרכזי בהשגת יעדים אלה ומאוישים בפקידות מקצועית אשר משחר הכשרתה מאומנת לצפות על הזירה הבין-לאומית מבעד למשקפיים אלו. ובמילותיו של דיפלומט ישראלי המצוטט בגיליון זה: "בתור מדינה אנו מחויבים בחשבון פוליטי ובצביעות **שעליהם בנויה המדינאות המודרנית**". לכן, על פי גישה זו, לאידיאולוגיה ולמוסר יש רק מקום שולי, אם בכלל, בעיצוב המדיניות, ועוד פחות מכך בהוצאתה אל הפועל. במאמר הראשון בוחן זק לוי את מדיניותה של ישראל כלפי ניגריה בשנים 1967-1970. ישראל מצאה את עצמה ניצבת מול דילמה לא פשוטה: חיזוק הקשרים עם ניגריה נתפס

כאינטרס לאומי חשוב מסיבות כלכליות ומדיניות, אך באותה תקופה לחמה ניגריה מלחמה עקובה מדם בפורשים מהחבל המזרחי שהכריזו על עצמאות (הרפובליקה של ביאפרה) והיו בעמדת נחיתות בולטת. ישראלים רבים, בכללם חברי כנסת וחברי ממשלה, הזדהו עם סבלם של הביאפרים וחשו כי על ישראל לסייע להם, אולם האינטרס המדיני הצר תבע זהירות, כפי שחזרו והתרו פקידי משרד החוץ. זרמים מנוגדים אלה הביאו בסופו של דבר לנקיטת מדיניות הססנית של "לא לפה ולא לשם". ישראל סיפקה סיוע לביאפרים אך היה זה ברובו הגדול סיוע אזרחי, בשעה שהביאפרים שיוועו לנשק; היא הביעה תמיכה מוסרית בביאפרה אך סירבה להכיר בה רשמית. מדיניות זו לא היה בה כדי להעניק סיוע של ממש לביאפרים אך הייתה מקוממת מספיק מבחינת הניגרים כדי להרחיקם מישראל. מצד אחד מצביע המאמר על הרלוונטיות של שיקולים מוסריים בעיצוב מדיניות חוץ: שמירה על תדמית חיובית כלפי חוץ, ועוד יותר כלפי פנים, היא מניע רב עוצמה בקרב פרטים וקבוצות, ואין זה סביר שלא יובא בחשבון בניסוח המדיניות הלאומית. מנגד מדגיש המאמר את החסמים הקיימים בפני הכפפת מדיניות החוץ לשיקולים מוסריים. לא בשל נחיתותם של שיקולים מוסריים בהשוואה לאינטרסים לאומיים אנוכיים, אלא דווקא מכיוון שהיענות לאינטרסים אנוכיים אלה נתפסת כדרך להבטיח מטרה מוסרית כשלעצמה - קידום ביטחונה ורווחתה של הקהילה הלאומית. וכאן ניתן להבין את האופן שבו בחרו הדיפלומטים הישראלים להתייחס לדילמה שמולה ניצבו: האם לסייע לעם המצוי תחת איום שואה חדשה במחיר ערעור חוסנה של המדינה שהיא מקלטם של קורבנות השואה?

המאמר השני עוסק בסטייה נוספת, במקרה זה אף חריפה יותר, מהדגם המקובל של מדיניות חוץ המונעת משיקולים ריאלי-פוליטיים והמנוהלת על ידי פקידות מקצועית אשר הפרגמטיזם הוא נר לרגליה. משה צימרמן מראה כי משרד החוץ הגרמני בתקופת הרייך השלישי לא רק שלא שימש גורם ממתן ביישום מדיניות הגזע, ולו רק מתוך שיקול קר של צמצום הנזק הבין-לאומי, אלא סייע לקידום מדיניות זו ולעתים אף היה בין יוזמיה. צימרמן מספק ראיות מוצקות לכך שמגמה זו לא נבעה מתוך "הצנחתם" של נאצים אל תוך שורות המשרד, אלא אפיינה גם אישים שאיישו את המשרד עוד בטרם עליית הנאצים לשלטון ושכלל לא היו חברים במפלגה הנאצית, לפחות עד שלב מאוחר. הוא מראה כי אותה פקידות "לא-נאצית" הפגינה נאמנות אידיאולוגית מרשימה לתורת הגזע ודבקות בצעדים המתחייבים ממנה. במקרים מסוימים גילו פקידי המשרד נכונות להמליץ על קווי פעולה קיצוניים שהקדימו אף את ההנהגה הנאצית, ובמקרים אחרים לקחו חלק פעיל בהוצאת ההשמדה אל הפועל. לכל היותר אפשר לומר "לזכותו" של משרד החוץ שהכוח הביצועי הממשי לא היה בידיו אלא בידי המשטרה הגרמנית. מאמרו

של צימרמן מעלה שאלות נוקבות בנוגע ליכולתה של פקידות מקצועית לשמש כ"אי של שפיות" וכחיץ בפני יישום מדיניות אידיאולוגית של דרג פוליטי קנאי. אם משרד החוץ, מקום משכנו המובהק ביותר של *raison d'état*, אינו יכול לעמוד בפרץ, מי יוכל? ואולי אין הדבר צריך להפתיענו במיוחד. ראשית, מפני שפקידי משרד החוץ הם בסופו של דבר אזרחים המתחנכים באותם מוסדות חינוך, סופגים אותם ערכים חברתיים ואמונות קולקטיביות וחשופים להשפעתן של אותן התפתחויות היסטוריות כמו הציבור הרחב. ושנית, כיוון שתפקידו של משרד החוץ, וזאת לומד כל צוער מיומו הראשון במסלול הכשרתו, הוא ליצור עבור ממשלתו את התנאים הבין-לאומיים המבטיחים ביותר לקידום האינטרס הלאומי כפי שזה מוגדר על ידי ההנהגה. ומדוע לא יוכל אינטרס לאומי זה להיות הגשמתה של אוטופיה?

במאמרי שלי אני עוסק בפן בלתי שגרתי נוסף של מדיניות חוץ. המאמר מציג שיתוף פעולה מוזר שהתקיים בין משרד החוץ הישראלי ושגרירות צרפת בתל אביב, שבמסגרתו פעלו השניים במשותף נגד הקונסוליה הכללית הצרפתית בירושלים. מאז 1949 פעלה ישראל ללא לאות על מנת להביא את הקהילה הבין-לאומית להכיר בירושלים כעיר בירתה. ישראל נקטה מגוון אמצעים, חלקם בלתי שגרתיים למדי, על מנת לפתות מדינות זרות להקים את נציגויותיהן בעיר הקודש ולפקוד אירועים רשמיים המתנהלים בה. היו אלו ארה"ב, בריטניה וצרפת שעמדו בחזית המאבק נגד מערכה ישראלית זו, ועל כן ראה משרד החוץ הישראלי חשיבות רבה בשכנוע אחת משלוש מעצמות המערב לנתק את עצמה מהדבוקה הבין-לאומית. והנה, באמצע שנות השישים גילו הישראלים בעל ברית לא צפוי - השגרירות הצרפתית בתל אביב. מאבק מר ניטש באותן השנים בין השגרירות ובין הקונסוליה הצרפתית בירושלים על תחומי אחריות. כיוון שכוחה של הקונסוליה היה קשור בעבותות לשימור מעמדה של ירושלים כגוף מיוחד (*corpus separatum*) בריבונות בין-לאומית, היה לשגרירות הצרפתית אינטרס לחתור תחת עיקרון זה. כך נוצר כר לשיתוף פעולה בלתי שגרתי בין מדינה ונציגות זרה שלא היססו לעשות יד אחת. מעבר לקוריוז ההיסטורי, פרשה זו מעלה שאלות בנוגע לתקפותה של התפיסה השגורה הרואה את המדינה כגוף אחד שאבריו השונים פועלים מתוך תכלית אחת: קידום האינטרס הלאומי. במקרה זה פעלה השגרירות הצרפתית על מנת לקדם את כוחה ואת מעמדה שלה ולשם כך הייתה נכונה לחתור תחת המדיניות הרשמית של ממשלתה, אולם עובדי השגרירות מצאו לנכון להצדיק את הדבר בנימוק כי הם עושים בכך שירות לארצם. אין סיבה לפקפק בכנותם. המאמר מדגיש אפוא הן את מוגבלותה של האספקלריה הלאומית והן את מרכזיותה.

חמשת המאמרים הבאים מוקדשים לבחינת פניו השונים של חקר ההיסטוריה של היחסים הבין-לאומיים. הם עוסקים בהיסטוריה זו כתחום מחקר ומאירים צדדים מגוונים שלה. מאמרו של אריה קצוביץ עוסק בקשר ההדוק בין תיאוריה יחב"לית ובין ההיסטוריה של היחסים הבין-לאומיים. הוא מצביע על התפקיד החשוב שממלאים מחקרים היסטוריים באישושם או בהפרכתם של הסברים לתופעות מרכזיות בדיסציפלינה, כמו מלחמה ושלום. המחבר שואל כיצד אפשר להסביר את השלום הארוך באמריקה הדרומית, המתקיים זה 130 שנה. נראה כי לא חסרים מודלים תיאורטיים המציעים מענה לשאלה זו - כל אחת מהגישות המרכזיות בחקר היחב"ל יש לה מה לומר בעניין, והן מספקות יותר מהסבר אחד. רק מחקר היסטורי קפדני מסוגל לברור בין המודלים השונים ולזהות את זה המתאים ביותר להבנת המציאות של אמריקה הדרומית. המחבר מוצא כי במקרה זה, שילוב של שביעות רצון כללית מהסטטוס-קוו הטריטוריאלי ונורמה מבוססת של פתרון סכסוכים בדרכי שלום הוא שאפשר תופעה לא שכיחה זו של שלום אזורי מתמשך. בכך מודגש התפקיד שיש להיסטוריה בין-לאומית כמעבדה שבה עומדים המודלים התיאורטיים למבחן. אולם המקרה של השלום הארוך באמריקה הדרומית מאיר גם קשר נוסף בין תיאוריה יחב"לית והיסטוריה בין-לאומית, הפוך מזה הקודם; הוא מדגים את התרומה שיש למודלים תיאורטיים בהעשרת הבנתנו את המקרה ההיסטורי. כך, למשל, ההבחנה התיאורטית בין סוגים שונים של שלום - **שלום שלילי, שלום יציב וקהילת ביטחון פלורליסטית** - מאפשרת לנו למקם את המקרה של אמריקה הדרומית על ציר מתמשך ובכך להשיג הן ממד השוואתי והן מידה של חיזוי לגבי השאלה לאן יכול השלום להתפתח מכאן והלאה.

מאמרו של נעם כוכבי הוא מה שנהוג לכנות סקירה היסטוריוגרפית: התבוננות מבחוץ בחקר ההיסטוריה של היחסים הבין-לאומיים בניסיון לזהות גישות, מגמות, דפוסים, אופנות ושיטות מחקר בתחום ולהסבירם. המחבר בוחן באיזו מידה עדיין רלוונטיים דבריו הנוקבים של אחד מחשובי ההיסטוריונים של הדיפלומטיה בת-זמננו, צ'ארלס מאייר, על חקר הדיפלומטיה האמריקנית. ביקורתו הנוקבת של מאייר כללה כמה נדבכים אולם אפשר לסכמה כפקפוק בתרומתו של חקר ההיסטוריה הדיפלומטית האמריקנית בת-זמננו להבנת מדיניות החוץ האמריקנית בכללותה, על מניעה, דרכי פעולתה והשלכותיה. המחבר מבקש לבחון באיזו מידה חל שיפור מאז סוף שנות השבעים במצב המחקר בתחום זה. מסקנתו חד-משמעית: בשלושים השנים האחרונות חל שיפור ניכר בכל אחת מנקודות הכשל שעליהן הצביע מאייר בזמנו, ובשל כך הפך חקר ההיסטוריה של מדיניות החוץ האמריקנית לתחום מעורר עניין, תוסס ומשמעותי. כיצד התרחש הנס? מה הביא לתחייה זו של התחום? הניתוח במאמר מוביל למסקנה כי ייתכן שהייתה זו

התפתחותה של הבנה מתוככמת יותר בדבר טיבה של ההיסטוריה של היחסים הבין-לאומיים. לא עוד התמקדות ב"מה שאמר פקיד אחד לרעהו" בבניית הנרטיב ההיסטורי אלא התחשבות בשורה ארוכה של גורמים - חברתיים, כלכליים ואידיאולוגיים; לא עוד הסתפקות במסמכי משרדי החוץ כחומר המחקר הבלעדי אלא הסתמכות על מגוון עשיר הרבה יותר של מקורות; לא עוד צמצום המבט אך ורק לדרג מקבלי ההחלטות ופקידות המדינה אלא זיהוי תרומתם של גורמים נוספים כגון דעת הקהל וארגונים לא-מדינתיים; לא עוד התבוננות מבפנים החוצה אלא גם בהשפעת המערכת על המדינה פנימה. אפשר בהחלט להבין את השינוי בחקר מדיניות החוץ האמריקנית גם כמקרה פרטי של תופעה רחבה יותר - המעבר מ"היסטוריה דיפלומטית" ל"היסטוריה של היחסים הבינלאומיים".

אלעד ואן-גלדר בוחר לעסוק בעשייה הדיפלומטית עצמה. מושא המחקר שלו אינו אירוע או התפתחות היסטורית מסוימת אלא ה-*modus operandi* הדיפלומטי. הוא מתאר את עבודתה של משלחת ישראל באו"ם בעשור הראשון של המדינה היהודית. הוא מראה כיצד המחסור במשאבים כספיים, בכוח אדם ובנוהלי עבודה מסודרים חייב לעתים קרובות את הסגל הדיפלומטי הישראלי למידה גדושה של אלתור, אשר לרוב היה מקור לסיבוכים ולבעיות אך התברר לעתים כמוצלח. במבט ראשון בוחן המאמר מקרה לא טיפוסי, מה שבילוגים היו מכנים *sui generis* - פרט שאינו מאפיין את מינו. מדינת ישראל אך זה קמה, והיא הקימה את משרד החוץ שלה בחיפזון על בסיס מה שהיה בהישג יד - המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית. מבחינה כלכלית היא נאלצה לחיות מהיד אל הפה. חסר לה הניסיון המוסדי והאנושי, כמו גם המשאבים המתאימים העומדים בדרך כלל לרשותה של מדינה ותיקה. קונסטלציה ייחודית זו היא שאילצה אותה להסתמך על אלתור במידה החורגת מהמקובל במשרדי חוץ טיפוסיים. גם רוח החלוציות הישראלית, המתבטאת בנטייה לנקוט יוזמה, לפעול עצמאית, לקחת סיכונים ולחרוג מההוראות היבשות, עשויה להסביר את ייחודיותו של המקרה הישראלי. אולם במבט שני נראה כי המקרה הישראלי אינו כה ייחודי: החל ממחצית שנות החמישים החלו מסדרונות האו"ם שוקקים משלחות של מדינות חדשות שזה עתה זכו בעצמאות. חסרון כיס, היעדר ניסיון מוסדי, מחסור בכוח אדם מיומן - מדינות רבות סבלו מבעיות אלה, ובעוצמה שאף עלתה על המקרה הישראלי. יתרה מזו: אלתור דיפלומטי אינו מוגבל למדינות חדשות מעוטות משאבים וניסיון. כל מי נחשף לפועלם של דיפלומטים, גם אלה המשתייכים למשרדי החוץ הוותיקים ועתירי האמצעים ביותר בתבל, יודע עד כמה האלתור הוא מרכיב שכיח באומנות ועד כמה הוא נחשב בעיניהם כמדד למצוינות מקצועית.

נושא המאמר של אברהם סלע הוא התשומה שהייתה לאגף המודיעין של צה"ל (אמ"ן) בתהליך השלום עם מצרים. במאמר בוחן המחבר שתי שאלות: א. מה הייתה הצלחתו של אמ"ן בקביעה כי הבשילו התנאים להסדר שלום בין ישראל ומצרים? ב. מהי ההשפעה המעשית שהייתה לאמ"ן על קבלת ההחלטות שהובילו בסופו של דבר לחתימת הסכם השלום? המאמר מראה כי אמ"ן כשל בסיפוק תמונת מצב מדויקת ומפוכחת לדרג המדיני וממילא לא היה רלוונטי בסלילת הנתיב שהוביל בסופו של דבר לקמפ דייוויד. המחבר מספק כמה הסברים לכישלון זה. ראשית, מידורו של הדרג המקצועי על ידי מנהיגי המדינה, שהעדיפו לסלול את הנתיב בעצמם באמצעות דיפלומטיה ישירה ואישית. שנית, ההישענות על קונספציות, אותה רעה חולה שהכשילה את המודיעין הישראלי בחיזוי המתקפה המצרית-סורית במלחמת יום הכיפורים, פגעה גם ביכולתו להעריך כי נוצרו תנאים חדשים לשלום. כך, למשל, הקונספציה שלפיה סאדאת לעולם לא ינתק את עצמו משאר העולם הערבי לטובת שלום נפרד עם ישראל, שהתבררה כשגויה. מעבר לעניין הרב שמעורר המקרה כשלעצמו, המאמר מעלה גם שאלה כללית מרתקת: האם מסוגל הממסד המודיעיני למלא תפקיד לא רק בהתרעה מפני מלחמה, שהיא משימתו המסורתית, אלא גם בזיהוי **הזדמנויות** מדיניות? בסופו של דבר מיצוי אפשרויות השלום הוא גורלי לעתידה של מדינה לא פחות מהיערכותה האופטימלית למצב של מלחמה. אולם המאמר חושף את הקשיים בשימוש באותו הגוף לתכלית כמעט סותרת: אם תפקידו של המודיעין הוא לראות "צל הרים כהרים", כלומר לפרש לחומרה כל סימן היכול להעיד על כוונות עוינות של הצד השני, כיצד יכול הוא במקביל להיות גם אחראי לאיתורם של סימנים מעודדים, משימה המחייבת הענקת אשראי לצד השני?

המאמר האחרון בקובץ זה הוא פרי עטו של אורי ביאלר, המספק הצצה נדירה לתוך עולמו של כותב ההיסטוריה של היחסים הבין-לאומיים. היסטוריונים רק לעתים רחוקות חולקים עם אחרים את האופן שבו הם מבצעים את מלאכתם. כתיבת היסטוריה, כמו כל כתיבה של ספרות יפה, היא במידה רבה מעשה אמנות. היא משלבת מספר מיומנויות מזנים שונים אשר כל אחת מהן דורשת מומחיות עצמאית משלה. ראשית, ההיסטוריון צריך להיות איש איסוף מודיעין מתוחכם. ליקוט חומר הגלם שממנו ייבנה בסופו של דבר הסיפור ההיסטורי דורש סבלנות, שיטתיות, קפדנות ומעל הכול מידה גדושה של אינטואיציה בריאה. כפי שמעיד מאמרו של אורי ביאלר, לעתים קרובות החומרים ה"איכותיים" ביותר נסתרים מן העין ודרוש חוש ריח מפותח (ומעט מזל) כדי להגיע אליהם. שנית, ההיסטוריון חייב להיות בעל חוש בלשי חד כתער. יהיו החומרים שהשיג ההיסטוריון מפורטים ככל שיהיו, הם לעולם אינם מדברים בעד עצמם. המעבר ממה שאורי ביאלר מכנה

"העצים" - כלומר אוקיינוס העובדות - אל "היער" - התזה המרכזית בבסיס הנרטיב ההיסטורי - הוא לא פחות מקפיצה נחשונית. על מנת להגיע אליה נדרש ההיסטוריון לאותן מיומנויות בלשיות המשמשות גם את המדען: בחינת העובדות לאור הנחות מקדמיות ופסילת אלו שאינן מתיישבות עמן, ושימוש בהיקשים לוגיים על מנת לגשר על פערים וחוסרים בראיות המתקיימים תמיד. הרגע שבו "פותר" כביכול ההיסטוריון את התעלומה הניצבת בפניו הוא רגע מלא שאר רוח. כפי שכותב אורי, לעתים הוא נובע ממסמך יחיד אשר, כמו ספר צופן, מאפשר לקרוא את כל התיעוד באור חדש. לבסוף, ההיסטוריון הוא לעולם גם סופר, שכן התזה המרכזית היא רק השלד שסביבו נבנה הגוף, או בלשונו של אורי - המוטיב המרכזי ביצירה מוזיקלית אשר מוכרחים "לעבותו" באמצעות וריאציות. הגוף חשוב לא פחות מהשלד: הוא המשעול שבו מוביל ההיסטוריון את הקורא מבעד לעובדות לעבר התזה המרכזית. הוא זה המשכנע כי התזה היא יותר מהשערה שכן היא מעוגנת בראיות מוצקות.

זק לוי

ישראל, ניגריה ומלחמת ביאפרה 1967-1970: ריאלפוליטיק, נשק וסיוע הומניטרי

מאמר זה בוחן את האתגר שבפניו ניצבה ישראל עם פרישתה של ביאפרה מניגריה ב-1967. האסטרטגיה הישראלית באפריקה הכתיבה קיום יחסים טובים ככל האפשר עם ניגריה, ועל כן זמן קצר טרם פרוץ מלחמת האזרחים החלה ישראל למכור למדינה זו נשק בקנה מידה מצומצם. ואולם, המלחמה אילצה את ישראל לבחור בין **ריאלפוליטיק** לבין מתן סיוע לעם שגורלו היווה תזכורת מטרידה לחוויה הטראומטית שחווה העם היהודי בעת האחרונה.

החל משנות החמישים המאוחרות פעלה ישראל תחת ההנחה כי לניגריה, המדינה המאוכלסת ביותר באפריקה (שאוכלוסייתה מנתה 55 מיליון תושבים ב-1960) והעשירה במחצבים, כולל נפט, תהיה השפעה רבה על הפוליטיקה האפריקנית. משרד החוץ הישראלי היה נחוש בדעתו לכונן עמה יחסים דיפלומטיים מלאים מאז הענקת העצמאות למושבה זו ב-1 באוקטובר 1960. באוגוסט 1959 הזהיר אהוד אבריאל, שגריר ישראל בגאנה שהיה מקורב מאוד הן לראש הממשלה בן-גוריון והן לשרת החוץ מאיר, כי אם ישראל לא תצליח לכונן יחסים דיפלומטיים עם ניגריה, "כל העבודה שלנו במערב אפריקה תרד לטמיון".¹ גם משרד הביטחון הישראלי הקדיש מאמצים רבים לכינון קשרים ביטחוניים עם ניגריה, כיוון שגודלה של הארץ והפוטנציאל הכלכלי שלה הפכו לשוק פוטנציאלי קורץ במיוחד למכירות נשק ולאיומן צבאי. כבר מתחילת 1961 החלה ישראל במאמצים לחדירה לשוק הנשק הניגרי ולקבלת מכרזים לאיומן צבאי של גייסותיה. הדבר נתפס בניגריה באור חיובי כיוון שתאם את שאיפתה לרופף את תלותה הביטחונית בבריטניה.

אולם הניסיון הישראלי לכונן קשרים מדיניים וכלכליים עם ניגריה היה מלווה בקשיים לא פשוטים. ניגריה נחלקה למספר מחוזות אשר בכל אחד מהם הרכב אתני ודתי שונה. החבל הצפוני היה מקור לדאגה מיוחדת מבחינתה של ישראל, כיוון שמנהיגיו המוסלמים השמרנים של האזור הביטו במורת רוח על היחסים עם

¹ אבריאל למאיר, ארכיון המדינה (להלן: א"מ), משרד החוץ (להלן: ח"צ), 3103.13, 26.8.1959.

המדינה היהודית. למרות גישה זו, הישראלים פעלו בניגריה עוד מתחילת עצמאותה, וישראל כוננה יחסים טובים עם הדמויות המובילות בחבל המזרחי והמערבי כאחד. ד"ר נמאנדי איזיקווא (Azikiwe, "זיק"), מנהיג הקונגרס הלאומי המזרחי (שרוב נציגיו היו משבט האיבו), העריך את ישראל; הצ'יף אוולו (Awolowo), שארגון "קבוצת הפעולה" שהקים במחוז המערבי הפך לאפוזיציה הפוליטית לאחר הבחירות הראשונות, היה אף הוא ידידותי לישראל.

אף על פי כן, בניגריה ניצבה ישראל בפני אחד המבחנים הקשים של המדינאות שלה באפריקה, שכן הניסיונות של משרד הביטחון לייסד קשרים ביטחוניים עם המדינה זכו להצלחה מוגבלת מאוד, ובו-זמנית העצימו את הדילמה של ישראל כאשר הצבא הניגרי נלחם נגד הכוחות המורדים של ביאפרה בשנים 1967-1970.

ההפיכה של ינואר 1966 בלאגוס העלתה במשרד החוץ ספקות באשר לקשרים הביטחוניים עם ניגריה, אך עלייתו לשלטון של הגנרל ג'ונסון אגויי-אירונסי (Aguiyi-Ironsi) הביאה להתחממות מהירה ביחסים. באמצע אפריל 1966 פרקה אנייה ישראלית בנמל לאגוס 30 טונות של פגזי מרגמות 81 מ"מ ו-82 מ"מ שממשלת ניגריה הזמינה מסולתם בע"מ, ובכך חנכה את קשרי הנשק בין המדינות.² למרות זאת, שגריר ישראל בלאגוס רם נירגד עמד על כך שהסיוע הצבאי הוא רק מרכיב אחד ביחסים, ומטרתם טיפוח קשרים הן עם האליטה הצבאית והן עם האליטה האזרחית של המדינה.

ב-29 ביולי 1966 יזמו קצינים מהמחוז הצפוני הפיכת נגד שהעלתה לשלטון במחוז את הגנרל יעקובו גואון (Gowon). בספטמבר 1966 כינס גואון ועידה שמטרתה ליצור הסכמה באשר להסדר פוליטי עבור ניגריה כולה. סגן אלוף צ'קווימיקה אודומגו אוג'וקו (Ojukwu), המושל הצבאי של המחוז המזרחי, הוביל את המזרח לקראת עצמאות הן בתחום הצבאי והן במדיניות החוץ. בין מאי לספטמבר 1966 רצחו צפוניים שזעמו על הדומיננטיות הכלכלית של בני האיבו בין 80,000 ל-100,000 אנשים מבני השבט וכן מבני שבטים אחרים תושבי המחוז הצפוני, והאלימות הגיעה לשיאה בטבח ה-29 בספטמבר 1966 (Falola and Heaton, 2008: 174). בעקבות הטבח נאלץ אוג'וקו להתמודד עם שיטפון של פליטים למזרח, שמספרם הוערך בין 700,000 ל-2,000,000. תגובתו של אוג'וקו הייתה גירוש אלפי אנשים שאינם מהמזרח מן המחוז (Stremmler, 1977: 9-37).

בספטמבר 1966 כבר התפתח מרוץ חימוש בין המזרח ("ביאפרה") לבין הממשלה הפדראלית. אוג'וקו שלח נציגים לביקור סודי בישראל בניסיון לרכוש ציוד צבאי. ישראל ראתה בביאפרה ארץ מוקפת באויבים הנחوشים להשמדה, בדיוק כמוה

² השגרירות בלאגוס למחלקה הכלכלית של משרד החוץ, א"מ, ח"צ, 305/3, 13.4.1966.

(Falola and Heaton, 2008: 178). למען האמת, הפנייה הביאפרית לישראל הייתה מהלך מחוכם ביותר מכיוון שהפורשים ידעו היטב אילו אסוציאציות מעשי הטבח מעוררים אצל הישראלים. האיבו הזכירו לעתים קרובות את מה שהם ראו כדמיון הרב שלהם ליהודים, שהיו כמוהם "מתוחכמים, קוסמופוליטיים ושנואים על ידי עמים פחות אינטליגנטיים" (Abegunrin, 2003: 50).

נוכחותם של הביאפרים בארץ העמידה את ממשלת ישראל במצב מאוד לא נוח. מנכ"ל משרד החוץ משה ביתן הורה לנירגד להזים את השמועות בדבר אספקת נשק מישראל למחוז המזרחי, ולהבטיח לממשלת ניגריה שישראל לא תושיט סיוע צבאי לגורם כלשהו. משרד החוץ לא רצה לתת לאורחים סיבה להאמין שהם גררו את ישראל לתוך "שיתוף פעולה" ועמד על כך שלא ימכר להם נשק, אך נסיעתם של הביאפרים לישראל לא הייתה מאמץ שווא: מארחיהם הציעו לשדך להם סוחר נשק אמנים בחו"ל.³ כמו כן, ישראל אפשרה לקנייניו של אוג'וקו ליצור קשר עם סוחרים אירופים שפירקו ציוד סובייטי מיושן שישראל לקחה שלל במלחמת ששת הימים (Stremlau, 1977: 235-236). אך למען האמת, ישראל עשתה אף יותר מכך למען ביאפרה.

באוקטובר 1966 דיווח נירגד למשרד בירושלים על מעשי הזוועה שאפיינו את האלימות הניגרית, בכותבו כי "הייתי רוצה למצוא דרך להביע בפני המזרח את השתתפותנו בצערם. הם מצפים לכך שאנו, יותר מאחרים, נבין את גורלו של עם נרדף". אולם המלצותיו של השגריר היו דו-משמעיות: הוא המליץ לשלוח נציג נפרד למחוז המזרחי, מכיוון שהעריך כי עתידה הפוליטי של ניגריה ילבש ודאי צורה של קונפדרציה או עצמאות מלאה לאזוריה השונים. במקביל, הוא התריע מפני אי-הבנה עם ממשלת לאגוס, שתפרש אפילו הספקת ציוד רפואי למזרח כסיוע למורדים. נירגד הפציר במשה לשם, מנהל מחלקת אפריקה במשרד החוץ: "אנא חשוב כיצד ניתן יהיה לעשות משהו".⁴

בנובמבר 1966 ניסה המוסד ללא הצלחה לגייס סוחר נשק במערב אירופה שיהיה מוכן להטיס אמצעי לחימה למחוז המזרחי של ניגריה. למעשה, סוכני הרכש של המחוז המזרחי ביצעו כמה עסקאות עם סוחרים חסרי מצפון שרימו אותם, וממשלתו של אוג'וקו נזקקה בדחיפות למקור יציב של ציוד צבאי. ב-4-5 בינואר 1967 נפגשו גואון ואוג'וקו באבורי (Aburi), גאנה, שם נכשל ניסיונו של הגנרל ג'וזף אנקרה (Ankrah, יורשו של נקרומה, Nkrumah, נשיאה הראשון של גאנה) לתווך בהשגת הסדר ביניהם. לאחר פגישה זו הבטיח אוג'וקו לאנשיו כי המזרח

³ ביתן לשגרירות בווינגטון, א"מ, ח"צ, 307/8, 3.2.1967.

⁴ נירגד ללשם, א"מ, ח"צ, 4043/27, 5.10.1966.

מוכן מבחינה צבאית להתמודד מול כל איום. משרד החוץ הסכים שישראל תושיט סיוע אזרחי לביאפרה ונעתר לבקשתו הדחופה של המזרח למומחים כלכליים ולמומחים בתחום המודיעין, וכן לסיוע ביישובם מחדש של פליטים. ואולם, ממשלת האזור הבהירה בכעס כי היא מצפה ללא פחות מאשר מכירה ישירה של נשק.⁵

הכרזתו של אוג'וקו ב-30 במאי 1967 על הקמת הרפובליקה העצמאית של ביאפרה העלתה את המחוז המזרחי על מסלול התנגשות עם הממשלה הפדראלית הניגרית, וב-6 ביולי פרצה מלחמה בין ניגריה לבין ביאפרה הבדלנית. הביאפרים שאבו השראה רבה מניצחונה של ישראל במלחמת ששת הימים. הממשלה הביאפרית טענה כי ישראל הצטרפה לארבע המדינות שכבר הכירו בה (חוץ השנהב, גבון, טנזניה וזמביה), אך למעשה, אף על פי שישראל הרחיבה את התמיכה ההומניטרית שלה, היא לא פרסמה שום הכרה רשמית בביאפרה. עם זאת, המלחמה בין ניגריה לביאפרה הפורשת הביאה בתחילת 1968 לתפנית חדה בתפיסה הישראלית של הקונפליקט ולנקיטת מדיניות סותרת.

עדות לכך ניתן למצוא במזכרו של נירגד מפברואר 1968. השגריר קבל על כך שכמה פקידים ישראלים כבר "ויתרו" על היחסים עם ניגריה, וציין כי על פי אחת ההשקפות הפסימיות תמיכת הגוש המזרחי בניגריה הופכת כל מאמץ ישראלי בארץ זו לחסר תכלית. השגריר גם מתח ביקורת על ישראלים שטענו כי כל דיאלוג נוסף עם ממשלת ניגריה הוא בלתי אפשרי מההיבט המוסרי. נירגד כתב כי "באשר לאלה שגישתם מונעת על פי הרגש, אני אומר שגם לבי אינו עם הממשלה הפדראלית במלחמתה הברברית. כיהודי שחי תחת השלטון הנאצי, אני חש צער עמוק על מר גורלם של הבדלנים. יחד עם זאת, בתור מדינה אנו מחויבים בחשבון פוליטי ובצביעות שעליהם בנויה המדינאות המודרנית. אנחנו פגיעים מדי... להרשות לעצמנו רגש... והסיכויים של ביאפרה עצמאית קלושים... אל לנו לסייע בידי אויבינו על ידי גרימת קרע ביחסים עם ניגריה".⁶

בתחילת אפריל 1968 פנתה הממשלה הפדראלית (ניגריה) לישראל בבקשה לנשק, ובכך העצימה את הדילמה הישראלית. ניגריה ביקשה מישראל לספק לה כמויות גדולות של תחמושת מקלעים בקוטר 7.62 מ"מ, מרגמות 81 מ"מ, רקטות 75 מ"מ ופצצות 250 ליברות. נירגד לחץ על משרד החוץ להיעתר לבקשה, וציין שכך תזכה ישראל בהערכתה של ממשלה ניגרית הנתונה ללחץ. חנן בר-און, ראש מחלקת אפריקה במשרד החוץ בשנים 1968-1969, נענה לבקשה.⁷ על פי מקורות

⁵ ביתן לשגרירות בווינגטון, א"מ, ח"צ, 307/8, 3.2.1967.

⁶ השגרירות בלאגוס למחלקת אפריקה במשרד החוץ, א"מ, ח"צ, 4216/1, 27.2.1968.

⁷ בר-און לביתן, א"מ, ח"צ, 4217/1, 12.4.1968.

אמריקניים, במהלך מלחמת האזרחים מכרה ישראל לניגריה נשק בשווי 500,000 דולר.⁸

באותה תקופה התחננו נציגי ביאפרה בפני ישראל לתוספת סיוע. הם הביעו אכזבה מן הסיוע שהושיטה ישראל עד אז וביקשו יותר סיוע צבאי מאשר אזרחי. תשומת הלב המתמשכת למלחמה בביאפרה הביאה להעלאת הנושא בכנסת, וביוני 1968 התנהלו בה דיונים ארוכים על עמדת הממשלה ועל האחריות המוסרית באשר ל"מניעת רצח עם". המשתתפים בדיון שיקפו חתך מייצג של סיעות הבית, וכולם הביעו זעזוע מזוועות מלחמת ביאפרה. במסגרת הדיון קרא אורי אבנרי מסיעת השמאל הרדיקלית "העולם הזה - כוח חדש" לכינון יחסים דיפלומטיים עם ביאפרה. גדעון האוזנר מ"הליברלים העצמאיים", שב-1960 עמד בראש צוות התביעה במשפט אייכמן, ציין כי "מחובתו של קורבן זה [ישראל] של רצח עם לעורר את העולם כולו; כי אין להשמיד עם לאור היום". שולמית אלוני ממפלגת העבודה הזהירה כי אם ישראל תשתוק, ידבק בה אות קין. שר החוץ אבן הבטיח שהממשלה תאיץ את הסיוע ההומניטרי אך התחמק משאלת היחסים הדיפלומטיים עם ביאפרה.⁹

ביוני 1968 פנה פליקס הופואה-בואני (Houphouet-Boigny), נשיא חוף השנהב ותומכה העיקרי של ביאפרה באפריקה, בבקשה לישראל להגביר לאלתר את קצב הסיוע שלה. הופואה-בואני אמר ליצחק מינרבי, השגריר בחוף השנהב, שלא די בסיוע הומניטרי בלבד; מטוס טעון בנשק יצא מדי לילה מהבירה אבידג'אן, והדבר סיפק, לדעתו, הזדמנות לישראל לשגר ציוד צבאי לביאפרה.¹⁰ פחות משבוע לאחר מכן פנה לשגרירות ישראל באבידג'אן נציג ביאפרי, ד"ר סבאסטיאן אוקצ'וקו מיזו (Okechukwo Mezu), בבקשה דחופה לאמצעי לחימה, באומרו כי "אפילו חמשת אלפי רובים יכולים לשנות את המצב הצבאי".¹¹

ישראל כבר החלה למעשה להעביר בחשאי נשק לביאפרה. ב-1 באוגוסט 1968 כתב בר-און כי ממשלת טנזניה סירבה להעניק לישראל גישה למרחב האווירי שלה לצורך העברת נשק מאבידג'אן לביאפרה, והביע רוגז על ביקורו של ד"ר מיזו בשגרירות באבידג'אן. הוא ציין כי המוסד כבר העביר לביאפרה דרך ציריך 100,000 דולר כסיוע חירום, וזו הפעם השנייה שישראל סיפקה לביאפרים סכום כזה. בר-און אמר עוד כי עניינה של ישראל בניהול מערכת יחסים הדוקה עם הופואה-בואני

⁸ Embassy in Tel Aviv to Department of State, 11 April 1970, United States National Archives (USNA), Record Group 59, Subject Numeric File, DEF 19, Israel-Africa.

⁹ דברי הכנסת, כרך 52, 17-22.7.1968, עמ' 2786-2809.

¹⁰ משרד החוץ לשגרירות בווינגטון, א"מ, ח"צ, 14/7429, 25.7.1968.

¹¹ השגרירות באבידג'אן למשרד החוץ, א"מ, ח"צ, 14/7429, 30.7.1968.

