

המאבק שנשכח

ישראל, מצרים וחופש השיט בתעלת סואץ 1957–1967

איתן ברק

א. הקדמה

ככלל, העשור השני לעצמאות ישראל – מסגרת הזמן התוחמת מאמר זה – נחשב בהיסטוריוגרפיה הישראלית לתקופה שקטה ביחסי ישראל-ערב, חרף תקריות אש שכוחות בגבול ישראל-סוריה. שתי המלחמות שתחמו את העשור הזה קשורות לשתי מלחמות אחרות: מלחמת סיני תוחמת את הרצף של מלחמת העצמאות, ומלחמת ששת הימים מתחילה את הרצף של מלחמת ההתשה-מלחמת יום הכיפורים. על תקופה זו שבין המלחמות התהוותה 'לקונה' בהיסטוריוגרפיה הישראלית בגלל סיבות שונות, ובהן תפיסת התקופה כתקופה רגועה יחסית, אך בעיקר משום שהחומר הארכיוני מן העשור הזה נחשף לציבור רק בשנים האחרונות.¹ לקונה זו, נדגיש, חריפה במיוחד בהקשר של יחסי ישראל-מצרים בגלל היעדר מחקר מקיף העוסק במגעים הדיפלומטיים והצבאיים ביניהן בשנים האלה. המתעניין במגעים אלו נאלץ להסתפק במספר מצומצם של מחקרים ממוקדי סוגיה, כגון המחקרים שנערכו בעשור האחרון על פרשת 'רותם' – שם הקוד שניתן להיערכות החירום בישראל לאחר כניסת צבא מצרי לסיני בפברואר 1960 והתפרסותו סמוך לגבולה.² מטרתו של מאמר זה היא השיפתה של סוגיה חשובה נוספת ביחסי ישראל-מצרים, אשר למעט אוכורים ספורים (ולעתים מוטעים) בהיסטוריוגרפיה הישראלית נשארה בצל: המאבק

1. בשנת 1998 נפתחו לעיון הציבור תיקי משרד החוץ מן השנים 1966-1967. בינואר 1999 נחשפו בארכיון המדינה הפרוטוקולים של דיוני ועדת החוץ והביטחון בשנת 1957 – שנה קריטית במשא-ומתן הדיפלומטי העקף בין ישראל למצרים בסוגיית השיט הישראלי בתעלת סואץ.

2. אורי בר-יוסף, 'פרשת רותם', מערכות, 347 (אפריל 1996), עמ' 16-28, 46; Uri Bar-Joseph, 'Israel', *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 8, 2 (Summer 1995), pp. 203-219; idem, 'Rotem: The Forgotten Crisis on the Road to the 1967 War', *Journal of Contemporary History*, 31, 3 (July 1996), pp. 547-565

שהתנהל בין שתי המדינות באשר לדרישת ישראל למימוש זכותה לשיט חופשי בתעלת סואץ.³ במהלכו של מאבק זה נמנעה ישראל לא אחת, ממש בדקה התשעים, להוציא מן הכוח אל הפועל מבצעים צבאיים שתכננה כדי לממש זכות זו והוסיפה לפעול במישור הדיפלומטי בלבד.

וכך, אף-על-פי שהגבול המשותף תואר כשקט ביותר, התנהל בתקופה זו מאבק מצרי-ישראלי חריף, סמוי מעין הציבור, שלעיתים צף ועלה על פני השטח כאשר כשלה הדיפלומטיה החשאית. אולם תשומת לבנו נתונה דווקא לדיפלומטיה החשאית,⁴ בשל הפוטנציאל לחדשנות היסטורית החבוי בה. במאמר זה כוונתנו להאיר לראשונה יחסים דיפלומטיים חשאיים, ובדרך-כלל עקיפים, שהתרחשו 'מאחורי הקלעים, מתחת לפני הקרקע, ובין השורות', ובכך לתת גם מענה, ולו חלקי, לטענות הנשמעות בספרות כי חרף הבכירות שזכתה לה הדיפלומטיה השקטה בפועל (בייחוד בישראל), לא הוקדשה תשומת-לב מספקת לשאלות רבות בהקשרה, ובהן אופן תפעולה.⁵

ברם, בטרם נתמקד במאבק המדיני על מימוש זכות המעבר החופשי בתעלת סואץ, מסיום מלחמת סיני בשלהי 1956 ועד להשגתה של 'הבנה אילמת' (tacit understanding) בסוגיה זו ביולי 1957, נסקור בקצרה את תולדותיה של תעלת סואץ, את גיבוש אמנת קושטא ואת ההתפתחויות בתקופה שקדמה למלחמת סיני, כדי להקנות רקע ומסגרת לתקופת המחקר - 1967-1957.

