

טוואָפּה שנועד לתקיפות קרקע הוקצה לגזרה זו. דיוויזיית החי"ר הבלגית 7 (יחידת מילואים של הקו הראשון) החזיקה בקטע בן 18 קילומטרים של תעלת אלברט. לא עלה בידה לכבוש בחזרה את הגשרים, משום שהייתה נתונה להתקפות אוויר בלתי פוסקות וסיועו של מבצר אָבֶן-אָמָל נשלל ממנה. כך נפער לרווחה הפתח אל מישוריה של בלגיה ואל עורפם של הכוחות הבלגיים לאורך המזו התחתי ותעלת אלברט. מבצעים מר-היבים אלה בצפון הצליחו להסיח את דעתו של פיקוד בעלות הברית מן הגזרה החיונית. המבצעים בשתי הגזרות האחרות היו פחות מרהיבים ופחות מוצלחים. אנשי קומנדו לא הצליחו למנוע מעשי חבלה לאורך גבולות לוכסמבורג ובלגיה, ופעור-לותיהם שימשו אזהרה למודיעין של בעלות הברית. הארמייה הצרפתית 3 שניצבה מול לוכסמבורג, נכנסה לכוננות בשנה 0415 (שעון צרפת), אולם מפקדה לא ניצל את סמכותו להורות לכוחותיו לחזור ללוקסמבורג, אלא לאחר שהחלה התנועה הכללית של כוחות בעלות הברית, יותר משעתיים לאחר מכן. תוך כך הספיקה הדוכסית הגדולה של לוכסמבורג להימלט. הכוחות הצרפתיים ישבו בחי-בוק ידיים כשמטוסים קלים גרמניים הנחיתו 125 חיילי חי"ר, שמיקשו את הדרכים על גבול צרפת-לוקסמבורג וחסמו אותן. תגבורות גרמניות ממונעות הגיעו אל מחסומי הדרכים לפני שהחלו הכוחות הצרפתיים לנוע. בינתיים היו 100 מטוסים קלים אמורים להטיס 400 חיילי חי"ר גרמניים אל עורפם של הפרשים הבלגיים צפונה משם. המטוסים גם הצניחו דמיים אל העורף הבלגי, תוך תקווה לחולל פאניקה. רבים מהכוחות המוטסים הללו תעו בדרכם ולמרות שהצליחו לחולל מהומות, בוזבו חלק ניכר ממאמציהם באַרְדֶנִים דלילי האוכלוסיה. גרוע מכך — הכוחות ניתקו את קווי הטלפון אל יחידת הפרשים הבלגית בבוֹ-דאנְז, ולפיכך לא קיבלה זו את פקודת הנסיגה, ובלמה דיוויזיית שריון במשך יום שלם בשטח המבותר והממוקש. יחידת פרשים קטנה אחרת, עוד צפונה משם, בלמה בצורה דומה את דיוויזיית השריון 7 של גנרל ארווין רומל, בדרכה אל המזו הבלגי, דרומית לנאמור. הדרומית בדיווי-זיות השריון הגרמניות, שאגפה השמאלי לאורך גבול לוכסמבורג אובטח עקב ההשהייה בתנועתם של הצרפתים צפונה, הבקיעה דרך המכשולים הבלתי מוגנים על גבולן של לוכסמבורג ובלגיה לפני שנתקלה אחרי הצהריים בפרשים הקלים

הצרפתיים באיזור פלֶזְדֶנוויל. גם כאן, כמו באַרְדֶנִים, צפונית משם, הייתה השפעתה העיקרית של ההפתעה בשלילת הזמן, שהיה דרוש לפרשים הצרפתיים כדי להגיע לשטח ההגנה שהבלגים והלוקסמ-בורגים נטשו. אולם, כאן ההפתעה הייתה פחותה מאשר בהולנד ובאָבֶן-אָמָל. לסיכומו של דבר, הניסיון של הלופ-טוואָפּה להשמיד את כוחות האוויר של בעלות הברית על הקרקע עלה לגרמנים יותר מאשר לקרבנותיהם, למרות ההתרעה הקלושה של בעלות הברית. על הקרקע היו למתקפת הפתע הגרמנית הישגים נאים במישוריה של הולנד בצפון ובאַרְדֶנִים בדרום. ההצלחות היו תולדה של פריסת הכוחות של בעלות הברית ושל המדינות הנייטרליות ותכניותיהן יותר מאשר של פעולותיהם של הגרמנים. הפשיטה על אָבֶן-אָמָל חיסלה מה שאמור היה להיות מעוז הולנדי-בלגי, ושיבשה בצורה חמורה את האסטרטגיה של הבלגים ושל בעלות הברית כאחת, כשהיא מסיחה את דעתו של פיקוד בעלות הברית לעבר מישוריה של בלגיה ומן הארדנים והלאה. זה היה הישג גרמני רב משמעות. הפאניקה אודות הגיס החמישי (כתוצאה מפעילות הגרמנים, ואף יותר מכך על ידי דמיון הפורה של בעלות הברית והמדינות הנייטרליות) חוללה מהומות ובהלה בעורפן של בעלות הברית, ובייחוד בהולנד. הגיס החמישי היה, למעשה, זעיר ובלתי יעיל מבחינה צבאית, אבל החשש מפניו פשט במדינות הנייטרליות. גם הכוחות הגרמניים לקו בפאניקה זו כאשר כבשו אדמה וזה. אבל הנחיתות הגדולות מן האוויר הן שמוטטו כליל את האסטרטגיה ההולנדית. ומה כאשר להמוני הפליטים, שהפיי-קוד הצרפתי חשש שיסתמו את הדרכים ויעכבו את התקדמות כוחותיהן של בעלות הברית? בימים הראשונים של המבצעים הייתה בעיית-מה: עברו כיום או יומיים עד שמספרים גדולים של פלי-טים החלו לנוע, ולאוו דווקא יהודים! אבל תנועות אלה הפכו להיות בעייה חמורה רק כאשר העמיק הנוהרמאכט לחדרו במהירות, והיה על בעלות הברית לתמרן בצורה נרחבת יותר ויותר — מעבר למה שתכננו מפקדיהן.