הוא הסיבה לנכונותה של ישראל לשגר שוב לביאפרה את הציד הצבאי שניסתה להעביר קודם. בר-און אף קבל על כך ששום מדינה אפריקנית לא עשתה למען ביאפרה כפי שעשתה ישראל, והפציר במינרבי להסביר כי "ישראל איננה מעצמה גדולה".¹²

נציגים ביאפרים חזרו והצביעו על "מחויבותה" של ישראל לסייע למטרתם, ומשרד החוץ הנחה את נציגיו להימנע מ"טון אפולוגטי" במגעייהם עמם. אף על פי כן, דעת הקהל בישראל, שתמכה בביאפרה, בצירוף לחצו של הופואה-בואני גרמו לממשלת ישראל להתמיד בסיועה. כך, באמצע 1968 מכרה ישראל ציוד צבאי לממשלה הפדראלית הניגרית ובו-בזמן חיפשה נתיב להעברת נשק לביאפרה. גם הסיוע הצבאי והאזרחי הצנוע היה בגדר סיכון מכיוון שהיה עלול לגרום לניגריה לנתק את יחסיה עם ישראל. יתרה מזאת, הביאפרים יכלו לטעון כי אם ישראל יכלה לספק סיוע אזרחי בדרך זו, אז יכלה באותה קלות לספק גם סיוע צבאי; מחאה שכזו מצד הביאפרים הייתה עלולה לערער את התכלית ההומניטרית של הסיוע וכן לחבל ביחסיה של ישראל עם ניגריה.¹³

באמצע אוגוסט 1968 נפגש אבן עם הופואה-בואני באבידג'אן. המנהיג השנהבי נסוג מדרישתו שישראל תטיס נשק ישירות לביאפרה, אך לא מעצם הדרישה לספקו. אבן כתב למשרד החוץ כי רצונה של ישראל לשמור על יחסים טובים עם חוף השנהב מקשה עליה לסרב לבקשתו של הופואה. רשימת הדרישות הביאפרית הייתה ארוכה וכללה 100 מקלעים, 11.5 מיליון כדורי תחמושת, 45,000 פגזי מרגמה וכמה אלפי קליעים לרובים נגד טנקים. אבן ביקש לדעת אילו פריטים יוכל משרד הביטחון להשיג בארץ, והציע שלא יופיעו עליהם שום סימני זיהוי ישראלים. באי-רצון בולט הסכים משרד הביטחון לספק את אמצעי הלחימה הללו. ביתן כתב שמדינות אחרות ניסו ללא הצלחה להטיס אספקה הומניטרית למחוז המזרחי הנצור, והפציר בישראל לעכב את תרומתה עד לפתיחת מסדרון אווירי לביאפרה.¹⁴

שתי פגישות שהתקיימו בו-זמנית ב-21 באוגוסט 1968 מדגימות היטב את הדילמה שבה הייתה נתונה ישראל באותה תקופה. הפגישה הראשונה הייתה בין ביתן לגואון בלאגוס, והשנייה בין ביתן לשר החוץ של גואון, אוקוי אריקפו (Arikpo). אריקפו הבטיח כי הניטרליות של ניגריה כלפי הסכסוך הישראלי-ערבי תישמר והסביר מדוע הפתרון היחיד לנושא הביאפרי טמון בהפעלת כוח הזרוע. נירגד כתב בעקבות הפגישה כי קרוב לוודאי שניגריה תתמיד בעמדתה ה"פרו-ערבית

¹² בר-און לשגרירות באבידג'אן, א"מ, ח"צ, 7429/14, 1.8.1968; בר-און לשגרירות באדיס אבבה, א"מ, ח"צ, 4.8.1968, 7429/14.

¹³ ביתן לאבן, א"מ, ח"צ, 7.8.1968, 4216/2.

¹⁴ ביתן לאבן, א"מ, ח"צ, 21.8.1968, 7429/14.

הפסיבית", ואף העיר כי ההיגיון הדיפלומטי מכתוב יחסים טובים ככל האפשר עם הממשלה הפדראלית.¹⁵

כעבור חמישה ימים הגיע משרד החוץ להסכם עם ממשלת חוף השנהב שלפיו תספק ישראל נשק לביאפרה וחוף השנהב תדאג למטוסי התובלה. הסדר זה היה אפוף סודיות בשל עניינה הרב של ישראל לא להיות מזוהה עמו. ואמנם, בתחילת ספטמבר 1968 כתב ביתן לאבן כי בשל עמדתה של ישראל באפריקה השחורה כולה, צו השעה הוא "ישיבה על הגדר". ביתן טען כי אל לה לישראל לנקוט עמדה, שמא תאשמנה אותה המדינות האפריקניות בחרחור מלחמה למען יעדיה הצרים. יתרה מזאת, הוא הוסיף, יש להגביל את הסיוע לביאפרה להיקפו הנוכחי, תוך שמירה על חשאיות מרבית.¹⁶ מאוחר יותר באותה שנה הורה בר-און לחדול ממגעים ישירים כלשהם עם נציגים ביאפרים. פירוש הדבר לא היה סירוב מוחלט לסייע לבדלנים וגם לא תמיכה גלויה בממשלה הניגרית. בר-און ציין את נכונותה של ישראל להמשיך באספקת הנשק החשאית לביאפרה באמצעות ממשלות ידידותיות, כל עוד הביאפרים ישלמו במזומן. בו-בזמן, משרד החוץ דחה הצעה של משרד הביטחון להרחיב את מכירות הנשק לניגריה, ונתן אישור להספקת חלקי חילוף בלבד. ישראל ביקשה כעת להגביל את העברות הנשק לממשלה הפדראלית למינימום הדרוש לצורך שמירה על "יחסים תקינים" עם לאגוס.¹⁷

ביוני 1969 קיבלו יחסיה של ישראל עם ניגריה תפנית שלילית. אבא אבן הביע בכנסת דאגה לנוכח הקורבנות משני הצדדים ובכך ביטא עמדה מאוזנת, אך עיתוני לאגוס מתחו ביקורת חריפה על ישראל בשל עמדתה המצדדת (כביכול) בביאפרה. נאומו של אבן הרגיז את הממשלה הפדראלית, שקצפה יצא על מה שהיה בעיניה חוסר התייחסות מצד הקהילה בין-לאומית להסכמתה בקיץ 1969 להעביר אספקה הומניטרית לאזור המזרחי (Kirk-Greene, 1971: 119). עד אביב 1969 התכווצה ביאפרה לחלק קטן משטחה המקורי, ובאפריל 1969 דחה ארגון האחדות האפריקנית (OAU) את טענתה של ביאפרה לזכות הפרישה. אך עוד באותו החודש כבשו כוחות ביאפריים מחדש את העיירה אוורי (Oweri), וקווי העימות נותרו יציבים עד שלב מאוחר יותר באותה השנה.

שני הצדדים במלחמת האזרחים היו רגישים ביותר לביקורת זרה; מסיבה זו התרעמה הממשלה הניגרית על התבטאויותיו האוהדות של אבן כלפי ביאפרה. באוקטובר 1969 הגיש יששכר בן יעקב, שגרירה החדש של ישראל בלאגוס, את

¹⁵ השגרירות בלאגוס למשרד החוץ, א"מ, ח"צ, 4216/2, 21.8.1968.

¹⁶ ביתן לאבן, א"מ, ח"צ, 4261/2, 4.9.1968.

¹⁷ בר-און למנכ"ל משרד החוץ, א"מ, ח"צ, 4217/1, 8.1.1969.

כתב האמנתו לנשיא גואון. בן יעקב אמר לגואון שארצו תומכת במטרה הפדראלית, אך לא הצליח כלל להפריך את הדעה הרווחת בלאגוס כי ישראל תומכת ללא סייג בביאפרה. המנהיג הניגרי אמר לבן יעקב שהוא מקווה שישראל תספק "פרשנות מדויקת" לעמדתה בנושא מלחמת האזרחים, דרך אחרת להביע את מורת רוחו על המשחק הכפול ששיחקה ישראל (Aluko, 1981: 92).

בתחילת 1970 פתח הצבא הפדרלי במתקפה גדולה שאילצה את הביאפרים להכריז על כניעה ב-12 בינואר. למחרת פנה ביתן אל אבן בעניין הישיבה שהכנסת הייתה אמורה לייחד ל"ענייני ביאפרה" ואמר לו כי "עלינו לוודא שלא תאמר דברים שיהיו לנו לרועץ בלאגוס... אילו היינו משוחררים מאילוצים, היינו נותנים דרור לתחושותינו, אך הדבר יזיק לאינטרס הלאומי של ישראל... עלינו לנסות לתקן את היחסים עם ניגריה".¹⁸

דבריו של אבן בכנסת ב-14 בינואר רק הגבירו את המתח בין שתי המדינות. בתחילת הדברים סקר אבן את הסיוע ההומניטרי של ישראל לביאפרה וציין כי בספטמבר 1968 שיגרה ישראל לביאפרה צוות רפואי שביצע 1,500 ניתוחים. לאחר מכן הזכיר אבן את תמצור שהוטל על האזור הבדלני, תוך תיאור מראות הרעב שגרמו לזעזוע בדעת הקהל הישראלי. הוא הצהיר כי סיומה של המלחמה, שאותה כינה "שואה", הוא בעל חשיבות מוסרית, ועמד על כך ש"דבר לא יוכל לשכנע את ישראל, המדינה היהודית, להתעלם מהסכנה הרובצת על מיליוני בני אדם".¹⁹

בדבריו חיזק אבן את הסברה בלאגוס כי ישראל הייתה תומכת מרכזית במאמץ המלחמתי של ביאפרה. עם זאת, אבן נמנע מלגלות את הפרטים המדויקים על אודות הסיוע הישראלי לביאפרה. רשומות משרד החוץ מגלות כי מיולי 1968 עד ינואר 1970 סיפקה ישראל סיוע בצורות שונות בשווי 73,750 דולר, נוסף לשתי העברות בנות 100,000 דולר כל אחת, שאליהן התייחס בר-און בנפרד. סטרמלאו סבור שישראל עשתה מעט יחסית על מנת לתמוך בביאפרה (Stremmlau, 1977: 236), אך לאמתו של דבר הסיוע הישראלי לביאפרה הגיע ל-1.7 מיליון דולר במונחי 2010, סכום ניכר עבור ממשלת ישראל ב-1968.

ממשלת ניגריה חשדה שישראל סיפקה נשק לביאפרה, אך לא ידעה מה היה בדיוק היקף הסיוע הצבאי הישראלי. ייתכן שהמלים המרשיעות ביותר בעיני הניגרים היו הצהרתו של אבן ש"ישראל עשתה כל שביכולתה על מנת לסייע לביאפרה". בן יעקב דיווח על "הזדעזעותו של אמינו קאנו [שר התקשורת ויו"ר ועדת הרכש של ממשלת ניגריה] מכך שמלים כאלה יצאו מפיו של אבן". תפקידו של בן יעקב היה,

¹⁸ ביתן לאבן, א"מ, ח"צ, 7030/5, 13.1.1970.

¹⁹ דיון בכנסת בנושא ביאפרה, א"מ, ח"צ, 7030/5, 14.1.1970.

כפי שהורתה מחלקת אפריקה כמה ימים לפני כן, לעבוד למען "פתיחת דף חדש ביחסים".²⁰

אחרית דבר

הישגה העיקרי של ישראל מול ניגריה לאחר ה"פרשה" הביאפרית היה שימור הנוכחות הדיפלומטית בלאגוס, שכן הממשלה הפדראלית העדיפה בבירור את יריביה של ישראל. בנובמבר 1971 ביקר גואון בירושלים ובקהיר כחלק מממשלת של מנהיגים אפריקנים שמטרתה לשכנע את ישראל ומצרים להסכים לחידוש מסעו של שליח האו"ם גונאר יארינג, וניגריה הפכה ביקורתית יותר כלפי מדינות ישראל.

בתחילת 1972 הבינה ישראל כי אין לניגריה שום כוונה לנקוט גישה "מאוזנת" בנושא המזרח התיכון, כפי שהבטיחה בעבר. ב-12 ביוני 1972 כתב השגריר בלאגוס בצער כי "אנו אוכלים מרורים בניגריה מתחילת כינון היחסים".²¹ שלושה ימים מאוחר יותר הייתה ניגריה אחת המדינות שתמכו בהחלטה אנטי-ישראלית שהתקבלה פה אחד בוועידת הפסגה של הארגון לאחדות אפריקנית ברבאט. יתר על כן, בסוף 1972 נותרה ישראל היחידה מבין 25 המדינות המיוצגות בלאגוס שאלה לא שלחה ניגריה נציג.

גואון נבחר ליו"ר מליאת ה-OAU במאי 1973 ושימש בתפקיד כשנה. בפשטות, גואון היה הן נשיאה של המדינה בעלת האוכלוסייה המוסלמית הגדולה ביותר באפריקה השחורה והן נציג חברי ה-OAU הערבים האפריקנים העוינים למדינה היהודית. הנסיבות הללו העצימו את האמביוולנטיות הטבועה ביחסי ישראל-ניגריה. החל מאמצע 1973 העבירה ניגריה לישראל מסרים סותרים, שכללו איומים בניתוק היחסים אך גם הבטחות להיפוכו של דבר. ב-9 בספטמבר הזהיר גואון כי ניגריה תשקול מחדש את היחסים הדיפלומטיים בין המדינות אם ישראל תמשיך "לנהוג ביהירות ולהתעלם מדעת הקהל העולמית". משרד החוץ הפציר בגולדה מאיר לכתוב מכתב הבהרה כדי לפייס את המנהיג הניגרי. ראש הממשלה נמנעה מלעשות זאת וצדקתה הוכחה, אך רק באופן זמני.²² ב-25 באוקטובר 1973 הודיעה ממשלת ניגריה כי בשל הפרות הפסקת האש של מלחמת יום הכיפורים מצד ישראל ביום זה ינותקו היחסים הדיפלומטיים עמה (Ojo, 1988: 49).

²⁰ מחלקת אפריקה לשגרירות בלאגוס, א"מ, ח"צ, 7030/5, 20.1.1970.

²¹ השגרירות בלאגוס למחלקת אפריקה, א"מ, ח"צ, 5363/27, 12.6.1972.

²² יעקב שמעוני (סמנכ"ל משרד החוץ) לאבן, א"מ, ח"צ, 5363/25, 12.9.1973.

רשימת מקורות

- Abegunrin, Olayiwola, 2003. *Nigerian Foreign Policy under Military Rule, 1966-1999*, Westport, Connecticut: Praeger.
- Aluko, Olajide, 1981. "Nigeria and Israel," in Olajide Aluko, *Essays on Nigerian Foreign Policy*, London: George Allen and Unwin.
- Falola, Toyin, and Matthew M. Heaton, 2008. *A History of Nigeria*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirk-Greene, Anthony .H.M., 1971. *Crisis and Conflict in Nigeria: A Documentary Sourcebook 1966-1970*, Vol. II, London: Oxford University Press.
- Ojo, Olusola, 1988. *Africa and Israel, Relations in Perspective*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Stremlau, John J., 1977. *The International Politics of the Nigerian Civil War, 1967-1970*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

משה צימרמן

מדיניות חוץ גזענית - הדיפלומטים של הרייך השלישי

הדיפלומט המעובב נדמה כמי שאינו יכול להיות נגוע אגב מילוי תפקידו באידיאולוגיה, ועל אחת כמה וכמה באידיאולוגיה גזענית. הוא נדמה כמי שמשרת את האינטרס של המדינה שמינתה אותו בלי שים לב לחילופי ממשלה או לתמורות פוליטיות, וזאת עוד יותר מפקיד מדינה אחר שאינו דיפלומט. כך לפחות בגרמניה. לכן הייתה מלאכת טשטוש העקבות של הסגל הדיפלומטי ושל משרד החוץ הגרמני אחרי מלחמת העולם השנייה מלאכה קלה לכאורה. הם יכלו לטעון במידה רבה של אמינות כי לא הם, אלא המפלגה והמוסדות הקשורים בה, ואם מדובר במיניסטריונים של המדינה - מיניסטריונים אחרים, הם שאחראים למעשי העוול של המשטר ושיתפו עמו פעולה בצורה כה כנועה ויעילה; לא משרד החוץ ולא הדיפלומטים. ולמי שהרימו גבה והזכירו את שמו של שר החוץ יואכים פון ריבנטרופ, שעמד לדין בפני בית הדין הצבאי הבין-לאומי בנירנברג ונידון על מעשיו למוות, השיבו ברוח "והיא הנותנת" - ריבנטרופ היה "מוצנח" מבחוץ, יחד עם כנופיה של נאצים נאמנים שמאז שנת 1938 השתלטו על המשרד, למורת רוחם של אנשי וילהלםשטראסה (רחוב השלטון הגרמני בברלין שבו היה ממוקם גם משרד החוץ) המקוריים, המהוגנים, שנותרו רוב מניינו של משרד החוץ גם בזמן מלחמת העולם השנייה.

טענה זו אינה טענה חדשה, בת ימינו, הנסמכת על זיכרונם המוגבל של אנשים שנולדו לאחר המלחמה, אלא טענה ותיקה שנטענה בלהט מיד עם תום המלחמה ועם מפלת הרייך השלישי. ועוד: מכיוון שהיו גם אנשי משרד החוץ בין הקושרים נגד היטלר ב-20 ביולי 1944, נוצרה האגדה בדבר היות משרד החוץ "חממה של התנגדות לנאציזם". טענה זו הועמדה למבחן כבר בשנת 1948, שלוש שנים לאחר תום המלחמה, עם פתיחת משפט מס' 11 בשורת משפטי נירנברג שלאחר המשפט הגדול שבו, כאמור, נידון ריבנטרופ למוות על פשעים נגד השלום ונגד האנושות. משפט מס' 11 נקרא גם "משפט וילהלםשטראסה" מכיוון ששמונה מבין הנאשמים, כולם פקידי המדינה הגרמנית, היו אנשי משרד החוץ, ובכיר הנידונים היה מנכ"ל המשרד עד 1943, ארנסט פון וייצקער (Weizsäcker). אתו עמדו לדין ארנסט

בוהלה (Bohle), מנהיג ארגון המפלגה בחו"ל, סמוכ"ל המשרד ברון סטנגרנט (Steengracht) ועוד. אחד, אדמונד וזנמאייר (Veesenmayer), משותפיו של אייכמן ברצח היהודים בהונגריה, גם הוא היה שם. משפט זה הסתיים בהרשעה, ופסק הדין פורסם מיד כספר על ידי שלטונות הכיבוש בשפה הגרמנית ועל עטיפתו הפסוק "כל גרמני צריך לקרוא ספר זה" (*Das Urteil im Wilhelmstrassen-Prozess*, 1950). אך העונשים שהושתו על הנאשמים היו עונשי מאסר מתונים, בין 7 ל-20 שנים, ופתחו פתח ללחץ ציבורי מאורגן למען קיצור המאסר אגב עמידה על הטענה המקורית כי המשפט בטעות יסודו וכי יד הנאשמים המורשעים לא הייתה במעל. גם במקרה זה, כמו במשפטים האחרים, קוצרה תקופת המאסר של כולם. המלחמה הקרה והקמת הרפובליקה הפדראלית הגרמנית כסייענית של המערב חייבה, כך האמינו, עצימת עין לגבי מה שאירע בתקופה הנאצית ופקיחת עין על האויב האמיתי, ברית המועצות. והלא המומחים בה"א הידיעה לענייני ברית המועצות והאויבים המרים ביותר של האימפריה הסובייטית עד 1945 היו הגרמנים, ומי אם לא אנשי משרד החוץ לשעבר ידעו את צפונות המזרח וכבר הוכיחו את נחישותם במאבק נגד האימפריה הסובייטית.

משרד החוץ של הרפובליקה הפדראלית הוקם מחדש רק כשנתיים לאחר הקמת הרפובליקה, ב-1951. האחראים על גיוסם של דיפלומטים מומחים לא היו בררנים מדי, עד כדי כך שפרצה שערורייה והוקמה ועדה פרלמנטרית לבחון את המתרחש במשרד החוץ הגרמני. אלא שהסערה שככה ובמשרד נשארו למרות הכול כמה דיפלומטים שהיו מעורבים בפשעי הרייך השלישי. הרגישות לעניין זה עומעמה, ואפילו הסוציאל-דמוקרט וילי ברנדט, שהיה ב-1966 לשר חוץ, לא נקט עמדה שונה באופן עקרוני. וממילא פרשו בשנות השבעים אנשי "דור המדבר", הדור שנטל חלק במעשי המשטר הנאצי. אף העובדה ששר החוץ ולטר של, מי שיהיה לימים גם נשיא גרמניה, היה חבר במפלגה הנאצית, לא היה בה כדי לטלטל ולעורר למחשבה. היה רק אדם אחד ממשרד החוץ, האנס יורגן דשר, שפרסם בשנת 1995 מחקר בשם "יודעי סוד" (Döscher, 1995), שחשף כמה מהפרשות היותר בולטות של המשכיות מן התקופה הנאצית אל הרפובליקה הפדראלית, אך לא ספר זה ולא הספרים הקודמים שפרסם על מעורבות המשרד במדיניות הרייך השלישי עוררו הד רב (Döscher, 1987). גם ספרו של ההיסטוריון האמריקאי כריסטופר בראונינג משנת 1978 על הקשר בין משרד החוץ הגרמני ל"פתרון הסופי" לא זכה לתשומת לב, והופיע בגרמנית מן הסיבה שתואר להלן רק בשנת 2010 (Browning, 1978).

היה זה שר החוץ ממפלגת ה"ירוקים" יושקה פישר, נציג מובהק של "דור 1968", שהוציא את השד מן הבקבוק. על שולחנו הונח בשנת 2003 העיתון הפנימי של המשרד ובו הספד על דיפלומט ותיק, פרנץ נוסליין (Nüsslein), שנידון על ידי בית

משפט צ'כי למאסר על שותפותו במעשי הפשע של גרמניה הנאצית בצ'כיה. פקידה ותיקה של המשרד מחתה על פרסום ההספד. תגובתו של פיישר לא באה עד שמצא במהדורה הבאה של העיתון, בשנת 2004, הספד על דיפלומט אחר, פרנץ קראפף (Krapf), ששירת לא רק במפלגה אלא גם ב-ס.ס. ובשירות הביטחון שלו, והמשיך בעבודה במשרד החוץ של גרמניה הפדראלית כציר בשגרירות בווינגטון וכשגריר בטוקיו. כאן החליט פיישר לרדת לשורש העניין והקים בשנת 2005 ועדת היסטוריונים בלתי תלויה, שנועדה לבדוק הן את התנהגות המשרד בתקופת הרייך והן את התנהגות המשרד בתקופת הרפובליקה הפדראלית באשר לעבר הנאצי של הדיפלומטים. כותב שורות אלה היה אחד מחמשת חברי הוועדה, שבה היו מלבדו שלושה גרמנים ואמריקני אחד. המסקנה הייתה ברורה ככל שמדובר במשרד בימי הרייך השלישי: לא מדובר ב"הסתבכות" שלא מרצון של משרד החוץ במלכודת שטמן לו כביכול הרייך השלישי, אלא היה זה משרד החוץ של הרייך השלישי. להלן אתייחס בעיקר לממצאים הנוגעים לעמדות גזעניות, בעיקר אנטי-יהודיות, של אנשי משרד החוץ הגרמני בימי הרייך השלישי.

מיד כשעלה היטלר לשלטון החלו אנשי מפלגתו ברדיפה שיטתית של כל יריביהם הפוליטיים. אבל מוקדם מאוד התברר שעל סדר היום של המפלגה נמצאת גם רדיפה שיטתית של היהודים הגרמנים בלי קשר לזהותם הפוליטית. עניין זה הפך לאקטואלי עבור משרד החוץ בעיקר בגלל פגיעות ביהודים אזרחי מדינות אחרות שחיו בגרמניה וכן בגלל ההתעניינות בפרשה מיוחדת זאת, חיובית כשליטית, מחוץ לגרמניה. מנכ"ל המשרד, הדיפלומט הוותיק ברנהרד פון בילוב (von Bülow, 1885-1936), שלא היה נאצי, העמיד מלכתחילה את המשרד בשירות המסר הגזעני של המשטר החדש. כבר שבוע לאחר הבחירות בראשית חודש מרס 1933, שנוערכו בצל שריפת הרייכסטאג, כתב בתזכיר כי מאז ומתמיד התנגד למגמה שאפיינה את המשטר הסוציאל-דמוקרטי בפרוסיה מאז תום מלחמת העולם לפתוח את השערים להגירה של יהודים מן המזרח ואף להעניק להם אזרחות גרמנית, מה שהביא ל"יהוד" מרחיק לכת של מערכת בתי החולים, למשל. בילוב ביקש מפקדי משרדו לאסוף נתונים שיעידו על הכמות הגדולה של יהודים במערכת הרפואה, במערכת המשפט, במערכת החינוך ובאקדמיה. מטרת האיסוף של נתונים אלה הייתה, על פי בילוב, לספק לדיפלומטים הזרים בברלין, ש"ברובם אינם בעלי עמדה פילושמית", נימוקים משכנעים לצעדים האנטי-יהודיים ולפגיעות הפיזיות ביהודים. הנה כי כן, כבר בשלב כה מוקדם מעיד פקיד בכיר שלא זו בלבד שלא היה חבר המפלגה הנאצית אלא היה מתנגד של המפלגה ודרכה, כי תפיסת עולם גזענית הדריכה את משרד החוץ כבר קודם שעלה היטלר לשלטון ואינה מהווה מכשול בדרך לשיתוף פעולה עם המשטר החדש. אין בכך פלא, שכן משטר הרפובליקה

של ויימאר לא טרח "לנקות" את המשרדים השונים מן הפקידים נאמני המשטר הישן, הקיסרי, ובוודאי לא את משרד החוץ. על רקע זה בילוב גם לא התקשה להישאר בתפקידו שלוש שנים תחת השלטון החדש, הנאצי, מכיוון שלא הכיר בשבר הגדול וסבר כי "לא מפקירים את המדינה רק מפני שיש לה ממשלה גרועה" (Conze et al., 2010: 44).

משרד החוץ התגייס להילחם במה שהמשטר קרא "תעמולת הזוועה" נגד גרמניה, שלא הייתה אלא התגובה על מה שהתפרסם בדבר התנהלות ה-ס.א. ושאר זרועות המפלגה נגד אויביהן. יתר על כן, מכיוון שהמשטר תלה את התעמולה הזאת ביהודים שעזבו את גרמניה ובקשריהם עם מה שקראו "היהדות הבין-לאומית", הפכה המערכה נגד "תעמולת הזוועה" כביכול למערכה גזענית מובהקת נגד היהודים. משרד החוץ התגייס אפוא לשירות טיעון גזעני אנטישמי כדי להגן על מעשי המשטר, שהגיעו לשיאם הראשון ב-1 באפריל 1933 בחרם על העסקים היהודיים. המחלקה הקרויה "רפראט גרמניה", שחזרה לפעול תחת המשטר החדש לאחר שבוטלה שנתיים קודם לכן ושעסקה בקשר בין מדיניות פנים וחוץ במשרד, הכינה תזכיר שבו נאמר במפורש: "מה שקורה עכשיו הוא תוצאה ישירה מהתפתחות שתחילתה ב-1918 שגרמה לכך שיהודים נוכחים הרבה מעבר לחלקם באוכלוסייה הן בפוליטיקה והן בפשע" (מכתב מאת בילוב-שוואנטה, ראש רפראט גרמניה, שם, עמ' 46). במהלך השנה שלאחר עליית הנאצים לשלטון מופיעים בתזכירים של משרד החוץ שוב ושוב חיוויים שבהם הסכמה לסילוקם של היהודים מן החיים הפוליטיים והכלכליים בגרמניה, ברוח המדיניות הגזענית הנאצית. יתרה מזאת, ראש "רפראט גרמניה" במשרד החוץ המליץ לשר התעמולה יוזף גבלס שלא לתמוך בשום סוג של מגע עם ארגונים יהודיים. אכן הייתה הצעה ליצור מגע כזה כדי למנוע פגיעה חריפה ביחסי החוץ של גרמניה, אך דווקא משרד החוץ המעיט בהערכת סכנה כזאת והתעקש להימנע מכל מגע עם ארגון יהודי. שר החוץ קונסטנטין פון נויראט, שלא היה חבר במפלגה הנאצית עד שנת 1937, הפיץ תזכיר ברוח זו לכל שגרירויות גרמניה באוקטובר 1934. לא הייתה זו פעולה זניחה אלא הצהרת כוונות ברורה. הצהרת הכוונות גם הביאה את אנשי משרד החוץ לקראת סוף השנה לזמן פגישת תיאום כדי לדון בהשפעה שלילית האפשרית של מדיניות הגזע בגרמניה על יחסי החוץ של המדינה, ובאוגוסט 1935, לאחר פגישת תיאום נוספת, הגיע משרד החוץ למסקנה שאין לשנות ממדיניות הגזע של הממשלה אלא להסתפק בטקטיקה שתפחית את רמת הביקורת על מדיניות זו בעולם. בכנס זה הוחלט להמליץ על פעולות נגד אנטישמיות אלימה מבית ועל החלפתה בצעדים חוקיים; התוצאה הייתה חוקי נירנברג. משרד החוץ היה אפוא שותף פעיל. ייאמר לזכותו של משרד החוץ בשלב זה שעשה מאמץ לעמוד בפרץ מול הדרישה

שנוסחה עתה לסלק מן המשרד פקידים ממוצא יהודי, אך ללא הועיל. במקרים מסוימים ניסה גם משרד החוץ למנוע את הפעלת החוק, משיקולים של התחשבות בהד שעלול להיות לפעולות מסוג זה בחו"ל, אך לא ערער עקרונית על עצם החקיקה ועל התקנות ברוח הגזענית. ראש רפראט גרמניה לא חש אי-נוחות גם שנים אחרי המלחמה, כאשר דיווח שמשד החוץ אכן הפעיל לחץ כדי להימנע מן המונח "לא ארי" ולהשתמש במונח "יהודי" בתקנות ליישום חוקי נירנברג, אבל הסביר שהדבר נעשה אך ורק כדי לחמוק מסיבוכים צפויים בשל ניסוח החוקים בצורה שאפשרה הפליה של לא יהודים זרים. הוא נראה כשש על ההתחכמות הזאת, וניסה להציג אותה כצעד חתרני.

אפשר אפוא לראות כאופייני את מקרהו של מנכ"ל המשרד, שלמרות אי-שביעות רצונו ממניווי הפוליטי של ראש רפראט גרמניה ויקו פון בילוב-שוואנטה (שהיה אחיינו), ואף ששקל פרישה מן המשרד, לא ראה בסופו של דבר סיבה לעשות כן. עצם מעשיו וכוונותיו של המשטר החדש לא נראו בעיניו מקוממים דיים. כמה מן השגרירים הבינו כי המשרד שינה את עורו, אבל לכלל מחאה או לכלל פרישה מן התפקיד הגיע רק אחד, השגריר בארה"ב פרידריך פון פריטוויץ אונד גפרון (Prittitz und Gaffron). רוב השגרירים ועובדי השגרירויות התגייסו לעמוד על משמר המולדת. עד כדי כך הרחיקו לכת, שהזהירו מפני הגירת יהודים לארצות שבהן יהיו הם מורים לגרמנית, גם אם מדובר באפגניסטן או באינדונזיה. הם אלה שהעמידו את המשרד בברלין על ה"סכנה" שבדבר - הפקרת השפה הגרמנית בידיהם של מחללי הגזע היהודים. לא היו אלה אנשי "רפראט גרמניה" שעסקו בכך, כפי שנטען בדיעבד כדי לרכז את האש נגד המשרד רק באותו רפראט, אלא עובדים בכל חלקי המשרד. העובדה שעד סוף 1933 הגיע שיעור חברי המפלגה במשרד ל-12% בלבד מעידה שגם מי שאינו חבר מפלגה היה יכול להיות מגויס למטרות הגזעניות של ראשיו. אולם ככל שעבר הזמן כן עלה אחוז חברי המפלגה בין פקידי המשרד. שיתוף הפעולה עם המשטרה היה הדוק יותר ויותר, ולמעשה עד לפלישה לבריה"מ שימש משרד החוץ כמלקט ידיעות על המהגרים עבור המשטרה. בפרוץ המלחמה כבר היו שלושה מכל ארבעה דיפלומטים בכירים חברי המפלגה.

אחת הטענות שנטענה בדיעבד כאלילי עבור משרד החוץ הייתה כי המדיניות הגזענית והתמיכה במטרות המשטר מתוך המשרד היו עניינה של קבוצה ש"הוצנחה" לתוך המשרד על ידי יואכים פון ריבנטרופ. לריבנטרופ היה מאז 1934 משרד משלו, מתחרה במשרד החוץ, שעסק בנושאי חוץ שהיטלר ייחד לו, ומשרד זה אכן "ייספג" לתוך משרד החוץ בשעה שימונה ריבנטרופ לשר החוץ בפברואר 1938. לכאורה גם מקרהו של בילוב-שוואנטה, ש"הוצנח" מסיבות פוליטיות כבר

במרס 1933 כדי לנהל את המחלקה הפוליטית של המשרד, זו הקרויה "רפראט גרמניה", מאפשר לטעון טענת אליבי כזאת על המשרד - אם לא ריבנטרופ אזי רפראט גרמניה הוא הגורם במשרד הנגוע בנאציזם ובגזענות וכל השאר נקיים. אבל בילוב-שוואנטה לא היה נציג טיפוסי של המפלגה הנאצית: הוא היה חבר במפלגה הלאומית-גרמנית (השמרנית) לפני שערך למפלגה הנאצית, ונשלח למשרד החוץ על ידי ארגון "קובעי הפלדה" ולא על ידי המפלגה. בין כחבר במפלגה הישנה ובין בחדשה, לגבי יהודים לא השתנתה תפיסת עולמו: הוא ראה בהם סכנה שיש להילחם בה. והחשוב מכל בהתייחסות לאליבי האמור: כפי שכבר ראינו, לא רק אנשי רפראט גרמניה (או בגלגולה הבא "מחלקת גרמניה" רפראט D III, ואחר כך פנים II A) עסקו ביישום תורת הגזע הלכה למעשה.

מה שקרה עוד במהלך השנים היה "גיוס" אנשי משרד החוץ ל-ס.ס. - הימלר היה מעוניין בהשפעה על משרד החוץ ולכן העניק דרגות כבוד של ה-ס.ס. לפקידיו המשרד. כך היו לא רק ויצקר או האנס גיאורג פון מקנזן (von Mackensen), מנכ"ל המשרד בשנים 1936-1938, לקציני ס.ס. בכירים, אלא אפילו השר נוראט. ריבנטרופ עלה כמובן בדרגות ה-ס.ס. עוד לפני שהגיע למשרד. השילוב שיצר את ההסכמה למדיניות גזענית במשרד החוץ הוא אפוא ברור: אנשים שהיו במשרד מכבר, אנשים חדשים בעלי הטיה פרו-נאצית בולטת, אנשים שה-ס.ס. מפתה אותם בעזרת דרגות בכירות ובסופו של דבר אנשי ריבנטרופ היו שילוב מגוון, ולא רק אצל האחרונים הייתה הגזענות יסוד בלתי מעורער. מובן שהאנשים שהביא עמו ריבנטרופ למשרד, כולם חברי המפלגה ורובם אנשי ס.ס., היו החומר שממנו אפשר לעשות שותפים למדיניות "הפתרון הסופי", כמו ולטר הוול (Hewel), שהיה נציג משרד החוץ בלשכתו של היטלר עד לרגע האחרון ממש, או הורסט ואגנר (Wagner), ראש אגף פנים II. גם צירוף ארגון חו"ל של המפלגה הנאצית למשרד החוץ, תחת הנהגתו של הגאולייטר בוהלה, תרם לקידום מעורבות המשרד במדיניות הגזענית של הרייך. היטלר עצמו לא אהב את משרד החוץ ושאף להחליף את הפקידות הישנה בפקידים ובשגרירים חדשים נאצים מובהקים, מה שאכן נעשה בקצב הולך וגדל בזמן המלחמה נגד ברה"מ. נראה שלא העריך עד כמה אלה שמהם רצה להיפטר היו מגויסים לרעיון הנאצי (Conze et al., 2010: 142).

אם נעקוב אחר הקריירה של אחד הכפופים לבילוב-שוואנטה, המומחה לענייני יהודים של משרד החוץ אמיל שומבורג (Schumburg), נגלה שלא היה צורך ב"מוצנחים", לא ב-1933 ולא ב-1938, כדי לנהל מדיניות גזענית במשרד החוץ או כדי לקדם שם אג'נדה גזענית ואנטישמית. שומבורג היה איש משרד החוץ כבר מאז 1926, בהיותו בן 28, עמוק בתקופת רפובליקת ויימאר. הקביעות של שומבורג

לאורך התקופה שבין 1933 ו-1940 הוכיחו שגם דיפלומט שאינו נמנה עם הנאצים הוותיקים יכול להנהיג מדיניות אנטישמית קיצונית בתוך משרד החוץ.

שומבורג הגיב או יזם בנושא היהודים לא אחת ולא שתיים, בין השאר גם בשאלת חלוקת ארץ ישראל שהציעה ועדת פיל ב-1937. עמדת משרד החוץ הגרמני, בניגוד ל-ס.ס. שתמך בהגירת יהודי גרמניה לארץ ישראל (בגלל השותפות היעילה שהיה אפשר ליצור עם התנועה הציונית), הייתה נגד החלוקה ונגד מדינה יהודית. הסיבה לא הייתה זו המצופה ממשרד החוץ - נקיטת עמדה זהה לזו של צד הערבי מסיבות של ריאל-פוליטיק - אלא הנחת עבודה אנטישמית ללא כחל וסרק: היהודים אינם מסוגלים להקים מדינה נורמלית והמדינה שתקום לא תהא אלא סוג של ותיקן יהודי, בסיס לפעילותה של "היהדות הבין-לאומית". ראש המחלקה הפוליטית בזמן הדיון הזה, ארנסט פון וייצזקר, העדיף במפורש "פיצול היהדות העולמית על הקמת מדינה [יהודית] בפלשתינה" (Conze et al., 2010: 108-111). בד בבד, ידם של הכוחות במשרד החוץ שדרשו את הפסקת הסדר ה"העברה" עם התנועה הציונית הייתה בשעה זו על העליונה. כך הוביל הדיון את משרד החוץ הגרמני לעמדה קיצונית יותר מזו של היטלר עצמו, שהיה בעד המשך הסדר ה"העברה" למרות הכול, ולו כדי לזרז את הגירת יהודי גרמניה. כפי שנראה להלן, במשרד החוץ הפנימו את המשמעות של ההפליה והרדיפה השיטתיות של היהודים יותר מאשר במקומות אחרים. שם "הבינו" כי יש לראות את פתרון בעיית היהודים בפרספקטיבה רחבה, עולמית, ולא רק פנים-גרמנית.