3. ראו למשל: זאב שיף ואיתן הבר, 'סואץ, הסגר', לקסיקון לבטחון ישראל, תל-אביב 1976, עמ' 370; רות לפידות, 'חופש המעבר בתעלת סואץ', הפרקליטי, כד (תשכ"ח), עמ' 3-27, 33; Yitzhak Oron, 'The Sinai Canal: A Study in the History of International Law', *Middle East Record* 1960, 1, London 1966, p. 39. בכרך זה ניתנות הסקירות ללא ציון שם המחבר. יצוין כי הסוגיה הונחה גם במסגרת ספרות הזכרונות הענפה בישראל. לאזכורים בספרות זו ראו למשל: מירון מדיזיני, היהודיה הגאה: גולדה מאיר וחזון ישראל - ביוגרפיה פוליטית, תל-אביב 1990, עמ' 301.

4. לתיאור המצב הבטחוני בגבול מצרים-ישראל ראו, למשל, את דברי המזרחן שמשון יצחקי: 'ואכן, גבול ישראל-מצרים היה הרגוע בכל גבולות ישראל מתום "מבצע קדש" ועד מאי 1967'. ראו: שמשון יצחקי, 'האסטרטגיה כלפי ישראל במבוי תום: עד מלחמת ששת הימים', בתוך: שמעון שמיר (עורך), ירידת הנאצריזם 1970-1965: שקיעתה של תנועה משיחית, תל-אביב 1978, עמ' 313; יהודה ואלך, משה ליסק ושמעון שמיר (עורכים), אטלס כרטא לתולדות מדינת ישראל: עשור שני, ירושלים 1980, עמ' 24. ראייה זו היתה נחלת המשקיפים והמפקדים של כוח החירום של האו"ם שהוצב בסיני, כמו גם של חוקרי היחסים הבין-לאומיים שהתייחסו ליחסי ישראל-מצרים דאן. ראו למשל את ספרו של המפקד האחרון של כוח החירום של האו"ם, הגנרל ההודי ריקיה: Jit Indar Rikhye, *The Sinai Blunder*, London 1980, p. 8, ואת מאמרה של ג'ניס שטיין, 'Deterrence and Learning in an Enduring Rivalry: Egypt and Israel, 1958-1973', *Security Studies*, 6, 2 (Autumn 1996), p. 118.

5. לטעון בדבר הונחה מחקרית של מאפייני הדיפלומטיה החשאית ראו: Aharon S. Klieman, *Statecraft in the Dark: Israel's Practice of Quiet Diplomacy*, Boulder, CO 1988, p. 6. במהותה של דיפלומטיה זו ראו שם, עמ' 3-17.

6. ריימונד כהן, למשל, הגדירה כ'הבנה שאינה מצויה במסמך כתוב או בהבטחה מילולית מפורשת ואף לא ברוח הסכם כתוב'. ראו: Raymond Cohen, 'Rules of the Game in International Politics', *International Studies Quarterly*, 24, 1 (March 1980), p. 142.