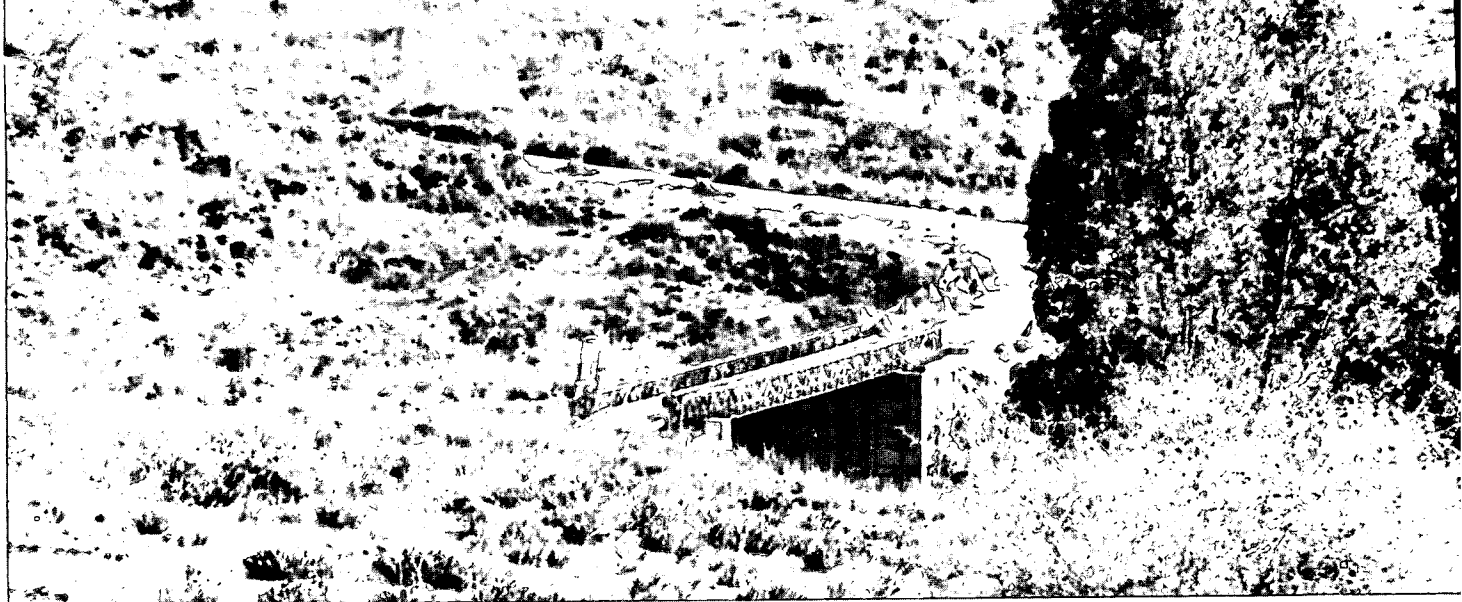
## מסקנות

כאיזו מידה הייתה התקפת הפתע הגרמנית ב־10 במאי 1940 יעילה? התנפלות הפתע על הולנד דיכאה קשות את מוראל צבא המילואים ההולנדי. הנחיתות מהאוויר מוטטו את האסטרטגיה

ההולנדית, ותרמו בצורה ניכרת לכישלון תכניתו של גאמלן להציל את המדינה, ומעל לכל — מוטטו את המוראל של המנהיגים ההולנדיים. הצבא הבלגי ופיקודו סבלו בצורה דומה מהפשיטה על אָבֶן-אָמָל: שוב מצא עצמו צבא מילואים נתון לפתע להתקפה כוללת, לאחר חודשים של חוסר פעילות משמם והתרעות-שווא חוזרות ונשנות. ההשלכה על האסטרטגיה של הבלגים ושל בעלות הברית הייתה חמורה. המלך ליאופולד לא התאושש מההלם הראשוני הזה. אולם, התקפת הפתע לא סיכנה את הכוח העיקרי של בעלות הברית או של הבלגים, ואפילו לא את ההולנדים. לו הייתה להם מנהיגות של ממש לא היה עניינן של בעלות הברית אבוד. הכוחות המזוינים הגרמניים סבלו מאותן בעיות, אבל התפכחו יום אחד לפני קרבנותיהם, ברגע שהחלו לנוע קדימה. אילו לקחים יכולים אנחנו להפיק מתבוסה זו? ראשית, על אף המודיעין היוצא מגדר הרגיל של בעלות הברית הצליח היטלר להפתיע את קרבנותיו, הן מבחינת אסטרטגיה-רבת, הן מבחינה אסטרטגית והן מבחינה טכנית, אך לא מבחינה טקטית. כלומר, רבים מדי מקרבנותיו — מנהיגים, מצביאים וחיילים מן השורה — לא האמינו שהיטלר יתקוף, למרות כל ההתרעות. זה היה מקרה של "הנחת המְקוּוּה",\* שאינה שונה מזו של ישראלים רבים לפני מלחמת יום הכיפורים. היטלר הצליח להפתיע את קרבנותיו גם מבחינה אסטרטגית, כשהוא הולם בהם במקום לא צפוי, ושוב — זאת על אף מודיעין טוב — ומסיח את דעתם צפונה, כאשר המאמץ הגרמני העיקרי מכוון דרומה משם. מבחינה טכנית, ההסתערות הגרמנית באָבֶן-אָמָל הייתה הפתעה קטלנית, לנוכח מערכי הגנה אדירים. אלה היו מערכי הגנה שהפיקוד הגרמני יכול היה ללמוד אותם ולתכנן את ניטרולם מבעוד מועד, ממש כפי שאירע בקו בר-לב ובמוצב החרמון הישראלי באוקטובר 1973. מעניין שבנקודה זו המודיעין של בעלות הברית ושל המדינות הנייטרליות לקה הרבה בחסר. גרמניה הפיקה מספר יתרונות משמעותיים ממתקפת הפתע שלה. בהתחשב בניידות של כלי הנשק הממונעים ובעצמת האש שלהם, ייתכן

## (הסוף בעמ' 65)

\* "הנחת המְקוּוּה" — מצב פסיכולוגי שבו אדם מניח שמצב מסוים, לו הוא מקווה ובו הוא רוצה, אכן מתקיים, תוך התעלמות מעובדות (המערכת).