לניסוח גזעני קיצוני הגיע שומבורג במסמך שהכין ב-25 בינואר 1939, שהופץ לכל השגרירויות תחת הכותרת "שאלת היהודים כגורם במדיניות החוץ בשנת 1938". זהו נייר עמדה שמסכם את השנה שחלפה (שכללה את "ליל הבדולח") ומשרטט קווי פעולה לעתיד. "היהודי" מוצג במסמך כ"מחלה בגוף העם" והרחקתו מגרמניה היא התגובה שמשרד החוץ מקדם. אולם שעה שכל המערכת, מהיטלר ועד לפקיד ההגירה אדולף אייכמן, היו עסוקים ב"ניקוי" גרמניה מיהודיה, מצוי כבר שומבורג, דווקא משום שהוא איש משרד החוץ ובעל פרספקטיבה עולמית, בשלב אחר לגמרי של פתרון ה"מחלה" הזאת. "אפילו עבור גרמניה לא תגיע שאלת היהודים לסיומה כאשר יעזוב אחרון היהודים את אדמתה", כתב. בראייתו הגלובאלית טוען איש משרד החוץ שתפקיד מדיניות החוץ הגרמנית הוא "לקדם גל אנטישמי" גלובלי. מתוך הנחה שהמדיניות הזאת תצליח, וגם שאר מדינות העולם יבקשו לפתור את "בעיית היהודים" בעזרת סילוקם, הציע יצירת שמורה במקום כלשהו כדי לשלח אליה את כל היהודים. המתבקש מתזכיר כזה הוא שאם לא יימצא מקום לשמורה יצטרכו להיפטר מן היהודים בדרך אחרת (Conze et al., 2010: 174). תזכיר זה **הקדים** בשבוע שלם את נאום היטלר המפורסם (30.1.1939) שבו התרה

כי במקרה של פרוץ מלחמה יושמד הגזע היהודי באירופה. ר"ל: המומחה לענייני יהודים, איש בעל ותק קדם-נאצי במשרד החוץ, חושב חשיבה גזענית שיטתית עוד יותר מן המנהיג, היטלר.

המסמך שכתב שומבורג כבר היה לנגד עיני התובעים במשפט נירנברג הראשון, והוא הוטח בפניו של הנאשם ריבנטרופ. תשובתו של זה הייתה: "Das war nicht das Amt, או במלים אחרות "לא יכול להיות". הוא הסביר שראה את התזכיר בפעם הראשונה בבית המשפט וכי התזכיר הוכן על ידי מחלקה (הכוונה לרפראט גרמניה) שתיאמה את פעולתה עם מרכז המפלגה ולכן "לא הייתה מייצגת של המשרד". טענת אליבי מוזרה כשמדובר בריבנטרופ עצמו. כעדות לכך שלא קרא את המסמך טען ש"תזכירים ארוכים כאלה לא הייתי קורא" (*Der Nürnberger Prozess*, 1948: 341). אפשר שריבנטרופ קרא את המסמך ואפשר שלא, אבל פעולותיו במשרד הוכיחו שהגישה של שומבורג ושל יורשיו הייתה מקובלת עליו. חשוב לא פחות: תפוצת מסמך לכל השגרירויות מעידה שגישה זו ביסודה אכן הייתה מקובלת על הדיפלומטים. אין לנו ידיעה על מחאה לנוכח המדיניות שנוסחה בה או על הסתייגות ממנה. וגם אלה שאולי לא הסכימו עם הניתוח ועם הפתרון, ולא העזו להגיב מחשש להסתבכות מיותרת עם הממונים במשרד או עם לשכת המפלגה, מעידים על עצמם שהיו מוכנים לשלם את מחיר הגזענות הזאת כדי להישאר בתפקידיהם. ויצוין כאן, כי בדיון שהתנהל ב-2011 על הדו"ח של ועדת ההיסטוריונים הנ"ל יצא קצפם של רבים דווקא על ההתמקדות במסמך זה. הטענה הפורמלית הייתה שמכיוון שבעת כתיבת המכתב עדיין לא התקבלה החלטה על השמדת יהודים ממילא תהא קריאה פרשנית של תפקיד משרד החוץ בדרך זו שגויה. מי שקורא את המסמך כולו יכול רק לתהות כיצד זה מנסים לערער כך לא רק על מסקנות הוועדה מ-2010 אלא בעקיפין אפילו על עצם ההרשעה במשפטי נירנברג.

הניסיון להבדיל בין אנשי משרד החוץ ה"מהוגנים" ובין ה"מוצנחים" נעשה גם לגבי המקרה הבא. יורשו של שומבורג כמומחה לענייני יהודים במשרד החוץ מאז 1940 היה פרנץ ראדמאכר (Rademacher). זה האיש שביקש לעשות מעשה כדי לממש את מה שהמליץ קודמו - יצירת שמורה לכל היהודים. כבר ב-3 ביוני 1940, תוך כדי המערכה על צרפת, כתב כי מטרת המלחמה צריכה להיות "שחרור העולם מכבלי היהדות", ושלושה שבועות אחר כך הזדרז לתרגם את נפילת צרפת לכלל תכנית להפוך את מדגסקר, שהייתה קולוניה צרפתית, לשמורה כזאת. כאן יוזם משרד החוץ הפעלה של מדיניות הגזע, ואין הוא רק מגיב לפעולות של מיניסטריונים אחרים. העובדה שהיידריך הזדרז בתגובה להתרות בריבנטרופ שמשרדו, המשרד הראשי לביטחון הרייך, הוא האחראי לבעיית היהודים ולא משרד החוץ, אינה מעלה

או מורידה לעניין הידע והמוטיבציה במשרד החוץ. ועוד: ראדמאכר לא התמהמה ופנה לנציגויות גרמניה באירופה כדי לאסוף נתונים סטטיסטיים על היהודים בארצות שבהן היו. משמעות הדבר היא שהדיפלומטים באשר הם היו מעורבים ומיוזעים בתהליך של רדיפת היהודים על בסיס הגישה הגזענית הנאצית ברחבי העולם (Conze et al., 2010: 184). גם אם לא ידעו לפני שנת 1942 מה יהיה טיבו של הפתרון "הסופי" הרי ידעו שהם משרתים "פתרון" כלשהו. הראייה הרחבה שיש לדיפלומטים, האירופית או העולמית, הייתה מנוף להרחבת מדיניות רדיפת היהודים מעבר לגבולות גרמניה, וזאת תוך תיאום בין הרשויות בתוך גרמניה כמו גם בין הדיפלומטים בשירותה.

ראדמאכר, חבר ב-ס.א. מאז 1932, לא היה היוצא מן הכלל. הדיפלומטים בארצות השונות גילו מידה זו או אחרת של מעורבות או אף יוזמה ביישום הנושאים שבהם עסקו התזכירים הגדולים, לאמור: התכניות לא היו אות מתה עבורם. אוטו אבץ (Abetz), הנציג הגרמני בפריז, יחד עם כמה מאנשי השגרירות, לא רק שלחצו על שר החוץ הגרמני לזרז את סילוק היהודים מצרפת, אלא עמדו בקשר ישיר עם המשרד לביטחון הרייך תוך עקיפת הממונים עליהם כדי להאיץ את הקצב. שתי דוגמאות, שתיהן מעיצומה של המלחמה, ממחישות את מעורבותם של הדיפלומטים הגרמנים - המקרים של סרביה ושל יוון (Conze et al., 2010: 252-259). שתי דוגמאות אלה גם נבחרו על ידי ד"ר אירית דובלון-קנבל, השותפה הישראלית למחקר מטעם ועדת החקירה, כדי להבהיר את מגוון העמדות של דיפלומטים בביצוע מדיניות החוץ הגזענית בזמן המלחמה. מיופה הכוח מטעם משרד החוץ הגרמני שליד המושל הצבאי בסרביה היה פליקס בנצלר (Benzler), שהיה דיפלומט מאז 1919, דהיינו כבר במשך כל תקופת רפובליקת ויימאר. יחד עם עמיתו ממשרד החוץ וזנמאיר הוא ניצל את מלחמת הפרטיזנים הסרבית כדי ללחוץ על המשרד בברלין לדרוש "סיום מהיר ודרקוני של שאלת היהודים הסרבית", בטענה שהיהודים מסייעים לפרטיזנים. כאשר אפילו מרטין לותר (Luther), ראש מחלקת גרמניה במשרד בימים ההם ונאצי קיצוני, סירב לבקשה, פנה הדיפלומט הוותיק ישירות לשר. ההחלטה עברה להיידריך וזה שלח את ראדמאכר לבדוק את העניין בשטח.

ראדמאכר לא נותר אפוא בחזקת מתכנן אלא הפך גם לשותף לביצוע. הוא נסע ליוגוסלביה באוקטובר 1941 כדי לפקח על סילוקם ורציחתם של יהודים שם. זאת אנו למדים מטופס האש"ל שהגיש ובו פורטה מטרת הנסיעה: "ליקוידציה של יהודים בבלגראד". הוא דיווח על רצח של אלפי יהודים והבהיר שאת השאר יהיה אפשר לשלוח במסגרת "פתרון כולל" למזרח. הוא לא היה צריך לחכות לוועידת ואנזה שלושה חודשים מאוחר יותר כדי לדעת לאן חותר הפתרון הסופי. גם כאן

מה שחשוב אינו רק העובדה שמטרה זו הפכה להיות עיסוקו של דיפלומט, אלא גם עובדת שיתוף הפעולה בכל הרמות עם מדיניות שבוצעה - העובדה שראדמאכר היה מעורב ברצח יהודים בבלגרד הייתה ידועה כבר לתובעים בנירנברג אך רק עתה, עם פרסום הדו"ח על מעורבות משרד החוץ הגרמני במעללי הרייך השלישי, הופנתה תשומת הלב לעיקר: ברגע שראדמאכר מניח שהפקיד במחלקת הכספים של המשרד יקרא את טופס האש"ל ויאשר אותו על סמך הנימוק שניתן בו, הריהו מניח שרצח היהודים ידוע ומקובל על פקיד המשרד הזוטרים ביותר.

הקונסול הגרמני בסלונקי, פריץ שונברג (Schönberg), היה כבר בן 60 כשמונה ב-1939 לתפקידו זה, ונרשם כחבר המפלגה הנאצית רק לאחר המינוי. קודם לכן היה המומחה לענייני המזרח התיכון במחלקה הפוליטית של המשרד. דיפלומט "מסורתי" וותיק זה בסלונקי פעל במרץ רב לא פחות מאותם "מוצנחים" בעלי עבר של פעילות ב-ס.א. או ב-ס.ס. כדי להביא לגירושם של היהודים. אכן, גירוש יהודי סלונקי במרס 1943 נחשב בעיניו הישג של ממש. כ"מומחה" טרח להילחם אפילו בטענה שיהודים ספרדים הם ארים ולכן פטורים מסיבות גזעיות מגורל שאר היהודים. ככל שנרחיב את המבט לארצות אירופה השונות, בין להולנד ולשגריר בנה (Bene, חבר המפלגה מ-1931 ואיש משרד החוץ מ-1936), לבלגיה ולשגריר פון ברנ (von Bagen, איש משרד החוץ מאז 1925), לבלגיה ולשגריר בקרלה (Beckerle, שהושאל מפקוד ב-ס.א. למשרד החוץ ב-1941), כך נגלה דיפלומטים שלכל הפחות היו מודעים למשמעות מדיניות הגזע הגרמנית או אף נטלו בה חלק פעיל.

גם תפקידו של משרד החוץ כאחראי על תעמולה בחו"ל, תפקיד שריבנטרופ נלחם עליו לנוכח ניסיונות ההשתלטות של גבלס ושל משרדו, היה מכשיר של מדיניות גזענית נאצית. די אם נעקוב אחרי השידורים למזרח התיכון בשפה הערבית בזמן המלחמה כדי לראות כיצד מיתרגמת מדיניות גזענית אנטישמית (ובכך הכוונה לאנטי-יהודית בלבד) לתעמולה בשירות מאמץ המלחמה הנאצי.²³ דמות מפתח כאן היא פאול קרל שמיט, שנכנס למשרד החוץ ב-1938 וב-1940 היה לאחראי על פעילות התעמולה של המשרד. יתר על כן, אדם זה היה מעורב, בשיתוף פעולה עם הורסט ואגנר, בהכשלת מפעל הצלת 5,000 ילדים יהודים ב"פרשת פלדשר" ב-1943 ובשילוח יהודי הונגריה למוות ב-1944.²⁴ מכאן שאיש משרד החוץ, אפילו עניינו בתעמולה, לא היה רק "נאה דורש" בעניינים של מדיניות גזע. דמות זאת מעוררת תהיות רבות במיוחד, מכיוון שלאחר המלחמה הפך לעיתונאי מקובל וחיבר רבי מכר שעניינים קרבות ומלחמה. אחד מהאנשים שעבדו במחלקת

²³ לעניין זה ראו Herf, 2009.

²⁴ על ואגנר ופון תאדן ראו Weitkamp, 2008.

התעמולה המשודרת ברדיו במשרד החוץ, שהתקבל לעבודה בראשית המלחמה והיה חבר המפלגה מאז 1933, הוא לא אחר מאשר גיאורג קיזינגר (Kiesinger), הקנצלר של הרפובליקה הפדראלית בשנים 1966–1969, דהיינו בשנים הראשונות ליחסים הדיפלומטיים עם ישראל. גם הוא דוגמה למי שהיה שותף לפשעי הרייך השלישי במשרד החוץ ושערה לא נפלה מראשו לאחר מכן.

אבל משרד החוץ הגרמני ייעד לעצמו תפקידים נוספים בהקשר למדיניות הגזע העולמית. מאז קיץ 1943, כאשר חלק ניכר מן "הפתרון הסופי" כבר בוצע, הוחלט להקים במשרד החוץ מחלקה מיוחדת לתעמולה אנטי-יהודית, "מחלקת המידע מס' 14", שאת תפקידה אפשר להגדיר כטשטוש עקבות או כמכונת תירוצים. השגרירויות בחו"ל אספו מידע, בעיקר מעיתונות יהודית, ויכלו לרכז אותו לצורך איתור השאלות שיש לענות עליהן בדבר תפקיד היהודים במלחמה נגד גרמניה. על המחלקה הוטל להקים ארכיון מרכזי שעניינו יהודים ופעולות אנטי-יהודיות. פקדי המשרד התגייסו כאן במרץ כמו בכל עניין אחר שבו איימה התחרות מצד משרד אחר על המונופול שלו. הורסט ואגנר יזם מטעם משרד החוץ ועידה גדולה שבה ישתתפו המומחים לענייני יהודים בנציגויות הדיפלומטיות יחד עם מומחים לענייני יהודים של המשרד הראשי לביטחון הרייך. הימלר, שתמך ברעיון, ביקש לקיים את הישיבה מחוץ לברלין, שמה תפגע פצצה בהתוועדות של כל המומחים לענייני היהודים. המקום שנבחר לפיכך לקיום הוועידה בראשית אפריל 1944 היה העיירה קרומהיבל (Krummhübel) באזור בוהמיה. ברם, מכיוון שהמומחים מטעם המשרד הראשי לביטחון הרייך גויסו בהתראה קצרה "לטפל" ביהודי הונגריה שזה עתה הוחל בשילוחם לאושוויץ, המשתתפים בוועידה היו כמעט כולם על טהרת משרד החוץ. פרוטוקול הוועידה מגלה שאכן ידעו המשתתפים כמה מן הפתרון הסופי אכן כבר בוצע, ובוודאי שידעו במה מדובר. אברהארד פון תאדן (von Thadden), הממונה עתה על מה שהיה רפראט גרמניה, ערך את הפרוטוקול וציין בו כי "מכיוון שיש לשמור בסוד את אמצעי הביצוע נגד היהודים בארצות השונות שאותם פירטו המרצים, הם לא הוכנסו לפרוטוקול". פרנץ אלפרד סיקס (Six), דיפלומט שהמשיך בהצלחה בקריירה אחרי 1945, אמר במפורש, והדבר לא הושמט מן הפרוטוקול, שמתבצע "הסילוק הפיזי של יהדות מזרח אירופה" (Conze et al., 2010: 198).

פרשת פלדשר היא הדגמה מובהקת ליוזמה של משרד החוץ שנועדה להכשיל הצעות להצלת יהודים מאירופה בשלבים האחרונים של המלחמה. רק הסמנכ"ל סטנגראכט נשפט על כך במשפט וילהלם שטראסה. אחרים שהיו מעורבים בפרשה, כמו ואגנר או קרל שמיט, הצליחו לחמוק מאחריות ולמות בשיבה טובה במיטותיהם.

משרד החוץ של הרפובליקה הפדראלית הכין לקסיקון ביוגרפי של הדיפלומטים לדורותיהם, ומעיון בו בולט לעין כי הדיפלומטים שנזכרו כאן ואחרים שהיו שותפים למעללי המשרד ברייך השלישי מצאו בדרך כלל את מותם בשיבה טובה שנים רבות אחרי המלחמה, ורובם יצאו מן ההליך של הדנאציפיקציה בלא פגע או הועמדו למשפט בשלבים מאוחרים מדי מכדי לגרום לענישתם. כאמור, לא מעטים הצליחו להיקלט במשרד החוץ של הדמוקרטיה הגרמנית החדשה, ונשאלת השאלה אם היו מסוגלים לנהל עתה דיפלומטיה נקייה מן ההטיות הגזעניות שביטאו בעבר. במשרד עצמו סברו כנראה שבין מסיבה זו ובין בגלל החשש שיהיו מי שיחקרו בעברם של דיפלומטים אלה, עדיף לשלוח אותם לשירות במקומות בטוחים - לספרד של פרנקו או לעולם הערבי. ארצות ערב היו ממילא לערי מקלט לאלה שהיו מעורבים בעבר הנאצי ולא שבו אל משרד החוץ החדש - כך פרנץ ראדמאכר שברח מאימת בית המשפט לסוריה. ומי שלא חשש מפרוצדורה משפטית, כמו פון ברגן שהוזכר לעיל, נשלח לשרת כשגריר בעיראק (1960-1963). שאלת ההמשכיות הובילה לאבסורדים של ממש: ארנסט אכנבך (Achenbach), שהתקבל לשירות הדיפלומטי ב-1936 והצטרף למפלגה רק שנה אחר כך, שירת בשגרירות הגרמנית בפריס בזמן המלחמה והיה מן האחראים לשילוח יהודים לאושוויץ. אכנבך אמנם לא התקבל למשרד החוץ של גרמניה הפדראלית אך הפך לחבר הבונדסטאג מטעם המפלגה הליברלית ולמומחה לענייני חוץ מטעמה. ככזה עשה ככל שביכולתו כדי למנוע הסדר הסגרה של נאצים לשעבר בין גרמניה וצרפת עוד בראשית שנות השבעים. גזען שנשאר גזען. וכמוהו ארנסט קוטשר (Kutscher), המביא את האבסורד מן הזווית הישראלית לשיא. דיפלומט זה, שהיה מן המרצים בפני הוועידה האנטישמית בקרומהיבל ב-1944 וריכז שם את התקפתו על הנזק שגורמים היהודים לתרבות העולם, נקלט במשרד החוץ של הרפובליקה ועשה קריירה נאה. בראשית הדרך החדשה, בשנת-1952, ישב בוועידת השילומים ליד השולחן שמעברו השני הנציגים של מדינת ישראל. גם עבורם שיקולים פרגמטיים היו חשובים מהתחשבות עם דיפלומטים גזענים ועם פושעי מלחמה.

רשימת מקורות

Browning, Christopher, 1978. *The Final Solution and the German Foreign Office*, New York: Holmes and Meie.

Conze, Eckart, Norbert Frei, Peter Hayes, and Moshe Zimmermann, 2010. *Das Amt und die Vergangenheit: Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München: Blessing.

Das Urteil im Wilhelmstrassen-Prozess, 1950. Schwäbisch Gmünd.

Der Nürnberger Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem internationalen Militärgerichtshof, 1948. Nürnberg: International Military Tribunal, Vol. 10.

Döscher, Hans Jürgen, 1995. *Verschworene Gesellschaft: Das AA unter Adenauer zwischen Neubeginn und Kontinuität*, Berlin: Akademie Verlag.

---, 1987. *Das Auswärtige Amt im Dritten Reich*, Berlin: Siedler.

Herf, Jeffrey, 2009. *Nazi Propaganda for the Arab World*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Weitkamp, Sebastian, 2008. *Braune Diplomaten*, Bonn: Dietz.

גדי היימן

ישראל, צרפת ושאלת ירושלים

מאמר זה עוסק בשתי פרשיות דיפלומטיות שונות הנוגעות במסכת יחסי ישראל-צרפת בעידן שקדם לקרע של מלחמת ששת הימים. בנקודת זמן מסוימת הפכו שתי הפרשיות שלובות זו בזו באופן בלתי צפוי, וכאן יתואר כיצד קרה הדבר. פרט לעניין שבסיפור עצמו, שתי הפרשיות הן דוגמה למורכבות של עולם הדיפלומטיה ולרבגוניות של השחקנים הפועלים בתוכו. הדיפלומטים הם נציגי מדינתם ובאופן טבעי פועלים על מנת לקדם את האינטרסים שלה, אולם הם גם נושאי משרות בארגון מסוים ("שגרירות", "קונסוליה") שאת השפעתו וסמכויותיו הם שואפים לקדם - ודרך כך גם את השפעתם וסמכותם שלהם. מציאות זו מאפשרת לעתים יצירת שיתופי פעולה וקואליציות שלא על פי הקונבנציה הדיפלומטית המקובלת.

א. זכויות המוסדות הצרפתיים בישראל

ב-1948 ניהלו צרפת וישראל מו"מ על מעמד המוסדות הצרפתיים בישראל.²⁵ צרפת ביקשה כי ישראל תכבד את הפריבילגיות שמהן נהנו המוסדות הצרפתיים בפלשתינה תחת השלטון העות'מאני והמנדט הבריטי. זכויות אלה הבטיחו למוסדות הצרפתיים פטור מתשלום מסים שונים, חופש פעולה והגנה מהתנכלויותיה של הסביבה המקומית, וראשיתן עוד בהבנות שהגיעו אליהן המלך הצרפתי והסולטאן במאה ה-16. ב-1901 קיבלו זכויות אלה ביטוי פורמלי בהסכם מיטילן, וזכו לאשרור נוסף בהסכם קונסטנטינופול מ-1913. כאשר כבשו הבריטים את פלשתינה תבעה צרפת כי מוסדותיה ימשיכו להחזיק בפריבילגיות אלה, והדבר הוסדר בהסכם בין השניים מ-1920. זכויות המוסדות הצרפתיים נשענו אפוא על מסורת ארוכה ומושרשת, וישראל התקשתה להתכחש להן (Bialer, 2005: 115-116). הצרפתים שמרו בקנאות על זכויות אלה כיוון שראו בהן שער לחדירה תרבותית ומדינית למזרח התיכון. גם מניעים דתיים היו ביסוד העניין, שכן רובם הגדול של המוסדות הצרפתיים היו קתוליים (מנזרים, כנסיות, בתי ספר קתוליים וכו'). כמו כן, פריבילגיות אלה נשמרו אך ורק לצרפת והיא נהנתה מיוקרה רבה

²⁵ על יחסי ישראל-צרפת בשנים אלו ראו הרשקו, 2000; פינקוס, 2005.

בשל כך, ובזמנים עברו נהגו מוסדות זרים של מדינות אחרות לבקש את חסותה. פגיעה בזכויות אלה נתפסה על ידי צרפתים רבים כדבר שאין לעבור עליו בשתיקה. אולם הייתה מידה רבה של חוסר בהירות לגבי טיבן המדויק של זכויות אלה, והבריטים ניסו לערוך בהן סדר ללא הצלחה יתרה. בסופו של דבר הגיעו ישראל וצרפת למעין הסכם בחליפת איגרות בין הציר הישראלי בפריז דאז מוריס פישר לבין מזכ"ל משרד החוץ הצרפתי ז'אן שובל (Chauvel) (Bialer, 2005: 117).²⁶

מסיבות שונות לא רצתה ישראל להעניק לצרפת התחייבויות פרטניות ופורמליות לגבי זכויות מיוחדות של מוסדותיה בשטחה, דבר אשר הצריך בין השאר תחיקה מתאימה בכנסת. משום כך נקטה ישראל טקטיקה של היענות כמעט שיטתית לבקשות שונות של המוסדות הצרפתיים, תוך כדי רמיזה כי היא פועלת בכל מקרה ומקרה לפנים משורת הדין. בכך קיוותה ישראל לחמוק מדרישה צרפתית לצקת תוכן ממשי בהתחייבותה הכללית לכבד את זכויות העבר. המחיר שנאלצה לשלם היה הכרה מעשית בעוד ועוד זכויות אשר חרגו לעתים מעבר לאלה שצרפת נהנתה מהן בכל תקופה אחרת בעבר. כך, למשל, העניקה ישראל למוסדות אלה פטור ממכס למוצרי טבק, בניגוד למה שהיה מקובל תחת שלטון המנדט.²⁷ בדצמבר 1963 פנו הצרפתים למשרד החוץ הישראלי בדרישה לפטור את אנשי הדת שלהם ממס הנסיעות שהוטל באותה תקופה על היוצאים לחו"ל, ושר האוצר תיקן תקנה מיוחדת הפוטרת אותם מהמס אף כי מס זה לא היה קיים כלל בתקופה העות'מאנית או בזמן המנדט. גם במקרה זה, כמו במקרים קודמים, ניסתה ישראל להתחמק מתביעה צרפתית לבחון לעומק את ההתחייבויות הנובעות מהסכם פישר-שובל.²⁸ הדבר לא מנע תרעומת על ש"בזמן האחרון נתקבל הרושם כי נטיית הצרפתים להשיג בעקיפין מאת שלטונות ישראל את ההכרה שהמוסדות נהנים מכעין מעמד דיפלומטי וכי חוקי ישראל אינם חלים עליהם כלל".²⁹

אולם תרעומת לא הייתה מנת חלקו של הצד הישראלי בלבד; למעשה היו הצרפתים ממורמרים על מה שנתפס בעיניהם כמערכה המתנהלת נגד מוסדות הדת שלהם בחסות השלטונות בירושלים. ב-1961 התגברו מאוד מעשי התקיפה והחבלה נגד מוסדות דת ואנשי דת נוצריים בישראל מצד חבורות של יהודים דתיים.³⁰ במקביל פעלו עמותות שונות, בראשן עמותת "קרן ילדנו", על מנת למנוע

²⁶ למעשה כל שהתחייבה ישראל בהסכם היה לנהל מו"מ על זכויות המוסדות בעתיד.

²⁷ Archive du Ministère des Affaires Étrangères (AMAE), (Nantes), Tel-Aviv (TA)-10, 15.7.1962

²⁸ ארכיון המדינה (להלן: א"מ), משרד החוץ (להלן: ח"צ), תיק 968/1, 17.3.1964.

²⁹ א"מ, ח"צ, 15.6.1964, 962/1.

³⁰ AMAE, Afrique-Levant-Israël (AL-IS)-104, 2.1963. במקרה אחד הותקפה נזירה על ידי חבורת צעירים, ובמקרה אחר ניסו מפגינים לפרוץ בכוח למנזר צרפתי ביפו ונהדפו על ידי המשטרה.

מילדים יהודים לפקוד בתי ספר נוצריים אשר חלקם הגדול היה צרפתי. עמותה זו הוקמה על ידי השלטונות הישראליים ומומנה מתקציב משרד הדתות ומשרד הפנים, שנשלטו על ידי המפלגות הדתיות. הצרפתים, אף שכנראה לא ידעו באיזו מידה הייתה ממשלת ישראל מעורבת בהקמת העמותה ובהפעלתה, היו מודעים לתמיכה שלה זכתה, וחשדו כי הממשלה מעלימה עין במתכוון מהפגיעה במוסדות דת צרפתיים משיקולים קואליציוניים ומתוך הזדהות עם המאבק במיסיון (Bialer, 112-113: 2005). הידיעות על פגיעות אלה חצו את הים וועזעו את דעת הקהל הצרפתית, אשר הייתה רגישה מאוד לנושא. פרשה חדשה מאותם ימים ממש הוסיפה עוד שמן למדורה. בקיץ 1962 חוקק חוק בכנסת ביוזמת המפלגות הדתיות האוסר גידול חזירים בישראל פרט לאזור נצרת. נקבע כי החוק ייכנס לתוקף בקיץ 1963 על מנת להעניק למגדלי החזירים שהות להיערך בהתאם. בית המחסה הצרפתי בעין-כרם, אשר גידל חזירים במטרה להאכיל את יושביו, לא שעה להוראות אלה. כאשר קיבלו מנהליו צו הדורש מהם לחסל את הדיר תוך שלושים יום הם פנו לשגרירות הצרפתית כדי שתחלצם מהמצר. הידיעה על כך חוללה מהומה רבה במשרד החוץ הצרפתי. לדרישה הישראלית היה גוון של רדיפה דתית, במיוחד לאור העובדה שרק חודשים ספורים קודם לכן ביטל בית המשפט בחיפה את זכויות האפוסטרופוס של אם אשר החליטה לרשום את בנה לבית ספר נוצרי צרפתי. אירועים אלה יצרו בקרב הצרפתים רושם חזק שהשלטונות הישראליים החליטו להילחם במוסדותיהם הדתיים.³¹ לאחר לחץ מאסיבי ביטלה ישראל את הצו ובית המחסה הורשה להמשיך להחזיק בחזיריו לצרכים פרטיים בלבד, אולם ישראל הבהירה כי היא רואה בכך מחווה מצדה ולא היענות לזכויות משפטיות שלהן זכאית כביכול צרפת. על אף ההתקפלות הישראלית הותירו פרשיות אלה רושם קשה על צרפתים רבים, וביניהם כנראה גם הנשיא עצמו. ישראל בכל אופן נותרה נחושה שלא להיכנס למשא ומתן עם צרפת על הסכם מפורט בדבר זכויות מוסדותיה. אולם ב-1966 התברר פתאום כי בתנאים מסוימים תהיה ישראל מוכנה לסגת מעיקרון זה ולהבטיח לצרפתים פריבילגיות מרחיקות לכת אף מעבר למה שביקשו בעבר. מה הביא לשינוי המפתיע בעמדה הישראלית? על מנת להבין זאת יש לעבור לפרשה אחרת: המאבק על מעמדה של ירושלים.

³¹ AMAE, AL-Is-104, 11.1963.

ב. בעיית ירושלים

על פי תכנית החלוקה קיבלה ירושלים מעמד מיוחד של גוף נפרד (corpus separatum) שעליו היה אמור למשול גוף בין-לאומי.³² גם לאחר שהשיגו ישראל וירדן שליטה אפקטיבית על חלקי העיר השונים סירב האו"ם להכיר בריבונותן דה-יורה, ועמדה זו הפכה נחלתן של כלל המדינות. לדבר היו משמעויות מעשיות וסימבוליות שונות. כך, למשל, סירבו מדינות זרות להציב את שגרירותיהן בירושלים (מלבד כמה יוצאות דופן בודדות), והגבילו את המגעים הדיפלומטיים הרשמיים שניהלו בעיר (Neff, 1993; Brecher, 1978). במקום שגרירות הקימו המדינות הזרות קונסוליות כלליות בירושלים, שפעלו כביכול בשטח חסר ריבונות יורידית. ישראל לא קיבלה עמדה זו וניסתה להיאבק בה מבלי להביא את הדברים לכלל עימות ישיר עם המדינות הזרות. הטקטיקה שנקטה הייתה לכרסם אט-אט בסטטוס-קוו, בין השאר באמצעות הערמת קשיים שונים, אך מבלי לנקוט צעדים קיצוניים מדי שיותירו את המדינות הזרות כשגבן אל הקיר. היה זה רוויזיוניזם שנוהר לבל ישבור את הכלים. דוגמה אחת לכך היא העברת משרד החוץ לירושלים ב-1953 (שאר משרדי הממשלה, פרט למשרד הביטחון, הועברו כבר ב-1949 לעיר הבירה), דבר שהקשה על הנציגויות השונות לנהוג בתל אביב כבעיר בירתה של ישראל. עם זאת, במקביל הוקם בתל אביב משרד קישור שאפשר לנציגויות הזרות לנהל את רוב המגעים היום-יומיים שלהן ממקום מושבן, ורק עניינים חשובים במיוחד הוסדרו בירושלים. רק לאחר שהורגלו הנציגויות הזרות לקיים עוד ועוד מגעים בעיר הבירה בוטל משרד הקישור סופית ב-1962.

דוגמה שנייה לטקטיקה זו היא התפקיד של "מושל" ירושלים: מכיוון שהקונסוליות הזרות סירבו להכיר בריבונותן של ישראל וירדן על ירושלים הן נמנעו מלפנות לשלטונות של שתי המדינות בענייניהן השונים. מצב זה היה הופך לבלתי אפשרי אלמלא הסכימה ישראל כי ימונה "מושל" מטעם משרד הפנים הישראלי שיאפשר מגע בין הקונסוליות ובין השלטונות שלא באמצעות משרד החוץ הישראלי (Golani, 1999). לצד זאת ניסתה ישראל לאלץ את הקונסוליות לקיים בהדרגה מגעים ישירים עם משרד החוץ (אף על פי שהייתה אסכולה שטענה שיש לבדודן ככל האפשר ולכן אין לקיים עמן כל מגע שהוא). בנובמבר 1963 החליטה הנהלת משרד החוץ להפסיק אחת ולתמיד את הפיאסקו של מושל ירושלים, שינתה את שמו ל"ממונה" והגבילה את סמכויותיו לאלה הניתנות בדרך כלל לשלטונות מחוז.³³

³² לסקירה על התפתחות העמדה הבין-לאומית בנוגע למעמדה של ירושלים ראו Bovis, 1971; Slonim, 1998; Eordegian, 2003.

³³ אי"מ, ח"צ, 4328/7, 14.11.1963.

הטקטיקה השנייה שהפעילה ישראל במאבק בקורפוס ספרטום הייתה ניסיון להבקיע פרצות בחזית האחידה שניסתה הקהילה הבין-לאומית להציג בנושא זה.³⁴ השיטה הייתה לפתות מדינות שונות "לשבור את השורות" בעזרת תמריצים מסוגים שונים, כגון כיבודים שונים או התחשבות מיוחדת באינטרסים של אותן מדינות.

הניסיונות הישראליים לכרסם בסטטוס-קוו סביב בעיית ירושלים מבלי להביא את הדברים למשבר גלוי לא מנעו חיכוך מתמיד עם המדינות השונות, ובראש ובראשונה עם המעצמות, שראו לעצמן אחריות מיוחדת בשמירת הסטטוס-קוו. בתוך קבוצה זו התבלטה צרפת בהתנגדותה לכל נסיגה מעקרון הקורפוס ספרטום, והדבר הציב אותה פעמים רבות בחזית המאבק בישראל בנושא זה. המניעים מאחורי עמדתה הנוקשה של צרפת לא נבדלו בהרבה מאלה של המעצמות האחרות. ראשית, צרפת שאפה להגן על המקומות הקדושים לנצרות וכן על מוסדותיה הדתיים בירושלים מפני שרירותו של ריבון שאינו נוצרי. הקורפוס ספרטום נתפס כדרך היעילה ביותר להבטחת זכויות הנוצרים, וזו הייתה אחת הסיבות לכינונו מלכתחילה במסגרת האו"ם. חשוב לציין בהקשר זה כי חלק גדול ממוסדות הדת הצרפתיים בפלשתינה היו ממוקמים בירושלים ובסביבתה. שנית, מסיבות של יוקרה לא יכלה צרפת להרשות לעצמה להיבדל מהמעצמות האחרות בנושא רגיש זה לעולם הנוצרי. צרפת נתפסה כמגנה ההיסטורית של זכויות הנוצרים בפלשתינה ובמידה רבה ראתה את עצמה עדיין באור זה. שלישית, גם הגורם הערבי שיחק כאן תפקיד מרכזי. מרגע שנתקבע הסטטוס-קוו הייתה הנסיגה ממנו צפויה להרגיז את מדינות ערב, אשר ראו במעמד ירושלים חלק מהבעיה הפלסטינית. הייתה כאן הזדמנות, שכן הצטיירות כמחסום הנחוש ביותר בפני הרוויזיוניזם הישראלי הייתה עשויה להעניק לצרפת קרדיט בתקופה שבה שאפה לרכוש לעצמה השפעה מחודשת במזרח התיכון. האופן שבו התפתחה המדיניות הצרפתית בסוגיה זו נראה כמאשר את חשיבותו של מניע זה, כפי שניווכח בהמשך.

מאבקה של צרפת על הקורפוס ספרטום נשען על שני יסודות עיקריים. היסוד הראשון היה מיעוט המגעים שקיימה השגרירות בתל אביב עם ירושלים: הימנעות מהעברת השגרירות לעיר הבירה, הימנעות מהשתתפות באירועים רשמיים המתקיימים בה, הימנעות ממיעון מכתבים לירושלים ועוד. במהלך השנים נאלצה צרפת לרכך את עמדתה בסוגיה זו ולהתאים התנהגותה לזו של שאר המדינות. כך,

³⁴ א"מ, ח"צ, 967/14, 1.12.1964. למעשה הצליחה ישראל במהלך שנות החמישים לכרסם בעיקרון הקורפוס ספרטום בכמה תחומים, כמו למשל באמצעות הנהגה שהשתרש להגיש כתבי האמנה של שגרירים זרים לנשיא מדינת ישראל במקום מושבו בירושלים. על עניין זה ועניינים נוספים ראו בתזכיר מפורט של היועץ המשפטי במשרד החוץ, א"מ, ח"צ, 967/14, 1.12.1964.

למשל, התקבע הנוהג כי השגריר מקבל את כתב האמנתו מהנשיא בלשכתו שבירושלים; שיחות מדיניות בוצעו במשרד החוץ הישראלי; ונציגי השגרירות הופיעו באירועים ממלכתיים של מדינת ישראל כחלק מכללי הנימוס הדיפלומטיים.³⁵ אולם באופן כללי שמרה השגרירות בקנאות על העיקרון כי אין מכירים בריבונותה של ישראל על ירושלים, וזאת על סמך הוראות ברורות מפריז. השגרירות אף ניסתה להניא מכוונתן את הקולוניות הצרפתיות לשעבר באפריקה אשר פותו על ידי ישראל בדרכים שונות להקים נציגות בירושלים.³⁶ בדרך כלל הסתיימו מאמצים אלה בכישלון (בתחילת שנות השישים הקימו חוף השנהב, הרפובליקה המרכז-אפריקאית, ניז'ר, וולטה עלית וקונגו-ברזוויל שגרירויות בעיר הבירה), אולם במקרה של מדגסקר הצליח השגריר הצרפתי לשכנע את הממונה המלגשי המיועד להימנע מכך.³⁷

הנדבך השני של המאבק הצרפתי על הקורפוס ספרטום היה זה שניהל הקונסול הכללי של צרפת בירושלים כנגד הרשויות הישראליות. תחום אחריותו של הקונסול כלל את העיר החדשה בצד הישראלי ואת הגדה המערבית בצד הירדני, ובכלל זה כמובן העיר העתיקה. תפקידו היה להגן על זכויותיהם של המוסדות הדתיים הצרפתיים בתחום סמכותו ולדאוג לשלמותם ולנגישותם של המקומות הקדושים לנצרות. בכך הוא שימש למעשה כשגרירה של צרפת באזור ירושלים, והיה אמור לפנות לשלטונות הישראליים או הירדניים (דרך "המושלים") כל אימת שאינטרס מדיני של צרפת בעיר חייב זאת. מתוקף תפקידו זה הוטלה על הקונסול הכללי גם המשימה לקיים קשר עם מטה הגוף המפקח על הסכמי שביתת הנשק, שמקום מושבו היה בירושלים. הקונסול היה אמור לקבל מגוף זה דיווחים על תקריות בגבולות ולהעבירם למשרד החוץ הצרפתי. נוסף לכך מילאה הקונסוליה תפקידיה הקונסולריים הרגילים כגון הוצאת דרכונים וכו'.

