

מדיניות-החוץ בצבת הגושים

ב. גר

רה בדעת-הקהל העולמית, כי ההחלטה על ירושלים היא בחינת „הלכה ואין מורין כן“. נסיון נות אחדים שנעשו באו"ם להחיותה נכשלו מחוסר כל סיכויים להגשמתה. העולם השלים למעשה עם עובדת חלוקתה של ירושלים בין ממלכת הירדן, השולטת בעיר העתיקה (ובה כמעט כל המקומות הקדושים) ובחלק קטן של העיר החדשה לבין ישראל שהעיר החדשה משמשת לה בירה. העברת רת הכנסת ורוב משרדי הממשלה לירושלים בשנת 1950 לא עוררה משום כך התרגשות יתרה בביירות העולם ובאו"ם, אם כי באותה שעה עדיין היו מונחות על שולחן האומות המאוחדות הצעות להגשמת ההחלטה על בינאום העיר.

לגופו של דבר לא נתחדש איפוא כלום עם העברת משרד החוץ לירושלים. ואולם ההעברה כפתה חובת הכרעה על נציגויות החוץ, שכולן, פרט לשתים (צירות הולאנד והנציגות המדינית של יוון), שוכנות בתל-אביב. התעבורה לירושלים בעקבות משרד החוץ, שהן מיצגות לפניו את ממשלותיהן, ותסמלנה בזאת את השלמתן עם ירושלים כבירת מדינת ישראל — או תישארנה בתל-אביב כדי לשמור קדושת החלטת או"ם מחללה. קרוב היה לשער כי ההכרעה לא תהא קלה, וכי רוב הנציגויות הזרות תנקוטנה תחילה עמדה נוקשה ולא תרככנה אותה אלא בהדרגה, והעברתן לירושלים תהיה לא בבחינת תמורה מהירה וחד-פעמית אלא בבחינת תהליך הנעשה בהדרגה. ואמנם אישרה המציאות את הניחוש הזה. נציג אחר נציג „מתיר את החרם“ ומורה היתר לעצמו לבקר בהודמנות זו או אחרת בירושלים, אם כי עדיין כולן יושבות בתל-אביב. תהליך ההשלמה עם השתכנות משרד-החוץ הישראלי בירושלים הוא אטי ביותר, אך הוא מתקדם בהדרגה. יש להניח, שאילו היתה שאלת ירושלים הבעיה היחידה שבין ישראל לבין המדינות הזרות, לא היתה גורמת זעזועים מרובים וקשיים מיוחדים והיתה נפתרת בצעד אחר צעד.

ב.

בטרם תיפתר הבעיה שנתעוררה עם העברת משרד החוץ לירושלים הופיעו בזירה הבינלאומית שתי בעיות אחרות שישראל היתה מעורבת בהן כגורם עיקרי. גם שתי בעיות אלה מקורן היה

שאלות מדיניות-החוץ מעסיקות את דעת הקהל שלנו במידה גוברת. עובדה זו מקורה בפרשה של סכסוכים וויכוחים מדיניים שישראל הוטלה לתוכם בשנה האחרונה; מן ההרעה המתמדת במצב הבטחון בגבולות ומהתפוררות כוחם המונע של חווי שביתת-הנשק; מן ההכרה, כי שלום יציב עם מדינות ערב רחוק עוד יותר משהיה נראה בעבר; מהתגלות תמורה ביחסן של שתי המעצמות הראשות בעולם — ארצות-הברית וברית-המועצות — אל מדינת ישראל.

באמצע יולי 1953, לאחר שהושלמו הבניינים הדרושים, הועבר משרד-החוץ הישראלי מתל-אביב לעיר-הבירה ולמקום מושבה של הממשלה כולה. למעשה היתה העברה זו המשכו של תהליך שהחל שלוש שנים קודם לכן ובוצע כמעט כולו תוך חדשים ספורים. הכנסת ומשרדי הממשלה שוכנים בירושלים זה קרוב לארבע שנים. לשכת הנשיא אף היא עברה לירושלים לפני זמן רב. בית-הדין העליון שוכן ופועל בה מיום היוסדו. לפני כעשרה חדשים עבר לירושלים גם משרד החוץ. העברה זו לא היתה איפוא בגדר חידוש מהפכני אלא שלב נוסף, אחד השלבים הסופיים בהעברת משרדי הממשלה כולם לירושלים.