# כוחן של סנקציות כלכליות

## גשר בנות יעקב, 1953

ד"ר יעקב ברי-סימן-טוב\*

באוקטובר 1953 הטילה ארה"ב סנקציות כלכליות נגד ישראל בעקבות סירובה של ממשלת ישראל להפסיק את העבודות להטיית הירדן בגשר בנות-יעקב. ארה"ב התבקשה לעשות כן ע"י ראש-מטה המשקיפים של האו"ם, גנרל בניקה. ארה"ב עיכבה הענקת 50 מליוני דולרים, אשר הבטיחה לישראל, כאמצעי לחץ להפסקת העבודה. על עיכוב המענק נמסר לישראל בראשית אוקטובר 1953 באיגרת סודית ששלח שר החוץ האמריקני, ג'ון פוסטר דאלס, לממשלת ישראל. דבר העיכוב פורסם רק ב-20 באוקטובר. למרות ההודעה על עיכוב המענק הכלכלי, סירבה ממשלת ישראל להפסיק את העבודות בצפון עד ה-28 באוקטובר. אז הסכימה ישראל להפסיק זמנית את העבודות, לאחר שהשיגה הסכם עם ממשלת ארה"ב על התנאים להפסקת העבודה. רק משהודיעה ישראל על הסכמתה להפסיק את העבודות, הודיעה ארה"ב על חידוש המענק.<sup>1</sup>

את ההחלטה על ביצוע ההטייה קיבלו בסוף יולי 1953, ראש ממשלת ישראל, דוד בן-גוריון, ושר החוץ, משה שרת, לאחר שאישרו המלצות של ועדת אד הוק ממשלתית להוציא לפועל תכנית להטיית הירדן. הרעיון היה להעמיק את ערוץ הירדן בשטח המפורז מצפון לכינרת. באזור גשר בנות-יעקב, לצורך ייבוש אגם החולה ולביצוע החולייה הראשונה במר-ביל הארצי. לפי התכנית המקורית, נועדה התעלה להזרים מים לנגב וליצור מפל מים לכינרת, שישמש ליצירת חשמל. התכנית הוגדרה כאינטרס כלכלי חיוני, אשר יסייע ניכרות לפיתוח הכלכלי של ישראל. אזור גשר בנות-יעקב נבחר בעיקר מסיבות טכניות: גובה המקום והמליחות הנמוכה של המים. אף שניתן היה לבצע את העבודות מחוץ לשטח המפורז עם סוריה, הדבר לא נעשה מטעמים כלכליים — העלויות הכרוכות בכך הסתכמו בשלושה מליון לירות ישראליות נוספות.<sup>2</sup> הכוונה לבצע את הפרויקט נמסרה בעל-פה לראש מטה משקיפי האו"ם ב-31 ביולי 1953, ובכתב — ב-2 בספטמבר, כאשר החלו העבודות. ב-23 בספטמבר ביקש גנרל בניקה, ראש מטה המשקיפים, להפסיק את העבודות — עד שיושג הסכם עם סוריה — מפני שהעבודות פגעו ב-אדמה ובזכויות המים של הערבים, והקנו לישראל יתרונות אסטרטגיים ברורים, ש-יש בהם כדי להפר את הסכם שביתת הנשק.<sup>3</sup>

שר החוץ משה שרת השיבו (24 בספטמבר), כי ישראל תיענה לבקשתו להפסיק את העבודות למועד קצר וקצוב, אם ראש מטה משקיפי האו"ם סבור שהדבר עשוי לסייע להבהרת המחלוקות, הנוגעות לבעלות על הקרקע ולזכויות המים. ישראל גרסה, שעבודות הפיתוח באזור המפורז תואמות את הסכם שביתת הנשק, ואין צד שלישי (קרי — האו"ם) רשאי להפסיקן; מה עוד, שאין בסמכותו של ראש מטה משקיפי האו"ם להורות על הפסקת העבודה.<sup>4</sup>

במהלך המגעים בין ישראל לגנרל בניקה (שהתקיימו בסוף ספטמבר ובראשית אוקטובר) הבטיחה ישראל להימנע זמנית מהזרמת הירדן לתוך התעלה, והתחייבה שלא לפגוע בזכויות פרטיות של ערבים בקרקע ובמים. גנרל בניקה דחה את הצעות ישראל, ותבע להפסיק את העבודות כליל, מפני שהן יקנו לישראל יתרונות אסטרטגיים ברורים, אף ללא הטיית הירדן. נוכח עמדתו הבלתי מתפשרת של גנרל בניקה, הסכימו הגנרל ושר החוץ שרת (15 באוקטובר) להעלות את העניין בפני מועצת הביטחון. עם זאת, סירבה ישראל להפסיק את העבודות עד שמועצת הביטחון תחליט בנושא.<sup>5</sup> מטרתה הייתה להשלים את העבודה במהירות האפשרית, כדי לקבוע עובדה ברורה בשטח. הממונים על ביצוע הפרויקט העריכו ב-10 באוקטובר, כי העבודה

\* מרצה במחלקה ליחסים בין-לאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים.

חסתיים תוך 22 יום — במקום תוך עשרה חודשים, בהתאם להערכה המקורית.<sup>6</sup> ב-16 באוקטובר ביקשה סוריה לכנס את מועצת הביטחון לדון בתלונתה על הפרת הסכם שביתת הנשק ע"י ישראל.

### עיכוב המענק

ארה"ב מסרה לישראל על החלטתה לעכב את המענק בראשית אוקטובר 1953 באיגרת חשאית ששלח שר החוץ ג'ון פוסטר דאלס, באמצעות שגריר ישראל בארה"ב, אבא אבן.<sup>7</sup> ארה"ב נמנעה עד ה-20 באוקטובר מלתת פומבי להחלטתה, וגם לא עשתה שום פעולות נוספות, כדי לשכנע את ממשלת ישראל להפסיק את העבודות.

בהקשר זה נשאלות ארבע שאלות:

- מדוע החליטה ארה"ב לעכב את המענק?
- מדוע נמנעה ארה"ב מלפרסם את דבר עיכוב המענק?
- מדוע נתנה ארה"ב פרסום לכך ב-20 באוקטובר?
- כיצד השפיע הפרסום על יעילות הסנקציה הכלכלית?