באופן כמעט מבני העמיד תפקיד הקונסול הכללי את המכהן בו ביחסים מתוחים עם ממשלת ישראל. על הקונסול נאסר בתכלית האיסור להשתתף בכל אירוע רשמי של השלטונות הישראליים בעיר או לקיים פגישות רשמיות עם הפקידות הישראלית. למעשה היה הקונסול הכללי סמל של עקרון הקורפוס ספרטום, והדבר סימן אותו בעיני הישראלים כאויב הראשון במעלה בהקשר זה. בכל זאת השתדלו הקונסולים הצרפתיים במחצית השנייה של שנות החמישים לשמור על יחסים אישיים טובים עם אנשי משרד החוץ, ושיקפו בכך את היחסים ההדוקים בין שתי

³⁵ בעוד נציגי השגרירות נהגו להשתתף באירועים ממלכתיים אשר נערכו בירושלים בתור נציגיה של צרפת בישראל, הם נמנעו מלקחת חלק באירועים בלתי רשמיים שכן תחום אחריותם לא כלל עיר זו ולכן לא הייתה לכאורה כל סיבה לנוכחותם במקום.

³⁶ AMAE, AL-Is-85, 19.5.1961

³⁷ AMAE, AL-Is-85, 9.4.1963

המדינות. בתחילת 1960 הגיע לירושלים קונסול חדש, כריסטיאן דה סנט מרי (De Sainte Marie), אשר גילה הזדהות מיוחדת עם העיקרון שלפיו יש להסתייג מקשרים עם השלטונות הישראליים. בין השאר הוא סירב לכפוף את עצמו לנוהג הקיים לסור ללשכתו של מוריס פישר, סמנכ"ל משרד החוץ, לפגישת היכרות בלתי רשמית. פישר, שחש כנראה עלבון אישי, פתח במתקפה אשר הייתה קרובה ליצור תקרית דיפלומטית ממשית בין שתי המדינות. משרד החוץ הצרפתי, שנטה בדרך כלל לעודד יחס מסווג מצד הקונסול הכללי, הורה לו הפעם למלא את משאלתו של הסמנכ"ל.³⁸ כמו כן התבקש הקונסול על ידי משרדו להתגמש ולהזמין אורחים ישראלים לאירועים שארגנה הקונסוליה, כפי שהיה מקובל בימי קודמיו.³⁹

בפרשות שצוינו לעיל נעזרה ישראל בשגרירות צרפת בתל אביב. בין השגרירות והקונסוליה הכללית שררה תחרות מתמדת אשר נבעה מחפיפה מסוימת בתחומי האחריות של שני הגופים הדיפלומטיים הללו. במצב תקין יש חלוקת תפקידים ברורה בין שגרירות וקונסוליות, אולם למעשה שימש הקונסול הכללי בתחום אחריותו כשגריר לכל דבר ועניין והיה אמון על האינטרסים הצרפתיים במקום. הדבר הצר כמובן את צעדיה של השגרירות בתל אביב. אם לא די בכך, הרי שמנהגו של הקונסול הכללי לדווח על המצב בגבולות לאור קשריו עם הגוף המפקח על שביתת הנשק יצר חפיפה ממשית בעבודתם של שני הגופים. כיוון שהקונסול קיבל את המידע שלו מנציגי האו"ם, וממילא לא הייתה גישתו כלפי הצד הישראלי אוהדת במיוחד, נטו דיווחיו להיות ביקורתיים יותר כלפי ישראל בהשוואה לדיווחי השגרירות, שלא פעם הסתמכו על מידע ישראלי.⁴⁰ הדבר הציג את השגרירות כמי שאינה ממלאת תפקידה באובייקטיביות מלאה ופגם בהערכה כלפיה בפריז. גישתו הביקורתית של הקונסול כלפי ישראל גם איימה לשבש בפועל את היחסים בין המדינות, אשר לשגרירות היה אינטרס ברור לטפחם. המתוחות התדירה בין הקונסול הכללי לשלטונות בירושלים, שלעתים התדרדרה לעימות גלוי, הפריעה אפוא לשגרירות. אולם למרות כל האמור לעיל עד סוף 1963 הצליחו השגרירות והקונסוליה לקיים ביניהן יחסים סבירים, והשגרירות הצרפתית המשיכה לגלות נאמנות לעקרון הקורפוס ספרטום על אף אי-הנוחות שבכך.

בתחילת 1964 השתנו לפתע פני הדברים. הדבר קרה בעקבות בואו של קונסול צרפתי חדש לירושלים, לואיין למואן (Lemoine), אשר בניגוד לקודמיו היה נחוש להקפיד על קוצו של יוד ביישום המדיניות הצרפתית הרשמית בעיר. קיצוניותו לא רק שהביאה אותו עד מהרה לעימות חזיתי מר מול השלטונות הישראליים, אלא גם

³⁸ א"מ, ח"צ, 3340, 24.4.1960, 29.4.1960 ; 935/4, 4.6.1960.

³⁹ AMAE (Nantes), TA-8, 25.4.1960.

⁴⁰ AMAE (Nantes), TA-8, 10.3.1960.

יצרה חיץ בינו ובין השגרירות הצרפתית בתל אביב. זו שינתה את האוריינטציה שלה והחלה לתמוך בגלוי בשינוי עמדתה של צרפת בבעיית ירושלים, ובתוך כך מצאה בעל ברית נלהב במשרד החוץ הישראלי. היה זה מקרה נדיר שבו שיתפו פעולה מדינה מארחת ונציגותה הדיפלומטית של מדינה אחרת נגד המדיניות של אותה מדינה. שיתוף פעולה זה לא קצר פירות רבים, שכן פריז סירבה להתקפל בפני הלחץ. התמדתו של משרד החוץ הצרפתי בגיבוי פעולותיו של הקונסול הכללי הפכה את צרפת למדינה בעלת הגישה הנוקשה ביותר בסוגיית ירושלים.

לא ברור מה הביא את למואן, הקונסול הצרפתי החדש, לזעזע את היחסים במשולש הרגיש ממילא של ישראל-הקונסוליה הכללית-שגרירות צרפת. האם היו אלה עמדות אנטי-ישראליות, שלא לומר אנטישמיות, שבהן כביכול החזיק, כפי שסבר משרד החוץ הישראלי? האם הייתה זו תוצאה של גישה ביורוקרטית נוקשה במיוחד המתעקשת ליישם עקרונות כלליים כלשונם ורצון לשמור לעצמו את האחריות המלאה בתחום כהונתו? או האם קיבל טרם בואו הנחיות חדשות מפריז? אי אפשר לקבוע זאת על פי החומר החשוף כרגע לחוקר, אולם ברור למדי כי כבר מרגע היכנסו לתפקיד היה למואן מחויב לאג'נדה מסוימת ולא נתן לשיקולים פרגמטיים להשפיע על פעולותיו. כבר למן ההתחלה היה ברור כי לא הייתה לו כל כוונה לקיים יחסים כלשהם עם השלטונות הישראליים מלבד עם "המושל". יתרה מזאת, הוא החל להנפיק רישיונות מעבר מטעם הקונסוליה לאנשי דת ערבים אשר רצו לעבור את הגבול מחלקה הירדני של ירושלים לחלקה הישראלי. הדבר לא רק היווה פגיעה בריבונות הישראלית אלא אף יצר בעיה ביטחונית אמיתית, שכן ישראל איבדה בכך את היכולת לפקח על מי שנכנס לתחומה. המאבק שניהלה ישראל לביטול נוהג זה של הקונסוליה או לפחות לאלצה לציין את מדינת המוצא של נושא התעודה זכה לתמיכתה של השגרירות הצרפתית בתל אביב,⁴¹ אולם משרד החוץ הצרפתי קיבל את טענתו של הקונסול כי הוא בסך הכול מחדש נוהג שהיה קיים לפני 1956.

המתיחות בין ישראל לקונסוליה התגמדה לנוכח העוינות ממש שהחלה להתפתח בין הקונסול לשגריר הצרפתי. הקונסול ראה עצמו אחראי לכך שהשגרירות לא תסטה במאומה מעקרון הקורפוס ספרטום, גם בעניינים הפעוטים ביותר. הוא התנגד בתוקף לכך שעל מכוניתו של השגריר העולה לירושלים יתנוסס דגלה של צרפת, שכן לכאורה היה השגריר מחוץ למדינת שליחותו, ונהג לשלוח מחאה רשמית למשרד החוץ הצרפתי על כל אירוע בירושלים שבו השתתף נציג השגרירות ואשר לא התיישב עם יישום ההיגיון הנוקשה של הקורפוס ספרטום.

⁴¹ א"מ, ח"צ, 968/1, 12.6.1964.

הקונסול התעקש כי מוסדות הדת הצרפתיים בירושלים יעבירו בקשות לפטור ממס דרך הקונסוליה, וכאשר ישראל סירבה לקבל פניותיה הודיע להם במפורש כי עליהם לוותר על זכותם זו תוך איום לבל יעזו לפנות לשגרירות. במקביל החל למואן לשלוח למשרד החוץ הצרפתי דו"חות קבועים בסוגיות מדיניות המתרחשות בירושלים, דבר שנתפס על ידי השגרירות כפלישה גסה לתחומה.⁴² פעולות אלה הביאו במהרה לשינוי בגישתה של השגרירות לבעיית ירושלים בכללותה. כאשר מחה שגריר בלגיה בישראל בפני ז'אן בורדייט (Bourdeillette), שגריר צרפת בישראל, על נאום שנשא סגן נשיא האספה הלאומית הצרפתית, ריימונד שמיטלן (Shmitlin), בזכות ירושלים כבירתה השלמה והבלתי מחולקת של ישראל, השיב לו הצרפתי כי ירושלים כבירת ישראל היא עובדה קיימת ואין להחזיר הגלגל לאחור; יהיה צורך למצוא הסדר לגבי המקומות הקדושים אולם שוב אין לדבר על ירושלים בין-לאומית. השגריר הבלגי סירב לקבל עמדה זו.⁴³

ישראל למדה עד מהרה על הרוח החדשה הנושבת משגרירות צרפת. בסדרת שיחות שקיים היועץ המדיני של השגרירות עם דיפלומטים ישראלים ועם אורחים צרפתים, הוא הביע את דעתו כי אין סיכוי להביא את ישראל לוותר על ירושלים כבירתה ולכן יש לחתור לקראת הסדר שבמסגרתו תועברנה הנציגויות לירושלים. עוד אמר כי הימצאות קונסול צרפת עוין לישראל בירושלים היא אבסורד בלתי נסבל וחרפה לצרפת.⁴⁴ דברים אלה ואחרים הובילו את משרד החוץ הישראלי להעריך כי עמדת השגרירות הצרפתית בבעיית ירושלים נגזרת בעיקרה מיחסיה הגרועים עם הקונסוליה, וכי גישת משרד החוץ הצרפתי, לעומת זאת, מוכתבת על ידי החשיבות שמייחסת צרפת למעמדה כמעצמה קתולית ומהסכסוך הישראלי-ערבי המשליך על מעמדה המדיני של צרפת באזור. משרד החוץ העריך כי הבדלי הגישות מפחיתים הרבה מכוח השפעתה של השגרירות הצרפתית בסוגיה זו,⁴⁵ אך הדבר לא מנע ממנו לנסות לקיים שיתוף פעולה הדוק עם השגרירות בנושא. משרד החוץ הישראלי והשגרירות הצרפתית רקחו יחדיו תכנית לסילוקו של הקונסול הכללי מכינוסיה של אגודת הידידות ישראל-צרפת בירושלים ולהזמנת השגריר כאורח הכבוד תחתיו.⁴⁶ התכנית הצליחה, והדבר לא תרם הרבה לטיפול גישה חיובית יותר מצד הקונסול כלפי ישראל. כחלק מהמאבק המשותף בקונסול החליטה ישראל להשתדל להיענות בחיוב לבקשות של מוסדות צרפתיים בירושלים, בתנאי שהועברו דרך השגרירות. בכך קיוו משרד החוץ והשגרירות

⁴² אי"מ, ח"צ, 962/1, 13.8.1964.

⁴³ אי"מ, ח"צ, 962/2, 6.3.1964.

⁴⁴ אי"מ, ח"צ, 967/14, 24.5.1964.

⁴⁵ אי"מ, ח"צ, 967/14, 17.8.1964.

⁴⁶ אי"מ, ח"צ, 967/14, 17.1.1965.

לפתות מוסדות אלה להמרות את פיו של הקונסול ולבקש את חסותה של השגרירות תחתיו. במקביל החריפו צעדיו של הקונסול והפכו עוינים יותר ויותר לישראל. כאשר חיילים ירדנים ירו לעבר מנזר נוטרדאם, ששכן ממש על הגבול המפריד בין שני חלקיה של ירושלים, והביאו למותו של עובד המנזר ולפציעתן של כמה נזירות, ניסה הקונסול לשכנע את הנזירות כי היו אלה למעשה הישראלים שירו עליהן.⁴⁷ לאחר מכן שינה את גרסתו אך עדיין מצא לנכון להאשים את ישראל, בדו"ח ששלח למשרד החוץ שלו, בכך שפתחה ראשונה באש לעבר הירדנים ובכך עוררה פרובוקציה. שגריר צרפת מסר לשרת החוץ הישראלית באופן חשאי את תוכנו של דו"ח זה על מנת שישאל תדע כיצד להפריך אל מול משרד החוץ הצרפתי את הטענות שהועלו בו.⁴⁸ הייתה זו עדות נוספת לשיתוף הפעולה מרחיק הלכת שנוצר בין משרד החוץ הישראלי לשגרירות צרפת לאור קיומו של אויב משותף. תקרית חמורה זו והתלונות הבלתי פוסקות שהעבירה השגרירות הצרפתית למשרדה על התנכלויותיו של הקונסול הובילו להחלטה להחליפו בטרם יסיים את מועד כהונתו,⁴⁹ אולם הדבר בוצע רק כעבור למעלה משישה חודשים ובינתיים צצה פרשה חדשה אשר שוב יצרה חיכוך בין ישראל וצרפת.

במהלך 1965 החליטה ישראל לחייב את עובדי הקונסוליות להצטייד באשרות שהייה בישראל. כל הקונסוליות נענו לתביעה זו פרט לקונסוליה הצרפתית, שכן למואן וסגנו סירבו לכך מתוקף אי-הכרתה של צרפת בריבונות השלטונות הישראליים על מקום כהונתם. העמדה הסרבנית הייחודית שהציג למואן, בניגוד לכל המדינות האחרות, החשידה אותו בעיני משרד החוץ הישראלי, שסבר כי עוינותו האישית לישראל, אשר עתה לא הועמדה כלל בספק, היא שהובילה אותו לנקיטת יוזמה עצמאית בעניין זה. אך לא כך היא - היה זה משרד החוץ הצרפתי אשר הורה לקונסול שלא לוותר בסוגיה זו, והדבר מעלה שאלות בדבר הסיבות לנוקשותו של הקונסול גם במקרים נוספים.⁵⁰

בינתיים סיים בורדייט את כהונתו בת חמש השנים כשגריר צרפת בישראל והוחלף על ידי ברטון דה לה סבלייר (de la Sablière). השגריר החדש כיהן כקונסול הכללי בירושלים בשנים 1952-1954, ולכן הייתה בו הבנה רבה יותר למשוגותיו של למואן. ואמנם, בתקופה הקצרה שבה חפפה כהונתם הוא השתדל לשפר את יחסיה של השגרירות עם הקונסוליה.⁵¹ אך ללא הצלחה - למואן, ממורמר ומלא טינה, עזב

⁴⁷ א"מ, ח"צ, 4060/1, 9.2.1965.

⁴⁸ א"מ, ח"צ, 967/8, 15.6.1965.

⁴⁹ הדבר נמסר לנציג השגרירות הישראלית בפריז זמן קצר לאחר פרשת מנזר נוטרדאם, וראו א"מ, ח"צ, 23.8.1965, 967/14.

⁵⁰ AMAE, Na, TA-8, 11.3.1966.

⁵¹ AMAE, Na, TA-8, 15.4.1966.

את הארץ בלי לטרוח להיפרד משגרירה של מדינתו. בדו"ח המסכם את שליחותו הוא שפך אש וגופרית על ישראל והאשימה בנטיות אימפריאליסטיות אשר יבואו לידי מימוש במוקדם או במאוחר.⁵² הקונסול החדש, כריסטיאן ד'אלוי (d'Halloy), הוצג בפני ישראל כאיש מתון אשר נבחר במיוחד כדי להפיג את היחסים העכורים בין הקונסוליה וישראל. כמו כן הוא נודע כחברו האישי של אחד מידידיה הגדולים ביותר של ישראל במשרד החוץ הצרפתי, ז'ורז' סוטו (Soutou).⁵³ על כן קיווה משרד החוץ הישראלי לשינוי משמעותי ביחסה של הקונסוליה, בעיקר בסוגית אשרות השהייה. אולם במהרה התברר כי תקוות אלה היו אופטימיות מדי שכן הקונסול החדש לא מיהר למלא את הדרישה הישראלית. משרד החוץ המשיך להיתפס לאשליה כי סרבנותם של הקונסולים נבעה בראש ובראשונה מעמדתם האישית העוינת, והלחץ התדיר על הקונסול הכללי תרם רבות להערכת היחסים בין ירושלים ופריז.⁵⁴

נוקשותה של צרפת בנושא ירושלים באה לידי ביטוי גם בסוגיה נוספת: משלוח דואר הממוען לירושלים. ישראל נאבקה בנוהג לשלוח איגרות הממוענות ל"ממשלת ישראל בתל אביב", אך מו"מ ממושך עם משרד החוץ הצרפתי בעניין זה לא הביא לתוצאות המקוות. כמחווה של רצון טוב החלה צרפת בסופו של דבר לשלוח את הדואר לשגרירות בתל אביב, ומשם הוא מוען לירושלים. פתרון זה היה רחוק מלהניח את דעתה של ישראל, והיא התנגדה לו מחשש שמדינות אחרות יאמצו אותו. ואומנם, תוך זמן קצר החלו מדינות שונות לפעול בשיטה דומה, אשר זכתה לכינוי "האסכולה הצרפתית".⁵⁵

בניסיונות הישראליים לשנות את גישתה הנוקשה במיוחד של צרפת בשאלת ירושלים היו מעורבים גם הדרגים הגבוהים ביותר. בביקורו של ראש הממשלה לוי אשכול בפריז ביוני 1964 הוא ביקש מנשיא צרפת דה-גול לנקוט עמדה גמישה יותר בנושא זה. דה-גול הבטיח לבדוק את הדבר אך מאומה לא השתנה. במהלך ביקורו בישראל של פייר מייארד (Maillard), מנהל לשכתו של ראש הממשלה הצרפתי ז'ורז' פומפידו (Pompidou), דיברו עמו ראש הממשלה, שרת החוץ ופקידים בכירים במשרד החוץ על נושא ירושלים. מייארד סיפר כי אף השגריר

⁵² AMAE, Na, TA-8, 23.5.1966.

⁵³ הלה שימש כמנהל מחלקת אפריקה-לבנט במשרד החוץ הצרפתי בשנים 1962-1965, והיה כתובת לפניויות של ישראל כל אימת שנדרש עבורה מליץ יושר במשרד החוץ הצרפתי.

⁵⁴ במאי 1966 המליצה השגרירות בפריז למשרד החוץ להפסיק ללחוץ בעניין אשרות השהייה שכן הדבר עלול לפגוע ביחסים המדיניים בין שתי המדינות. המלצה זו לא התקבלה. ראו א"מ, ח"צ, 1704/5, 21.9.1966.

⁵⁵ א"מ, ח"צ, 1704/5, 18.5.1966.

הצרפתי עצמו העלה את הבעיה בפניו ודיבר על הגיחוך שבעמדה הצרפתית. מייארד הבטיח להעלות הדברים בפני פומפידו, אך שוב ללא תוצאות.⁵⁶

ייתכן שהיעדר התקדמות משמעותית במאבק בבינאומה של ירושלים הוא אשר הוביל את שר החוץ הישראלי ביוני 1966 להעלות בפני הממשלה הצעות שמטרתן הייתה לכופף את ידן של המעצמות הסרבניות.⁵⁷ משהו מכל זה נודע בפומבי ועורר דאגה בקרב הנציגויות הדיפלומטיות הזרות, שחשו עצמן מאוימות. על רקע זה כנראה החליט משרד החוץ הישראלי לנסות להשתמש בדאגת צרפת לזכויות מוסדותיה בישראל על מנת להביא לשינוי בגישתה בעניין ירושלים. כיוון שלצרפת היה תפקיד מרכזי בהובלת הקו הסרבני בעניין ירושלים, לשינוי מדיניותה היו עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת. על כן פנו הישראלים ביוני 1966 לשגרירות צרפת והציעו עסקת חבילה שבמסגרתה תעניק ישראל למוסדות הדת הצרפתיים זכויות מיוחדות בתמורה לנסיגה צרפתית מעקרון הקורפוס ספרטום.⁵⁸ דיווחי הצדדים בנוגע לפרטים המדויקים של ההצעה הישראלית סותרים: על פי הדיווח הישראלי דרשה ישראל הכרה יורידית בירושלים כבירתה והסתייגות פומבית מן הבינאום, אך הנציג הצרפתי העביר למשרד החוץ הצרפתי הבטחה ישראלית כי הכרה דה פקטו, באמצעות העברת השגרירות לירושלים, תספיק בהחלט. בעניין התמורה הרי שעל פי הדיווח הישראלי מדובר במתן מעמד מיוחד למקומות הקדושים ומתן תוקף חוקי קבוע להסכמי פישר-שובל. ואולם, על פי הדיווח הצרפתי הובטחו זכויות חוץ-טריטוריאליים לכל מוסדות הדת הצרפתיים וכן הוצע כי צרפת תחליף למעשה את הכס הקדוש בכך שתהא הכתובת לכל נושא הנוגע בכנסייה הקתולית בישראל; נוסף לכך יינתן לנציגה התואר של זקן הסגל הדיפלומטי. לא פלא ששגריר צרפת החדש, הגם שהכיר בבעייתיות של צעד כזה מבחינתה של ארצו, התקשה להסתיר את התלהבותו לנוכח הצעות אלה. דמיונו עוד הפליג הרחק קדימה: מדוע שלא תתבקש ישראל להחדיר את השפה הצרפתית לבתי הספר, ולהכיר בה, למשל, כשפה זרה ראשונה על בסיס של שוויון עם האנגלית? הוא ציין גם אפשרות להשיג למוסדות הדת הצרפתיים מעמד חוקי

⁵⁶ א"מ, ח"צ, 967/14, 23.10.1964.

⁵⁷ התקבלו החלטות אלה: א) פגישות, שיחות וארוחות רשמיות של שרים ושל פקידים ממשלה עם הנציגים הזרים ייערכו בירושלים. ב) ועדה משותפת של משרד ראש הממשלה, משרד החוץ, משרד החינוך ומשרד התיירות, בשיתוף עיריית ירושלים, תדון בעידוד טקסים וכנסים בין-לאומיים בירושלים. ג) השרים והפקידות הבכירה ירבו להזמין דיפלומטים זרים לארוחות ולמסיבות בירושלים. ד) השרים יקיימו מסיבות עיתונאים וראיונות עם כתבים זרים בירושלים. ה) הממשלה תכריז כי היא תקציב קרקע ותסייע לכל נציגות זרה המבקשת להעביר נציגותה לירושלים. ראו א"מ, ח"צ, 1704/5, 16.6.1966.

⁵⁸ למעשה לא הייתה זו הפעם הראשונה שבה דובר על הנושא. בעת ביקורו של לוק דה לה ברה דה-ננטוי (De Nanteuil), ראש מחלקת אפריקה-לבנט, בישראל באפריל 1965, רמז לו פקיד במשרד החוץ הישראלי כי צרפת עשויה לזכות ביתרונות לעצמה ולמוסדות הדת שלה אם תהיה הראשונה מבין המעצמות להעביר שגרירותה לירושלים. ההצעה לא זכתה לתגובה. ראו א"מ, ח"צ, 962/2, 30.4.1965.

שיקל על תלמידים חדשים לפקוד אותם, ועוד כהנה וכהנה. כיוון שהשגריר צפה מראש את ההסתייגויות שתועלינה במשרד החוץ הצרפתי לנוכח ההצעה להעביר את השגרירות לירושלים, הוא צירף לרשימותיו הצעות ל"ריכוך" המהלומה בעיני הערבים. הוא טען כי אל ל צרפת לקבל הצעה זו מיד, אולם תשובה שלילית קטגורית עלולה לפגוע בצרפת - אם תתמהמה צרפת עלולות מעצמות אחרות להסכים להצעה דומה מצד ישראל, והדבר ימנע מצרפת את היתרונות העצומים שישראל מוכנה להעניק.⁵⁹ הגישה החיובית שהפגין השגריר כלפי ההצעות הישראליות מרחיקות הלכת אינה כה מפליאה אם מביאים בחשבון את תמיכתה העקבית של השגרירות זה זמן מה בשינוי הקו הצרפתי בעניין ירושלים. היענות צרפתית לעסקה פירושה רווח כפול עבור השגריר: בצד הפריבילגיות הרבות שיוענקו לצרפת, הוא עמד ליהנות גם מחיסול המתחרה הירושלמי.

אין פלא אפוא כי הקונסול בירושלים, אשר קיבל עותק של דיווח השגריר, ראה את הדברים בצורה הפוכה בדיוק. הוא הבחין בדאגה רבה בהתעצמות המערכה שניהלה ממשלת ישראל נגד הקורפוס ספרטום, אשר קיבלה בין השאר ביטוי בכתבות בעיתונות. הדאיגה אותו במיוחד שיחה שקיים עמו סגן מנהל מחלקת חקר במשרד החוץ הישראלי במסגרת מסיבת הארבעה עשר ביולי שארגנה הקונסוליה. בשיחה רמז לו הישראלי בצורה ברורה כי אם יעמוד בסירובו בעניין אשרות שהייה יוטל על הקונסוליה מחדש החרם שממנו סבל קודמו בתפקיד. הקונסול מצא לנכון לענות כי "טרם למד העניין, אך הוא מניח שאם קודמו לא ביקש אשרה [הוא] עשה זאת על פי הוראות מפאריס ולא על דעת עצמו".⁶⁰ דברים אלה שימשו חומר לדו"ח ביקורתי במיוחד ששלח הקונסול למשרד החוץ הצרפתי כמה ימים מאוחר יותר. לצד תיאור איומי החרם דיווח הקונסול על איום חמור פי כמה שהפריח כביכול איש שיחו הישראלי: לדבריו איים הדיפלומט הישראלי כי אם לא תכיר צרפת בריבונות הישראלית על ירושלים תתקשה ישראל להבטיח את ביטחונם של המוסדות הדתיים הצרפתיים בישראל.⁶¹ אם אכן נאמרו דברים אלה, אין להמעט בחומרתם. יש לציין כי בדיווח שהעביר אותו דיפלומט למשרד החוץ שלו אין זכר לאיום שכזה. האם הייתה כאן אי-הבנה? האם ביקש הקונסול במודע לסכל משא ומתן אפשרי בין ישראל וצרפת בעניין ירושלים באמצעות פרובוקציה זו? מכל מקום נקל לשער את האופן שבו התקבלו דברים אלה במשרד החוץ

⁵⁹ AMAE, Organization des Nations Unies (ONU)-740, 29.6.1966

⁶⁰ א"מ, ח"צ, 1704/5, 7.1966.

⁶¹ AMAE, Na, TA-8, 27.7.1966

הישראלי.⁶² כאשר קיבל השגריר הצרפתי עותק של דו"ח זה הוא הבין מיד את הנזק העצום שעלול להיגרם ליחסי שתי המדינות, ולכן מיהר לשלוח לפריז מכתב המסנגר על משרד החוץ הישראלי ומציג את עמדתו בעניין ירושלים כמתונה. בהיעדר יכולת לסתור במפורש את דברי הקונסול, הוא רמז כי הם קרוב למדי מוגזמים מאוד.⁶³

תהא אשר תהא הסיבה לכך, משרד החוץ הצרפתי לא התפתה להיכנס למשא ומתן עם ישראל על בסיס הצעותיה. כמה ימים לאחר שהציעה ישראל את הצעתה ניסה פקיד משרד החוץ הישראלי לגשש אצל השגריר הצרפתי לגבי עמדתה של צרפת, אך זכה לתשובה מתחמקת שלא הותירה מקום לאשליות.⁶⁴ במקביל יצא משרד החוץ הצרפתי למתקפת נגד במאבק המתמשך שניהלה ישראל נגד הקונסול הכללי. מנהל מחלקת לבנט אמר לנציג השגרירות הישראלית בפריז כי על ישראל לתת לקונסול בירושלים "לחיות". "יש להפריד בין העיקר והטפל ביחסי צרפת-ישראל", המשיך. "ביטחון המדינה אינו תלוי בתעודות-שהות אלא במיראז'ים... המאמץ אשר יושקע מצד ישראל בקטנות מסוג זה לא ישתלם, ואף יגביר הנוקשות הנגדית".⁶⁵ צרפת הגיעה לנקודה שבה פסקה מלהסס עוד לגבי השימוש בקשרים הביטחוניים עם ישראל כנשק בהדיפת הלחץ הישראלי בעניין ירושלים. אולם משרד החוץ הצרפתי לא השתמש רק באיומים אלא נקט גם צעדים מעשיים: בניגוד להוראות קודמות שהתירו לשגריר בתל אביב להשתתף בטקס חנוכת הכנסת בירושלים אם ימצא זאת לנכון, אסר עליו המשרד עתה השתתפות זו. היה זה צעד בוטה אשר היווה נסיגה בולטת מנוהג קיים, ואיים להותיר את צרפת מבודדת מהמעצמות אחרות שנקטו גישה גמישה יותר. השגריר, מודע לזעם הרב שיעורר הדבר בירושלים, בחר את מועד הטקס כדי לממש חופשת מולדת בפריז. בסופו של דבר נמנע משרד החוץ הצרפתי מ"לשבור את הכלים", ולממונה בשגרירות ניתנה בכל זאת אפשרות להשתתף בטקס.

⁶² על פי דברים שאמר מנהל לבנט לנציג השגרירות בפריז, דו"ח זה הגיע כנראה למוריס קוב דה מורוויל (Couve de Murville), שר החוץ הצרפתי, אשר החליט בעקבותיו על צעדי גמול כמו אי-השתתפות נציג צרפתי בטקס חנוכת הכנסת בירושלים (ראו להלן). א"מ, ח"צ, 1704/5, 18.10.1966.

⁶³ AMAE, Na, TA-8, 1.8.1966.

⁶⁴ א"מ, ח"צ, 1704/5, 11.8.1966.

⁶⁵ א"מ, ח"צ, 1704/5, 9.8.1966.

ג. סיכום

העסקה שהציעה ישראל לא יצאה בסופו של דבר אל הפועל, אך אין בכך כדי לגרוע מחשיבותם של האירועים שקדמו לה. הסיפור שהובא לעיל מיוחד בגלל האופן שבו טושטשו הגבולות המקובלים שבין מדינת שליחות ונציגויות המדינה השולחת ונשברו הנאמנויות המקובלות. השגרירות הצרפתית והקונסוליה הכללית הצרפתית היו שני אורגנים של אותה מדינה והיו אמורות לפעול לכאורה בקונצרט; אולם הן מצאו את עצמן עומדות משני צדי המתרס בעיקר ממניעים פוליטיים פנימיים הקשורים ביחסי הכוחות ובתחומי ההשפעה של שתיהן. העובדה כי השגרירות לא בחלה בשיתוף פעולה עם מדינת שליחותה ולא מצאה פגם בהיענות לכלל של "האויב של אויבי הוא ידידי" היא עדות למורכבות של עולם הדיפלומטיה.

רשימת מקורות

הרשקו, צילה, 2000. **בין פאריס לירושלים: צרפת, הציונות, והקמת מדינת ישראל**, תל-אביב: משרד הביטחון.

פינקוס, בנימין, 2005. **מאמביוולנטיות לברית בלתי כתובה: ישראל, צרפת ויהודי צרפת 1947-1957**, שדה בוקר: מכון בן-גוריון.

Bialer, Uri, 2005. *Cross on the Star of David: The Christian World in Israel's Foreign Policy 1948-1967*, Bloomington: Indiana University Press.

Bovis, H. Eugene, 1971. *The Jerusalem Question, 1917-1968*, Stanford: Stanford University Press.

Brecher, Michael, 1978. "Jerusalem: Israel's Political Decisions, 1947-1977", *Middle East Journal* 32(1): 13-34.

Eordegian, Marlen, 2003. "British and Israeli Maintenance of the Status Quo of the Holy Places of Christendom", *International Journal of Middle East Studies* 35(2): 307-328.

Golani, Motti, 1999. "Jerusalem's Hope Lies only in Partition: Israel Policy on the Jerusalem Question", *International Journal of Middle East Studies* 31: 577-604.

Neff, D., 1993. "Jerusalem in U.S Policy", *Journal of Palestinian Studies* 23(1): 20-45.

Slonim, Shlomo, 1998. *Jerusalem in America's Foreign Policy 1947-1997*, Boston: Kluwer Law International.

אריה קצוביץ

השלום הארוך בגרסה הלטינית: דרום אמריקה כאזור של שלום, 1883-2013

א. מבוא: התופעה של ה"שלום הארוך"

בחקר היחסים הבין-לאומיים ישנה השלמה וחפיפה בין החיפוש אחרי דפוסים והכללות תיאורטיות לבין העיסוק בהיסטוריה של היחסים הבינלאומיים כמעבדה אמפירית לבדיקה של אותן תיאוריות, במאמץ להסביר, להבין ולפרש מציאות מורכבת ומשתנה. לפי היגיון זה, ההיסטוריון מונחה על ידי החיפוש אחרי דפוסים ותיאוריות, בעוד שהתיאורטיקן של היחסים הבין-לאומיים זקוק להיסטוריה של היחסים הבינלאומיים להוכחה (או הפרכה) של טענותיו.

קביעה מדעית זו למדתי כתלמידו של פרופ' אורי ביאלר באוניברסיטה העברית במשך שנים רבות. הן במחקריו הרבים והן בשיעוריו הנחיל בנו פרופ' ביאלר את העיקרון החשוב של שילוב בין היסטוריה לתיאוריה. להדגמת קביעה זו ברצוני להציג בפני הקורא "סיפור" היסטורי מרתק שאינו ידוע כל כך לגבי תקופה של "שלום ארוך", אשר לא התרחשה רק באירופה מאז 1945 (Gaddis, 1986) אלא דווקא בדרום אמריקה מאז 1883 ועד ימינו. מדובר בסיפור מיוחד של היסטוריה בין-לאומית של שלום המאפיין את החלק הדרומי של אמריקה הלטינית, המורכב מ-12 מדינות ריבוניות. מדינות אלה כמעט שלא נלחמו ביניהן בתקופה של כ-130 שנה, להוציא המקרים החריגים של מלחמת צ'אקו (Chaco) בין בוליביה לפרגוואי בשנים 1932-1935, מלחמה עקובה מדם שגבתה קרוב ל-100,000 חללים, והמלחמה בין פרו לאקוודור ב-1941 (עם "סיבובים" נוספים ופחות משמעותיים ב-1981 וב-1995, עד לחתימת הסכם שלום ב-1998).

עד לפני שני עשורים הספרות התיאורטית ביחסים בין-לאומיים לא התעניינה במיוחד בתופעה של שלום אלא דווקא בסיבות ובהשלכות של מלחמות, בראשית השלום (כלומר בסיומן של מלחמות) או בהידרדרות ממצב של שלום למשברים בין-לאומיים ולפריצתם של סכסוכים אלימים, עד כדי מלחמות. ההתעניינות בתקופות ארוכות של שלום היא בגדר ניסיון להסביר "מדוע הכלב דווקא לא נבח",

אם כי ניתן לזהות מצב של שלום כמצב ה"נורמלי" המאפיין את רוב היחסים הבין-לאומיים בנקודת זמן מסוימת (Melko, 1973).

מונחים כגון "שלום ארוך" ו"אזורי שלום" בדרך כלל קשורים בהיעדר מלחמה באירופה במהלך המלחמה הקרה (1945-1989) ובשלום הנפרד אשר התפתח בהדרגה בין מדינות דמוקרטיות במהלך מאתיים השנים האחרונות ("השלום הדמוקרטי", Doyle, 1986; Russett, 1993). במאמר קצר זה אני מתייחס מפורשות למשמעות ההיסטורית של מונחים אלה בהקשר המיוחד של דרום אמריקה מאז 1883 ועד ימינו.

ה"שלום הארוך" של דרום אמריקה הוא תופעה אזורית ייחודית מאחר שיש שורה ארוכה של סכסוכים טריטוריאליים אשר עדיין מאפיינים את היחסים בין המדינות באזור ובכל זאת לא הסלימו עד כדי מלחמות, לעומת אזורים אחרים בעולם השלישי. במובן זה ניתן לאפיין את דרום אמריקה כאזור ה"שוחר שלום" (peaceful) ביותר יחסית לאזורים אחרים של העולם, להוציא המקרה של צפון אמריקה (קנדה, ארה"ב ומקסיקו, Holsti, 1996). במאמר הנוכחי אנסה לענות על שתי שאלות, אחת תיאורטית ואחת מתודולוגית: (1) מה מסביר את ה"שלום הארוך" של דרום אמריקה? מדוע זה קרה?; (2) איך בודקים את ההסברים לתופעה תוך כדי שימוש במתודולוגיה של היסטוריה של היחסים הבינלאומיים?

ב. הסברים תיאורטיים לשמירת השלום ב"אזורי שלום" בין-לאומיים

לעומת הספרות הענפה העוסקת בסיבות למלחמה (קרי, סיומו של השלום) או בסיבות לשלום (קרי, סיומן של מלחמות), הסוגיה של שמירת שלום לאורך זמן באזור מסוים של העולם לא זכתה לטיפול תיאורטי נרחב, להוציא מחקרים בודדים של קרל דויטש, קנת' בולדינג וסטיבן רוק בדבר ה"קהילייה הביטחונית הפלורליסטית", "שלום יציב" והמעבר ל"שלום יציב" (Deutsch, 1957; Boulding, 1978; Rock, 1989). בעשור האחרון התווספו מחקרים נוספים, המסבירים את השלום הארוך האזורי, הסיבות לשלום ומלחמה אזוריים והמעבר לשלום יציב (Kacowicz, 1998; Miller, 2007; Kupchan, 2010).