לאחר כעשר שנות הפירה בידי חברה בראשות המהנדס הצרפתי פרדיננד דה-לספס נחנכה בנובמבר 1869 תעלת סואץ. דה-לספס, סגן הקונסול הצרפתי בעברו, קיבל זיכיון להפעלה בלעדית של התעלה לתקופה של 99 שנים מיום פתיחתה והתחייב על-פי כתב הזיכיון שלא להפלוג בין המדינות בתעריפי השיט. סעיף 14 לכתב הזיכיון קובע במפורש כי התעלה תהיה פתוחה תמיד לשיט של ספינות סוחר של כל המדינות תמורת תשלום. בריטניה, מעצמת-העל שריכזה את הסחר העולמי באותה תקופה, עמדה על חשיבותה של התעלה עבורה, ומיהרה לפעול להבטחת שליטתה באזור זה. ב-1875 רכשה בריטניה כ-44% ממניות חברת התעלה מידי הח'דיב של מצרים אסמעיל וב-1882 כבשה את האזור. הכיבוש התאפשר בגלל מרד אחמד ע'ראפי נגד השליט המצרי תופיק אשר ביקש מבריטניה לבוא לעזרתו. הכיבוש הסתיים ב-1936 עם פינוי הצבא הבריטי ממצרים, פרט לאזור התעלה, שממנו התפנו הכוחות הבריטיים רק ביוני 1956.

בד בבד פעל כל אותן שנים דה-לספס להסדרת מעמדה הבין-לאומי של התעלה, נושא שהיה לאקוטי עם הודעת האימפריה העות'מנית ביולי 1877 על סגירתה לספנות הרוסית בשנות מלחמתה עם רוסיה (1877-1878), הגם שרוסיה עצמה הודיעה לפני כן שהיא רואה בתעלה גורם בין-לאומי ואין בכוונתה לפעולה באזור מבחינה צבאית. לבסוף נשאו מאמציו של דה-לספס פרי וב-1885 הגישה בריטניה למעצמות הגדולות באירופה טיוטה של אמנה בדבר מעמדה המשפטי של התעלה. אמנה זו אושרה בקושטא ב-29 באוקטובר 1888 לאחר דיונים ושינויים ונודעה בשם אמנת קושטא (Constantinople Convention), וחתמו עליה אוסטרו-הונגריה, איטליה, בריטניה, גרמניה, הולנד, ספרד, צרפת, רוסיה ותורכיה. אולם האמנה נכנסה לתוקף מלא ב-1904, כעבור 16 שנים, רק לאחר שביטלה בריטניה את הסתייגותה אשר לפיה אין באמנה כדי לצמצם את חופש פעולתה של מצרים בתקופת הכיבוש הבריטי. החשוב לענייננו הוא כי הסעיף הראשון באמנה קובע את עקרון חופש השיט לאוניות סוחר בכל עת ללא הגבלה.⁷ הסעיף השני באמנה אף מדגיש עיקרון זה וקובע כי חופש זה תקף גם כאשר האימפריה העות'מנית היא אחת המדינות הלוחמות.⁸ עד להקמת מדינת ישראל קוימו על-פירוב הוראותיה של אמנה זו. בימי מלחמת העולם הראשונה נשארה התעלה פתוחה לשיט חופשי הגם שכוחות עות'מניים ששלטו בסיני ניסו לשבש את מעברן של אוניות 'מדינות ההסכמה'. בריטניה הרשתה מעבר אוניות בתעלה אולם נקטה פרקטיקה של תפיסת אוניות חשודות ומטענים אסורים (contraband) לאחר שהן התרחקו 3

7. סעיף זה קובע: 'התעלה הימית של סואץ תהיה תמיד חופשית ופתוחה, בימי מלחמה ובימי שלום, לכל ספינות הסוחר וספינות המלחמה, ללא הבדל דגל. לכן מסכימות המדינות המתקשרות שלא להפריע לשיט החופשי בתעלה, בימי מלחמה כבימי שלום. התעלה לעולם לא תהיה כפופה להפעלת זכות ההסגר'. ראו: לפידות, 'חופש המעבר בתעלת סואץ' (לעיל הערה 3), עמ' 28-29.
8. סעיף זה קובע: 'התעלה הימית של סואץ תהיה תמיד חופשית ופתוחה, בימי מלחמה ובימי שלום, לכל ספינות הסוחר וספינות המלחמה, ללא הבדל דגל. לכן מסכימות המדינות המתקשרות שלא להפריע לשיט החופשי בתעלה בימי-מלחמה כבימי-שלום. התעלה לעולם לא תהיה כפופה להפעלת זכות ההסגר'. ראו: לפידות, שם.