במסיבת עיתונאים, שנערכה ב-20 באוקטובר, מנה דאלס את הסיבות אשר הניעו את ארה"ב לעכב את המענק:<sup>8</sup> אי-ציות מצד ישראל לבקשתו של ראש מטה המשקיפים להפסיק את העבודות, פגיעה ביוקרתו של האו"ם ופגיעה באינטרסים הסוריים. אולם, דומה כי סיבותיו של העיכוב היו שונות: ארה"ב חששה שפעילות ישראל מתנגשת עם התכנית לחלוקת מי הירדן שארה"ב אמורה להציע (תכנית ג'ונסטון).<sup>9</sup> כמו כן, חששה ארה"ב שפעולת ישראל תוליך להידרדרות צבאית בין סוריה וישראל, הנציגות האמריקנית בישראל העריכה, כי העבודה מיותרת מכחינה כלכלית, ומטרתה פוליטית — לקבוע עובדות בשטח; בכך עלולה ישראל לחבל ביחסי ארה"ב — ערב (ובמיוחד לאור מאמציו של שר החוץ דאלס לכוון ברית אזורית עם מדינות ערב). עיכוב המענק לישראל יוכל לסייע לארה"ב במאמציה לשכנע את מדינות ערב, כי אין ארה"ב מגלה משוא-פנים בסכסוך הישראלי-ערבי. אופיינית להלך-מחשבה זה העובדה שאף שארה"ב לא פרסמה עד ה-20 באוקטובר את עיכוב המענק, היא דאגה למסור זאת לסורים.<sup>10</sup> מדוע לא פרסמה ארה"ב את החלטתה לעכב את המענק?

נראה ששר החוץ דאלס חשש (וחששו התאמת), שהפרסום יעורר תסיסה ומחאה של יהדות ארה"ב ושל גורמים אחרים,

סנקציות. ייתכן שהייתה נמנעת כליל מביי-צוע התכנית. עם זאת, גם לאחר שנודע שארה"ב מתנגדת לפרויקט, לא הפסיקה ישראל את העבודות. אדרבא, בשלב הזה נוסף למשבר יסוד חדש: נוכח הסנקציות הכלכליות, ויתור ישראלי נתפס ככניעה לפעולת עונשין אמריקנית.

ישראל לא ראתה בעבודות פגיעה באינטרסים אמריקנים באזור, אלא — אם בכלל — באלה של האו"ם, או של סוריה. ובאשר להטלת סנקציות כלכליות כאמצעי של מדינה אחת לשנות את מדיניותה של מדינה אחרת — ב-1953 לא העריך איש בישראל, כי האפשרות קיימת, משום שארה"ב לא עשתה כל שימוש בסנקציה כלכלית, כדי לכפות ציות לתביעות האו"ם. ארה"ב הביעה נכונות לסייע כלכלית למצרים, למרות הפרת החלטת מועצת הביטחון על חופש השיט בתעלת סואץ. ארה"ב לא הענישה את קוריאנה הצפונית, למרות הכשלת שביתת הנשק בקוריאנה. ארה"ב הכחישה את השמועות על עיכוב המענק, ליוגוסלביה בפרשת טרייסט.<sup>12</sup> יתירה מזאת, במגעים הדיפלומטיים, שקיימה ישראל עם ארה"ב (כולל שתי פגישות בין אבן לדאלס, שהאחרונה בהן התקיימה ב-25 בספטמבר), לא התרשמו שארה"ב תומכת בדרישתו של ראש מטה המשקיפים להפסיק את העבודות. במשרד החוץ בירושלם לא התקבלו פניות — מארה"ב, מצרפת ומבריטניה — בקשר לעבודות.<sup>13</sup> בהסתמך על המידע הזה, שנמסר ע"י שר

שיקשו על הממשל להמשיך בסנקציה הכלכלית כנגד ישראל. ישראל תוכל לנצל את ההודעה הפומבית כדי להגביר את גל המחאה נגד עיכוב המענק. ייתכן שארה"ב קיוותה לכפות את רצונה על ישראל ללא פגיעה פומבית ביוקרתה. למרות שאי-פרסום עיכוב המענק נועד להגביר את יעילותן של הסנקציות הכלכליות, הדבר לא השיג את מטרתו. ישראל הסכימה להפסיק את העבודות באורח זמני בלבד (כפי שהבהירה זאת לגנרל בניקה). סירובה הביא לשינוי בעמדה האמריקנית. שר החוץ דאלס החליט על פעולת העונש-שין נגד ישראל. פרסום הידיעה במסיבת העיתונאים ב-20 באוקטובר קשור לפעולת התגמול הישראלית בקיביה (14 באוקטובר), שבעקבותיה כונסה מועצת הביטחון, לפי בקשת ירדן.<sup>11</sup> דאלס הכחיש, כי עיכוב המענק קשור לפעולת קיביה. דומה שהוא ניסה להשתמש בפרשה, כדי להגביר את הלחץ על ישראל להפסיק את העבודות וכדי לצמצם את המחאה הפוטנציאלית מבית על עיכוב המענק. הודעת דאלס לא הביאה מייד לשינוי בעמדה הישראלית, אך איפשרה הידברות בין ארה"ב לישראל על התנאים להפסקת העבודות.

### התייחסות ממשלת ישראל לעיכוב המענק

לו העריכה ישראל, שארה"ב עלולה להתנגד לפרויקט — משום שהדבר נוגד את תכניותיה באזור — ואף להטיל עליה



הירדן זרם סמוך לאתר גשר בנות-יעקב (התמונות מעבודות ההטייה — באדיבות דובר "מקורות")

החוץ. החליטה ממשלת ישראל ב-27 בספטמבר לאשר את העמדה, שנקט שר החוץ במכתבו אל ראש מטה המשקיפים (24 בספטמבר); דהיינו — נכונות להפסיק זמנית את העבודות לביור נקודות המחלוקת.<sup>14</sup>

ניתן להבחין בשתי תקופות בהתייחסות ממשלת ישראל אל הסנקציה הכלכלית: האחת עד ההודעה הפומבית על עיכוב המענק ב-20 באוקטובר, והשנייה — עד הפסקת העבודות ב-28 באוקטובר. עד ה-20 באוקטובר גילתה ממשלת ישראל רגישות נמוכה מאד ביחס לעיכוב המענק, למרות נחיצות הסיוע. ממשלת ישראל ייחסה חשיבות גבוהה יותר להמשך העבודות בצפון, ולא ערכה דיון יסודי במשמעות הכלכלית והמדינית של הסנקציה. יתירה מזאת, הממשלה המשיכה להתייחס לעבודות בצפון כגורם למתיחות ביחסיה עם סוריה ועם האו"ם, ולא עם ארה"ב. הוויתור היחידי שישאל הייתה מוכנה לעשות היה נכונותה לעכב את הזרמת הירדן לתוך התעלה — כך מסר השגריר אבן דאלס, בשמונה באוקטובר.<sup>15</sup>