מבחינה תיאורטית ניתן להצביע על שורה של גורמים אשר יכולים להסביר את שמירתו והימשכותו של השלום האזורי. לפי **הגישה הריאליסטית**, המצביעה על האפשרות של מלחמה, השלום יכול להישמר רק על בסיס שלילי, שברירי ובלתי קבוע אם מתקיים אחד (או יותר) מתנאים אלה:

1. נוכחותו של הגמון אזורי הכופה סדר של שלום אזורי על המדינות השכנות;
 2. מאזן כוחות אזורי השומר על היציבות ועל השלום;
 3. איום חיצוני מכיוון צד שלישי הגורם להיגיון הריאליסטי של היווצרות בריתות והתקרבות בין המדינות המאוימות;
 4. בידוד גיאוגרפי, חוסר רלוונטיות ואף חוסר אונים (היעדר יכולת) ליטול חלק במלחמות.
- התנאים הללו מצביעים על גורמים גיאופוליטיים וכלכליים הדוחפים לשמירת השלום.

לחלופין, לפי הגישה הליברלית, אזורי שלום הם חלק בלתי נפרד מתמונה מורכבת והטרונגית יותר של החברה הבין-לאומית, המאופיינת על ידי אזורי שלום ואזורי סכסוך ומלחמות. הגישה הזו מצביעה על שורה של תנאים אשר יכולים להסביר את הימשכותו של השלום, לא רק במתכונת שברירית ושליטת אלא גם כביטוי לשלום יציב (מלחמה כבר איננה אופציה ריאלית) ואף כביטוי לקהילה ביטחונית פלורליסטית (שלום יציב המלווה בזהות משותפת וציפיות יציבות לשינויים בדרכי שלום, Kacowicz et al., 2000).

לפי הגישה הליברלית, תנאים אלה כוללים:

1. נוכחותם של משטרים דמוקרטיים ליברליים באזור מסוים;
2. רמה גבוהה של פיתוח כלכלי ושל שגשוג;
3. תלות גומלין כלכלית, אינטגרציה וזיקות טרנס-לאומיות;
4. הסכמה נורמטיבית לגבי ניהול ויישוב סכסוכים, המתאפשרת בדרך כלל בשל מסגרת תרבותית משותפת ותרבות דיפלומטית ייחודית (יש לציין שהסכמה זו תיתכן גם בין משטרים שאינם דמוקרטיים).

ארבעת התנאים הללו עונים להיגיון הליברלי וגם קשורים לתפיסה ניאו-גרועיאנית. ההיבטים הפוליטיים של הליברליזם באים לידי ביטוי בקשר שבין דמוקרטיות לשלום. יתר על כן, ההיבטים הכלכליים של הליברליזם מודגשים על ידי שני תנאים חופפים, אם כי שונים: דרגה מסוימת של פיתוח כלכלי ודרגה של תלות גומלין ואינטגרציה. לבסוף, ההיבטים הפוליטיים והכלכליים של הליברליזם מתווספים לטיעון הנורמטיבי והתרבותי.

מעבר להסברים הריאליסטיים והליברליים, ניתן להצביע על גורם נוסף המסביר את שמירת השלום האזורי: **שביעות הרצון** של המדינות באזור מקיום הסטטוס קוו (status quo) הטריטוריאלי. שביעות רצון זו פירושה הסכמה לגבי הגבולות הקיימים והיעדר שאיפות טריטוריאליות כלפי המדינות השכנות, והיא נובעת הן מגורמים פנימיים והן מגורמים בין-לאומיים. הגורמים הפנימיים מתייחסים לסוג המדינה ("חלשה" או "חזקה" ביחס לחברתה), לסוג המשטר (דמוקרטי או לא דמוקרטי) ולקשר שביניהם. הגורמים הבין-לאומיים של שביעות רצון מתייחסים למיקום המדינות בהיררכיה האזורית והבין-לאומית (כך, מדינות בעלות סטטוס גבוה ביחס לעוצמתן נוטות להיות מרוצות מהסטטוס קוו). בסעיף הבא נדגים את המסגרת התיאורטית בהקשר של המקרה המיוחד של דרום אמריקה מאז 1883 ועד ימינו.

ג. דרום אמריקה כ"אזור של שלום", 1883-2013

מאז סיום מלחמת הפסיפיק בין צ'ילה, פרו ובוליביה ב-1883 הפכה דרום אמריקה ל"אזור של שלום" (בין-לאומי), להוציא שתי מלחמות בין-לאומיות: מלחמת צ'אקו בין בוליביה לפרגוואי בשנים 1932-1935, ומלחמת 1941 בין אקוודור לפרו (עם שני סיבובים קצרים נוספים ב-1981 וב-1995). ב-130 השנים האחרונות התגלעו סכסוכים טריטוריאליים רבים בדרום אמריקה וחלקם אף הסלימו עד כדי משברים בין-לאומיים, כגון משבר הגבולות בין ארגנטינה לצ'ילה ב-1902 והסכסוך ביניהן סביב איי תעלת ביגל (Beagle Channel Islands) ב-1978. עם זאת, רוב הסכסוכים הטריטוריאליים באזור נפתרו בדרכי שלום כנגזר מיישום העיקרון המשפטי של *uti possidetis*, שלפיו מדינות דרום אמריקה הכירו בגבולות הקולוניאליים כבסיס לגבולות הריבוניים שלהן וכמפתח משפטי מוסכם ליישוב סכסוכים בדרכי שלום.

יחסי השלום בין מדינות דרום אמריקה עומדים בניגוד בולט לאלומות הרבה אשר התרחשה בתוך הגבולות של המדינות, לפחות עד החזרה לדמוקרטיה לפני כשלושים שנה. רק שש ממדינות האזור היו דמוקרטיות לפני 1979, ומאז הוחלפו המשטרים הצבאיים באקוודור, פרו, בוליביה, ארגנטינה, אורוגוואי, ברזיל, צ'ילה ופרגוואי במשטרים דמוקרטיים. ניתן לעיין עתה בהסברים האלטרנטיביים לשלום האזורי.

השלום הבין-לאומי האזורי, לפחות בשלב הראשוני וה"שלילי", קדם לתקופה של שלום יציב בשנות השמונים של המאה הקודמת ולהיווצרותה של קהילת ביטחון פלורליסטית מאז אמצע שנות התשעים של המאה העשרים. השלום ה"שלילי"

(בגדר של היעדר מלחמה) נשמר באזור מאחר שרוב המדינות - להוציא בוליביה ואקוודור - היו בסך הכול מרוצות מהסטטוס קוו הטריטוריאלי. יתר על כן, השלום נתמך במסגרת תרבותית וגורמטיבית משותפת אשר בדרך כלל העדיפה יישוב סכסוכים בדרכי שלום על פני מלחמה. ברזיל, ההגמון האזורי (לפחות פוטנציאלית, אם לא ריאלית), תרמה לשמירת השלום והסטטוס קוו מאז תחילת המאה העשרים. יתר על כן, מדינות דרום אמריקה לא קיימו קשרי גומלין משמעותיים ביניהן עד שנות השישים של המאה הקודמת, בין היתר בשל הבידוד הגיאוגרפי והגיאופוליטי שלהן. הסברים ריאליסטיים אחרים - כגון עליונותה של ארה"ב כהגמון של היבשת האמריקנית או קיומו של מאזן כוחות בין 1883 ל-1930 (ושוב בשנות השבעים של המאה העשרים) - אינם מסבירים באופן משכנע את השלום הארוך הזה, מאחר שהוא התקיים (וממשיך להתקיים) גם בתקופות של היעדר מאזן כוחות ושל ירידה בהגמוניה האמריקנית ביבשת.

עם תפוצתה של הדמוקרטיה באזור מאז סוף שנות השבעים של המאה העשרים החלו מדינות דרום אמריקה לנוע לכיוון של שלום יציב, תוך כדי הגברת תלות הגומלין הכלכלית ביניהן והאינטגרציה הכלכלית והפוליטית. היחסים שבין ארגנטינה, ברזיל, פרגוואי, אורוגוואי ואפילו צ'ילה הפכו את המלחמה הבין-לאומית לבלתי סבירה בעליל, אם לא לבלתי אפשרית. עם תום הסכסוכים הטריטוריאליים בין ארגנטינה לבין צ'ילה וסוף היריבות בין ארגנטינה לברזיל על הבכורה באזור (לטובת ברזיל), ניתן לסכם ולומר שכל מדינות דרום אמריקה, להוציא בוליביה, שבעות רצון כיום מהסטטוס קוו הטריטוריאלי.

עם החזרה לדמוקרטיה בארגנטינה (דצמבר 1983) ובברזיל (מרץ 1985), היחסים בין שתי המדינות הללו השתפרו בצורה ניכרת. כשחקנים המרכזיים באזור, שיתוף הפעולה הפוליטי, הכלכלי ואף הביטחוני ביניהן משליך ישירות על היחסים הבין-לאומיים בתוך דרום אמריקה. הגרעין החזק של שיתוף פעולה בין ברזיל לארגנטינה ייסד את מסגרת האינטגרציה של מרקוסור (Mercosur) ב-1991, הכוללת גם את אורוגוואי, פרגוואי ולאחרונה גם את ונצואלה. המשטרים הדמוקרטיים ותלות הגומלין הכלכלית ערבים גם הם לשלום היציב אשר התפתח באזור.

עם זאת, הפשרת היחסים בין ארגנטינה לברזיל החלה למעשה עוד בסוף שנות השבעים של המאה הקודמת, בטרם תהליך הדמוקרטיזציה. לפיכך, תפוצתן של בחירות דמוקרטיות באזור היא תנאי מספיק, אם כי לא הכרחי, להיווצרותו של שלום יציב. התנאים ההכרחיים לאותו שלום יציב נותרו שביעות הרצון מהסטטוס קוו הטריטוריאלי והעדפת פתרון סכסוכים בדרכי שלום. גורמים כלכליים

וחברתיים כגון הגברת תלות הגומלין הכלכלית, אינטגרציה תת-אזורית והשאיפה לפיתוח כלכלי הם גורמים מסייעים לכך.

בהקמת קהילת ביטחון פלורליסטית יכולה דרום אמריקה להגיע היום לרמה הגבוהה ביותר של יחסי שלום בין המדינות. מעבר לשני התנאים ההכרחיים לשלום יציב (שביעות רצון מהסטטוס קוו הטריטוריאלי והסכמה נורמטיבית לגבי שינויים בדרכי שלום), תנאי שלישי הוא רמות גבוהות של אינטגרציה כלכלית, תלות גומלין ואף זיקות טרנס-לאומיות המגבשות זהות משותפת. ייתכן שחלק מהמדינות בדרום האזור (ב"קונס הדומי") נעו לאחרונה מעבר לשלום היציב ולעבר קהילת ביטחון פלורליסטית, על בסיס המסגרת המוסדית של מרקוסור. עם זאת, למדינות החברות במרקוסור נותרה עוד דרך ארוכה עד לפיתוח זהות משותפת ולגיבוש מדיניות חוץ משותפת.

המקרה המאלף של דרום אמריקה מדגים עבורנו את ההבחנה בין הסברים המתמייחים רק לשימורו של השלום האזורי ("שלום שלילי"), לבין אלה המדגישים את השמירה, ההימשכות וההעמקה של אותו שלום (לכיוון של שלום יציב ואף לקראת היווצרות של קהילת ביטחון פלורליסטית). המקרה ההיסטורי שלפנינו גם מוכיח כיצד מדינות לא דמוקרטיות יכולות לשמור על השלום ביניהן כשהבסיס לאותו שלום אינו תמיד ריאליסטי. להבדיל, הגישה הליברלית יכולה לסייע בהסבר של השינוי באיכות ובייחוד של אותו שלום, על ידי שדרוגו משלום שלילי לשלום יציב ומשם עד כדי קהילת ביטחון פלורליסטית.

עם זאת, שלום אזורי יכול להתקיים כשרוב המדינות באזור שבעות רצון מהסטטוס קוו הטריטוריאלי. שביעות רצון זו מושגת בקרב מדינות חלשות (ביחס לחברה) השרויות בבעיות פנימיות, אשר אינן יכולות ליטול חלק פעיל במלחמות בין-לאומיות; או בקרב מדינות חזקות (ביחס לחברה), במיוחד אם הן גם משטרים דמוקרטיים, כגון צ'ילה בין 1883 ל-1973 ומאז 1989. גם מדינות חזקות שלא תמיד היו דמוקרטיות, כגון ברזיל, יכולות לתמוך בסטטוס קוו הטריטוריאלי ובשלום לאחר שהשיגו את מבוקשן.

ד. כיצד בודקים את התופעה של ה"שלום הארוך"? מתודולוגיה היסטורית-נורמטיבית

בין ההסברים ל"שלום הארוך" של דרום אמריקה בולט ההסבר התרבותי-נורמטיבי, המצביע על מסגרת נורמטיבית-משפטית משותפת למדינות אמריקה הלטינית, המקיימות ביניהן "חברה בין-לאומית" אזורית עם נורמות משותפות של משפט

בין-לאומי, אינטרסים ומוסדות משותפים (Bull 1977; Kacowicz 2005). יש לראות בכך ביקורת על השלום הדמוקרטי, הרואה בקיום משטר דמוקרטי תנאי להפגמת נורמות של שינוי בדרכי שלום. על מנת לבדוק את השפעתן של אותן נורמות בין-לאומיות (כגון *uti possidetis*, פתרון סכסוכים בדרכי שלום, כיבוד הריבונות ושלמות טריטוריאלית) יש לפנות לכלים של המשפט הבין-לאומי ולניתוח היסטורי של התנהגות פוליטית (בראש ובראשונה של מדינות חוץ) של מדינות אמריקה הלטינית במהלך 130 השנים האחרונות. דרך ניתוח של מספר מקרים בהיסטוריה הדיפלומטית הכוללים סכסוכים טריטוריאליים בין המדינות באזור ניתן לבדוק באופן אמפירי את מידת השפעתן של אותן נורמות בין-לאומיות אזוריות על שמירת השלום בדרום אמריקה.

המסקנה המתגלה מניתוח היסטורי זה היא שהחברה הבין-לאומית האזורית של מדינות אמריקה הלטינית מספקת שורה של הוכחות אמפיריות עשירות בדבר ההשפעה הפוטנציאלית של נורמות של שלום וביטחון, בשורה ארוכה של מקרים הכוללים הצלחות רבות (כגון ביחסים שבין ארגנטינה לברזיל ב-1895 ובשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת) לצד כישלונות משמעותיים (כגון מלחמת צ'אקו בשנים 1932-1935).

ה. מסקנות

המקרה המופלא של ה"שלום הארוך" בדרום אמריקה הוא דוגמה מרתקת לתופעה שלא נחקרה לעומק בדיסציפלינה של היחסים הבין-לאומיים, בשל ההעדפה לדבר על שלום בראש ובראשונה בהקשר של המלחמה הקרה והשלום הנפרד שבין המדינות הדמוקרטיות (בדרך כלל של מדינות ה"צפון"). יתר על כן, על מנת לבדוק את התקפות של הסברים תיאורטיים אלטרנטיביים לתופעה נדירה זו יש צורך בשימוש בכלים של מתודולוגיה היסטורית ובכלים הפורמליים של המשפט הבין-לאומי.

לאור התופעה האזורית של שלום שנמשך כ-130 שנה, הקורא הישראלי ישאל את עצמו עד כמה תקפות המסקנות של מציאות כל כך ייחודית ושוונה מההקשר המוכר והעיון של הסכסוך הישראלי-ערבי, כשטרם הגענו באזורנו למצב של "שלום שלילי" (שלא לדבר על שלום יציב) בין ישראל לבין חלק משכנותיה. אם כי קשה להשליך ולהקיש מהמקרה של דרום אמריקה לאזור שלנו, כדאי וחובה להכיר מציאות אזורית שבה השלום הבין-לאומי נתפס כנורמה מקובלת (מבחינת ה"מצב

הרגיל", ה"נורמלי"), לא בהכרח כמודל הכרחי לחיקוי אבל כחומר למחשבה וכמודל אלטרנטיבי לאמונה התפלה בדבר נצחיותן של מלחמות.

רשימת מקורות

- Boulding, Kenneth E., 1978. *Stable Peace*, Austin: University of Texas Press.
- Bull, Hedley, 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan.
- Deutsch, Karl W., Sidney A. Burrell, and Robert A. Kann, 1957. *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton: Princeton University Press.
- Doyle, Michael W., 1986. "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review* 80: 1151-1165.
- Gaddis, John L., 1986. "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System", *International Security* 10: 99-142.
- Holsti, Kalevi J., 1996. *The State, War, and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kacowicz, Arie M., 2005. *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- , 1998. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albany: State University of New York Press.
- Kacowicz, Arie M., Yaacov Bar-Siman-Tov, Ole Elgstrom, and Magnus Jerneck (eds.), 2000. *Stable Peace among Nations*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Kupchan, Charles A., 2010. *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, Princeton: Princeton University Press.
- Melko, Matthew, 1973. *Fifty-two Peaceful Societies*, Toronto: Canadian Peace Research Institute Press.
- Miller, Benjamin, 2007. *States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rock, Stephen R., 1989. *Why Peace Breaks Out: Great Power Rapprochement in Historical Perspective*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Russett, Bruce M., 1993. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War*, Princeton: Princeton University Press.

נעם כוכבי

בחזרה לקדמת הבמה? ההתחדשות הרב-ממדית של ההיסטוריה הדיפלומטית האמריקנית

מבוא

ב-1980 חיבר ההיסטוריון הידוע מהרווארד, צ'ארלס מאייר, כתב אישום חמור נגד ההיסטוריונים של מדיניות החוץ האמריקנית. החוקרים בתחום, קטרג מאייר, נדחקו לשולי העשייה ההיסטורית עד כדי סכנת כליה, ובמידה רבה באשמתם הם: הם שהתוו סדר יום עקר וחסר דמיון, והם שהסתגרו והוכיחו חוסר יכולת לתקשר באופן פורה עם ענפים דינמיים יותר, הן בחקר ההיסטוריה והן בחקר מדע המדינה והיחסים הבין-לאומיים (Maier, 1980).

גם אם מאייר הפריז, בוודאי צדק בקובעו שהתחום הפך באותה תקופה לבן חורג להוריו המקצועיים: לראיה, בין שצמחו מהיסטוריה ובין מיחסים בין-לאומיים, גם חוקרים מעולים נתקלו שוב ושוב בקשיים חריגים עת ביקשו לפרסם בכתבי עת או לזכות במלגות ובמשרות תקניות. תחושת הדחייה הובילה אותם לפרוש מארגונים מקצועיים כלליים, להקים ארגון משלהם - Society for Historians of American Foreign Relations (SHAHR) - ולהוציא לאור כתב עת ייעודי, *Diplomatic History*.

עתה, בחלוף למעלה מדור, השתנה המצב מעיקרו. התחום קם לתחייה. אותות הצמיחה ניכרים בכל פינה: SHAHR מונה כיום לא פחות מ-2,000 חברים; פאנלים ערניים מתקיימים הן בכנסי הארגון הייעודי והן, יותר ויותר, בכנסים הכלליים של ההיסטוריונים אמריקנים; ואופקי הפרסום והעיסוק של המצטרפים למקצוע מבטיחים יותר. ומבחינה מהותית, רוחות של חידוש מאתגרות את העוסקים בתחום לבחון מחדש הנחות יסוד שלאורן פסעו ולהציב יעדי מחקר מעודכנים.⁶⁶

כיצד נתחוללה תמורה זו? בעמודים הבאים אסביר את הגורמים להתחדשות התחום באמצעות הצגת טענותיו של מאייר אל מול מצב המחקר הנוכחי וציון כמה דוגמאות מובהקות של ההתפתחויות החשובות ביותר.

⁶⁶ סקירה זו שואבת לא מעט מ-Zeiler, 2009.

סיבות להתחדשות המחקר

ראשית, מבחינת המקורות האמריקניים, החוקרים בתחום נהנים כיום מגישות למגוון חסר תקדים של מסמכים ממשלתיים רגישים. כך, למשל, סוכנות הביון המרכזית, ה-CIA, מאפשרת כיום - גם משיקולי תדמית - גישה חלקית למסמכים הנוגעים למבצעי עבר חשאיים ולמחקרים שפורסמו בכתב העת *Studies in Intelligence*, שהיו מוגבלים עד כה לתפוצה פנימית.⁶⁷ כך נפתחה הדלת לשילוב הממד המודיעיני בתמונת קבלת ההחלטות - אחת מתרומותיו הסגוליות המובהקות של פרופ' ביאלר למחקר וגם להוראה (ביאלר, 1998; Bialer, 2012). חוקרים אף מכירים עתה בתרומה הסגולית של ארכיונים לא-ממשלתיים. לדוגמה, ארכיונים של ארגונים יהודיים אמריקניים הם בסיס עיקרי לפולמוס הכואב בשאלה מדוע נמנע הממסד היהודי האמריקני מהפעלת לחץ רצוף על ממשל רוזוולט להפציץ את מחנות ההשמדה, והאם לחץ כזה היה עשוי לשאת פרי.⁶⁸

שנית, באשר למשמעות המחקר, בעבר ביטל מאייר את ההיסטוריה הדיפלומטית כעוסקת בזוטות כגון "מה אמר פקיד אחד למשנהו". כבר בזמנו הייתה קביעה זו מוגזמת מאוד, ולא כל שכן היום. המחקר הנוכחי מברר שאלות יסוד; אחת החשובות שבהן היא כיצד האידיאולוגיה האופיינית לארה"ב משפיעה על הגדרת היעדים ועל דפוס הפעולה האמריקני במדיניות חוץ.⁶⁹ כך, למשל, הניסיונות הכושלים לעצב מדינה בצלם האמריקני בווייטנאם ובעיראק נבעו במידה רבה מאמונה עמוקה, חוצת מפלגות וזמנים, שארה"ב ראויה, צריכה ומסוגלת לשמש דגם מופת אוניברסלי לעמים, אשר מצדם יקבלו את הבשורה בברכה - כמו גם מתפיסת Can do אמריקנית, הרואה בעיות אנושיות כבנות פתרון וכניתנות להגדוס (Suri, 2011). שורשים אידיאולוגיים אלה של מדיניות החוץ האמריקנית יונקים ממקורות איתנים בחוויה האמריקנית, כגון תפיסה דתית שהאל ייעד את האמריקנים לאתחל את הניסוי האנושי מבראשית ולהנחיל את הניסיון המתוקן לאחרים; גלגול פסבדו-מדעי של אותה תפיסה, הרואה בארה"ב את הקטר המוביל את המהלך הפרוגרסיבי הטבעי של ההיסטוריה; ואופטימיות יישומית הטבועה במקבלי החלטות אמריקנים רבים, שהוכשרו מקצועית כאנשי עסקים, מהנדסים ועורכי דין.⁷⁰ כפי שהראה ריימונד כהן, עמיתו של ביאלר, אידיאולוגיה זו אף

⁶⁷ לאינדקס המחקרים ראו:

<http://www.foia.cia.gov>;

<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/index.html>

⁶⁸ לדיון המאוזן ביותר בסוגיה ראו Feingold, 1995.

⁶⁹ למחקר החלוצי בנושא ולניתוח תמציתי של הגורם האידיאולוגי ראו Hunt, 1987; 2004.

⁷⁰ הן מקבלי החלטות והן חוקרים חלוקים באשר להשלכות הלגיטימיות והמוסריות של תפיסת התפקיד הזה. למדגם קטן של הפולמוס השוו למשל Westad, 2005; Smith, 1994; Hixon, 2008; Borgwardt, 2005.

מוצאת ביטוי משמעותי בסגנון המשא ומתן הטיפוסי לארה"ב, וזה בתורו משפיע על האפקטיביות של תהליכי משא ומתן ותיווך בהשתתפות ארה"ב ועל תקשורת בין-תרבותית בכללותה (Cohen, 2007). שאלות יסוד דוגמת זו ניזונות מהפריה הדדית עם תחומי ידע משיקים כפסיכולוגיה וסוציולוגיה, והן מספקות מפתחות להבנת מגמות עומק בזירה הבין-לאומית, הן בעבר והן בהווה.

שלישית, מבחינת נושאי המחקר המובילים, הטענה שהיסטוריה דיפלומטית אמריקנית מוגבלת לגזרה צרה - לחקר פועלם של "dead white males" - היא שהזיקה יותר מכול למעמד התחום והכתימה אותו כאליטיסטי, כמיושן ואף כריאקציוני. זאת בשל "המהפכה מלמטה" הגורפת במקצועות ההיסטוריים במחצית השנייה של המאה העשרים, אשר בהשראת אסכולת ה-"Annales" הצרפתית ראתה את ייעודו של ההיסטוריון במתן קול לשכבות המוחלשות (Burke, 1990). אלא שבעשור האחרון עובר התחום עצמו דמוקרטיזציה מואצת. לתופעה פנים רבות: מתמלא והולך מדף הספרים על דעת הקהל האמריקנית והשפעתה על מקבלי החלטות בצמתים קריטיים;⁷¹ מתברר תפקידן של שדולות אתניות בעיצוב מדיניות החוץ האמריקנית;⁷² ומתחילים להתבהר דפוסי השפעתם של אפרו-אמריקנים ונשים, כמו גם החותם שהותירו סוגיות בין-לאומיות על גורלם של מגזרים מוחלשים בחברה האמריקנית.⁷³ אחד הוויכוחים המעניינים הממחישים היזון דו-סטרי מעין זה בין היסטוריה דיפלומטית להיסטוריה חברתית אמריקנית סב סביב שאלת השפעתה של המלחמה הקרה על מאבק זכויות האזרח של האפרו-אמריקנים. האם המנטליות הקונפורמיסטית של המלחמה הקרה כרסמה במאבק זה, או שמא המלחמה הקרה דווקא הועילה בסופו של דבר למאבק, שכן ראשי הממשלים אימצו מדיניות שוויונית יותר מתוך חשש משחיקת הלגיטימיות של ארה"ב להוביל את "העולם החופשי"?⁷⁴ תשומת לב מוקדשת לאחרונה גם לתפיסות ג'נדר: נטען, למשל, שתפיסות מצ'ואיסיטיות של גבריות הזינו הרפתקאות צבאיות בכלל ואת ההסתבכות בווייטנאם בפרט (Dean, 1998; Hoganson, 2001; Longevall, 1998), ואף שהתפיסה האמריקנית של ניגוד דימויים בין הישראלים ה"גבריים" לערבים ה"בלתי-רציונליים" תרמה להתקרבות אמריקנית לישראל בשנותיו האחרונות של אייזנהאואר (Mart, 2006).

⁷¹ לניתוח כללי ראו Small, 1991. לדוגמאות עדכניות המבליטות כיצד מקבלי החלטות מעצבים דעת קהל ומתעצבים על ידה ראו Casey, 2000; 2008.

⁷² לניתוח תמציתי ושיטתי ראו Smith, 2000. ולספר פולמוסי שהתמקד בהשפעת ה"לובי הישראלי" ראו Mearsheimer and Walt, 2007.

⁷³ ההשפעה של נשים וההשפעה על נשים עדיין מחכות לניתוח מקיף ושיטתי. ראו בכל זאת Carpol, 1992; Wood, 2005.

⁷⁴ השווו Dudziak, 2002; Von Eschen, 1997. לניתוח כללי ראו Horne, 2004.

דוגמאות אלה מצביעות על הנטייה הגוברת של היסטוריונים של יחסי החוץ האמריקניים לשוטט ואף לקטוף בשדה הרחב והפורח של המחקר התרבותי. שדה אמורפי זה כולל תשומת לב מחקרית למאמצי וושינגטון לשפר את תדמיתה של ארה"ב באמצעות תעמולה וכלי "עוצמה רכה" כדיפלומטיית ג'אז (Von Eschen, 2004; Davenport, 2009). ברמה אחרת, בהתייחס לשחקנים המכוונים רק חלקית על ידי וושינגטון, נבחנים הישגיהם ובמיוחד כישלונותיהם של מגשרים בין-תרבותיים, דוגמת המיסיונרים האמריקניים בסין ובמזרח התיכון (Hunt, 1983; Makdisi, 2008), או התגובה הן באירופה המערבית והן בעולם הלא-מערבי לסוכני "תרבות צריכה" כחברות טרנס-לאומיות (De Grazia, 2005). ברמה נוספת נבדקות השפעות גומלין תרבותיות מורכבות שאינן מכוונות על ידי וושינגטון כלל. כך, למשל, עוררה הקמת "יורודיסני" התנגדות עזה בצרפת, בעוד במאי "הגל החדש" הצרפתי ראו בסרטים הוליוודיים מסוימים דווקא מודל לחיקוי.

רביעית, הטענה התקפה ביותר של מאייר ב-1980 קבלה על הנטייה של חוקרים להתעקש על דגש אמריקני אקסקלוסיבי תוך התעלמות מן ההקשר הבין-לאומי והעולמי הרחב. ובכן, לא עוד; המחקר, על כל שלביו, עובר בינאום מואן, משתי בחינות: מבחינת **המקורות**, ליקוט רב-לשוני בארכיוני מספר מדינות הפך כמעט להכרח, בין בידי חוקר יחיד ובין באמצעות שיתוף פעולה מובנה עם חוקרים זרים. הנגישות החלקית לארכיוני מדינות הגוש הקומוניסטי לשעבר סייעה להציב רף זה כתנאי למחקר כהלכתו, המשחזר דינמיקה בין-לאומית רב-צדדית באמצעות הצלבה של נקודות מבט שאינן אמריקניות בלבד. מבחינת **שאלות המחקר**, ניתן להבחין בדרגות שונות של מאמץ להימנע מהתמקדות בלעדית בארה"ב. אציג את התמונה בסדר יורד, מארה"ב כסובייקט פעיל לאובייקט סביל בזירה הבין-לאומית. כאשר מדובר, בכל זאת, בבחינת ההשלכות של מדיניות אמריקנית, לעתים קרובות פורשים ההיסטוריונים רשת השוואתית רחבה. כך, לדוגמה, המחיש ארז מנלה - בוגר האוניברסיטה העברית ואיש הרווארד כיום - כיצד סחרור הציפיות שעזר הנשיא וילסון ליצור בסוף מלחמת העולם הראשונה הניב בומרנג של אכזבה בקרב התנועות הלאומיות שנבטו בהודו, במצרים ובסין, ובכך תרם להפניית עורף של מנהיגי אותן תנועות למערב ולדמוקרטיה הקפיטליסטית (Manela, 2007). במחקר פורץ דרך ומעורר מחלוקת אף יותר הציב ג'רמי סורי דוגמאות הן של ניתוח תופעה אמריקנית במסגרת השוואתית והן של מיזוג היסטוריה דיפלומטית והיסטוריה חברתית. סורי הטיל ספק בהסבר הגיאו-אסטרטגי המקובל לצמיחת הדטנט הבין-מעצמתי בראשית שנות השבעים. חוקרים מובילים והמנהיגים המעורבים אימצו הסבר זה, אולם לדידו של סורי ההסבר מכסה למעשה על חתירתם של מנהיגים מערביים וקומוניסטים כאחד לנטרל באמצעות הדטנט

תסיסה מלמטה, שנתגלמה, למשל, במהומות הסטודנטים של 1968, ואיימה להפוך את הריבוד החברתי על פיו (Suri, 2003).

לאחרונה מתגברת הנטייה בקרב חוקרים אמריקנים ולא-אמריקנים כאחד אף להתנער לחלוטין מתפיסת "ארה"ב במרכז". קבוצה מגוונת אחת מציבה את ארה"ב בתפקיד פסיבי. חוקרים מראים כיצד בעלות ברית חלשות לכאורה תמרנו את ארה"ב; כיצד ארה"ב ייבאה ולא דווקא ייצאה ערכים ורעיונות תרבותיים; וכצפוי, על רקע 9/11, כיצד ומדוע צמח האנטגוניזם לארה"ב בעולם המוסלמי בכלל והערבי בפרט (Pells, 1997; Makdisi, 2002; Kohane and Katzenstein, 2007). קבוצה אחרת, העושה צעדיה הראשונים, חורגת מהיסטוריה בין-לאומית וממקמת תופעות אמריקניות בתחום המתפתח של היסטוריה עולמית, תוך התמקדות בתהליכים כלכליים וטכנולוגיים (Hecht, 2011). הגלובליזציה היא יעד טבעי למחקר מסוג זה וכך גם, מן העבר השני, תנועות חוצות לאום לבלימת הגלובליזציה, לפירוק הנשק הגרעיני ולשימור הסביבה (Iriye, 2008; Wittner, 2009).

התחום עובר אפוא התחדשות רב-ממדית, אך אין משמעות הדבר שאבד כלח על קושיות מסורתיות ועל גישות מסורתיות. אדרבא, היבול הנוכחי מעיד על החיוניות והרלוונטיות של נתיב זה, המכיר בחשיבות המדינה כשחקן בין-לאומי, בחשיבות חקר הפוליטיקה הגבוהה ובחשיבות דפוסי הפעלת העוצמה. מחקר עדכני במיוחד בדק כיצד תפקד מנגנון מדיניות החוץ האמריקני בתנאי הפתעה אסטרטגית ואי-ודאות יסודית - הן תחת טראומה, 9/11, והן כאשר נקרת הזדמנות ייחודית כ"רגע החד-קוטבי" שלאחר תום המלחמה הקרה. שלא במפתיע, ממצאי המחקר המחישו עד כמה קשה למקבלי החלטות להיפרד מדפוסי חשיבה ופעולה שגורים ולהסתגל למציאות חדשה בתכלית (Leffler and Legro, 2011).

תהליך ההתחדשות שתואר כאן בוודאי עדיין לא מוצה. לדוגמה, מחקר הממשק בין היסטוריה לזיכרון, המבלבל בהיסטוריה בין-לאומית אירופית, מדשדש מאחור מעבר לאוקיינוס האטלנטי.⁷⁵ באופן טבעי, ההתחדשות מלווה גם בקשיים ולבטים. העוסקים במלאכה חוששים שהגיוון הגובר מוביל לאובדן מיקוד ולפיצול יתר, ומקשה על הצגת סינתזה שקולה לסטודנטים ולקהל המתעניין (Del Pero, 2009). ואולי חשוב יותר, החוקרים מתחבטים ומתווכחים ביניהם במיוחד בשאלות של איזונים ראויים - כיצד ניתן למקם את ארה"ב ביריעה ההיסטורית הרחבה מבלי להתכחש לתפקידה ההגמוני של ארה"ב בעיצוב "המאה האמריקנית", וכיצד לאזן

⁷⁵ לדוגמה מובהקת ומשפיעה ראו Winter, 2006. בין הדוגמאות האמריקניות הבודדות יצוין Hogan, 1996.

בין המבט פנימה למבט החוצה ובין מסגרות הניתוח החדשות לבין אלה המסורתיות יותר.

סיכום

בסיכומי של דבר, אלו זמנים טובים להיסטוריה של יחסי החוץ האמריקניים. כתב האישום של מאייר מ-1980 אינו תקף עוד. בין ההישגים בולטים שניים במיוחד: ראשית, **פותחה הגדרה מקיפה ופורייה יותר של התחום**, משמע התרחבות מעבר למדיניות החוץ של הממשלה הפדרלית לכלל הטווח של קשרי הגומלין האמריקניים בעולם - פרטיים ולא רק ציבוריים, חברתיים-תרבותיים ולא רק צבאיים, פוליטיים וכלכליים; ושנית, **ניכרת פתיחות מתודולוגית מועילה לתשומות מענפים אחרים**. בשדה מדע המדינה והיחסים הבין-לאומיים הפתיחות מאפשרת למחברי הספרים והמאמרים ליישם באופן סלקטיבי תובנות תיאורטיות, כגון פוליטיקה ביורוקרטית, חשיבה קבוצתית ולאחרונה גם מושגי האסכולה הקונסטרוקטיביסטית המשקפים כשלעצמם תפנית חברתית-תרבותית, ובכך לחדד את השיטתיות ולהעצים את האפקטיביות של הכתיבה. בשדה ההיסטוריה, הפתיחות מניבה דיאלוג פורה יותר עם המגמות הדומיננטיות של היסטוריה תרבותית וחברתית, המאפשר לתחום להפוך לשותף מקובל יותר, גם אם לא בכיר, בחזית המחקר.

רשימת מקורות

ביאלר, אורי, 1998. "דלק מאיראן - שליחותו של צבי דוריאל בטהראן, 1963-1956", **עיונים בתקומת ישראל** 8: 150-180, 9: 128-166.

Bialer, Uri, 2012. "Between Rehovot and Tehran – Gideon Hadary's Secret Diplomacy", *Israel Studies* 17(1): 1-23.

Borgwardt, Elizabeth, 2005. *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*, Cambridge: Harvard University Press.

Burke, Peter, 1990. *The French Historical Revolution: The Annales School, 1929-1989*, Stanford: Stanford University Press.

Carpol, Edward (ed.), 1992. *Women and American Foreign Policy: Lobbyists, Critics, and Insiders*, Willmington, DE: Scholarly Resources.

Casey, Steven, 2008. *Selling the Korean War: Propaganda, Politics and Public Opinion in the United States, 1950-1953*, New York: Oxford University Press.

---, 2000. *Cautious Crusade: Franklin D. Roosevelt, American Public Opinion, and the War against Nazi Germany*, New York: Oxford University Press.

Cohen, Raymond, 2007. *Negotiating Across Cultures: International Communication in an Interdependent World* (rev. ed.), Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Davenport, Lisa E., 2009. *Jazz Diplomacy: Promoting America in the Cold War Era*, Jackson, Mississippi: University Press of Mississippi.

Dean, Robert D., 1998. "Masculinity as Ideology: John F. Kennedy and the Domestic Politics of Foreign Policy", *Diplomatic History* 22(1): 29-62.

De Grazia, Victoria, 2005. *Irresistible Empire: America's Advance through Twentieth-Century Europe*, Cambridge: Belknap Press.

Del Pero, Mario, 2009. "On the Limits of Thomas Zeiler's Historiographical Triumphalism", *The Journal of American History* 95: 1079-1082.

Dudziak, Mary L., 2002. *Cold War Civil Rights: Race and the Image of American Democracy*, Princeton: Princeton University Press.

Feingold, Henry L., 1995. *Bearing Witness: How America and Its Jews Responded to the Holocaust*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Hecht, Gabrielle (ed.), 2011. *Entangled Geographies: Empire and Technopolitics in the Global Cold War*, Cambridge: the MIT Press.

Hixon, Walter L., 2008. *The Myth of Diplomacy: National Identity and U.S. Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press.