העברה זו לא היתה חידוש מהפכני אף מבחינת אי-הגשמה של החלטת האומות המאוחדות על בינאום ירושלים. כינון ירושלים כ„גוף מדיני נפרד“ הכלול בהחלטת עצרת האומות מנובמבר 1947 על ארץ ישראל אי אפשר לתלוש אותו מתוך ההחלטה כולה. הגשמתו היתה מותנית מראשיתה בהגשמת שאר הסעיפים של אותה החלטה: בכינון שתי מדינות בארץ-ישראל, יהודית וערבית, בהגשמת ההחלטה בדרכי שלום ובקביעת יחסי שלום בין שתי המדינות, בהקמת שיתוף כלכלי ביניהן ובין שתיהן לבין אזור ירושלים. הגשמת ההחלטה כולה נועדה להבטיח את קיומו של האזור העצמאי הנפרד מבחינה בטחונית, כלכלית ותקציבית. המרי הערבי והפלישה הערבית שהכשילו הגשמת סעיפים רבים מהחלטת או"ם על ארץ-ישראל הכשילו גם את הגשמת הסעיפים שדנו בירושלים. מאז נתגבש המצב החדש בארץ-ישראל גוברת והולכת ההכ-

מיים שאמנם גם היא היתה בין גורמי הסכסוכים האלה (אין להתעלם מן ההבדל שבין התגובה הבין-לאומית על העברת הממשלה והכנסת לירושלים לבין התגובה על העברת משרד החוץ; מן ההבדל שבין עמדת ראש מטה המשקיפים של אר"ם בשאלת ייבוש החולה ובין עמדת יורשו בשאלת תעלת הירדן), אך גם הושפעה מהם במידה ניכרת.

ג.

שאלות ארץ-ישראל ומדינת ישראל תופסות זה למעלה משבע שנים מקום נכבד בדינוני אר"ם ובמשא-ומתן הבינלאומי בכללו. זוהי אחת הבעיות הרבות המעסיקות את העולם — והמטריות אותו. כמה שנים היו מדינאים וממשלות בהרגי שה, כי הריב שלא נסתיים עם גמר פעולות האיבה בארץ-ישראל ועם חתימת חוזה שביתת הנשק, מתקרב אל קצו. אמונה זו נפגמה ונתערערה בשנה האחרונה עם גילוי עמדתן העיקשת של ממשלות ערב. העובדה שמועצת הבטחון בדיר-ניה ובהחלטתה על המצב בקוי שביתת הנשק לאחר מעשה קיביה נמנעה מקרוא לשלום נובע עת לא רק משיקולים לגופו של ענין, מן האכזבה מסיכויי הצלחתה של קריאה כזאת, אלא משיקויים לים מקיפים יותר במדיניות העולמיות. אך עצם העובדה הזאת נראתה כהוכחה, כי אין סיכויים לשלום קרוב בין ישראל לבין ארצות ערב. מזה הוסקה המסקנה, כי כנראה עוד זמן לא מועט ימשך המצב הקיים, שבו נאלצות מדינות רבות, בהכרעות שונות שלהן, להביא בחשבון את הניי-גודים השוררים בין מדינות ערב לבין ישראל ולפעמים הן נאלצות אף לבחור בין ישראל לארצות ערב בגלל החרם הערבי. העובדה, כי הריב היהודי-ערבי נהפך לכעין תופעת-קבע במזרח התיכון מעיקה על מדינות רבות שכן היא מצמצמת את חופש תנועתן בהכרעות לא מעטות לגבי יחסי יום יום שלהן עם הארצות השוכנות באזורנו. משהפגינו המעצמות הגדולות את חוסר רצונן לנקוט פעולה שתחייב — לפחות מבחינה מוסרית — את ארצות ערב להיכנס במשא-ומתן על שלום עם ישראל, או את חוסר אמונתן בתכליתיותו של צעד כזה, עולה המחשבה, כי יש להסתגל למצב הקיים ולכלכל את הקשרים עם שני הצדדים היריבים בהתאם לצרכי יום יום ומתוך רקימת רקע של יחסים שהיא נוה לסיפור קם של צרכי יום יום.

מגמה זו ניכרת בבחירות יתרה בשתי המעצ-

לכאורה, בהתנגשות בין ישראל לבין הוראות שמקורן בסמכות הבין-לאומית העליונה של ארגון האומות המאוחדות. אך יש הבדל יסודי בין הוראה להוראה. לגבי ירושלים היתה ההתנגדות עם החלטה של העצרת שברור לכל כי אין היא ניתנת להגשמה והכרה זאת כבר הכניסה את העצרת עצמה למבוא סתום בשעת הדיון בה עד שעמדה ודחתה את שתי ההצעות שהובאו לפניה ונתכוונו, כל אחת לפי רוח מציעה, לתת תוקף מחודש להצעת הבינאום (אחת מהן התכוון-נה לקרב את ההחלטה המקורית לתנאי המציאות החדשה שנוצרה בארץ-ישראל אחרי 1948).