הרושם שארה"ב לא לחצה במיוחד על ישראל להפסיק את העבודות — למרות עיכוב המענק — התחזק לאחר פגישת אבן-דאלס ב-8 באוקטובר. אבן דיווח, כי דאלס יצא מגדרו להבטיח את ידידות ארה"ב לישראל, וירק ביקש רחמים, כי לא נתגרה באו"ם. עיכוב המענק כלל לא עלה בשיחה. שרת סבר — לאחר שקיבל את הדיווח מאבן — כי לא הייתה בשיחה שום תוספת מתיחות ביחסי ישראל-ארה"ב.<sup>16</sup> לאור התרשמותו, החליטה הממשלה, ב-11 באוקטובר, להמשיך את המגעים עם גנרל בניקה, כדי להרוויח זמן לצורך השלמת העבודה, במלוא המרץ ובצידוד מוגבר.<sup>17</sup>

הדיון הממשי הראשון על המשמעות שנודעה לעיכוב המענק נערך ב-12 באוקטובר, בהתכנסות לא רשמית אצל בן-גוריון: מה תעשה ישראל אם מועצת הביטחון תגזור עליה להפסיק את העבודה בתאריך מסוים (התצייט, או תסרב) ואיך ישפיע הדבר על מצבה הכלכלי (האם תוכל להחזיק מעמד, אם לאו?). שר האוצר, לוי אשכול, השיב, כי ישראל תוכל להחזיק מעמד רק עד סוף שנת התקציב (מרס 1954). פנחס לבון, ממלא מקום שר הביטחון, ושרים אחרים גרסו, שישאל לא צריכה להפסיק את העבודות, למרות שהדבר עלול להוליך להתנגשות עם האו"ם. ההתנגשות עם האו"ם — אף שאינה רצויה — אינה חמורה, שכן אין

לאו"ם יכולת כפייה. שר החוץ שרת סבר, כי לא ניתן להפריד בין האו"ם לבין המעצמות, שכן אי-ציות למועצת הביטחון עלול לגרום אחריו סנקציות של המעצמות "בצורה של מניעת אשראי ותקלות אחרות וכן ליצור אקלים של יחסים כאלה בינינו לבין ממשלת ארה"ב, שיהיה לרועץ לכל מאמץ כספי של יהודי אמריקה לטובתנו ובכלל יעכיר את יחסינו עם אותה יהדות". שרת חשש אפוא מהרחבת הסנקציות עד כדי מניעת הסיוע של יהדות ארה"ב לישראל. שרת הציע, כי משיקולים טקטיים, מוטב שישאל תודיע מראש, כי בכזו מועצת הביטחון לדון בעבודות בצפון היא תפסיק את העבודות. בכך קיווה, שישאל תוכל לזכות בתמיכה בעמדתה במועצת הביטחון. בן-גוריון חלק עליו, וסבר שאין להפסיק את העבודות; על ישראל לערער על תביעת ראש מטה המשקיפים להפסיק את העבודה, ולהמתין להתפתחויות במועצת הביטחון. גנרל בניקה טרם קבע מועד להפסקת העבודות, ולא ברור אם ומתי יקבע מועד כזה. עמדת ראש הממשלה התקבלה.<sup>18</sup>

הדיון היה צריך לבחון את הקשר שבין אי הפסקת העבודה לבין המשך עיכוב המענק והשפעתו על המשק הישראלי, ומפגיע שבפגישת לא דנו כלל בכך. הממשלה המשיכה לסבור שאין סכסוך עם ארה"ב. לעומת זאת, שגריר ישראל בארה"ב ובאו"ם הריץ מברקים אל שר החוץ שרת, והציע להפסיק את העבודות, כדי למנוע החלטה במועצת הביטחון, שתפגע בישראל. בתשובתו הדגיש שרת, כי גישתו של אבן ביחס לסכסוך בצפון לוקה בהפשטה. אבן רואה את הצד המדיני של הפרשה ולא את עובדות היסוד היישוביות והכלכליות, שהן עיקרה של המדיניות ובהן שורש הבעייה. המפעל חיוני במיוחד, ודחיית העבודה לזמן בלתי מוגבל תפגע חמורות בתכניות הפיתוח. שרת — אשר ייחס חשיבות גבוהה לאי-לוצים המדיניים ולעיכוב המענק — צמצם מחשיבותם במגעיו עם אבן, מחשש שמא השגריר לא יהיה החלטי מספיק בהתמודדות הצפויה במועצת הביטחון.<sup>19</sup>

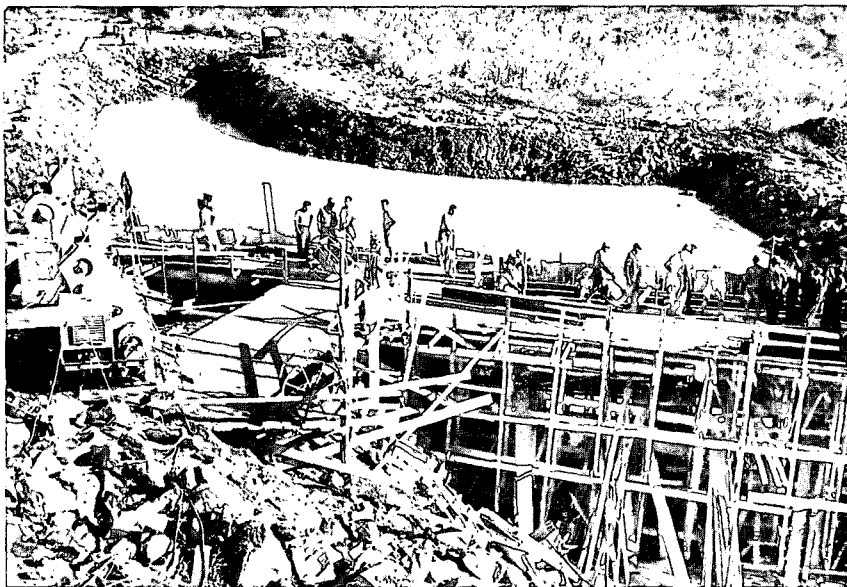
העדר תחושה של דחיפות או חומרה נוכח עיכוב המענק ניכר במיוחד בשיחת שרת-בן-גוריון ב-18 באוקטובר. שרת הבהיר, כי הוא מתכוון לסקור בישיבת הממשלה את ההתפתחויות האחרונות במצב-העבודות בצפון, פרשת קיביה, הכינוס הצפוי של מועצת הביטחון, עיכוב המענק, שליחות ג'ונסטון. בן-גוריון התכוון להקדיש את עיקר הישיבה לדיון