- Hogan, Michael (ed.), 1996. *Hiroshima in History and Memory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoganson, Kristin L., 1998. *Fighting for American Manhood: How Gender Politics Provoked the Spanish-American and Philippine-American Wars*, New Haven: Yale University Press.
- Horne, Gerald, 2004. "Race to Insight: the United States and the World, White Supremacy and Foreign Affairs", in Michael J. Hogan and Thomas Paterson (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 323-335.
- Hunt, Michael H., 2004. "Ideology", in M. J. Hogan and T. Paterson (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 221-240.
- , 1987. *Ideology and U.S. Policy*, New Haven: Yale University Press.
- , 1983. *The Making of a Special Relationship: The United States and China to 1914*, New York: Columbia University Press.
- Iriye, Akira, 2008. "Environmental History and International History", *Diplomatic History* 32: 643-646.
- Kohane, Robert O., and Peter J. Katzenstein (eds.), 2007. *Anti-Americanisms in World Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Leffler, Melvyn P., and Jeffrey W. Legro, (eds.), 2011. *In Uncertain Times: American Foreign Policy after the Berlin Wall and 9/11*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Logevall, Frederick, 2001. *Choosing War: The Lost Chance for Peace and the Escalation of War in Vietnam*, Berkeley: University of California Press.
- Maier, Charles S., 1980. "Marking Time: The Historiography of International Relations", in Michael G. Kammen (ed.), *The Past Before US: Contemporary Historical Writing in the United States*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 355-387.
- Makdisi, Ussama, 2008. *Artillery of Heaven: American Missionaries and the Failed Conversion of the Middle East*, Ithaca, NY: Yale University Press.
- , 2002. "Anti-Americanism in the Arab World: An Interpretation of a Brief History", *The Journal of American History* 89 (2): 538-557.
- Manela, Erez, 2007. *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, John J., and Stephen Walt, 2007. *The Israel Lobby in U.S. Foreign Policy*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Pells, Richard, 1997. *Not Like Us: How Europeans Have Loved, Hated, and Transformed American Culture since World War II*, New York: Basic Books.

- Small, Melvin, 1991. "Public Opinion", in M. J. Hogan and T. Paterson (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, First Edition, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 165-176.
- Smith, Tony, 2000. *The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge: Harvard University Press.
- , 1994. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton University Press.
- Suri, Jeremi, 2011. *Liberty's Surest Guardian: American Nation-Building from the Founders to Obama*, New York: Free Press.
- , 2003. *Power and Protest: Global Revolution and the Rise of Détente*, Cambridge: Harvard University Press.
- Von Eschen, Penny M., 2004. *Satchmo Blows Up the World: Jazz Ambassadors Play the Cold War*, Cambridge: Harvard University Press.
- , 1997. *Race against Empire: Black Americans and Anticolonialism, 1937-1957*, Ithaca, NY: Yale University Press.
- Westad, Odd A., 2005. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Time*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Winter, Jay, 2006. *Remembering War: The Great War between History and Memory in the Twentieth Century*, New Haven: Yale University Press.
- Wittner, Lawrence, 2009. *Confronting the Bomb: A Short History of the World Nuclear Disarmament Movement*, Stanford: Stanford University Press.
- Wood, Molly M., 2005. "Diplomatic Wives: the Politics of Domesticity and the 'Social Game' in the U.S. Foreign Service, 1905-1941", *Journal of Women's History*, 17: 142-165.
- Zeiler, Thomas W., 2009. "The Diplomatic History Bandwagon: A State of the Field", *The Journal of American History* 95: 1053-1073.

אלעד ואן-גלדר

אלתור ומדיניות חוץ: סיפורה של משלחת ישראל לאו"ם, 1948-1956

א. מבוא

אלתור נחשב על פי רוב לתכונה בלתי רצויה בכל הנוגע להתנהלות מדינית. הראייה המקובלת דורשת תכנון מסודר שבמסגרתו מזהים אינטרסים, נבחנות חלופות ומוצעת דרך פעולה אופטימלית שאמורה להביא למקסימום תועלת במינימום מחיר, בבחינת "סוף מעשה במחשבה תחילה". אלתור נתפס כאקט בעייתי המייצג תרבות ארגונית שגויה ומוביל לתוצאות לא צפויות ופעמים רבות גם לא רצויות. ואולם, כפי שיומחש בעמודים הקרובים, כשבוחנים את התנהלותה של משלחת ישראל לאו"ם בראשית שנות החמישים מתברר שאין זה תמיד כך. כאשר הדבר נעשה בצורה ראויה ומושכלת, נראה ששימוש במידה מסוימת של אלתור מסייע רבות בהתגברות על אילוצים ובהשגת המטרות שהוצבו.

למרות האמור לעיל יש להדגיש כי לכל הפחות בשנים האמורות, השימוש באלתור בידי נציגי ישראל באו"ם לא מעיד על זלזול בעבודת מטה מסודרת או על דבקות בתרבות ה"סמוך", כפי שהיא מכונה כיום. משרד החוץ בכלל ומשלחת ישראל לאו"ם בפרט העדיפו דווקא להימנע מאלתור ולפעול בצורה מאורגנת ומסודרת ככל הניתן. היו לכך שתי סיבות עיקריות: הראשונה היא החינוך וההכשרה שקיבלו מקימי המשרד וחברי המשלחת - משה שרת, ולטר איתן, אבא אבן, גדעון רפאל ועוד. רובם חונכו בבריטניה או בארה"ב, הכירו היטב את חשיבות התכנון, התיאום והדיווח ושאפו, במידת האפשר, לייבא אותם נוהלי עבודה ודפוסי התנהגות מקצועיים גם למשרד החוץ הישראלי. שנית, אופיו של האו"ם הכתיב התנהלות מסודרת. כינוסי העצרת הכללית כללו שורה ארוכה של נושאים שלגבי כל אחד מהם היה צורך לגבש עמדה ומדיניות. לשם כך נדרשה עבודת מטה מסודרת למיפוי עמדות המדינות השונות, לבחינת ההשלכות האפשריות של הסוגיה על אינטרסים ישראליים וההשלכות האפשריות של עמדת ישראל על יחסיה עם המדינות בעלות העניין בסוגיה, להתייחסות לעמדה שנקטה במושבים קודמים וכך הלאה. בנושאים שנגעו ישירות לישראל היה צורך גם להחליט מהי התוצאה הרצויה, לגבש אסטרטגיה וטקטיקה להשגתה, לגייס את תמיכת המדינות (פעמים

רבות תוך התחייבות לתמיכה בנושאים החשובים להן) וכך הלאה. המהלכים הללו דרשו תכנון מוקדם ותיאום בין המשלחת לאו"ם והמטה בירושלים, וכן תיאום עם הנציגויות בבירות השונות; לאלתור לא היה מקום בהליך זה.

ואכן, בתחילה נראה שכל הגורמים הרלוונטיים - מהממשלה, דרך משרד החוץ ועד המשלחת לאו"ם - ביקשו לנהל תהליך מסודר ומאורגן לעיצוב המדיניות במושב העצרת וליישומה. עוד לפני קבלת ישראל לאו"ם קיבלו השרים דיווח כמעט יום-יומי על הנעשה בעצרת וניהלו דיונים ארוכים, שנפרשו לרוב על פני יותר משיבת ממשלה אחת, בדבר ההוראות שיינתנו למשלחת.⁷⁶ נהוג זה נמשך גם לאחר קבלתה של ישראל לאו"ם במאי 1949. מיד אחרי שישאל התקבלה כחברה באו"ם התקיים בממשלה דיון בקווי היסוד של מדיניות ישראל בארגון, שבו נטלו חלק פעיל כל השרים.⁷⁷ בישיבות שלאחר מכן דנה הממשלה בשורה של נושאים פורמליים שהיו קשורים לאו"ם, כגון השתתפות ישראל בתקציב האו"ם, הצטרפות לאמנות ולגופים בין-לאומיים שונים הפועלים תחת חסותו וכיו"ב. לפני המושב הרביעי של העצרת (שהתחיל בספטמבר 1949), שהיה המושב המלא הראשון שבו השתתפה ישראל, קיימה הממשלה כמה דיונים מקיפים בדבר ההוראות למשלחת, הן בנושאים שהיו קשורים ישירות לישראל והן בנושאים כלליים. הדיונים כללו הצגת הקו העקרוני המוצע, העברת טיוטת הוראות לשרים לשם קבלת התייחסותם ולבסוף דיון וניסוח ההוראות הסופיות למושב בהתאם להערוותיהם.⁷⁸

הנוהל של דיוני הכנה ועיצוב המדיניות בסוגיות השונות לפני כינוסי העצרת נמשך גם בשנים הבאות על אף שמעורבות הממשלה בהם פחתה, כפי שנראה מיד. דיוני ההכנה כללו הן דיונים פנימיים במטה המשרד, הן התייעצות עם הנציגויות השונות והן מתן הנחיות לפעולה (גיוס תמיכה, הסברת עמדת ישראל וכיו"ב).⁷⁹ עם סיום כל מושב נכתב דוח מסודר שסיכם את הסוגיות המרכזיות ואת העמדה שהציגה ישראל בכל אחת מהן, לשם הפקת לקחים וכבסיס לנקיטת עמדות במושבים הבאים.

⁷⁶ ראו למשל ישיבת הממשלה הזמנית לב/שח 8.9.1948; ישיבת הממשלה הזמנית לג/שח 12.9.1948.

⁷⁷ ישיבת הממשלה הראשונה טז/שח 24.5.1949.

⁷⁸ ראו ישיבת הממשלה הראשונה לו/שח 13.9.1949; ישיבת הממשלה הראשונה א/שי 27.9.1949; ישיבת הממשלה הראשונה ב/שי 4.10.1949.

⁷⁹ ראו למשל אבן לשר החוץ והמנכ"ל, "מושב העצרת הרביעי שנת 1949", ארכיון המדינה (להלן: א"מ), משרד החוץ (להלן: ח"צ), 2404/9, 6.9.1949; "סקירה שבועית מספר 2 מעצרת האו"ם", א"מ, ח"צ, 1972/2, 4.10.1949; רפאל לאבן, "המושב החמישי של העצרת - המלצות לעמדת ישראל בבעיות המדיניות", א"מ, ח"צ, 2404/9, 5.9.1950; יחזקאל גורדון (מנהל המחלקה למוסדות בינלאומיים) למנהלי המחלקות במשרד החוץ, "הבעיות החשובות שעל סדר יומה של העצרת החמישית", א"מ, ח"צ, 2015/5, 5.9.1950; המחלקה למוסדות בינלאומיים, "סיכום דברים של ישיבת משרד החוץ מיום 10.9.1950 על עמדת ישראל בבעיות שעל סדר יומו של המושב הקרוב של עצרת האו"ם", א"מ, ח"צ, 2404/9.

ואולם, למרות הרצון הטוב שהפגינו נציגי ישראל, הם פעלו תחת אילוצים כבדים שפגעו ביכולתם להתנהל בצורה המועדפת עליהם. בייחוד אמורים הדברים באילוץ התקציב, שהשפיעו על היכולת להקצות את כוח האדם הנדרש למשלחת. מחסור זה השפיע ישירות על אופן טיפולה של המשלחת בנושאים השונים שהיא נדרשה להם, כפי שמוצג להלן.

ב. מחסור בכוח אדם ובעיות תקציב

לאחר הקמת המדינה התבסס משרד החוץ הישראלי על השלד של המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית. אולם המשרד החדש לא יכול היה להמשיך להסתייע בנציגים הציונים הזרים, שהיו חלק משמעותי מהסגל הדיפלומטי של התנועה הציונית - הן בהיבט של כוח האדם והן בהיבט האיכותי. משרד החוץ נדרש לנהל את מדיניות החוץ תוך שימוש בכוח אדם מצומצם בהרבה מזה שעמד לרשות המחלקה המדינית של הסוכנות, ואנשיו היו מפוזרים בין הקריה, ירושלים הנצורה ובירות העולם.⁸⁰ הנציגות הישראלית באו"ם הייתה אחת הנפגעות העיקריות מהתהליכים שהוצגו לעיל. ראשית, מבחינת כוח האדם, עזיבת אותם נציגים ציונים בעלי אזרחות זרה גרמה לפגיעה ישירה במשלחת, שכן רובם פעלו בניו יורק, כפי שמתאר אבא אבן, שגריר ישראל באו"ם דאז, בזיכרונותיו: "...וכך נותרנו, אני ועוד כמה עמיתים, בודדים על המשמרת במרכז האו"ם וברחוב 66 מזרח [שם שכנה נציגות ישראל]..." (אבן, 1978: 113). שנית, הייצוג הישראלי באו"ם נפגע גם מכך שתשומת הלב של הדיפלומטיה הישראלית, שהייתה מרוכזת קודם לכן כולה במערכה הדיפלומטית המרכזית בלייק סאקסס, התפזרה בין מדינות רבות.

לכך נוספה גם הבעיה הכלכלית, אשר השליכה ישירות על מדיניותה של ישראל באו"ם. היטיב לתאר זאת משה שרת, שר החוץ, בעת דיוני התקציב בממשלה עוד ב-1948. לדבריו, "כשקיבל האוצר את הצעת תקציבנו למשלחת לפאריס [שם התקיימה עצרת האו"ם באותה שנה] ראשית כל קיצץ אותה עד החצי", וזאת אף על פי שהצרכים הדיפלומטיים מחייבים "החזקת אנשים רבים, הוצאות בתי מלון, תלבושות הזמנות וקבלות פנים וכו'". האוצר, לדברי שרת, גם לא אפשר לשלוח את נשות השליחים כדי שתוכלנה לנהל פעילות חברתית שתתמוך בפעילות הדיפלומטית.⁸¹

⁸⁰ ראו למשל הרצאתו של גדעון רפאל (אופז, 1999: 35); וכן איתן, 1958: 31-9; רוזן, 2002.

⁸¹ ישיבת הממשלה הזמנית לו/שח 22.9.1948.

מובן מאליו כי המחסור התקציבי העיקר על המשלחת גם בתחומים משמעותיים הרבה יותר מאשר אי-צירופן של נשות השליחים לאירועים חברתיים. במרץ 1949, כשנראה שקבלת ישראל לאו"ם היא עובדה מוגמרת, החל אבן לעסוק בשאלת התקן והארגון של נציגות ישראל. אבן סבר אז כי ישראל צריכה לסיים את התקופה הניסיונית שבה לא היו תפקידים מוגדרים לחברי המשלחת, ולמנות את הנציגים בהתאם לפרוטוקול הבין-לאומי. אבן היה מודע לצורך לחסוך בהוצאות, אך טען כי גודל המשלחת (שמנתה ארבעה חברים) אינו מספיק ויש צורך להוסיף לפחות שני חברים נוספים, גם אם בדרג נמוך יותר מאלה שכבר כיהנו. לתמיכת טענתו הסתמך אבן על סקירה שכתב היועץ המשפטי של המשלחת לאו"ם, חיים רובינסון, שפירטה את הרכבן של כלל המשלחות באו"ם ואת הדרג של חבריהן.⁸² עם זאת, מעניין לציין כי בלי קשר לשאלת הכמות. שרת דאג גם לשאלת האיכות; הוא ביקש לוודא שהמשלחת תהיה "בעלת משקל, בעלת יכולת, שתוכל להכריע", כיוון שהיה לו ברור שיהיו מקרים רבים שבהם הנסיבות לא יאפשרו התייעצות מסודרת וקבלת הוראות מהממשלה.⁸³

מחסור זה בכוח אדם ובמשאבים כספיים משתקף יפה בתכתובת הדיפלומטית שניהלה משלחת ישראל לאו"ם באותם הימים. בכל מושבי העצרת מהמושב הרביעי (1949) ואילך, לצד הדיווחים המהותיים על תוכני הדיונים נמצאות בתיקי משרד החוץ תלונות בלתי פוסקות בנושא הקשיים הלוגיסטיים שבהם נתקלת המשלחת והפגיעה שנגרמת בעטיים ליכולת לנהל את המדיניות. תלונות אלה עסקו בצורך למקד את הכוחות (ואת ההשתתפות) במספר מצומצם של דיונים, לרוב רק אלו שנגעו ישירות לישראל, ולוותר על ייצוג בדיונים שעסקו ביתר הנושאים שעניינו את האו"ם.⁸⁴ מצב זה בלט במיוחד כשעלה צורך להתמודד עם אירועים מיוחדים, כגון הפשיטה על קיביה שהתרחשה במהלך מושב העצרת (אוקטובר 1953). בשל המחסור בכוח האדם נאלצה המשלחת על כל אנשיה להתמקד בהתגוננות במסגרת מועצת הביטחון, ונותרה ללא ייצוג באף אחד מגופי האו"ם האחרים.⁸⁵

מצב עניינים זה, שבו ההשתתפות היחידה של ישראל בדיוני האו"ם היא בסוגיות הקשורות אליה ישירות, הטריד מאוד את המשלחת. זאת כיוון שלהערכתה הוא

⁸² אבן לשרת, א"מ, ח"צ, 2304/20, 25.3.1949.

⁸³ ישיבת הממשלה הראשונה טז/שט 24.5.1949.

⁸⁴ "Conversation with a United Nations Official, re – Israel's participation in the Fourth Session of the General Assembly (1949)", Israel State Archive (ISA), hz 2403/26, 18.8.1950.

⁸⁵ סיכום ישיבה 8/51 של משלחת ישראל לאו"ם, א"מ, ח"צ, 9.12.1953, 1962/9; סיכום ישיבה 68 של נציגות ישראל באו"ם, א"מ, ח"צ, 5.10.1954, 1962/11.

הבליט את מקומה של ישראל בנושא לדינוי האו"ם ויצר לה תדמית של "נושאי בעיה מיוחדת ולא כאזרחים רגילים של הארגון הבינלאומי".⁸⁶ גם מאמצי ההסברה נפגעו בשל אי-היכולת לעמוד בקשר עם מגוון רחב של אמצעי תקשורת. ⁸⁷הסוגיה הפכה לקריטית אף יותר בשנת 1955, כאשר ארה"ב וברה"מ הצליחו להתגבר על חילוקי הדעות בנוגע לקבלת חברות חדשות לאו"ם והארגון החל לגדול בקצב מהיר (באותה שנה התקבלו 16 חברות חדשות - גידול של יותר מ-25% במספר החברות, שכמעט לא השתנה בין 1950 ל-1955).⁸⁸

מעבר לבעיות המובנות מאליהן שהוצגו כאן, כגון הצורך להצטמצם בנושאי העיסוק וחוסר היכולת לנהל יותר ממאבק דיפלומטי אחד בו זמנית, בעיית כוח האדם השפיעה גם בתחומים נוספים. התחום הבולט ביותר, שהייתה לו השפעה משמעותית על היכולת לעצב את המדיניות בזמן אמת, היה דיווחי המשלחת על הנעשה בעצרת. ההתנהלות הרצויה בהיבט זה היא הברקת דיווחים קצרים בזמן אמת ובהמשך שליחת דוחות מפורטים באמצעות הדואר הדיפלומטי. ואולם, שנה אחר שנה התלוננו אנשי משרד החוץ על עיכובים בקבלת הסיכומים, על חוסר עדכון מספק ועל בעיות דיווח נוספות שפגעו ביכולת להגיב בעיתוי רלוונטי.⁸⁹ האילוף התקציבי הוביל גם למשלוח הדיווחים במכתבים ולא במברקים, מה שגרם לעיכוב נוסף שגם הוא פגע ביכולת של מטה המשרד להיות שותף בזמן אמת.⁹⁰ תלונות מסוג זה נמשכו גם במושב התשיעי (1954), העשירי (1955) והאחד-עשר (1956).⁹¹

ג. אומנות האלתור הישראלית

יכולתה של משלחת ישראל לאו"ם למלא את משימתה בצורה טובה נבעה מכך שאת מה שהיא חסרה במשאבים ובכוח אדם היא השלימה ביצירתיות, בכושר

⁸⁶ מדרכי קדרון (סגן ראש משלחת ישראל לאו"ם) למנכ"ל משרד החוץ, "תקן הנציגות הקבועה ליד האו"ם", א"מ, ח"צ, 1962/3, 10.2.1955.

⁸⁷ דניאל לוין (מחלקת ההסברה במשרד החוץ) ליעקב הרצוג (ראש מחלקת ארה"ב במשרד החוץ), "קצין העתונות בניו יורק", א"מ, ח"צ, 1962/3, 19.10.1955.

⁸⁸ סגן מנהל מחלקת או"ם (מאוי"ם) למנכ"ל משרד החוץ, "יצוג ישראל כלפי חברות חדשות באו"ם", א"מ, ח"צ, 1966/7, 15.11.1955.

⁸⁹ זיכרון דברים של פגישה עם רפאל 20.1.1950 בנוכחות גורדון, שמעון אמיר ופנחס אליאב (שניהם מהמחלקה למוסדות בין-לאומיים), א"מ, ח"צ, 2404/10.

⁹⁰ Kidron to Louria, ISA, hz, 1972/3, 29.11.51.

⁹¹ ראו שמואל בנדור (יועץ השגרירות בפריז) למנכ"ל, א"מ, ח"צ, 1963/4, 20.11.1955; וכן מאוי"ם לנציגות ישראל באו"ם, א"מ, ח"צ, 1963/4, 13.1.1956 (כולל התייחסות לבעיות בעצרת התשיעית).

אלתור ובקשרים אישיים מסועפים. חברי המשלחת היו מודעים להשפעות האילוצים שבהם פעלו, ועל כן פעמים רבות הרשו לעצמם ליטול יוזמה ולפעול בדרכים לא שגרתיות כדי להשיג את המטרה הרצויה.

תנאי הכרחי להצלחת התנהלות זו היה הבנה מקיפה של האינטרסים והצרכים, וכן תחושת שליחות עמוקה שהובילה לחתירה להשגת היעדים למרות הקשיים. לכך גם תרמה העובדה שמלכתחילה נבחרו למשלחת אישים בכירים יחסית, מתוך שאיפה שיוכלו לקבל החלטות עצמאיות במקרה הצורך.⁹² חשוב לציין כי מעולם לא נקבע מפורשות שהמשלחת תוכל לפעול בחופשיות בהתאם לקווים כלליים שהוגדרו מראש, ובראיית הנציגים ההנחיות אף היו מפורטות מדי ולא הותירו מרחב גמישות שהיה הכרחי לדעתם.⁹³ עם זאת, בפועל התפתחה פרקטיקה שבמסגרתה חברי המשלחת הרשו לעצמם לקבל החלטות בשטח ולפעול כראות עיניהם, גם בניגוד למה שנקבע בדיונים המקדימים, כיוון שבראייתם הנסיבות השתנו. קל וחומר שהם פעלו בדרך דומה במקרים שבהם לא היו הנחיות מוקדמות, או כאשר אילוצי התקציב וכוח האדם איימו על היכולת להשיג את המטרות והיעדים.

כמה דוגמאות אנקדוטליות לכאורה מדגימות היטב הן את הקשיים שבפניהם ניצבה המשלחת והן את הדרכים המגוונות שבאמצעותן התגברה על הקשיים הללו. הראשונה אירעה במהלך המושב השישי של עצרת האו"ם, שהחל בסוף 1951. כיוון שהייתה זאת שנת בחירות לנשיאות בארה"ב, וכחלק מהניסיונות של אותה תקופה לחלוקה "הוגנת" של האחריות לפעילות האו"ם, הועבר הכינוס מניו יורק לפרז. החלטה זו יצרה בעיה ארגונית למשלחת ישראל שכן היא הרחיקה אותה ממקום מושבה הקבוע ומה"גב" הארגוני שהקימה שם, בעיקר תוך התבססות על נציגות ישראל בארה"ב. הבעיה הבוערת ביותר, אשר גם דרשה את המשאבים המרובים ביותר, הן במונחים כלכליים והן במונחי השקעת זמן של נציגי ישראל, הייתה שאלת השימוש בכלי רכב. במסגרת התדריך למשלחת נקבע כי "לרגלי הקשיים הכספיים" תשמש מכונית אחת בת ארבעה מושבים שנרכשה על ידי השגרירות "לצרכי שליחות, דואר, מברקים דחופים וכו'", וכן רכבו הפרטי של אחד הנציגים בצרפת "שאנו מקווים שיסייע לחברים במידת האפשר". לכל יתר הצרכים הונחו החברים להשתמש בתחבורה ציבורית, תוך אזהרה שהכוונה לאוטובוסים

⁹² אבן לאיתן, א"מ, ח"צ, 2404/10, 1.9.1949; וכן Comay to Gaulan (Johannesburg), Israel's vote at the UN, ISA, hz, 1972/2, 14.12.50 (מיכאל קומיי, חבר משלחת ישראל לאו"ם, דוד גאולן מהשגרירות בדרום אפריקה).

⁹³ אליאב לקדרון, א"מ, ח"צ, 1965/3, 8.8.1955.

ולמטרו ולא למוניות, שהשימוש בהן הוגבל "למקרים דחופים בלבד - לא לנסיעות לעצרת".⁹⁴

ואולם, בניגוד לחברי המשלחת, שיכלו להשתמש בתחבורה הציבורית ובכלי הרכב הקטנים, שאלת ניידותו של שר החוץ שעמד בראש המשלחת כללה גם ממד ייצוגי, והיה צורך ברכב שרד שכן "לא ייתכן שהשר יופיע לעצרת במכונית פתוחה בצבע צהוב בהיר". הפתרון לבעיה הסתמך על אלתור ועל קשרים אישיים. שלושה נציגים שונים חיפשו ומצאו מוצא מהסבך: סניף הג'וינט בפאריס הסכים להעמיד לרשות השר רכב שרד עד להגעת מכונית ראווה מישראל; הנציגות בבליה שכנעה את סוכנות "קרייזלר" להעמיד לרשות השר "חינם אין כסף" מכונית ראווה למשך העצרת; ומוריס פישר, שגריר ישראל בצרפת, השיג הבטחה זרה מסוכנות "קאדילק" בפריז.⁹⁵

מקרה נוסף אירע במהלך המושב העשירי של העצרת, שהתכנס בסוף 1955. גם במושב זה היו נציגי ישראל עסוקים מדי ולא יכלו לכתוב את הדיווחים הדרושים. למחסור הקבוע בכוח אדם נוספו הנסיבות, שכן אור ל-12 בדצמבר 1955 פשטה ישראל בכוח גדול על מוצבים סוריים במה שנודע כ"מבצע עלי זית" או "פעולת כינרת". ההתקפה רחבת ההיקף הובילה לתגובה בין-לאומית חריפה, כולל מספר דיונים במועצת הביטחון שעסקו בהצעות לגינוי ישראל. אין זה המקום לתאר את ההתפתחויות במועצת הביטחון, ולעניינו כאן חשובה העובדה כי הניסיונות הממושכים למנוע את גינוי ישראל, או לפחות לרכך אותו, העסיקו את נציגי המשלחת כל כך עד שלא מצאו את הזמן הדרוש כדי לסכם את תוצרת. גם במקרה זה נמצא פתרון יצירתי, שהתבסס על הקשרים האישיים שפיתחו חברי המשלחת - הן המשלחת הבלגית והן המשלחת ההולנדית התנדבו להעביר את סיכומיהן לשימושה של משלחת ישראל.⁹⁶

המקרים הללו אינם יוצאי דופן אלא דוגמאות מייצגות של ניהול מדיניות החוץ הישראלית. משרד החוץ פעל תחת אילוצים תקציביים משמעותיים, והנציגות היו חסרות בכוח אדם, בכסף ובציוד. המשלחת לאו"ם לא הייתה עצמאית אלא תלויה בנציגות ישראל בארה"ב (בוושינגטון ובניו יורק). אפילו עניינים פעוטים לכאורה, כגון רכב שרד לשר החוץ או ייצוג במועצת הביטחון במקביל לעבודה השוטפת, דרשו השקעה של זמן ואנרגיה מרובים. דוגמאות אלו שבות ומוכיחות כי הצורך לנסות ולאזן את התקציב ולשלוט על ההוצאות והעיסוק הבלתי פוסק בשאלות

⁹⁴ חוזר מזכירות מספר 2, א"מ, ח"צ, 1972/3, 12.11.1951.

⁹⁵ נציגות ישראל באו"ם לממת"ק (מחלקת תיאום וקישור), א"מ, ח"צ, 1972/3, 12.11.1951.

⁹⁶ קדרון ליועץ מז"ת, א"מ, ח"צ, 2404/14, 9.2.1956.

מנהלתיות השפיעו על עבודת המשלחת, ופגעו ביכולת להתמקד בתפקיד העיקרי שהיא הייתה אמורה למלא. עם זאת, הדוגמאות גם מלמדות על יתרונות הדיפלומטיה הישראלית באותה תקופה - נחישות, דבקות במטרה, יכולת אלתור, צירתיות והסתמכות על ידידי ישראל בעולם.

דוגמה נוספת אירעה במהלך המושב השמיני של העצרת הכללית (ספטמבר 1953). במושב זה, בניגוד להערכות המוקדמות, פעלו מדינות אמריקה הלטינית (בלחץ הוותיקן) לקדם החלטה בסוגיית מעמדה של ירושלים. חברי המשלחת הגיבו מיד ופעלו בשני צירים מקבילים. האחד, ניצול הקשרים האישיים הטובים עם נציגי מדינות אמריקה הלטינית כדי לגרום להם להניא את ממשלותיהם מקידום ההצעה; והשני, מאמץ ליצור את הרושם שאם יועלה הנושא לסדר היום ישראל תשוב ותעלה הצעה מטעמה (יחד עם הולנד ושבדיה) ל"בינאום תפקודי" - מהלך שיפגע הן באינטרסים של הוותיקן והן באלו של מדינות ערב.⁹⁷ ואכן, בסופו של דבר ההצעה לא הועלתה לסדר היום. ככל שניתן לקבוע, שתי תגובות אלה הן פרי יוזמות עצמאיות של חברי המשלחת, שנתנו מענה מהיר למצב שלא נצפה מראש על בסיס הבנתם את האינטרס הישראלי ואת המשמעות של הנסיבות המשתנות.

רוח האלתור לא הייתה ייחודית למשלחת באו"ם. אחד המקרים המפורסמים בתולדות מדיניות החוץ של ישראל הוא המהלך המהיר של אליהו אילת (אפשטיין), שגריר ישראל הראשון בארה"ב, שהוביל להכרת ארה"ב דה-פקטו בישראל סמוך להקמתה. מהלך זה קודם בלי תיאום עם מטה משרד החוץ ואף מבלי שאילת ידע בשלב הראשון את שמה של המדינה החדשה או את השעה המדויקת של הקמתה (הללו הוספו לבקשה מיד כשהתפרסמו). בצורה דומה, כאשר בסוף 1952 שמע אילת, שכיהן אז כשגריר בלונדון, כי ישראל הגישה הצעת החלטה מטעמה במושב העצרת השביעי, הוא מיהר למשרד החוץ הבריטי וביקש את תמיכת בריטניה בהצעה. התשובה שהתקבלה הייתה מעורפלת ולא מחייבת, אך הנקודה המעניינת היא כי במשרד החוץ הבריטי התקבל הרושם שהשגריר לא הכיר את פרטי ההצעה שבה ביקש תמיכה.⁹⁸ לא ברור אם מדובר במקרה בודד, אך בכל מקרה ניתן ללמוד שלפחות נציג ישראלי בכיר אחד האמין כי יוזמה היא חלק מרכזי מתפקידו וכי עליו לפעול במהירות האפשרית, גם אם לא הגיעו הוראות מתאימות.

לסיכום, יש להבדיל בין אלתור שנובע מתרבות ארגונית המזלזלת בעבודת מטה סדורה ונועד לחפות על חוסר הכנה, לבין האלתור שהוצג כאן, שנולד מקשיים

⁹⁷ סיכום ישיבה 95 של נציגות ישראל באו"ם, א"מ, ח"צ, 12.11.54, 1962/12.

⁹⁸ FO to UKdelNY 13-11-52 FO 371/98480 PRO.

ומאילווצים אובייקטיביים ויושם בצורה מדודה במקרים שבהם לא הייתה ברירה אחרת. אלתור זה דווקא התבסס על הכנות מעמיקות שהבהירו לכל חברי המשלחת את יעדי העל, וכך אפשר להם להביא לידי ביטוי את היוזמה והיצירתיות שלהם לטובת המטרה המשותפת.

חרף כל האילווצים, משלחת ישראל לאו"ם הצליחה במקרים רבים לקדם את מדיניות ישראל, או לכל הפחות למנוע פגיעה באינטרסים שלה. המפתח להצלחה היה התפתחות של פרקטיקה שנתנה מענה לקשיים, ובמוקדה הבנה של הקו הכללי ושל מטרת העל במישור האסטרטגי, ושימור חופש פעולה טקטי כולל נכונות לסטות מההנחיות המוקדמות כאשר הוערך שחל שינוי מהותי בנסיבות. מגבלות כוח האדם גרמו לפגיעה מסוימת בפעילות המשלחת אך הנציגים היו רגילים לפעול בתנאים הללו, וגילו יצירתיות וכושר אלתור שסייעו להם להתגבר על הקשיים האובייקטיביים. כל אלו הובילו לכך שבסיכום הפעילות הגיע משרד החוץ ברוב המקרים למסקנה כי מבחינת ישראל הושגו התוצאות האופטימליות.

רשימת מקורות

- אבן, אבא, 1978. **פרקי חיים**, תל אביב: ספריית פועלים.
- אופז, חיים, 1999. **יחסי החוץ של ישראל**, ירושלים: משרד החוץ והאוניברסיטה העברית.
- איתן, ולטר, 1958. **בין ישראל לעמים**, תל אביב: מסדה.
- רוזן, שבתאי, 2002. "כתב ההאמנה הראשון", משה יגר, יוסף גוברין ואריה עודד (עורכים), **משרד החוץ: 50 השנים הראשונות**, ירושלים: כתר, עמ' 30-31.

אברהם סלע*

המודיעין ותהליך השלום הישראלי-מצרי

א. מבוא

יוזמת השלום של נשיא מצרים אנוור אל-סאדאת, ששיאה בביקורו ההיסטורי בירושלים בנובמבר 1977, הייתה ללא ספק הפתעה בממדים אסטרטגיים, לפחות מנקודת המבט של המודיעין הישראלי. לביקור אמנם קדמו מגעים חשאיים בדרג מדיני בכיר בין שתי המדינות, והביקור היה מתואם עם שותפי סוד בודדים בממשלת ישראל. ועם זאת, כפי שיוצג להלן, יוזמת השלום של סאדאת - למן הביקור בישראל, עבור בתהליך המשא ומתן שהתנהל בעקבותיו בין ישראל ומצרים וכלה בחתימת חוזה השלום - זימנה אתגר חסר תקדים לחשיבה וליכולת ההתרעה המודיעינית, הן בממד הצבאי והן בממד המדיני.

אכן, משעה שנוצר קשר מדיני חשאי בין ממשלות הצדדים תוך מידור פיקוד הצבא ואגף המודיעין, נתקלו האחרונים בקושי למלא את תפקידם ובעיקר לפרש נכון הצהרות מדיניות, פעילות צבאית ושאר "סימנים מעידים". אלא שאין די במידור זה כדי להסביר את הקושי של המודיעין להעריך נכונה את כוונות הנשיא המצרי ואת מידת יכולתו לממש את מדיניותו. גורם חשוב לא פחות היו משקעי ההפתעה האסטרטגית של פרוץ מלחמת יום הכיפורים שהתקיימו בתודעת אגף המודיעין, האמון על הערכת המודיעין הלאומית, והשלכותיהן על הגישות, על דרכי החשיבה ועל ההטיות שאפיינו את עבודת המודיעין בארבע השנים שבין המלחמה לבין יוזמת השלום של סאדאת.

זאת ועוד, מראשית קיומו היה אגף המודיעין מכוון לספק לקברניטי המדינה מידע שוטף על כל פעילות צבאית ומדינית אצל המדינות הערביות השכנות שהיה בה משום איום על ישראל, ובראש וראשונה לספק התרעה על מלחמה בעיתוי מוקדם ככל האפשר. יוזמת השלום של סאדאת, בעיתוי ובנסיבות שבהן באה לעולם, חייבה מהפכה מחשבתית מצד המודיעין על כל מרכיביו, ובעיקר מצד יחידות

* המחבר שימש ראש הענף המדיני בזירת מצרים וצפון אפריקה בחטיבת המחקר של אגף המודיעין בשנים 1978-1980.

המחקר וההערכה, שהתקשו להשתחרר ממוסכמות ומהנחות יסוד קודמות שהתבררו כבלתי מועילות במקרה הנידון.

מאמר זה מבקש לעמוד על הבעיות שאפיינו את עבודת המודיעין ביחס ליוזמת סאדאת ולתהליך השלום בין ישראל ומצרים ולהסבירן בשני הקשרים עיקריים: ההקשר הראשון הוא הרקע ההיסטורי והרקע התפיסתי שעמדו ביסוד התנהגות המודיעין בפרשה זו; ההקשר השני נוגע לסוגיה האוניברסלית של היחסים בין המודיעין לדרג המדיני.

ב. המודיעין לאחר מלחמת יום הכיפורים

ההפתעה האסטרטגית של פרוץ מלחמת יום הכיפורים באוקטובר 1973 הייתה מהלומה כבדה לתחושת הביטחון העצמי שהקרינה המנהיגות המדינית והצבאית של ישראל מאז הניצחון המזהיר במלחמת ששת הימים. יותר מכל ניכר רושם המהלומה הזו במנהיגות אגף המודיעין, שכמה מאישיה הבולטים, בכלל זה ראש אגף המודיעין ועוזרו למחקר, הודחו בעקבות מסקנות ועדת אגרנט.

בחודשים שחלפו מסיום המלחמה ועד פרסום מסקנות ועדת אגרנט המשיכה חטיבת המחקר של אגף המודיעין (להלן אמ"ן/מחקר) לתפקד כרגיל, גם אם באווירה טעונת תסכול ומתח בשל הכישלון הארגוני במתן התרעה למלחמה ובשל הצלחת הערבים להנחית על ישראל מהלומה צבאית מפתיעה ומכאיבה בשתי חזיתות. חילופי הגברי בצמרת אגף המודיעין של צה"ל בעקבות דו"ח ועדת אגרנט הדגישו את הצורך לערוך חשבון נפש ובחינה מחדש של דרכי החשיבה ושל אופן גיבוש הערכות המודיעין. ואמנם, בשנה שלאחר המלחמה היה על קציני המחקר לעבור השתלמות בהדרכת פסיכולוגים חברתיים ואנשי ארגון ושיטות כדי ללמוד על האופן שבו נקלט ומעובד מידע שוטף, על סכנת היווצרותם של עיוותי תפיסה והטיות ועל בעיות קוגניטיביות אחרות העלולות להוביל לקיבעון ולאטימות ביחס למידע חדש שאינו עולה בקנה אחד עם התפיסות הקיימות.