מילין מן התעלה – גבול תחולת אמנת קושטא. בימי מלחמת העולם השנייה הושעה לעתים חופש המעבר עקב התקפות אוויר, והבריטים עיבדו תוכנית לחסימת התעלה ב־1942, כאשר הגיעו כוחותיו של המצביא הגרמני רומל לאל-עלמיין.⁹

ב. נסיונה של ישראל לממש את חופש השיט בתעלת סואץ בשנים 1948–1956

בדצמבר 1947 הטילה מצרים הסגר ראשון על מעברן של אוניות בבעלות ארץ-ישראלית בתעלת סואץ, אבל רק פרוץ מלחמת העצמאות הביא להרחבה מידית של ההסגר והוא הוחל גם על הובלה של מטעני קונטרבנד לישראל, מטענים שיש בהם כדי לסייע למאמץ האויב או לחזקו, בעיקר נפט, ושל סחורות שיוצאו מישראל, גם באוניות הנושאות דגל זר. הסכם שביתת-הנשק עם מצרים, שנחתם בפברואר 1949 ברודוס, והחלטת מועצת הביטחון ב־11 באוגוסט 1949,¹⁰ שקראה לצדדים החתומים על הסכמי שביתת-הנשק לקיימם והזכירה שהם כוללים התחייבויות מוצקות נגד מעשים עתידיים של עוינות בין הצדדים, הביאו לשינוי המצב; ובינואר 1950 החליטה מצרים לבטל את האמברגו הכללי, אך בתוך חודש, בפברואר 1950, פרסם המלך פארוק צו ('חוק האמברגו של 1950') שהורה על פרוצדורה לעריכת חיפושים באוניות ובמטוסים ולתפיסת מטענים אסורים המיועדים לישראל. נוסף על צו זה, שנתן גושפנקה חוקית לפרקטיקה המקובלת, הקימה מצרים בית-דין למלקוח ימי (Prize Court) לשם דיון בתיעוץ הכרוכות בסחורות המותרות, ונערכה 'רשימה שחורה' של אוניות שנחשדו בהובלת מטענים לישראל.¹¹

תגובת ישראל

אף-על-פי שצעדים אלו היו בגדר הפרה של הסכם שביתת-הנשק ופגעו בפיתוח הסחר הישראלי עם מזרח אפריקה ועם המזרח הרחוק, ישראל, כפי שכבר טען אבנר יניב, 'מעולם לא הגדירה את ההפרה המצרית כעילה למלחמה, והסתפקה בפעולה דיפלומטית או בניסיונות חוזרים ונשנים להעמיד את ההסגר המצרי במבחן'.¹² הפעולה הדיפלומטית כללה הגשת תלונות לוועדת שביתת-הנשק המצרית-ישראלית, אשר קיבלה את טענות ישראל. אך לאחר

9. ראו: לפידות, שם, עמ' 28-30; מיבי ב' מזור ושמואל שטרוויס, 'תעלת סואץ: סקירה היסטורית, משפטית וכלכלית לאור פתיחתה מחדש ב־5 ביוני 1975', המכון ע"ש דוד הורביץ לחקר ארצות מתפתחות, אוניברסיטת תל-אביב, דו"ח מחקר מס' 3, ינואר 1977, חלקים א-ב.

10. להחלטת מועצת הביטחון מ־11 באוגוסט 1949 ראו: מסמכי האו"ם [Security Council] S/1376, בית הספרים הלאומי, ירושלים.

11. Cherif Bassiouni, 'Some Legal Aspects of the Arab-Israeli Conflict', in: Ibrahim Abu-Lughod (ed.), *The Arab-Israeli Confrontation of June 1967: An Arab Perspective*, Evanston, IL 1970, pp. 110-111; לפידות, 'חופש המעבר בתעלת סואץ' (לעיל, הערה 3), עמ' 33.

12. אבנר יניב, פוליטיקה ואסטרטגיה בישראל, תל-אביב 1994, עמ' 62.