ברה-ארגון הצבא. שרת נדהם מאטימותו של בן-גוריון להתרחשויות הסובבות. "נדהמתי לתופעה זו של אטימות למתרחש בחוץ אצל אדם המסוגל לגלות רגישות חשמלית לכל תנועה ולכל תמורה ולהסיק מהן מסקנות בזק".<sup>20</sup> דומה שהת-פטרותו הצפויה של בן-גוריון מהממשלה עמעמה במידה מסוימת את רגישותו למשמעויות הפוליטיות והכלכליות של עיכוב המענק ושל הדיון במועצת הביטחון בשאלת קיביה ובעבודות בצפון. ייתכן שזה ההסבר להימנעות מדיון יסודי בממשלה בשאלות הכרוכות בעיכוב המענק. בישיבת הממשלה, שהתקיימה לאחר פגישת שרת-בן-גוריון, הציע שרת להפסיק את העבודה בצפון לקראת הדיון במועצת הביטחון. רוב חברי הממשלה שללו את הצעתו. לוי אשכול כלל לא הביע דעה. שרת סבר, כי שר האוצר מצוי ב"מצוקה קשה לרגל עיכוב המענק, אך גאוותו אינה מניחה לו להודות בזה ולהפסיק מהצרה הזאת מסקנות מיידיות".

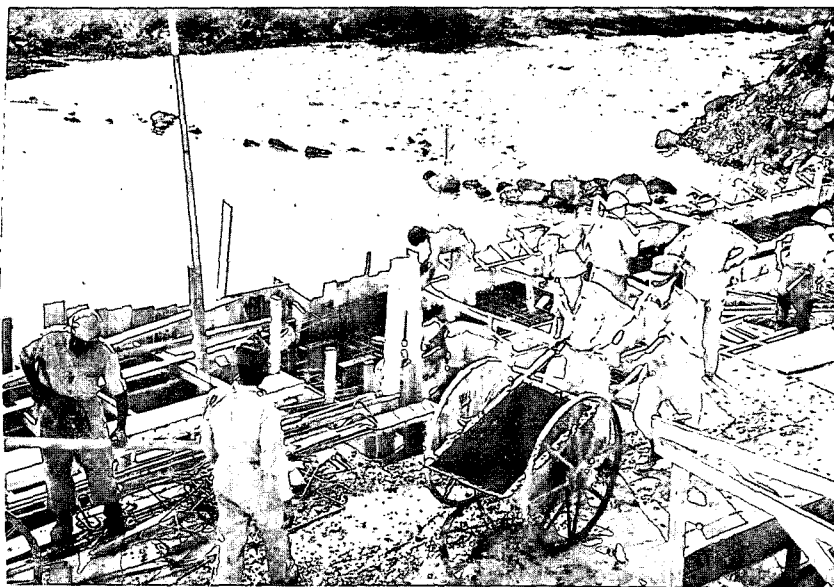
שרת התריע בישיבה על הניגוד הכולט בין התלות המוחלטת של ישראל בעזרתו ובאהדתו של העולם לבין אי ההתייחסות של ישראל אל תגובת דעת הקהל העולמית למעשיה. ההתעקשות בפרשת העבודות בצפון עלולה לסכן את ישראל בחזיתות אחרות. לדעתו, כורח השעה שישאל תפסיק את העבודות, כדי ליצור אווירה, שיש בה סיכוי להתחשבות בעמדתה לקראת הדיון במועצת הביטחון; מה עוד שישאל כבר הביעה נכונות להפסקה-זמנית של העבודות. מרבית השרים הצביעו נגד הצעת שרת להפסיק את העבודות, שלושה תמכו בו, ושר האוצר נמנע. גם בישיבה זו לא נדונה משמעות עיכוב המענק.<sup>21</sup>

## הודעת דאלס

האישור שנתן דאלס ב-20 באוקטובר לידיעות על עיכוב המענק והודעתו שארה"ב תחדש את המענק כאשר ישראל תפסיק את העבודות יצרו מצב חדש.<sup>22</sup> אמנם, מבחינה כלכלית לא חל שינוי ממשי, שכן המענק עוכב כבר בראשית אוקטובר. אולם ההודעה סימנה מפנה פוליטי ופסיכולוגי. ראשית התגלתה לכל המחלוקת בין ישראל ובין ארה"ב, שהיה בה כדי לבודד את ישראל בדיון הצפוי במועצת הביטחון. שנית, פרסום הידיעה העלה במידה ניכרת את המחיר הדיפלומטי והיוקרתי שישאל תצטרך לשלם כדי לחדש את המענק. כל ויתור ישראלי יתפרש ככניעה לסנקציה הכלכלית וכהרחבת שהעבודות בצפון אינן חיוניות במיוחד.



עבודות בשטח — קצב מואץ ביום ובלילה אפיון את העבודות



הודעתו של דאלס הביאה בראשונה את הממשלה לבחינה מחודשת של המשמעות הכלכלית והפוליטית של עיכוב המענק ושל ההחלטה לא להפסיק את העבודות. התייעצות ראשונה לבחינת הודעתו של דאלס התקיימה במשרד ראש הממשלה ב-21 באוקטובר בוועדת השרים לענייני חוץ וביטחון. לישיבה הוזמנו יועצים כלכליים שהבהירו את המשמעות הכלכלית של עיכוב המענק, והציגו תוכנית לקיצוץ 50 מיליון דולר (סכום המענק) 9 מיליון דולר על חשבון שירותים ומזון; 13 מיליון דולר על חשבון השקעות, קרי פיתוח; 10 מיליון דולר — להשיג במזומנים, ובעיקר ע"י הגדלת

למשבר, ולולא התערבותו יתכן שגנרל בניקה היה נמנע מלהתערב בנושא או ממתן התנגדותו לכך.<sup>25</sup> אסטרטגית התגובה הישראלית התגלתה כיעילה. השתיקה הבהירה, כי אין ישראל מוכנה לוותר על מה שהוגדר על ידה כאינטרס חיוני, וכי אין בעצם פרסום ההודעה על עיכוב המענק כדי לשנות זאת. ישראל נמנעה מלהיכנס לעימות פומבי עם ממשלת ארה"ב כדי לא להחריף את המתיחות עמה. יתירה מכך, ההודעה על עיכוב המענק שרתה את ישראל בזירה הפנימית האמריקנית, שכן בכך הזמין הממשל לחצים פנימיים על עצם השימוש בסנקציה כלכלית כנגד מדינה ידידותית.