במקביל, ובהמשך להמלצות ועדת אגרנט בעניין יצירת פלורליזם בתחום הערכת המודיעין הלאומית, הוקמה באמ"ן/מחקר יחידה חדשה בראשות קצין בכיר שתפקידה היה לגבש הערכות עצמאיות שונות או הפוכות מאלה שהוצגו על ידי יחידות המחקר. בכל הקשור למודיעין הצבאי הייתה מאז המלחמה נטייה ברורה להחמרה בכל הקשור לפירוש סימנים מעידים ולהערכתם. הישיבות השוטפות בלשכת ראש אמ"ן (להלן ראמ"ן) ובלשכת עוזרו למחקר שיקפו שינוי ב"רוח המפקד", שהפכה זהירה - לדעת אחדים מבכירי המחקר אף זהירה מדי, עד כי

פגיעה באמינות אגף המודיעין. אחד הביטויים לפיחות במעמד אגף המודיעין היה דרישתו של ראש הממשלה החדש שנכנס לתפקידו ביוני 1974, יצחק רבין, להעביר לידיעתו מידע מודיעיני גולמי ולא רק הערכות מודיעין.

מעבר לטראומה של הכישלון המודיעיני ערב מלחמת יום הכיפורים, אווירה זו של זהירות וחרדה מפני כישלון נוסף ניזונה בראש וראשונה מההשלכות הקשות של המלחמה על מעמדה ועל ביטחונה של מדינת ישראל. למרות ההישג הצבאי המרשים שהשיג צה"ל בהעברת המלחמה לצדה המערבי של תעלת סואץ ובהטלת מצור על הארמיה השלישית המצרית, התחושה הייתה שמבחינה אסטרטגית הייתה ידם של הערבים על העליונה, בעיקר בזכות חרם הנפט הערבי וההשלכות מרחיקות הלכת של הכפלת מחיר הנפט פי ארבעה עד סוף שנת 1973 על הכלכלות המתועשות. בשיחות מסדרון נשמעו דברי ייאוש לנוכח מה שנראה כהידרדרות במעמדה של ישראל עד כדי סכנה לעצם קיומה.

מדיניות הדילוגים וה"צעד צעד" של קיסינג'ר מאז נובמבר 1973 רשמה הישגים חסרי תקדים. בינואר 1974 נחתם הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל ומצרים, וכעבור פחות מחודשיים הסכימו הסעודים לסיים את האמברגו על הספקת נפט לארה"ב ולבריטניה ולהפסיק את הצמצום ההדרגתי בתפוקת הנפט, שיצר מחסור מלאכותי בשוק הבין-לאומי וגרר עלייה דרמטית במחיר הנפט. ועם זאת, ישראל מעולם לא נראתה כה מבודדת.

עוד במהלך המלחמה הודיעו מרבית מדינות אפריקה השחורה על ניתוק יחסיהן הדיפלומטיים עם ישראל, לכאורה בשל חדירת כוחות צה"ל לאפריקה ולמעשה כצעד של הזדהות עם מצרים, מדינה חברה בארגון לאחדות אפריקה. אבל היו אלה דאגתן המופגנת של מדינות השוק האירופי המשותף לכלכלותיהן נוכח התייקרות מחירי הנפט, מחד גיסא, ושאיפתן של מדינות ערב לנצל את ההצלחה כדי לבודד את ישראל בזירה הבין-לאומית, מאידך גיסא, שסללו את הדרך לשיחות בפורום שנודע לימים כדיאלוג האירו-ערבי. במגעים אלה פעלו המדינות הערביות בעיקר כדי לקדם את העניין הפלסטיני בזירה הבין-לאומית, והצלחתן ניכרה בין השאר בהזמנתו של יו"ר אש"ף יאסר ערפאת לשאת נאום במושב העצרת הכללית של האו"ם באוקטובר 1974.

באותם ימים שימשתי ראש המדור המדיני בענף הפלסטיני באמ"ן/מחקר ונשלחתי לניו יורק לסייע לשגרירות הישראלית באו"ם, שבראשה עמד אז יוסף תקוע. האווירה הכללית במסדרונות האו"ם ובמגעים עם נציגי המדינות שנציגי ישראל קיימו עמן קשר זכורה לי כמדכאת עד מאוד לנוכח ההתנהגות המתרפסת של נציגי מדינות מערב אירופה בפני הנציגים הערבים, שהתהלכו במסדרונות בניין האו"ם

בביטחון עצמי מופגן. הדבר שיקף במידה רבה את השינוי שעברו מדינות מערב אירופה בעמדותיהן כלפי הסכסוך הישראלי-ערבי בכלל וכלפי הסוגיה הפלסטינית בפרט.

דיוני העצרת הכללית בסוגיה הפלסטינית, שהסתיימו בהחלטה 3236, היו בבחינת תבוסה מדינית קשה לישראל והבעת תמיכה נלהבת באש"ף ובמנהיגו יאסר ערפאת. לא זו בלבד שההחלטה, שהתקבלה ברוב מכריע, הביעה תמיכה חד-משמעית בזכותו הלגיטימית של העם הפלסטיני להגדרה עצמית במולדתו, היא גם הכירה בזכותו להשתמש "בכל האמצעים" כדי להשיג מטרה זו. התמיכה האמריקנית סייעה אך במעט למיתון הצעת ההחלטה שהגישו המשלחות הערביות בתמיכת מדינות מוסלמיות ובלתי-מזדהות אחרות, שזה מכבר הכירו באש"ף ובזכויותיהם הלאומיות של הפלסטינים. המאמץ ההסברתי שעשה השגריר תקוע לנצל את ההתקפה שביצעה החזית הדמוקרטית לשחרור פלסטין על בית שאן בעיצומם של דיוני העצרת הכללית בעניין הפלסטיני התברר כחסר כל השפעה על הדיונים בסוגיה הפלסטינית.

בשנים הבאות נמשכה המתקפה המדינית הבין-לאומית בניצוחן של המדינות הערביות במאמץ להביא לדה-לגיטימציה של ישראל. מעבר לשיקולים אידיאולוגיים של אנטי-קולוניאליזם, נודעה לעוצמת קבוצת מדינות הנפט הערביות בהנהגת ערב הסעודית השפעה גדולה על גיוס הגוש של המדינות הבלתי-מזדהות - רובן עניות וחסרות משאבים טבעיים - לתמיכה במדינות הערביות, דבר שהבטיח לאחרונות רוב אוטומטי באו"ם להצעות ההחלטה שיזמו, בעיקר בנושא הפלסטיני.

מאמץ זה הגיע לשיאו ב-1975 בהחלטת העצרת הכללית שהגדירה את הציונות כ"צורה של גזענות". באותם ימים היה מספר המדינות שהכירו באש"ף - ושאפשרו ייצוג של הארגון בבירותיהם ברמות דיפלומטיות שונות - גדול ממספר המדינות שהכירו בישראל.

ג. התרעה לשלום במצב מלחמה

למרות החמרת בידודה של ישראל בזירה הבין-לאומית, חרף הרגישות הגבוהה בהערכת משמעותם של איומים צבאיים כפי שנתפסו, והעיסוק האינטנסיבי ב"סימנים מעידים" כל אימת שאלה זוהו (לאחר המלחמה נערכה רעיון של הקונקורדנציה של סימנים מעידים למלחמה), לא היה ניתן להתעלם מהמשך התהליך המדיני בין ישראל ומצרים בניצוחו של מזכיר המדינה האמריקני קיסינג'ר.

בספטמבר 1975 נחתם הסכם הביניים בסיני, שלראשונה בהיסטוריה של ההסכמים בין ישראל ושכנותיה מאז 1948 חרג מההקשר הצבאי וכלל שני מרכיבים בעלי משמעות מדינית מובהקת. ראשית, אף על פי שנקבע שההסכם יהיה בתוקף למשך שלוש שנים, למעשה הוסכם שהוא יישאר בתוקפו עד שיוחלף על ידי הסכם אחר בין המדינות. שנית, הצדדים החתומים התחייבו להימנע משימוש בכוח לשם פתרון בעיות השנויות במחלוקת ביניהן. לא פחות חשובה הייתה נכונות מצרים לאפשר מעבר מטענים אזרחיים לישראל וממנה בתעלת סואץ, שנפתחה מחדש לשיט בתחילת יוני של אותה שנה, בתמורה לנסיגת צה"ל מזרחה ממעברי המיתלה והגידי ולמסירת בארות הנפט באבו-רודייס לידי המצרים.

הסכם הביניים בסיני קיבל משנה תוקף לאור ביסוס שיתוף הפעולה בין ארה"ב למצרים, ובכלל זה אספקת ציוד ונשק לא-התקפי למצרים, וכן מביטול הסכם הידידות ושיתוף הפעולה בין מצרים וברה"מ. ביטול ההסכם השלים את המפנה האסטרטגי שחל באוריינטציה הבין-לאומית של מצרים בהנהגת סאדאת, של השתלבות מהירה במעגל ההשפעה האמריקני על חשבון הקשר ההדוק ורב השנים עם ברה"מ.

מדיניותו של סאדאת בסכסוך עם ישראל מאז המלחמה הייתה גורם ראשון במעלה למחלוקות קשות עם מדינות ערב הרדיקליות - בראש וראשונה סוריה, לוב ואלג'יריה - וכן עם אש"ף, ואף הביאה לפיצול זמני של המחנה הערבי בעקבות הסכם הביניים בסיני ופרוץ מלחמת האזרחים בלבנון. בשנים אלו שלאחר מלחמת יום הכיפורים הופיעו פרסומים פרי עטם של אינטלקטואלים מצרים בולטים וכן של אישים בעלי מעמד מדיני באש"ף, שאנשי אקדמיה ישראלים דאגו לפרסמם ולתת להם ביטוי, כולל בדיונים שיזם ראמ"ן מדי פעם בהשתתפותם, לצד קציני המחקר. פרסומים אלה בישרו שינוי, לכאורה טקטי, במחשבה הערבית בסכסוך הישראלי-ערבי, ובכלל זה דיון באפשרות של דו-קיום עם ישראל לאחר שזו תחזור ל"ממדיה הטבעיים", קרי, תיסוג לגבולות 1967 ותכבד את זכויותיהם הלאומיות של הפלסטינים.⁹⁹

על רקע זה יש להבין את קיומו של דיון נרחב שיזם ראמ"ן האלוף שלמה גזית במהלך 1976 בהשתתפות אנשי אקדמיה וקציני מחקר בכירים, שבו נדונה השאלה כיצד נזהה סימנים מעידים לשלום בקרב המדינות הערביות השכנות. בסיכומו של הדיון קבע ראמ"ן כי מכאן ואילך מוטל על גורמי האיסוף, ובמיוחד על יחידת

⁹⁹ ראו אחמד, 1976; פלד ושמיר, 1978. לסיכום עיקרי הגישות והעמדות שהתפתחו בעולם הערבי לאחר מלחמת יום הכיפורים ראו Harkabi, 1977: 3-77.

"חצב" האמונה על איסוף מידע ממקורות גלויים, לאתר ולהפיץ מידע הנוגע לשאלה זו במישרין או בעקיפין.

הנחיה זו הייתה בעלת משמעות מהפכנית לאחר עשרות שנים שבהן היה המאמץ האיסופי ממוקד לא רק בסימנים מעידים למלחמה, אלא גם בחשיפת הצהרות ואמירות שעלו בקנה אחד עם העמדות הערביות הידועות בדבר שלילת זכות קיומה של ישראל ועם טיפוח העוינות כלפיה בדעת הקהל הערבית והבין-לאומית. ועם זאת, הוסיפו החשדנות והזהירות לאפיין את הערכות המודיעין.

ביטוי חריף במיוחד לנטייה "לראות צל הרים כהרים" ניתן בקיץ 1977, כאשר עם החרפת המתחים הצבאית בגבול מצרים-לוב העבירו המצרים את דיביזיה 21 (אחת משתי הדיביזיות המשוריינות בצבא מצרים) למדבר המערבי. בין קציני המחקר הבכירים היו שהזהירו מפני הונאה, בטענה שחרף תנועת הדיביזיה מערבה היא עלולה להתברר ככזו המכוונת לתקוף בחזית הישראלית-מצרית. חששות אלו התבדו רק לאחר שהדיביזיה התמקמה במדבר המערבי ונטלה חלק בעימותים מוגבלים בהיקפם בין צבא מצרים לבין הכוחות הלובים לאורך הגבול המשותף ביניהם.

ד. המודיעין לקראת ביקור סאדאת: ערפל מדיני וקשיי הערכה

יחסי המודיעין והדרג המדיני לאחר הקמת ממשלת בגין במאי 1977 עברו שינוי מהותי, שהורגש היטב גם בדרגי עבודה באמ"ן. בין שהיה הדבר פרי חוסר ניסיון והיעדר מסורת של יחסי גומלין בין מרכיבי הממשלה לבין המוסדות הרשמיים, ובהם צה"ל וגורמי הערכת המודיעין, ובין שנבע הדבר מחשדנות כלפי מוסדות ואישים שהיו מזוהים מאז הקמת המדינה עם תנועות העבודה, יריבותיה ההיסטוריות של תנועת החרות, הרושם היה של ירידה דרסטית בפניות מצד שרים וחברי כנסת לקבלת נתונים והערכות מודיעין.

גם בפרספקטיבה היסטורית אי אפשר לזקוף ירידה זו לעובדה שכמעט מיד עם כניסתו לתפקידו עסק ראש הממשלה בגין במגעים מדיניים חשאיים שנגעו ליחסים בין ישראל ומצרים. המידור החמור של צמרת צה"ל ושל אגף המודיעין מעצם קיומם של מגעים אלה היה הגורם העיקרי, גם אם לא היחיד, לכשלי ההערכה של אמ"ן בכל הנוגע לביקור סאדאת בירושלים ולמידת נחישותו של הנשיא המצרי להגיע להסכם עם ישראל גם במחיר פגיעה ביחסי מצרים עם מדינות ערב האחרות. כך, לצד האיסור הגורף שחל על אגף המודיעין לעסוק

בישראל ובמדינות החוץ והביטחון שלה, עצם המדיניות של הדרת הפיקוד הצבאי הבכיר וגורמי המודיעין מהמגעים עם ההנהגה המצרית הניחה בפני האחרונים מכשול נוסף, חסר תקדים, בבואם להבין ולהסביר מהלכים, צבאיים או מדיניים, שזוהו אצל המצרים.

בספרו **מדיניות אמיצה** מעניק קנת' שטיין בולטות רבה לתפקידם של המנהיגים (סאדאת, קרטור ובגין) לעומת תפקידה של הפקידות המקצועית בתהליך שהביא לחתימת חוזה השלום הישראלי-מצרי (Stein, 1999).¹⁰⁰ אני סבור שיש הרבה מן הצדק בטענה זו משום שחלק חשוב ומהותי של המהלכים שקדמו לביקור סאדאת (למשל מפגש תוהאמי-דיין במרוקו ב-16 בספטמבר 1977 בתיווכו של מלך מרוקו) נעשו בידיעתם של בכירים ספורים. במצרים היו אלה סגן הנשיא מובארכ וראש הלשכה הנשיאותית כאמל; בישראל נמנו עם קומץ שותפי הסוד ראש הממשלה ואנשי לשכתו, ראשי המוסד (הכפוף במישרין לראש הממשלה), שר החוץ דיין (ויעצו, אליקים רובינשטיין, שגלווה אליו לפגישה עם תוהאמי), ושר הביטחון עזר ויצמן (ומזכירו הצבאי). השר ויצמן עודכן בפרטי פגישת דיין-תוהאמי רק לאחר מעשה.

כאמור, צמרת צה"ל ואגף המודיעין לא היו בסוד ההתפתחויות ביחסי מצרים-ישראל שהתנהלו בדרג ראשי מדינות, ולא ידעו על מהלך המגעים שקדמו לבואו של סאדאת לירושלים. במידה רבה בדומה למגעים החשאיים שהובילו להסכם אוסלו בספטמבר 1993, מרגע שהחלו המגעים הישירים בין מנהיגי מצרים וישראל הפך חלקה של מערכת המודיעין שולי בלבד. אכן, לא זו בלבד שאגף המודיעין לא הובא בסוד המגעים בין מנהיגי ישראל ומצרים שהחלו חודשים אחדים לפני בואו של סאדאת לירושלים, הוא גם לא התבקש לספק הערכות ממוקדות לגבי מגמת פניו של הנשיא המצרי, לגבי מידת התמיכה של דעת הקהל המצרית ביוזמת השלום שלו או לגבי יכולתו של סאדאת לעמוד במאמצי העולם הערבי להניא אותו מכוונותיו.

עוד בפברואר 1977 פנה סאדאת לנשיא רומניה צ'אושסקו במאמץ ליצור קשר עם רה"מ יצחק רבין, כדי לקדם הסדר עם ישראל על יסוד נסיגה של האחרונה מסיני, אלא שיוזמה זו לא זכתה להיענות מצד רבין, אם משום שצ'אושסקו נתפס כבלתי אמין ואם מתוך שיקולי פוליטיקה פנימית של ראש הממשלה רבין. הפנייה באה זמן קצר לאחר מהומות המזון החמורות של ינואר 1977, שהיו ככל הנראה המאין

¹⁰⁰ הספר יצא לאור גם בגרסה עברית: שטיין, קנת' ו., 2003. **מדינאות אמיצה: סאדאת, קיסנינג'ר, קרטור ובגין והחתימה לשלום ערבי-ישראלי**, תל אביב: משרד הביטחון - ההוצאה לאור.

החשוב ביותר מאחורי יוזמת סאדאת, ובכלל זה מאחורי החלטתו לנקוט מדיניות עצמאית ולשחרר את ידי מצרים ממחויבותה החונקת לצורכי הקולקטיב הערבי.

בסוף אוגוסט 1977, בעת ביקורו של ראש הממשלה בגין ברומניה, החל להירקם הקשר עם סאדאת, בעיקר בעזרת מלך מרוקו - ששלוחה של המוסד פעלה בארצו בידיעתו המלאה עוד ב-1974 וסיפקה ערוץ קשר חשאי בין מרוקו וישראל - ונשיא רומניה צ'אושסקו, עדיין מבלי ליידע את הממשל האמריקני. בהמשך היו ישראל ומצרים למעשה שותפות סמויות בהכשלת המהלך האמריקני-סובייטי שנועד להביא לכינוס ועידת ז'נבה בהשתתפות כל הצדדים הנוגעים לסכסוך הישראלי-ערבי, ובכלל זה גם נציגים פלסטינים בלא זיקה לאש"ף, על יסוד ההצהרה המשותפת בין שתי מעצמות העל מ-1 באוקטובר 1977.

הצהרה זו, שייצגה גישות ותפיסות בזכות הסדר כולל שרווחו בקרב חברי המועצה לביטחון לאומי של ארה"ב בהנהגת הנשיא קרטור וזביגנייב בז'ינסקי - בניגוד לגישה המדודה של "צעד צעד" של קיסינג'ר - נתפסה כמהלך מזיק מנקודת ראותם של מנהיגי ישראל ומצרים כאחד. סאדאת ביקש להבטיח משא ומתן ישראלי-מצרי נפרד, וראה בשילוב שחקנים ערביים אחרים מכשול שיש להימנע ממנו. ישראל, מצדה, דגלה באורח מסורתי במשא ומתן ישיר ונפרד עם שכנותיה הערביות, וסלדה מוועידות שלום כוללות שבהן נוצרה דינמיקה של התנצחות בין-ערבית שלא יכלה להוביל אלא להעלאת רף הדרישות הערביות מישראל, ומכאן למבוי סתום.

על כל אלה לא היה לגופי המחקר והמודיעין מושג קלוש, אף כי הם המשיכו לסקר את האירועים ולכתוב הערכות על השיקולים והכוונות שהנחו את השחקנים הלא-ישראלים בהתבסס על המקורות שעמדו לרשותם. במבט היסטורי ברור שלהערכות אלו היה ערך חלקי בלבד, גם אם לא לגמרי מבוטל. שיאה של האפלה שבה היה שרוי המודיעין היה בעצם הימים שבהם בשלה סופית תכנית ביקורו של הנשיא סאדאת בישראל.

הערפל המדיני נותר מבחינת צמרת הצבא והמודיעין גם לאחר שב-9 בנובמבר 1977 הצהיר סאדאת בנאום בפני חברי מועצת העם המצרי על נכונותו ללכת לז'נבה, ואף לכנסת בירושלים, כדי למנוע את פציעתו, כל שכן מותו, של חייל מצרי נוסף אחד, ולקדם הסדר על בסיס החלטת מועצת הביטחון 242 ומימוש זכויות הפלסטינים. הצהרה זו, שניתנה בנוכחותו של מנהיג אש"ף יאסר ערפאת במסגרת נאום שעסק בעיקר בסוגיות הדמוקרטיזציה והכלכלה במצרים, לא הותירה רושם רב על מומחי המודיעין, גם כאשר כעבור יומיים הזמין מנחם בגין בפומבי את סאדאת לבקר בישראל ולשאת את דברו בכנסת. יתר על כן, הקיבעון המחשבתי

נותר בעינו גם לאחר שסאדאת נכשל במסעו לדמשק במאמץ לשכנע את הנשיא אסד לתמוך ביוזמתו, ואף לאחר התפטרות שר החוץ המצרי מחמוד פהמי במחאה על כוונת נשיאו לבקר בירושלים.

הנה כי כן, בעוד מנהיגי שתי המדינות רוקמים בחשאי ביקור היסטורי של הנשיא המצרי בישראל, כינס ראמ"ן דיון דחוף ביום ראשון בשבוע שבסיומו - בליל שבת - הגיע סאדאת לירושלים. בדיון, שבו השתתפו ראשי יחידות האיסוף והמחקר, נדונה שורה של סימנים מדאיגים שהעידו לכאורה על תכונה יוצאת דופן בצבא מצרים, כולל הכרזת כוונות כללית, הצבת נקודות פיקוח בצמתים מרכזיים והשלמת תחמושת ליחידות הלוחמות. בסיומו של הדיון קבע ראמ"ן כי לאור הנסיבות ייכנס מערך האיסוף לכוונות עליונה לנוכח סבירותה הגבוהה של מלחמה.

התמונה המודיעינית הייתה מדויקת מבחינה צבאית, שכן צבא מצרים הועמד בכוונות ונקטו צעדים שונים להעלאת מוכנות היחידות לפעול, אך כל אלה לא נועדו אלא לצורכי ביטחון פנים, כדי לדכא התנגדות אפשרית למהלכו של הנשיא. הסימנים המעידים אכן זוהו והדיון שיקף את המידור המוחלט של צה"ל מהמגעים החשאיים עם הנשיא המצרי, החל מהרמטכ"ל (שהזהיר בגלוי מפני תרגיל הונאה של סאדאת, ועל כך ספג נזיפה חמורה משר הביטחון) ועד אחרון קציני המחקר. רק לקראת סוף אותו שבוע הלך והתפוגג הערפל שבו נמצאו קציני המחקר, בעיקר כאשר יום לפני הביקור הגיעו לארץ אנשי לשכתו של סאדאת לתיאום הפרטים הטכניים של ביקורו, כולל פרטי הביקור במוזיאון "יד ושם".

עם זאת, די היה ב"היעלמותו" של שר ההגנה המצרי גמסי ממסכי המודיעין דווקא בעת ביקור סאדאת בירושלים כדי לשוב ולעורר דאגה בקרב אנשי המודיעין. בדיעבד התברר כי הוא ביקר בחשאי בפריז, שם הייתה אשתו מאושפזת בבית חולים; חשאויות הביקור הייתה מן הסתם חלק בלתי נפרד משיקולי הביטחון של המשטר המצרי לקראת הביקור הנשיאותי בישראל.

מעבר למידור צמרת הצבא ואגף המודיעין הפגינה ממשלת בגין חוסר עניין גמור בתשומות המקצועיות של הגוף המופקד על הערכת המודיעין הלאומית. במידה רבה הייתה הממשלה עתידה לדבוק בגישה זו לכל אורך הדרך עד חתימת חוזה השלום במרץ 1979. הדבר עמד בניגוד חריף לתפקיד הבולט שמילא ראש אגף התכנון, האלוף אברהם טמיר, ששימש יועץ קרוב של שר הביטחון עזר ויצמן וניהל יחד אתו את המגעים הצבאיים עם העמיתים המצרים.

ה. האם יחתום סאדאת על הסכם נפרד עם ישראל?

אחת הסוגיות הקשות לפיצוח עבור המודיעין הישראלי ביחס לאסטרטגיה המצרית בסכסוך נבעה מסגנון המנהיגות האישי מאוד של סאדאת, ומנטייתו לקבל החלטות אישיות בלתי צפויות שייצגו חשיבה מקורית וחריגה ממוסכמות. בהקשר זה התקשה המודיעין לעמוד על מידת נכונותו של הנשיא המצרי לפעול לבדו בכל הנוגע לקידום הסדר עם ישראל, גם במחיר כבד של בידוד וחרם מצד מרבית מדינות ערב.

אישיותו המרתקת של הנשיא המצרי החלה להתברר במלואה רק לאחר מלחמת יום הכיפורים, לאחר שנים שבהן סבל מתת-הערכה בכל הקשור למנהיגותו, חזונו ואומץ לבו הפוליטי, חרף שורה של צעדים שדרשו העזה ונכונות לשבור עקרונות מקודשים שהיו נר לרגלי קודמו, גמאל עבד-אלנאצר:

1. בפברואר 1971, עוד לפני ביסוס מעמדו כנשיא ב"מהפכת התיקונים" של 15 במאי 1971 וסילוק נאמניו של נאצר ממוקדי השלטון, יצא סאדאת ביוזמה פומבית להסדר חלקי בתעלת סואץ כחלק מתכנית להסדר כולל של הסכסוך הישראלי-ערבי, יוזמה שלא צלחה.

2. החלטתו לגרש את המומחים הסובייטים ממצרים ביולי 1972 ופתיחת ערוץ תקשורת חשאי עם ארה"ב (חרף הניתוק ביחסים הדיפלומטיים) בעזרת ערב הסעודית.

3. מאמציו הנואשים למנוע מלחמה בשלוש השנים שקדמו למלחמת יום הכיפורים, בד בבד עם קיום הכנות למלחמה בשיתוף עם מדינות ערביות אחרות ובראשן סוריה. משפתח במלחמה השכיל לנהל אותה תוך היגיון ברזל, שאותו כפה על הגנרלים שלו ושהתמיד בו עד סיום המלחמה, גם במחיר הדחת הרמטכ"ל שאד'לי בעיצומה של המתקפה הישראלית ממערב לתעלת סואץ. המהלך הצבאי של סאדאת לא נועד לשחרר את סיני אלא לחולל מפנה במדיניות ה"לא שלום ולא מלחמה", שהייתה בלתי נסבלת עבור מצרים, ולהניע את ארה"ב להתערב בסכסוך מתוך הנחה שרק היא יכולה לקדם את החזרת סיני למצרים.

4. נכונותו להתנגש - למען האינטרסים של מצרים - עם ערכים פאן-ערביים מושרשים בתרבות הפוליטית האזורית, תוך נקיטת מדיניות זיג-זג בין עצמאות מצרית לבין פעולה קיבוצית ערבית שהוכחה שוב ושוב כחסרת תוחלת. מה שהחל כשינוי שמה של מצרים (מ"הקהיליה הערבית המאוחדת" ל"קהיליה של מצרים הערבית") התברר בהמשך כמדיניות

עקבית של העדפת האינטרס המצרי על פני זה הפאן-ערבי. גישה זו, שקיבלה גם ביטוי בשיח הציבורי שעיצב סאדאת, הובילה לחתימתם של הסכם ההפרדה בינואר 1974 ושל הסכם הביניים בספטמבר 1975 עם ישראל. במובן זה ניתן לראות המשכיות בגישתו של סאדאת, שהתבטאה כבר בנאומו ב-16 באוקטובר 1973, בעיצומה של המלחמה, שבו הביע את נכונותו לפתיחת תהליך מדיני, ושבה והשתקפה בנכונותו להפסקת אש לאחר מכן, כל זאת למרות השותפות הצבאית עם סוריה והמחויבות כלפיה ומבלי להתייעץ עם שותפו אסד.

למרות כל אלה התאפיינה החשיבה המודיעינית בקושי, ואף באי-יכולת, לראות את סאדאת נוקט מדיניות מצרית עצמאית בהקשר של הסדר עם ישראל. קושי זה החריף על רקע כניסתו של קרטור לבית הלבן, והמדיניות שהלה אימץ בכל הנוגע לתהליך המדיני בין ישראל ושכנותיה:

1. המפנה בגישת הממשל האמריקני בעקבות המלצות "קבוצת ברוקינגס" והעדפת המסלול של הסדר כולל על פני מדיניות "צעד צעד" והסדרים דו-צדדיים, שאפיינה את גישת קיסינג'ר ואת הממשלים של ניקסון ופורד. משעה שהממשל החדש נכנס לתפקידו הוא התמקד במאמץ לכנס מחדש, יחד עם ברה"מ, את ועידת ז'נבה כדי לקדם הסדר שלום מקיף הכולל גם את הסוגיה הפלסטינית.¹⁰¹ המאמץ בכיוון זה הופסק רק עם ביקור סאדאת בירושלים.

2. הכרזת הנשיא קרטור, זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד, בדבר הצורך שלפלסטינים תהיה "מולדת" משלהם (גישה שקיבלה חיזוק מהמפגש החשאי שקיים נציג ארה"ב באו"ם אנדרו יאנג עם נציג אש"ף, בניגוד להבטחת הממשל לישראל בעקבות הסכם הביניים בסיני שלא להכיר באש"ף כל עוד זה לא יכיר בהחלטה 242, יגנה את הטרור ויכיר בישראל).

3. המחלוקות הבלתי ניתנות לכאורה לפתרון בין ישראל לארה"ב, בעיקר בכל הנוגע להמשך ההתיישבות הישראלית בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, שהחריפו לאחר שמנחם בגין היה לראש ממשלת ישראל בשל מדיניות ההתיישבות המוצהרת שנקט בגב ההר של הגדה המערבית.

¹⁰¹ הוועידה התכנסה בפעם הראשונה והאחרונה בדצמבר 1973 בהשתתפות שתי מעצמות העל, ישראל, מצרים וירדן בלבד, ושימשה כ"מטריה" להסכמי הפרדת הכוחות בין ישראל לבין מצרים וסוריה כן להסכם הביניים בסיני.

אכן, המודיעין לא העריך נכונה את מידת החשיבות שהעניק סאדאת להשגת הסדר עם ישראל שיחזיר למצרים את סיני ויאפשר לה להתפנות לשיקום כלכלתה ותשתיותיה. עוד פחות מכך הובנה מידת נכונותו של סאדאת לנתק עצמו מחבל הטבור הכל-ערבי אם תהיה לו הזדמנות ממשית להחזיר למצרים את סיני. בין הסיבות לכך הייתה התלות הכלכלית החלקית של מצרים בסיוע פיננסי ערבי והמשך הקשרים עם ברה"מ, חרף הנטייה ההולכת וגוברת מסיום מלחמת יום הכיפורים ואילך לצמצמם לטובת קשרים עם ארה"ב ועם מערב אירופה.

שאלת יחסי מצרים עם שותפותיה הערביות הציבה דילמה מבחינת יכולת ההערכה של אמ"ן/מחקר גם משום שסאדאת עצמו נקט רטוריקה שחזרה והדגישה את מחויבותה של מצרים לעניין הערבי הקולקטיבי, ובראשו מימוש זכויותיהם של הפלסטינים. לאורך השנים שלאחר המלחמה חזר סאדאת והפגין, באומר ובמעשה, את כוונתו **לשרת את המטרות של כל המדינות הערביות המעורבות בסכסוך, כולל אלה הנוגעות לאינטרסים הפלסטיניים.**

סאדאת אכן עשה מאמץ לזכות בתמיכה ערבית רחבה ליוזמת השלום שלו, ויעיד על כך ביקורו המוקדם בדמשק כדי לגייס את הנשיא אסד לתמיכה בו. הרטוריקה של סאדאת למן נאומו בכנסת, וכן הזמנת מנהיגי מדינות ערב להשתתף בוועידת קהיר יחד עם ישראל זמן קצר לאחר ביקורו בה - כל אלה ייצגו לכאורה את רצונו של סאדאת להמשיך ולמלא את התפקיד של מנהיג העולם הערבי ולייצג את רעיון הפאן-ערביות על פי תפיסתו הוא.

ביטוי חריף לחוסר נכונותו של סאדאת לסטות מדרכו חרף התפטרות שני שרי החוץ שלו (פהמי, שהתפטר, כאמור, לפני ביקור סאדאת בירושלים, ואבראהים כאמל, שהתפטר בעקבות הסכם קמפ דייויד) וחרף ההתנגדות מצד מדינות ערביות אחרות ניתן בדצמבר 1977. בתגובה להחלטת קבוצת המדינות הרדיקליות (סוריה, לוב, אלג'יריה ודרום תימן) ואש"ף להשעות את יחסיהם עם מצרים עקב הביקור בירושלים, הודיע הנשיא המצרי באורח פומבי והפגנתי על ניתוק היחסים עם מדינות אלו ועם אש"ף, תוך שהוא מכנה אותם "גמדים" ודוחה למעשה את זכותם להתערב בהחלטות הנוגעות לעניינה של מצרים. עם זאת, העובדה שסאדאת המשיך לקיים קשר הדוק עם מדינות המפרץ בהנהגת סעודיה חרף עמדתן הפושרת כלפי יוזמת השלום שלו הדגישה דווקא את חיוניות המרכיב הערבי במדיניות סאדאת.

ביטוי בולט לחוסר האמון ביכולתו או בנכונותו של סאדאת להתעמת חזיתית עם העולם הערבי בסוגיה זו של שלום נפרד עם ישראל היה התגובה של מעריכי המודיעין לדו"ח השיחות שניהל ויצמן עם סאדאת בעת ביקורו במצרים במרץ

1978. בשיחות אלה ציין סאדאת כי הוא נחוש להמשיך במהלכו, גם אם יישאר לבדו, ואף יהיה מוכן לחתום על הסכם שלום נפרד עם ישראל.¹⁰²

בדיונים שהתקיימו באמ"ן במהלך חודשי האביב והקיץ של 1978, הדעה שהלכה וקנתה לה אחיזה בקרב גורמי המחקר וההערכה הייתה שהתהליך שהחל עם ביקור סאדאת הגיע למבוי סתום ואולי אף לסוף דרכו. הוערך שהמשבר ביחסי מצרים עם שאר מדינות ערב לא היה בלתי הפיך או בלתי ניתן לתיקון. גישה זו ייצגה תת-הערכה של הצורך הדחוף של מצרים בהסדר ושל רצונו של סאדאת להישען ביתר שאת על המערב, כמו גם של נחישותו ודבקותו המיסיונרית של קרטנר בקידום הסדר, לאחר שמעורבותו נדרשה על ידי שני הצדדים כשהתהליך נקלע לקשיים.

אין זה מקרה אפוא שמכל בחינה שהיא התקבל הסכם קמפ-דייוויד בהפתעה בצמרת המודיעין. לא רק שהמודיעין לא נדרש להערכות ולמעורבות ישירה בהכנות לקראת הפסגה, וכל שכן בדיונים שהתנהלו בה; מסמך מודיעין שחיבר ראמ"ן "בהתנדבות" לקראת הפסגה נתקל בקרירות, ולמעשה נדחה ע"י משרד רה"מ.

כשלעצמו ביטא הסכם קמפ-דייוויד (שנחתם ב-17 בספטמבר 1978) נאמנות לקו שאימץ סאדאת שלפיו אין מדיניותו מהווה נטישה של הקולקטיב הערבי, שהרי במקביל להסכם הישראלי-מצרי חתמו שני הצדדים גם על "הסכם מסגרת" שיוכל להוות בסיס להסכמים עתידיים עם שאר מדינות העימות. יתר על כן, מרכיב מרכזי בהסכם היה התכנית בדבר הקמת ממשל עצמי פלסטיני זמני בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה שלאחריו יתקיים הליך מוסכם שבסופו יקבעו הצדדים את מעמד הקבע של שטחים אלו. ועם זאת נדרשה תקופת זמן נוספת, ובכלל זה חתימת חוזה השלום במרץ 1979 ותחילת ביצוע ההסכם, כדי להבין עד כמה היה סאדאת נחוש להפריד בין האינטרס המצרי לבין העניין הפלסטיני או הסורי. כך, מצרים השתתפה באורח פעיל בשיחות על האוטונומיה הפלסטינית יחד עם ישראל וארה"ב, אבל דומה שלמרות המבוי הסתום שאליו נקלעו השיחות, סאדאת כלל לא הצטער על היעדר נוכחות בה מצד הפלסטינים או מצד ירדן, שכן הדבר אפשר המשך ביצוע ההסכם הישראלי-מצרי בלא הפרעה.

גם במשך פרק הזמן של יישום הסכם השלום היו פערים ביכולת ההערכה של המודיעין בקשר למצרים, בעיקר בכל הנוגע לממדי ההתנגדות הפנימית שעורר הסכם השלום, שעוצמתה וביטוייה ינקו מההתעוררות ומהרדיקליזציה האסלאמית במצרים שמשמעויותיה החברתיות-פוליטיות התבררו במלוא עוצמתן ככל שחלף הזמן מחתימת ההסכם, וחרף ביצועו הקפדני על פי לוח הזמנים שנקבע.

¹⁰² וראו ויצמן, 1981.

למרות ניסיון הפיכה כושל ב-1974 בהנהגת צלאח סריה מ"מפלגת השחרור האסלאמית", וחרף צמיחתן המהירה של קבוצות אסלאמיות קיצוניות שדגלו בג'יהאד אלים נגד המשטר ואף ביצעו התנקשויות באישים בכירים, לא ייחס אמ"ן/מחקר חשיבות ראויה לאופוזיציה זו וליכולתה לסכן את מעמדו של הנשיא ולפגוע ביציבות המשטר ובעתיד השלום בין ישראל למצרים. בתקופת ביצוע הנסיגה מסיני חזר הנשיא סאדאת וביקש להחיש את התהליך ולהקדים את מועדי הנסיגה, כמחווה שתסייע לו בבלימת הביקורת הפנימית נגדו. משנדרש אמ"ן לתת חוות דעת על כך, ההערכה הייתה שאין ממש באיומים אלה ושמעמדו של הנשיא יציב ולכן אין צורך במחווה. גישה "קמצנית" זו קיבלה עידוד מהאווירה הקשה ששררה בצמרת צה"ל ובמודיעין באותה תקופה: בעוד ישראל נסוגה בשלבים משטח אחד אחרי השני ומקפלת את דגליה בטקסים שחזרו ונשנו, המצרים חגגו את שיבתם בהנפת דגלם בשטחים אלה.