בשני הענינים האחרים התנגשה מדינת ישראל, מבחינה פורמאלית לפחות, לא עם החלטה ערטי-לאית אלא עם מנגנון הפיקוח של אר"ם שמתפש-קידו, לפחות להלכה, להשליט יום את רצון אר"ם לשמור על השלום בקוי שביתת הנשק.

אחד המקרים האלה, ענין תעלת הירדן, היה בו, לפחות, כדי לקבוע מראש יחס אוהד לישראל אשר נאבקה על זכות פיתוח ארצה. במקרה השני, ענין קיביה, החל הדיון באיירה של יחס שלילי, כמעט עוין לישראל. בהדשים האחרונים הלכו והורעו היחסים שבין ישראל לבין מנגנון הפיקוח של אר"ם הממונה על הגשמת חוזה שביתת הנשק עד שנציגי ישראל בועדת שביתת הנשק הישראלית-הירדנית עזבו את הועדה לאחר החלטה נושאת-פנים להפתיע, שנתקבלה בועדה בהכרעת היושב-ראש לאחר הרצח במעלה-העקר-בים. בודעת הקהל בעולם ובאר"ם החל נקבע הרושם, כי מדינת ישראל עומדת במצב של סכסוכים חוזרים ונשנים עם אר"ם, עם החלטותיו בענין ארץ-ישראל ועם מוסדותיו המפקחים על ביצוע שביתת הנשק. נמוג הרושם שהיה קיים קודם, כי בסכסוך שבין ישראל לבין מדינות ערב דוקא הצד הישראלי הוא המייצג את הנא-מנות לאומות המאוחדות ורצונן, וכי הצד הער-בי הוא הממרה אותם. החלה משתררת ההרגשה, כי שני הצדדים מפירים את החלטות אר"ם והור-אותיו, שניהם אחראים להפרות מתמידות של חוזה שביתת הנשק ושניהם ראויים מזמן לזמן לגינוי, אפילו ליותר מזה.

פרשת הסכסוכים האלה הוטלה על מדינת ישראל בעל-כרחיה, במקצת על ידי תנאים אוביאקטיביים ובמקצת על-ידי התנהגותן ופער-לותיהן של הארצות השכנות. ברי, אין בדבר הזה כדי לרכך את התפתחות היחסים הבינלאו-

שבין ארצות ערב לבין ישראל משתדלת אמריקה לעקפו.

ודאי שאין היא מתכוונת לפגוע במדינת ישראל או להפקירה. אולם ברצותה להשיג את המטרה שהיא הציגה לעצמה בארצות ערב, ולהרשיגה בהקדם ככל האפשר, היא מתעלמת מכמה תוצאות הכרחיות של תכניות הפעולה שלה בארצות ערב. נציגיה אמנם מביטחים בכל הזדמנות התחשבות רבה בצרכי הקיום והבטחון של מדינת ישראל, אולם הבטחות אלה עדיין אין בהן כדי לבטל תהליכים שספק אם הם ניתנים להמנע. נציגי ממשלת ארצות-הברית טוענים, כי ממדי הסיוע הצבאי שיינתן לארצות ערב, אם יינתן ולכשיינתן, אין בהם כדי לסכן את בטחונה של מדינת ישראל; אך אין להמלט מן ההגיון האומר, כי צעד ראשון ודאי לא יישאר צעד יחידי וכי אחרי "סיוע קל" עלול לבוא תורו של סיוע יסודי יותר, אשר יכלול לא רק סוגי נשק כבד חדיש, אלא גם סיוע להקמתם המהירה של צבאות חדישים מאומנים ובעלי יכולת קרבית. ערבותן של שלוש המעצמות לבטחון קוי שביתת הנשק אף היא אין להפרינו בערכה לאור אפשרות יות אלה של התפתחות תהליך החדירה האמריקנית לארצות ערב.

ד.