ממשלת ישראל נדרשה לנושאים שעד אז התעלמה מהם — ראשית, המשמעות הכלכלית והפוליטית של עיכוב המענק; שנית, היה עליה לבחון מחדש את ההחלטה לא להפסיק את העבודה; ושלישית, היה עליה להחליט כיצד להגיב על עיכוב המענק. ההחלטה הראשונה שהתקבלה הייתה כי פרסום הידיעה משחרר את ישראל מן השתיקה שגזרה על עצמה, וכי עליה להגיב ולהתריע כנגד עיכוב המענק. שרת גרס, כי המחאה הטובה ביותר היא לא להגיב רשמית, לבל תעשה ישראל את הרושם של "מבקשי נדבה לעת כזאת", ובכך תפגין למעשה את הזדקנותה לסייע ואת היעילות של הסנקציה. שרת העדיף להשתמש בעיתונות הישראלית כאמצעי לא רשמי לתגובת הממשלה.<sup>23</sup>

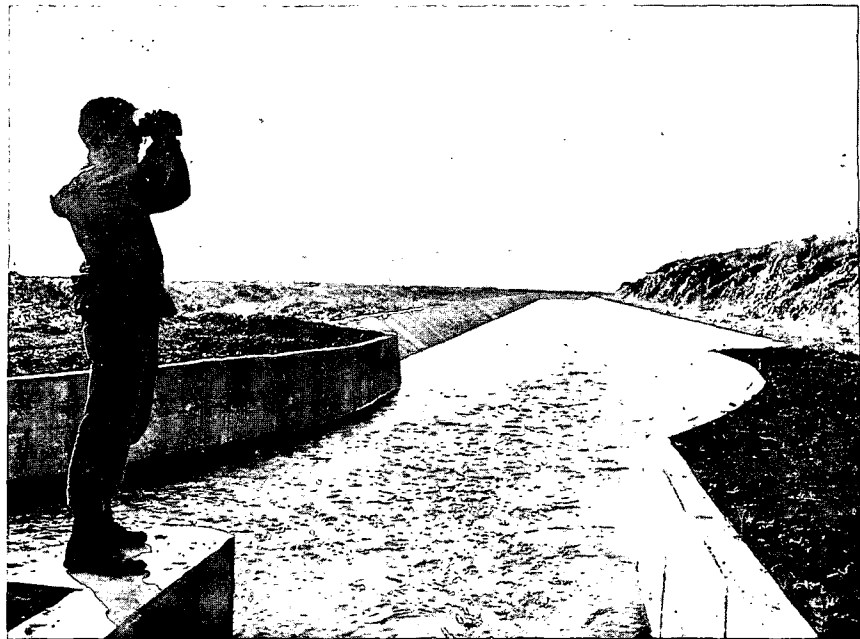
בתדרוך לעיתונאים ישראלים (21 באוקטובר) הדגיש שרת את הנקודות הבאות בתגובה הישראלית: לישראל אין מה לתבוע מארה"ב שכן אין חוזה בין ארה"ב לבין ישראל בדבר המענק, ולמעשה, אין לארה"ב התחייבות רשמית. עם זאת, ישראל גינתה את עיכוב המענק ואת מניעיו. עיכוב המענק נעשה, בעיקר, כדי לשפר את מעמדה של ארה"ב בעולם הערבי, ואילו הניסיון הבריטי מוכיח, שדרך זו לא הביאה לתוצאות מקוות. ישראל הוקיעה את עצם ההנחה, כי בסנקציה כלכלית "נקל להביא מדינה חלשה ונצרכת לידי כניעה מדינית — הניסיון מוכיח כי יש לאל ידה של מדינה כזו לגייס יכולת גנוזה בלתי משוערת של החזקת מעמד. גאוה לאומית מכריעה במצב כזה כנגד רווח כלכלי". עם זאת, "על העם לדעת כמה כרוכה העמידה בניסיון להגן על עצמאותו המדינית וחירות שיקול דעתו. חוסר שחר הוא להניח כי ה'שילור-מים' (מגרמניה) יוכלו לשמש תחליף למענק... אין מנוס מקיצוצים ועל הציבור לקבל עליו דין של מחסור אם רצונו לעמוד במערכה". שרת הוסיף, כי ישראל תפנה אל יהדות העולם, וביחוד אל זו של ארה"ב, להגביר את העזרה לישראל.<sup>24</sup> בתדרוך נמנע שרת מלציין כיצד ישראל תפעל פוליטית נגד עיכוב המענק. עם זאת, דומה שבביקורת על עצם השימוש בסנקציה כלכלית ועל מניעה היה הפוטנציאל לכך. ב-22 באוקטובר הורה שרת להדליף לעיתונות האמריקנית את ההשערה הישראלית בדבר התפקיד שמילאה תכנית המים האזורית של ארה"ב בהתנגדות גנרל בניקה לעבודות הישראליות בצפון. בכך התכוון שרת להראות, שלמעשה, הממשל האמריקני אחראי