ו. סיכום

תהליך השלום הישראלי-מצרי הוא דוגמה מובהקת ליחסים משובשים בין הדרג המודיעיני המקצועי לבין הדרג המדיני. התנאים החשאיים שבהם ניהלו מנהיגי שתי המדינות את המגעים המוקדמים ביניהם והנטייה ל"דיפלומטיה הירואית", כהגדרתו של קנת' שטיין, לא רק מצד סאדאת, שפעל כשליט אבסולוטי, כעין נשיא-פרעה, אלא גם מצד המשולש בגין-דיין-וייצמן והנשיא קרטר, לאורך התהליך כולו, השאירו את הדרג המקצועי במידה רבה מאחור, גם אם אגף המודיעין המשיך למלא את תפקידו בהספקת מודיעין שוטף ובכתיבת הערכות מצב. אולם במצב שבו חשו קברניטי המדיניות הישראלית שיש להם יתרון מעצם הגישה הישירה לעמיתיהם בקהיר ובוושינגטון, הייתה נטייה להמעיט בחשיבות ההערכות ואף בערך המידע הגולמי שאגף המודיעין סיפק לאורך התהליך כולו.

רשימת מקורות

אחמד, מחמד סיד, 1976. **בהידום התותחים**, מערבית: יגאל כרמון, גדעון שילה, יונה שילו, עורך: עמנואל סיון, תל אביב: עם עובד.

ויצמן, עזר, 1981. **הקרב על השלום: תצפית אישית**, ירושלים: עידנים.

פלד, מתתיהו, ושמעון שמיר (עורכים), 1978. **סופרים והוגים מצרים על המטרות הלאומיות**, ירושלים: מאגנס.

Harkabi, Yehoshafat, 1977. *Arab Strategy and Israel's Response*, New York: Free Press.

Stein, Kenneth, 1999. *Heroic Diplomacy: Sadat, Kissinger, Carter and Begin, and the Quest for the Arab-Israeli Peace*, London: Routledge.

אורי ביאלר

על מסמכים במרתף ומחקר היסטורי - מבט

אישי¹⁰³

החל מלימודי לתואר השני באוניברסיטה העברית ומשך ארבעים ושתיים שנה מאותו זמן קשרתי חיי האקדמיים עם כתיבה על נושאים של היסטוריה של היחסים הבין-לאומיים במאה העשרים, שהתבססה במידה רבה מאוד על מחקר ארכיוני בישראל ומחוצה לה. זאת תוך ניצול העובדה שהחל מהרבע האחרון של המאה העשרים נפתחו לעיון עשרות אלפי תיקי מסמכים, שאפשרו ומאפשרים חשיפה וניתוח של הוויות מדיניות שהיו עד אז בעלטה. היבול המחקרי של עבודה זו הסתכם בארבעה ספרים אקדמיים ובלמעלה מעשרים וחמישה מאמרים שראו אור בכתבי עת מקצועיים.

מטבע הדברים קשה לסכם עיונית קשת מחקרית שהחלה בניתוח ההחלטה הישראלית במאי 1948 להכריז על עצמאות מדינית, עברה לטיפול בבעיות מרכזיות במדיניות החוץ של בריטניה בין שתי מלחמות העולם והסתיימה בהארת זוויות לא ידועות של מדיניות החוץ הישראלית בעידן הבראשית שלה. עם זאת היה לכל אלה מכנה משותף אחד והוא ההתמודדות עם האתגר של כתיבת היסטוריה על בסיס עבודה ארכיונית. חשבתי שהארת ההתגברות על כמה בעיות טכניות, מתודולוגיות וקונספטואליות שחוותי במהלך מחקרי עשויה לעניין את קוראי הגיליון, ואני מרשה לעצמי לכן לפרוש אותן להלן. אתרכז בניתוח בעיקר בשאלות של יש ואין במסמכים הארכיוניים.

מחקריי השונים עסקו ביחסים בין-לאומיים בעיקר מזווית הראייה של שחקן אחד, כך שאמנם נזקקתי לטיפול בהוויות הדו-צדדיות של הנושא אך יכולתי עיונית לצמצם את יריעת המקורות לגבי מדינה אחת. על כן לכאורה יכולתי להסתפק במחקר ארכיוני בישראל בלבד, ואכן מרבית התובנות שהגעתי אליהן נבעו באופן טבעי ממסמכים מהארכיונים הציבוריים והפרטיים שלה. המציאות הארכיונית שנתקלתי בה הציגה עם זאת מכלול קשיים, שעיקרם היוותרות סימני שאלה רבים.

¹⁰³ המאמר מוקדש לפרופסור דונאלד וואט (Donald Watt) מה-London School of Economics, שפתח לי צוהר לעולם הארכיוני. אני אסיר תודה לד"ר גדי היימן על הערותיו לנוסח הראשוני של המאמר.

חלק מאותן תהיות נפתרו באמצעות שימוש במקורות זרים בלתי קשורים לכאורה לנושא.

הצורך להתחקות אחר מסמכים נוספים מעבר לתיעוד הישראלי נבע גם מהמגבלות ש"תרבות" הדיווח של פקידי ישראלים וחשיפה סלקטיבית מאוד של המסמכים על ידי רשויות המדינה מעמידות בפני חוקר. הפונקציונרים של ישראל בעידן הבראשית שלה לא היו אמונים על דיווח מסודר ומפורט, הן משום שבמידה רבה היו צריכים לפתח תחום מבראשית והן בגלל המסורת של סודיות חמורה שאפינה את התרבות הפוליטית היהודית בפלסטינה, והמשיכה ללא צל של ספק לתת אותותיה שנים לאחר קום המדינה (ריבלין וריבלין, 1988).¹⁰⁴ זאת ועוד, הרגישות הישראלית לנושאי ביטחון ולמכלול נושאים פוליטיים פנימיים (הקשר למפ"ם ול"חירות" והבעיה של קיום מיעוט ערבי משמעותי בגבולות יולי 1949) קבעה פרמטרים נוקשים של חשיפה, שהותירו הוויות היסטוריות משמעותיות מחוץ להישג ידו של חוקר הנובר במסמכים בירושלים. חלק מהתהיות נעלם עם הרחבת הבדיקה לארכיונים זרים המתארים הוויות מקומיות "מבחוץ", הגם שבדיקה כזאת היא מטבעה מורכבת ודורשת זמן רב ומשאבים כספיים.

לדוגמה, מחקרי על יחסי מדינת ישראל עם העולם הנוצרי בשנותיה הראשונות חשף בפני ממד מרכזי ומוזנח מחקרית עד אז של פעילות דיפלומטית. זו הייתה קשורה בניסיונות ישראלים לפתור בעיות של רכוש כנסייתי נוצרי שרובו נתפס על ידי צה"ל במהלך מלחמת העצמאות ושהמדינה סירבה להחזיר לבעליו. חלק הארי של רכוש זה היה שייך לכנסייה היוונית-אורתודוקסית, ומשא ומתן מפותל ומסובך הוליך לסדרת הסכמים שבהם החכירה אותה כנסייה חלק ניכר מנכסיה לישראל (Bialer, 2005b). עם זאת, התייעוד המפורט יחסית של הנושא שנמצא בגנזך המדינה בירושלים לא האיר (מסיבות שהתבהרו לי אחר כך) את האמצעי העיקרי שקברניטי מדיניות החוץ של המדינה עשו בו שימוש, לעתים ברוטאלי, כדי להשיג את מטרם, כפי שיוסבר להלן. אמצעי זה נחשף בפניי רק לאחר שבדקתי חומרים ארכיוניים בגנזך הממשלתי בלונדון. אלה פירטו מגעים אינטנסיביים בין ראשי הכנסייה היוונית-אורתודוקסית בישראל ומחוצה לה ובין אנשי משרד החוץ הבריטי, שבהם שפכו הראשונים את מררתם על הסחיטה הישראלית הכספית (דרישה אולטימטיבית לתשלום מסים שונים) שבסופו של דבר שברה את התנגדותם. איכויות הניתוח והדיווח המעולות של פקידי אותו משרד פרשו בפניי יריעה מלאה ומשכנעת של מציאות מורכבת ואפשרו לי להציג הסבר הולם.

¹⁰⁴ מנגד כדאי לציין כי אותה תרבות דיפלומטית ישראלית בעידני הבראשית שלה התאפיינה גם בפתירות ובהשתתפות בתהליך עיצוב המדיניות אף מצד פקידות נמוכה יחסית. בניגוד לנומרה השגורה במשרדי חוץ ותיקים בעלי מסורת של דיווח כלפי מעלה והנחיות כלפי מטה, הפקידות הישראלית בתחתית הסולם הרשתה לעצמה באותם שנים ליעץ, להציע הצעות ולעתים אף לבקר. ראו יגר, גוברין ועודד, 2002.

והנה דוגמה נוספת לחשיבות שבעיון במסמכים זרים על מנת להבין את ישראל. אחת הבעיות המורכבות שעמן נאלצה ישראל להתמודד בשנותיה הראשונות הייתה הצורך לבטא בצורה משפטית את מערכת יחסיה עם חברות הדלק הזרות שפעלו בה בתקופת המנדט הבריטי (Bialer, 1999). המסמכים הישראליים בנושא שנחשפו הם במהותם פרוטוקולים ארכניים ומייגעים של הפגישות בין הצדדים. אלה הותירו אותי עם המון "עצים" ובלי "יער" - התקשיתי מאוד להבין את הדינמיקה של המגעים ובעיקר את התוצאה שלהם, שהייתה בסופו של דבר הסכמה בשתיקה של שני הצדדים שלא לחתום על הסכמים חדשים. לא איתרתי שום סיכום ברור של הנושא ולכן לא הייתי מסוגל לפצח את הקושי הזה עד שמצאתי בארכיון הממשלתי האמריקני בווישינגטון דיווחים של הקונסול האמריקני בירושלים, שהאיר את עיני הממונים עליו בנושא מורכב מאוד זה תוך התבססות על מידע ישראלי פנימי שהשיג. הניתוח שלו הציג בפניי קווים ברורים של אותו "יער" שהתקשיתי עד אז לתפוס.

דיווחים אלה גם סייעו לי לאתר את הפרספקטיבה הפוליטית הפנימית הישראלית בהקשר למשא ומתן שהתנהל מקום המדינה על עתיד רכוש הכנסייה הרוסית בירושלים. המסמכים הדיפלומטיים הישראליים מתארים ומסבירים היטב את הממד המדיני-חיצוני, אך מטבע הדברים אולי, נעדרים כל התייחסות לפרספקטיבה פוליטית פנימית ישראלית שהיה לה תפקיד חשוב בהאצת המשא ומתן ובהסכם שהושג ב-1964. מסתבר, כפי שדיווח הקונסול האמריקני בארץ לממונים עליו בווישינגטון, כי שיקולים קואליציוניים של מנהיגי ישראל שהיו קשורים ליחסים בין מפא"י למפלגת "אחדות העבודה" השפיעו על הדיפלומטיה שלה בתחום זה.

האם הארכיונים הזרים מספקים רק מידע חיוני החסר באלה הישראליים? ניסיוני לימדני שערכם רב בהרבה. משרדי חוץ ודיפלומטים ברחבי העולם נדרשו על ידי הממונים עליהם לספק מידע וגם הערכות קונספטואליות על התנהגותה של ישראל בנושאי מדיניות חוץ. מאמץ זה הותיר בארכיונים בחו"ל הרבה מאוד פירות מחקריים חשובים במיוחד, שלא ניתן למצוא כמותם בירושלים או בשדה בוקר. זאת במיוחד לאור העובדה שכמעט תמיד **לא הייתה דרישה מצד הקברניטים הישראליים מהכפופים להם לספק הערכות כאלה על עצמם**. בקיצור, בבניית הסבר היסטורי יש ערך רב בהסתייעות באותם אלה מחוץ לגבולות המדינה שעשו בזמנו בדיוק את זה והותירו מסמכים הפתוחים לעיון ההיסטוריון.

ומזווית טכנית לשאלה מהותית הקשורה למחקר ארכיוני. ארבעת ספריי מנסים להסביר התמודדות של מדינות עם אתגרים וצרכים ביטחוניים, כלכליים, אידיאולוגיים/דתיים ופסיכולוגיים. הראשון, **צלו של מפציץ**, מטפל במקורות

ובהשלכות שהיו לפחד של הבריטים מהפצצות אוויר טרום מלחמת העולם השנייה (Bialer, 1980); ספרי השני **בין מזרח למערב** מציג את המקורות והביטויים של הקו המדיני הישראלי בשנות המדינה הראשונות, שהוגדר בזמנו כ"אי-הזדהות" - אסטרטגיה מדינית של "לדפוק על כל הדלתות" תוך הימנעות ממהלכים העלולים לסגור מי מהן, וזאת במציאות הבין-לאומית של עולם דו-קוטבי קשיח (Bialer, 1990); ספרי השלישי **דלק והקונפליקט הערבי-ישראלי** עוסק בהתמודדותה של ישראל עם ניתוקה ממקורות האנרגיה המזרח-תיכונית ומציג את הדרכים שבחרה כדי לאפשר לה קיום בתחום קריטי זה (Bialer, 1999); וספרי הרביעי **צלב במגן דוד** מציג את הטכניקות שבאמצעותן ניסתה ישראל לצמצם את הנזק של עוינות העולם הנוצרי ולחזק מגמות חיוביות מבחינתה, זאת תוך הבהרת מיקומו היחסי של השיקול "הנוצרי" בהתגבשות מערכת מדיניות החוץ הישראלית באותה תקופה (Bialer, 2005a).¹⁰⁵ כל הנושאים הללו מורכבים מאוד מהותית ועל מנת לטפל בהם לא היה לי די בעיון רק באותם תיקים רשמיים שלאור הכותרות שלהם היו אמורים למצות אותם. החומר הדוקומנטרי מפוזר מאוד ומקשה על מציאת "סיפור" ולוגיקה מאחדים שיאפשרו הצגת תזה מסודרת ומשכנעת. עמדתי במקרים אלה בפני בעיה של צורך לסדר, לארגן ובמידה רבה "להמציא" קונספטואלית, **כאשר הארכיון מתסכל בשל מה שאין בו, מחד גיסא, ובשל השפע "הפרוע" של מה שיש בו, מאידך גיסא**. כיצד התגברתי על כך?

הנושא של **צלו של מפציץ** (שנכתב על בסיס עבודת הדוקטור שלי באוניברסיטת לונדון) היה זר לי לחלוטין כאשר הוצע לי על ידי המנחה שלי. הדרך שבחרתי לטפל בו הייתה לקרוא בצורה אובססיבית כל מסמך ביטחוני ומדיני שנראה שהיה לו קשר כלשהו לנושא, ולתת למסמכים "לדבר אלי". טכניקה זו, ששירתה אותי היטב גם במחקרים אחרים, הייתה אמורה להציג לי בסופו של דבר "יין" (כלומר המידע הגולמי ששאבתי מהמסמכים) ו"בקבוקים" (כלומר התבנית הסיפורית/אנליטית המארגנת את המידע ונותנת לו משמעות). אלא שבראשיתה של הדרך עדיין לא הייתי משוכנע בחשיבות המהותית של התזה. זו התבהרה לי כהבזק ברק רק כאשר במסגרת "נדודי הארכיוניים" נעדרתי-המצפן נתקלתי בדיונים של הקבינט הבריטי משנת 1932 בנושא של פירוק נשק אווירי. באותה הזדמנות הציע סטנלי בולדווין, מדינאי בכיר שהפך מאוחר יותר לראש ממשלת בריטניה, להעמיד בפני הוועידה לפירוק נשק שפעלה בז'נבה יוזמה להצבת הגבלות בין-לאומיות על מתן סובסידיה לתעופה אזרחית. ההיגיון שלו, שהתקבל על דעת יתר השרים, היה להקטין בכך את התפתחות טכנולוגיית האווירונאוטיקה וזאת על מנת

¹⁰⁵ גרסה עברית התפרסמה בשנת 2006 כ**צלב במגן דוד**, ירושלים: יד בן-צבי והמכון למורשת בן-גוריון.

למזער את סכנותיה של הפצצה אווירית, על האפקטים הקטסטרופליים שיוחסו לה אז (Bialer, 1975). המסמך היחיד הזה (שכפי שהסתבר לי מאוחר יותר לא היה יוצא דופן) שביטא קונספציה מרתקת של הנשק האווירי כ"שד בבקבוק" העתיד למחוק בזמן מלחמה חברות ומדינות, סיפק לי את ההצדקה להקדיש כמה שנות עבודה כדי להשלים דוקטורט על הנושא. הוא לא פתר עם זאת בעיה קשה מאוד הקיימת בכל מחקר היסטורי בהיקף של ספר - הצורך "לעבות" את הטקסט ולהוסיף נפח לטיעון המרכזי, וכל זאת באמצעות פרקים. נזקקתי להרבה דמיון יוצר כדי "להמציא" מבנה ולמלאו בתוכן, דמיון שהיה למעשה פיתוח קונספטואלי של המציאות שנדרשתי להסביר. המחקר הראשוני הזה הבהיר לי מה שהוצג לי בפעם הראשונה בצורה חדה ביותר על ידי אחת המרצות למוזיקה שהכרתי. מסתבר שגאונות מוזיקלית מתבטאת בשני אלמנטים ביצירה: הראשון הוא המוטיב העיקרי, והשני - היכולת "לעבותו" באמצעות וריאציות. הסתבר לי שכתובת ספר היסטורי אינה שונה במהותה - היא דורשת תזה מרכזית מחדשת ומבנה של טיעוני משנה החוברים ומחזקים מזוויות שונות את אותו רעיון.

בעיה דומה עמדה בפניי בכתובת הספר **בין מזרח למערב**. גם במקרה זה לא חשתי ביטחון בהצדקה לכתיבתו עד שנתקלתי במסמך בודד אך מפורט מאוד שסיכם עבור קברניטי מדיניות החוץ של ישראל את החששות האמריקניים בראשית שנות החמישים שהמדינה צובעת עצמה ב"רוד", אם לא ב"אדום", בשאלות של המלחמה הקרה. אותו ניתוח הציג ביטויים וגילויים של התנהגות מדינית ישראלית שפורשו בצורה זו על ידי אנשי משרד החוץ האמריקני. גם כאן הייתי צריך להתגבר לאחר מכן על הפער בין עצם חשיבות הנושא, שהוכרה על ידי היסטוריונים הגם שלא נחשפו לדוקומנטציה מדינית ישראלית עוד לפני שנדרשתי לה, ובין החובה "למלא" פרקים שיוכיחו התזה ו"יעבו" אותה. כמו במקרה הבריטי, הנושא לא כוסה על ידי קבוצת מסמכים שנשאה שם מתאים והיה עליי להרחיב מאוד את הקריאה שלי כדי להכיר את התכנים ולהציגם במסגרת פרקים. לצורך כתיבת ספרי האחרון **צלב במגן דוד** קיבלתי מענק מחקר נדיב מהאקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, שעזר לי להתגבר על רתיעה מתמשכת מהעסקת עוזר הוראה בעבודתי הארכיונית. היות שאני מתקשה לסמוך על אחרים במחקר בחרתי בדרך פשוטה מאוד כדי להנחות את אותו עוזר - לצלם כל מסמך המטפל בנושא בלי כל התלבטות הקשורה במחיר הפעולה. התוצאה הייתה שבסופו של תהליך הצטברו בחדרי בהר הצופים עשרות אלפי מסמכים שהיה צורך לנפות מהם כמויות גדולות שלא נזקקתי להם, ובמקביל היה צורך למיין ולבנות מהם תזות משנה. אלה נגזרו באופן טבעי גם מה"עובי" שלהם, קרי - קיום מספר גדול של מסמכים העוסקים

בנושא מסוים המצדיק לכאורה בניית פרק שיטפל בתחום. הפרויקט נשא בסופו של תהליך פרי.

חלק לא קטן של פיתוח מחקר היסטורי טמון כאמור ביכולת לאתר מסה מספיקה של מסמכים שיאששו את התזות שלו. במשך שנות עבודתי בארכיונים השונים פיתחתי לעצמי חושים שאפשרו לי לחשוף נושאים מרתקים באמצעות הפריזמה הראשונית של בדיקה של "עובי" נומינלי של הכיסוי הארכיוני. כדי לנצל זמן פנוי של המתנה להגעת תיקים לדלפק הקוראים בארכיון הממשלתי הבריטי במסגרת מחקר שערכתי, בדקתי כמה קטלוגים של מחלקת הספרייה של משרד החוץ בלונדון. משכה את עיני העובדה שבין תיקי אותה מחלקה היו לא פחות מחמישה עשר שנשאו את הכותרת "מסמכי משרד החוץ הגרמני". האינטואיציה שלי הצדיקה עצמה והקריאה המדוקדקת של חומר זה הובילה לחיבורו של מאמר יסוד שפורסם בכתב עת היסטורי מרכזי. הוא הוכיח כיצד הדיונים הראשוניים בלונדון סביב הצורך לפרסם מסמכים דיפלומטיים גרמניים שיוכיחו אשמת ברלין במלחמת העולם השנייה הוליכו להחלטה אחרת, שאישרה פרסום מסמכים דיפלומטיים בריטיים של העידן שבין שתי מלחמות העולם, ופתחה בכך דרך לפרקטיקה דומה שאימצו מדינות רבות (Bialer, 1983).

הסיפור שלהלן מדגים אף הוא את אלמנט ה"ציד" הטמון במחקר ארכיוני. ההיסטוריון מנסה לדלות את מרב האינפורמציה מהמסמכים בעוד שהרשויות נעות בין הכרה עקרונית בחשיבות החשיפה ובין הצורך למזער נזקיה על ידי סלקציה מתאימה. במאבק הזה בארץ ידו של השיקול התובע מזעור הנזק בדרך כלל על העליונה, אך לא תמיד. במסגרת כתיבת **בין מזרח ומערב** בדקתי כדרכי כמה תיקים שלא היו קשורים כלל לנושא. את עיני צדו שלושה שנשאו את השם "הכרה איראנית בישראל". החומר בהם נראה בתחילה משעמם ובעיקר לא מובן, עד שנתקלתי במסמך אחד שדיבר על מתן שלמונים ל"מלך". מסתבר שאותו פונקציונר של משרד החוץ שישב בגנוז המדינה בירושלים בראשית שנות השמונים לא שם לב ואישר חשיפת מסמך שבוודאי לא היה מוצא דרכו לתיק לו קרא אותו בעיון. התוצאה הייתה פרסום מאמר שלי שחשף פן מרתק של היחסים בין שתי המדינות וטכניקת פעולה ישראלית לא פחות מעניינת (Bialer, 1985).

טכניקה אחרת, של השגת מודיעין דיפלומטי, שה-*raison d'État* היה מצדיק הסתרתה, נחשפה בפניי עקב מחדלים נוספים של הפקידים שהכשירו חומר ארכיוני לפרסום. כך, למשל, באחד מהתיקים שעסקו ביחסים הכלכליים בין ישראל לרומניה בראשית שנות המדינה נדהמתי לגלות שדר ארוך מהנספח הכלכלי הרומני בתל אביב לממונים עליו בבוקרשט, המפרט בצורה מצוינת את המשא ומתן בין הצדדים. הדבר העיד כי לירושלים היה ככל הנראה מקור טוב בנציגות

הרומנית בתל אביב. חומר מודיעין ומחדל נוסף נחשפו בפניי כאשר כתבתי את **דלק והסכסוך הישראלי-ערבי**. חלק לא קטן מהיכולת הישראלית לעמוד במשא ומתן קשה עם חברות הדלק הבין-לאומיות נבע מהעובדה הפשוטה שאנשיהן של אלה השתמשו בדואר רגיל לשם דיווח לממונים עליהם בחו"ל. מקור זה, כפי שהמסמכים שנחשפו מוכיחים לחלוטין, היה בשליטה מלאה של הצנזורה של דואר ישראל...

לעתים ה"אין" הארכיוני הרשמי מלמד על ה"יש" הנסתר. במסגרת מחקרי לכתובת **צלב במגן דוד** עסקתי בשאלת הרכוש הרוסי בארץ, שהיה סלע מחלוקת בין-לאומי ודתי מורכב ביותר משלהי תקופת המנדט. המסמכים הישראליים מספקים תובנות רבות על הנושא, אך בסוגיה אחת נתקלתי במידע חלקי ביותר - לא יותר מרמזים אחדים - שהיה קשור לחשדות ישראליים כי בין בריטניה ל"כנסייה הלבנה" הרוסית נרקמה מזימה לשלול מישראל שליטה ברכוש בירושלים סמוך למאי 1948, באמצעות העברתו הפיקטיבית לבעלות האנגלים לפני ייסודה הרשמי של ישראל. בדיקות שערכתי בארכיון משרד החוץ בלונדון גילו שתיק שעסק ככל הנראה בדיוק באותו נושא לא נחשף, והוגדר ב-1991 כ"מטופל בידי המחלקה", זאת למעלה מחצי יובל לאחר האירוע... היה בכך מבחינתי יותר מאשר "די לחכימא ברמיזה".

נדודי הארכיוניים לימדו אותי כי קיים קשר מעניין בין איכות המסמך ההיסטורי לאיכויות המוצר המחקרי. שפר חלקי ועבודת המחקר הראשונה שלי התבססה על מסמכי משרד החוץ הבריטי. פקידיו היו כמעט ללא יוצא מן הכלל בוגרים מצטיינים של אוקספורד וקיימברידג', שבהם פותחה בצורה משמעותית יכולת כתיבה וניסוח ואולי לא פחות - כישורים ספרותיים מסוימים. חלקם נהגו להתכתב פנימית תוך שימוש ביוונית ובלטינית ובלא מעט ציטטות באותן שפות. אין ספק שרבים מהם היו יכולים לכהן כמרצים באותן אוניברסיטאות יוקרתיות, וחלק אף עשה כך. כך, למשל, נפלה בזכותי החוויה לקרוא באופן אינטנסיבי את תזכירי מאירי העיניים של E. H. Carr, שהיה בשנות השלושים הממונה על המחלקה הצפונית אשר כללה את ברית המועצות באותה תקופה. בסופו של דבר המבנה שבניתי בדוקטורט שלי הורכב במידה לא קטנה מלבנים שסותתו על ידי רבי אומן של ניתוח, ניסוח וכתיבה, וסודרו על ידי באמצעות מלט שהיה כולו שלי.

הצורך לספר סיפור וליצור עניין מוכר היטב להיסטוריונים. קיומו הברור של סיפור כזה במסמכים מפי דמויות היסטוריות מקל מאוד על הפעלת הדמיון היוצר של כותב ההיסטוריה. הקטע שלהלן, שנכתב ב-1957 על ידי נציג ישראל לענייני דלק בטהראן צבי דוריאן ובו הוא מציע לממונה עליו כיצד לבלות חופשה בפריז, מקנה צבע עסיסי וברור לעלילה שפיתחתי בשני מאמרים ארוכים:

תשכח את כל הספקים והאשראים והתיקונים ותהנה מחייך ותחרים מכונית מאנשי שדרות ווגראם ותיסע לשארטר ותבין מדוע אירופה לא מתלהבת לקונסרבים רעיוניים ותורות מאמריקה ורוסיה, ותראה את השרון של איל-דה-פראנס, הפורח עכשיו. וכשתחזור תסתובב בסמטאות מול נוטר-דאם ותעבור הנהר בגשר הנרי ה-4, ותראה בליל ירח את כיכר פירסטמברג וכיכר וואז' אשר אהבתי, ותתבטל בחנויות סוחר העתיקות והתמונות. ואם שקקה נפשך לתמונות הגלות ולעידוד תפישותיך הציוניות, תפנה ל"רחוב השושנים" (רי דה רוזי), מאה שערים של פאריס, מקום בו תוכל אצל אותו ספק עצמו למצוא גם מזוזה ותפילין וש"ס וילנאי, גם דגים ממולאים, גם כתובת של זונה, "שיקצה" כמובן, כדי לא לעבור על איסור מן התורה, עם הגיל והסייז ויתר הפרטים הטכניים ההולמים את צרכיך, ואם תעשה רושם של אדם הגון יציעו לך "ירוקים" במחיר שחור, בזיל הזול, עם תשלום מידי בגרנטיה בתל אביב, על אפה וחמתה של כל צנזורה, ויזמינוך להתפלל מנחה. וכשתעלה בך בחילתך, תרוץ מעבר לנהר ל"ביסטרו" הראשון ותשטוף פיך ונפשך ביין הזול, הממרר מעים בלתי רגילות, אבל השייך לפאריס כיין צימוקים לקידוש של סבא, ותאמין בגדלות מבצענו... (ביאלר, 1998 ו-1999).

לא כל הטקסטים מלאי לחלוחית וציוריים כאלה ולעתים נתקלתי בקושי חמור אפילו בהבנתם הסיפורית. כך, למשל, לצורך כתיבת **דלק והסכסוך הערבי ישראלי** נזקקתי לאלפי מסמכים שכמעט כולם נכתבו על ידי אנשי מקצוע בתחום הדלק, שהסיפור ההיסטורי לא נראה להם חשוב. כך שמעבר לקושי ללמוד סחר בין-לאומי בדלק נאלצתי להשקיע אין ספור שעות בניסיונות נואשים לפתח אותו סיפור. בסופו של דבר נזקקתי להרבה יותר משנה של ישיבה על החומר רק כדי לראות אור עלילתי ולמצוא היגיון סיפורי ששימש אותי בכתיבת הספר.

מאמציי להציג ניתוח היסטורי ולספר סיפור על סמך מסמכים ארכיוניים לא נשאו תמיד פרי. באחד מהם נזקקתי לחומר שאני תמיד מהסס להשתמש בו - עדויות בעל פה. במחקרי על ההכרה האיראנית בישראל התברר לי שאזרח אמריקאי שישב בסוף שנות הארבעים בטהראן שיחק תפקיד מרכזי בדרמה ששיאה היה מתן שוחד ענק במושגים של אותה תקופה, ששולם על ידי ממשלת ישראל לסאעד ראש ממשלת איראן. המסמכים לא ציינו את שמו אלא רק את כינויו - "אדם" - ובו השתמשתי במאמרי שפורסם ב-1985. מאז הקדשתי חודשים אם לא יותר בניסיון כושל להגיע לאותו איש ששמו התברר לי לבסוף - גדעון הדרי, ושעובדת היותו בחיים ומגוריו בארצות הברית גם הובהרה לי על ידי כמה מראשי

"המוסד לעלייה ב'" שהכירוהו בזמנו. כעבור כמה שנים, בעת שהותי בכנס בווינגטון, עלה במוחי במהלך ערב משעמם אחד לנסות ולאתר את הדרי באמצעות ספרי טלפונים שמצאתי במלון. כדי לקצר סיפור ארוך, לאחר שיחת טלפון בת כמה שעות עם האיש ובעקבות שתי פגישות ארוכות בעת ביקוריו בארץ נפרש בפניי סיפור אישי מרתק. עם זאת סירב האיש לבקשתי להעמיד לרשותי מסמכים תומכים, אך הבטיח שכשימות אקבל חומר כזה מבני המשפחה. מאז איתרתי חומר ארכיוני בארץ ובארצות הברית שחלקו תמך בסיפור שסיפר הדרי, אך נרתעתי עדיין מלכתוב על כך. יום אחד באביב 2011 קיבלתי דוא"ל מנכדו שבו הודיעני על דבר מותו ועל ספר זיכרונות שהשלים באחרית ימיו. הבנתי את ההודעה כמילוי הבטחה, ביקשתי וקיבלתי את החומר מהנכד ואתו רשות לעשות בו שימוש. הסיפור המרתק ראה אור לפני כשנה (Bialer, 2012).

רבים מידידי ההיסטוריונים לא יתנגדו להשוואה שערך פרופסור רובין וינקס לפני שנים בין היסטוריון לבלש (Winks, 1978).¹⁰⁶ אני מעדיף להשתמש בהקבלה לאיש מודיעין, בהיות ההיסטוריון אמון כמוהו על הסבר ותיאור העבר אך בשונה ממנו פטור מעריכת תחזיות. הקשיים של השניים אינם שונים, ודינמיקת מילוי הפאזל ההיסטורי ויצירת מציאות שחלקה חייב להיות מדומה זהים בשני המקרים. עיסוקי בשני המקצועות משך עשרות שנים לימדני כי אכן כך הם פני הדברים.

¹⁰⁶ על הבעייתיות של ארכיון כמקור היסטורי ראו לדוגמה דרך המקרה של היסטוריית הספורט: Booth, Douglas, 2006. "Sites of Truth or Metaphors of Power? Refiguring the Archive", *Sport in History* 26(1): 91-109; Johnes, Martin, 2007. "Archives, Truths and the Historian at Work: A Reply to Douglas Booth's 'Refiguring the Archive'", *Sport in History* 27(1): 127-135.

רשימת מקורות

ביאלר, אורי, 1998 ו-1999. "דלק מאיראן: שליחותו של צבי דוריאל בטהראן 1956-1963", **עיונים בתקומת ישראל** 8: 150-180, 9: 128-166.

יגר, משה, יוסף גוברין ואריה עודד (עורכים), 2002. **משרד החוץ: חמישים השנים הראשונות**, ירושלים: כתר.

ריבלין, גרשון, ועליזה ריבלין, 1988. **זר לא יבין זאת**, תל אביב: משרד הביטחון.

Bialer, Uri, 2012. "Between Rehovot and Tehran – Gideon Hadary's Secret Diplomacy", *Israel Studies* 17(1): 1-23.

---, 2005a. *Cross on the Star of David: The Christian World in Israel's Foreign Policy 1948-1967*, Bloomington: Indiana University Press.

---, 2005b. "Horse Trading: Israel and the Greek-Orthodox Ecclesiastical Property 1948-1952", *The Journal of Israeli History* 24(2): 203-214.

---, 1999. *Oil and the Arab-Israeli Conflict 1948-1963*, London: Macmillan.

---, 1990. *Between East and West: Israel's Foreign Policy Orientation 1948-1956*, Cambridge: Cambridge University Press.

---, 1985. "The Iranian Connection in Israel's Foreign Policy 1948-1951", *Middle East Journal* 39(2): 292-315.

---, 1983. "Telling the Truth to the People: Britain's Decision to Publish the Diplomatic Papers of the Inter-War Period", *Historical Journal* 2: 349-367. Reprinted in Wilson, Keith (ed.), 1996. *Forging the Collective Memory: Government and International Historians through Two World Wars*, Providence, Rhode Island: Berghahn Books.

---, 1980. *The Shadow of the Bomber: The Fear of Air Attack and British Politics 1932-1939*, London: The Royal Historical Society.

---, 1975. "The Danger of Bombardment from the Air and the Making of British Disarmament Policy 1932-1934", in Brian Bond and Ian Roy (eds.), *War and Society*, London: Holmes and Meier, pp. 202-216.

Winks, Robin (ed.), 1978. *The Historian as Detective*, New York: Harper and Row.

על המחברים

פרופ' אורי ביאלר הוא פרופסור ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי מחקריו נוגעים במדיניות החוץ והביטחון של בריטניה בעידן של שתי מלחמות העולם ובהיסטוריה של מדיניות החוץ והביטחון של ישראל. פרסם כשלושים מאמרים וחמישה ספרים והיה חוקר בכיר במרכז למחקר מדיני במשרד החוץ, במחלקת תכנון של צה"ל ופרופ' אורח באוניברסיטאות של שיקאגו, אוקספורד, הארווארד, ברנדייס וניו-יורק.

דר' גדי היימן הנו מרצה במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית. תחום מחקריו עוסק בהיסטוריה של מדיניות החוץ של ישראל, בעיקר במסגרת יחסיה עם מדינות אירופה, וכן ביחסי מעצמות גדולות ומדינות קטנות בזירה הבינלאומית.

דר' אלעד ואן גלדר השלים את עבודת הדוקטוראט שלו במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית. היום עובד במשרד הביטחון.

דר' נעם כוכבי השלים לימודי דוקטורט בהיסטוריה אמריקנית באוניברסיטת טורונטו, לאחר שקיבל תואר מוסמך ביחסים בינלאומיים מן האוניברסיטה העברית. הוא מתמחה בהיסטוריה של מדיניות החוץ האמריקנית בכלל, וביחסי ארה"ב-סין וארה"ב-ישראל בפרט, ומלמד כיום באוניברסיטה העברית, באוניברסיטת תל-אביב, באוניברסיטת בן גוריון בנגב ובמרכז הבין-תחומי בהרצליה. עם ספריו נמנים:

A Conflict Perpetuated: China Policy during the Kennedy Years (Westport, CT: Praeger, 2002)

Nixon and Israel: Forging a conservative partnership (Albany, N.Y.: SUNY press, 2009).

דר' זק לוי הוא ראש המחלקה ליחסים בינלאומיים בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה. תחומיו העיקריים הם היסטוריה בינלאומית, המלחמה הקרה, ההיסטוריה של מדיניות החוץ של ישראל, ומדיניות החוץ של ארצות הברית. הוא היה מרצה אורח באוניברסיטת משיגן ואוניברסיטת קולורדו. הוא מחברם של:

Israel and the Western Powers: 1952-1960 (Chapel Hill: University of North Carolina, 1997)

Israel in Africa: 1956-1976 (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 2012)

פרופ' אברהם סלע הוא מרצה במחלקה ליחב"ל ושימש כראש מכון דיוויד באוניברסיטה העברית בירושלים. בין תחומי המחקר שלו: יחסי התנועה הציונית ומדינת ישראל עם העולם הערבי; מלחמת 1948 בפרספקטיבה מקומית ואזורית; מתנדבים זרים במלחמות ג'יהאד בראייה השוואתית.

ספריו האחרונים:

The Decline of the Arab-Israeli Conflict: Middle East Politics and the Quest for Regional Order (Albany: SUNY Press, 1998), 423p.

With Shaul Mishal, *The Palestinian Hamas: Vision, Violence and Coexistence*, Second Edition (New York: Columbia University Press, 2006), with a new Preface (xiii-xxx), 244p.

פרופ' משה צימרמן הוא מנהל מרכז קבנר להיסטוריה גרמנית. תחום התמחות ומחקר עיקרי: היסטוריה גרמנית ויהודית-גרמנית של המאות 19-20. ספרים אחרונים: *עבר גרמני - זיכרון ישראלי* 2002. *מלכודת גוליית* 2004 (גרמנית), *עבר גרמני- יהודי - אתגר שנאת היהודים* 2005 (גרמנית), *הפחד מפני השלום* 2010 (גרמנית); *"משרד החוץ הגרמני והעבר"* 2010 (יחד עם קונצה, פריי והייס) (גרמנית) *גרמנים נגד גרמנים* 2013.

פרופ' אריה קצוביץ מלמד במחלקה ליחסים בינלאומיים מזה 20 שנה. תחומי עניין שלו כוללים לימודי שלום, יחסים בינלאומיים של אמל"ט, גלובליזציה ומימשול גלובאלי. ספרו האחרון-

Globalization and the Distribution of Wealth: The Latin American Experience, 1982-2008 (Cambridge: Cambridge University Press, 2013)