נוסף לסיכויים החדשים שנפתחו לפני שליטי ערב להגברת כוחם הממשי נמשכים צעדי פיוס מדיניים הנעשים מטעם ממשלת ארצות הברית. צעד חשוב מאד מבחינת המדיניות הערבית היתה הלגאליזאציה למעשה — אם כי לא להלכה — של איבת מדינות ערב לישראל על-ידי הסתלקות ממאמצים לכפית שלום ועל-ידי ההודיה כי הסיכויים לשלום קרוב קלושים מאד. סימפטר מאטית מבחינה זו היתה הודעת נציג רשמי של מחלקת-המדינה האמריקנית, כי היה זה מן הראוי שישראל תפיג את "פחד הערבים" על-ידי צעד שישכנע אותם כי אין לצפות עוד לעליה גדולה לישראל. הודעה זו שנמסרה נוכח העובדה הידועה לכל, כי מצב הבטחון והיחסים בקוי שביתת הנשק לא הוטב אלא הורע, ובמידה ניכרת מאד, בשתי השנים האחרונות, שבהן לא היתה כמעט עליה לישראל, אין לראותו אלא כנסיון לעורר בבירות ערב את ההרגשה, כי גם בשטח המדיני לא אטומות האנשים בוואשינגטון לתביעותיהן כלפי ישראל, ואפילו הן נטולות הגיון ובסיס, פוגעות ברבונותה של מדינת ישראל בהווה

מות הראשות, ארצות הברית וברית המועצות, בגלל ההתחרות הגוברת בין שני הגושים הגדולים על ההשפעה במזרח התיכון. תכניות הבטחון הגלובאליות של ארצות-הברית החלו כוללות עתה גם את המזרח התיכון. הנחת היסוד היא, כנראה, כי עכשיו, לאחר שהונחו היסודות למערכת הבטחון של העולם המערבי באירופה המערבית ובמזרח הרחוק, יש לה לברית המערבית בית שהות ויכולת לדאוג למערכת בטחון גם במזרח התיכון. נעשתה פעולה רבתי להקמת "הקשת הצפונית" של מערכת הבטחון למזרח התיכון ודרום אסיה על ידי כריתת ברית בין תורכיה, השלוחה המזרחית הקיצונית של נאט"ו, לבין פאקיסטאן והבטחת סיוע צבאי אמריקני לפאקיסטאן. "קשת" זאת הוקמה רק בקצותיה, שכן מרחק רב מבדיל בין תורכיה לפאקיסטאן, וכדי לאחד את הקצוות מציעה התכנית לצרף לברית החדשה את מדינות ערב, ובראש וראשון נה את עיראק. ההכרה כי יש לראות את הסכר סוף הישראלי-ערבי כעובדה קיימת וממושכת, וכי קיום קשרים בין ארצות הברית לבין ישראל מחייב זהירות יתרה ושקידה יתרה על קשרי אמריקה עם העולם הערבי לבל יבולע להם, נשתלבה בחישוביה של ממשלת ארצות-הברית בהרגשה כי המדיניות הגלובאלית שלה מצוה עליה את הידוק הקשרים עם ארצות ערב בתקופה הקרובה. הקובעים את מדיניות ארצות-הברית רואים מתן סיוע צבאי לעיראק, ואפשר גם לארצות ערביות אחרות, כאחת הדרכים העיקריות לטיפוח אוירה שתגביר מעמדן ותרים קרנן של ארצות-הברית בארצות אלה, ואולי גם תוליך להקמת בסיסים של ממש. דרך חדירתה של השפעה אמריקנית לארצות ערב איננה סלולה. בעיות רבות שעדיין לא נפתרו מכבידות על ההליכה בדרך זו: קשיים פנימיים חמורים שנתגלו בפאקיסטאן ומערערים מראש את יציבותה של הברית המשמשת נקודת-מוצא לחדירה לעולם הערבי; בעיות שעדיין לא נפתרו בפרס ומקשות על השגת הסדר מלא בארץ זו המשמשת גשר בין עיראק לפאקיסטאן; קשיים פנימיים וחוסר יציבות בארצות ערב; הסכסוך החמור שבין בריטניה למצרים; בעית יחסים סבוכה ועדינה בין ארצות הברית לבריטניה; הסכסוך הערבי-הישראלי. מדיניות ארצות הברית מנסה לפתור את הבעיות האלה, וכשאין הן ניתנות לפתרון מהיר — לעקפן. והנה אשר לסכסוך

ה.

המסקנה העיקרית המתחייבת מראית הסכנות הצפויות לנו היא הגברתם ויעולם של קשרי מדינתנו עם הגורמים הגדולים. הרבה יסודות של התכניות האמריקניות בעולם הערבי עדיין לא נקבעו במסמרים, עדיין הם עומדים להכרעה ולעימות עם המציאות שכבר הזימה לא אחת כמה וכמה מהנחותיהם של מתכנני התכניות. לגבי הכרעותיה של ממשלת ארצות הברית יש ערך לא מבוטל לדעת-הקהל, בין בארצה ובין בעולם. הקשרים בין מדינת ישראל לבין ארצות-הברית יש להם על מה שיסמכו והם ניתנים לטיפוח ולהעמקה.