הוועד היהודי האמריקני. בירוד אמר (במרומז לאבן, ובגלוי לפרוסקאור), כי משרד החוץ האמריקני שגה בהחלטתו לעכב את המענק לישראל, ולכן שר החוץ דאלס מעוניין לשנות זאת, והטיל על ביי-רוד להעלות את ההצעה הבאה ליישוב המחלוקת. ישראל תודיע מייד למשרד החוץ האמריקני, כי כשמועצת הביטחון תבקש הפסקה קצרה של העבודה, לזמן הדיון, היא תיענה, ואז יחודש המענק. למעשה, זה תאם את הצעת שרת, שנדחתה בישיבה האחרונה של הממשלה והפעם זו הצעה של משרד החוץ האמריקני, אשר הודה כי שגה בעכבו את המענק, וקרא להידברות עם ישראל.<sup>28</sup> שרת הביא את ההצעה האמריקנית בבוקר ה-25 באוקטובר בפני בן-גוריון, קודם לישיבת הממשלה. בן-גוריון קיבלה, אף שלא במפורש. "לא אמר דבר להגדרת עמדתו אבל מלחן הדיבור", הבין שרת, כי "הוא מתפשר עם הפשרה".<sup>29</sup> בישיבת הממשלה הסכים הרוב עם ההצעה האמריקנית. הצעתו של אלוף משה דיין, ראש אגף המטה במטכ"ל, שארה"ב תחדש את המענק קודם לפניית מועצת הביטחון לישראל, נדחתה.<sup>30</sup>

ב-27 באוקטובר הודיע אבן למועצת הביטחון, כי ישראל מוכנה להפסיק זמנית את העבודות בצפון, מבלי להתכחש לזכור יותיה, לתביעותיה ולעמדותיה בנושא,<sup>31</sup> וב-28 באוקטובר הודיע הנשיא אייזנהואר על חידוש המענק.<sup>32</sup> באותו יום הודיע גם דאלס, כי ארה"ב משחררת 26 מיליון דולר כסיוע כלכלי לישראל מסך הסכום השנתי, שנאמד בסך כ-50 מיליון דולר. בחצות ה-28 באוקטובר הפסיקה ישראל את העבודות בצפון.<sup>33</sup>

## הערכת יעילות הסנקציות הכלכליות

אם היעילות של סנקציות כלכליות קשורה במימוש מטרותיה של המדינה המענישה, ניתן לומר, כי ארה"ב השיגה את מטרותיה; שכן ישראל הסכימה להפסיק זמנית את העבודות, ואלו לא חודשו מעולם.\* הפסקת העבודות אינה תוצאה ישירה של עיכוב המענק בלבד. ארה"ב השתמשה בשני אמצעים נוספים — הידברות עם ישראל להסדר עימה והצעת תכנית לחלוקת מי הירדן. ישראל הסכימה להפסיק את העבודה בהתאם לתנאים שהציגה קודם לכן לגנרל בניקה. לו עודד הממשל את ראש מטה המשקיפים של האו"ם



המוביל הארצי שהושלם בתוואי האחר בתחילת שנות השישים

ניצול כספי השילומים מגרמניה ירד מעל הפרק, שכן עמדתה של ממשלת גרמניה לא הייתה ברורה, ומשום שהפניית השילומים למטרות אחרות תפגע במטרות הראשוניות להן הוקצו השילומים. ובנוסף, השילומים ניתנו בעיקר בסחורות, והמענק — במזומנים. נותרו שתי אפשרויות: להגדיל הקימוצים ואת המאמץ בקרב יהדות העולם וארה"ב להגברת הסיוע הכלכלי לישראל.

הבעייה המרכזית הייתה כיצד להתמודד עם ההתחייבויות שמשרד האוצר כבר נטל עליו מתוך הערכה שינצל לשם כך את כספי המענק. הממשלה לא נקטה שום צעד מלבד הכנת מלאי של מצרכים חיוניים (דלק, חיטה, מספוא, סוכר ושמן) למספר חודשים. העובדה שהחלטת ארה"ב לא הייתה סופית הותירה תקווה שהמענק יחודש; כך ישראל לא תצטרך להתמודד עם קשיים כלכליים הכרוכים בעיכוב המענק. ההערכה שזה אמור להיות המענק האחרון, שישראל תקבל מארה"ב, הגדילה את הנכונות לעמוד בלחצים הפוליטיים והכלכליים הכרוכים בעיכוב.<sup>27</sup>

## סיום המשבר

ב-24 באוקטובר הסתמנה בראשונה אפשרות להסכם בין ארה"ב לבין ישראל להפסקת העבודות ולחידוש המענק. ארה"ב יזמה את ההידברות בשיחות שקיים הנרי בירוד, תת-שר החוץ האמריקני, עם שגריר ישראל בארה"ב, אבא אבן, ועם השופט ג'וזף פרוסקאור, ראש

הכנסות מהמגביות). למרות טענות שרת ואחד היועצים הכלכליים, כי המשבר ביחסים בין ישראל ובין ארה"ב לא יעודד את יהדות ארה"ב לתרום, גרסו ראש הממשלה ושרים אחרים, שפני הדברים — דווקא משום המשבר המדיני — יגבירו את תרומותיהם של יהודי ארה"ב. ועדת השרים לא דנה אפוא באפשרות להפסיק את העבודות, והתמקדה בדרכים לצמצם את הנזק הכלכלי הנובע מעיכוב המענק.<sup>26</sup>

למרות שהמענק היה אחד הסעיפים הגדולים בתקציב מטבע החוץ (20%), לא ראתה הממשלה את הוויתור עליו כפגיעה שאין לעמוד בה. בממשלה התגבשו שתי גישות. בהתאם לגישה הראשונה, יש לחפש מקורות הכנסה חלופיים במטבע חוץ (בעיקר ממקורות יהודיים) ולקצץ בצריכה השוטפת ובקצב תוכניות הפיתוח. הגישה השנייה — שאינה מנוגדת לראשונה — הדגישה את הצורך לנצל את כספי השילומים מגרמניה, כתחליף, משום שאין אפשרות להסתמך על צמצום הצריכה השוטפת, הנמוכה בלאו הכי, ולא על הגדלה ניכרת בסיוע של יהדות העולם. בקשר לניצול כספי השילומים נבחנו שתי אפשרויות — לקבל את הסכמת הממשלה הגרמנית להכנסת שינויים ברשימת סחורות השילומים לשנת 1953-1954, כדי לאפשר קניית סחורות תצרוכת, ובעיקר מזון וחומרי-גלם, אם בגרמניה ואם בצורת עסקות משולשות עם מדינות אחרות, או לבחון פרעון מוקדם של השיעורים האחרונים מכספי השילומים.

\* למעשה, הוקם לכסוף "המוביל הארצי" בתוואי אחר — המערכת.