עם כל קשי השיכנוע לגבי מדיניות ברית-המועצות עומדת אף זו לעימות עם המציאות, והנסיון הוכיח כי לא תמיד מתפתחת מציאות זו כפי שנקבעים תהליכי התפתחותה בראיתם של מעצבי המדיניות הסוואטית. מדינת ישראל חייבת על מאמצי הסברה רבים, אם כי חייבים אנו לדעת שהקשיים בתחום זה גדלים והולכים.

מעמדנו בתוך ארגון האומות המאוחדות מחייב ריכוז דאגה מיוחדת של המדיניות הישרא-לית ואין להתעלם מדאגה זו בהכרעות שהמדינה וזרועותיה השונות נתבעות להן על-ידי מהלך המאורעות. טיפוח הקשרים שהוקמו במדינות אסיה, העמקתם והרחבתם, הוא תפקיד שחשי-בותו לגבי ביצור מעמדנו המדיני לאורך-ימים גוברת והולכת.

תפקידים אלה, עם כל חיוניותם, אין בהם כדי למעט ערכו המכריע של התפקיד העיקרי: הגברת כוחה הממשי, יכולתה הכלכלית של מדינת יש-ראל, והכשרת התנאים לחידושה של עליה גדר-לה. תפקיד עיקרי זה רובו ככולו בשטח מדיניות הפנים וממנו מסתעפים חיובים שונים בשטחי הכלכלה, החברה והיחסים בין הגורמים המדי-ניים והציבוריים השונים הפועלים במדינה. סוף-סוף פתרון בעיות היסוד של המדינה אפילו מבחי-נת מעמדה ובטחונה בעולם, תלוי בביצור כוחה הממשי, בריבוי ישובה ובהגברת כוחו לפרנס את עצמו.

ומכוונות להחליש את כושר קיומה ויכולת עמידתה לעתיד.

עליתו של המזרח התיכון לכותל-המזרח של המדינות הבינ-לאומית והמלהמה הבינ-גושית נשתקפה היטב בתגבורת התענינותה של ברית המועצות בבעיות המזרח התיכון ובכניסתה הפעי-לה לשאלות התלויות בסכסוך שבין מדינות ערב וישראל. הנציגות הסוואטית באו"ם טורחת בזמן האחרון להוכיח לממשלות ערב, כי מובטח להן סיוע המדיני של ברית המועצות. העמדה שנש-מעה לא אחת מפי נציגי ברית המועצות באו"ם, כי הדרך היחידה ליישוב הסכסוכים בין מדינות ערב לבין מדינת ישראל היא הדרך של משא-ומתן ישיר בלי מתווכים וכי ישוב הסכסוכים צריך להיות תלוי ברצונם של שני הצדדים בלבד ולא בהתערבותם ובהחלטותיהם של גור-מים חיצוניים, ובכללם ארגון האומות המאוחדות ומסדותיו, היה בה משום הודייה בעקיפין בגירסה הערבית, כי אירצונן של ממשלות ערב להכנס במשא-ומתן עם ישראל הוא שצריך לקבוע את המצב המדיני במזרח התיכון. עמדתם של נציגי ברית המועצות בשני דיונים חשובים שהו-ראו לפני מועצת הבטחון הרחיבה מאד את גבולי ההודייה בגירסה הערבית הזאת. במקרה האחד תלה נציג ברית המועצות בהסכמתה של סוריה את זכותה של מדינת ישראל לעבודת פיתוח בשטח שאין בו לסוריה כל מעמד ריבוני, במקרה אחר הוא תלה בהסכמת מצרים את זכותה של מדינת ישראל המובטחת לה לפי כל עקרונות החוק הבינ-לאומי. והרי עמדה סובאטית זו מעלה את איבת הממשלות הערביות למדינת ישראל כמעט למדרגת גורם מוכר בחוק הבינ-לאומי! שתי המעצמות, ארצות-הברית וברית-המועצות, הרחיקו לכת בהשלמתן עם סירוב ממשלות ערב להגיע להסדר של שלום עם ישראל ובהסתגלותן לסירוב זה על מנת לקדם את תכניותיהן בעולם הערבי. שתי המעצמות מוסיפות לטפח את קש-ריהן עם מדינת ישראל, וארצות הברית מוסיפה להעניק לה סיוע כלכלי שערכו לפיתוחה עצום, ואף סיוע מדיני רב-ערך בענינים רבים. אף על פי כן אין עניניה החיוניים ביותר של מדינת ישראל שקולים בעיני המדינאים האמריקניים כנגד קידום תכניותיהם בארצות ערב.