שהתעלמה מצרים מהחלטות הוועדה, ובעיקר לאחר שהחריפה את ההסגר בספטמבר 1950, העלתה ישראל את הנושא לדיון במועצת הביטחון.¹³

דיון ראשון שהתקיים בנושא זה בחודשים אוקטובר-נובמבר 1950 הסתיים ללא החלטה מיוחדת, וב-17 בנובמבר החזירה מועצת הביטחון את הטיפול בו לראש מטה משקיפי האו"ם, הגנרל האמריקני ויליאם ריילי (Riley). הלה קבע לבסוף ביוני 1951 כי ההסגר אכן נוגד את הסכמי שביתת-הנשק, אולם מאחר שאין הוא כרוך בשימוש בכוח, אין הוא בגדר הנושאים שבסמכותה של ועדת שביתת-הנשק.¹⁴ ב-12 ביולי 1951 הגישה ישראל שוב תלונה למועצת הביטחון.¹⁵ המועצה דנה בסוגיה בחודשים יולי-ספטמבר 1951, קיבלה את עמדת ישראל וקבעה בהחלטה עקרונית, ב-1 בספטמבר, כלהלן: (א) יש חופש מעבר בתעלה לכל האומות; (ב) טענות מצרים בדבר הפעלת זכויות צד לוחם אינן מתיישבות עם משטר שביתת-הנשק הישראלי-מצרי; (ג) בפעולות מצרים יש משום שימוש לרעה ב'זכות ביקור, חיפוש ותפיסה'.¹⁶ בצד האופרטיבי נדרשה מצרים להפסיק את ההסגר לאלתר. שמונה חברות מועצת הביטחון הצביעו בעד ההחלטה ושלוש נמנעו: ברית-המועצות, הודו וסין.¹⁷ לא לחינם דירגו מומחים למשפט בין-לאומי פומבי החלטה זו בראש ההחלטות שהתקבלו אי-פעם באו"ם לזכותה של ישראל.¹⁸

הדחת המלך פארוק בפברואר 1952 בידי 'הקצינים החופשיים' בראשות גנרל מוחמד נגיב לא הביאה לשינוי במדיניות המצרית בעניין השיט הישראלי בתעלה. מצרים, אשר התעלמה מהחלטה זו פורמלית, הגם שבפועל הקלה לזמן קצר את הגבלות ההסגר, החמירה אותו בנובמבר 1953 והרחיבה את תחולתו הן לאוניות הנושאות דגל זר הן לכל סוגי

13. הטעון המשפטי של ישראל, בקליפת אגוז, היה כי מצב המלחמה (state of belligerency) הסתיים עם חתימת הסכם שביתת-הנשק ברודוס בפברואר 1949. לפיכך המשך ההסגר המצרי הוא הפרה של הסכם זה, כמו גם הפרה של החוק הבין-לאומי ביחס לתעלת סואץ. בכך הסתמכה ישראל על חוות דעתו של ראלף באנץ', יושב-ראש השיחות לשביתת-הנשק ברודוס, מאוגוסט 1949, ולפיה ההסגר המצרי עומד בניגוד לרוח הסכמי רודוס. ראו: Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping 1946-1967*: Documents and Commentary, vol 1: *The Middle East*, London 1969, p. 158. לתלונת ישראל, מ-18 בספטמבר 1950, ראו: מסמכי האו"ם S/1797.

14. דוח ריילי, 13 ביוני 1951, ראו: מסמכי האו"ם S/2194; Higgins (above note 13), pp. 157-158.

15. נוסח התלונה ראו: מסמכי האו"ם S/2241; Higgins (above note 13), p. 159.

16. זכות ביקור, חיפוש ותפיסה (right of visit, search and seizure) הוא ביטוי טכני מתחום דיני המלחמה בים: זכותן של מדינות לוחמות לעצור ספינות חשודות, לערוך בהן חיפוש, לתפוס אותן או לקחת את מטענן כמלקוח ימי.

17. החלטת מועצת הביטחון מס' 95 ראו: מסמכי האו"ם S/2322. לנוסח בעברית ראו: נורית גבוה-ברוורמן (עורכת), קובץ מסמכים בתולדות המדינה: תעודות, חוקים, הודעות, הסכמים, תל-אביב 1981, עמ' 117-118.

18. ראו למשל: John Yoram Dinstein, 'The United Nations and the Arab-Israel Conflict', in: John N. Moore (ed.), *The Arab-Israeli Conflict: Readings and Documents*, Princeton, NJ 1977, p. 579.

המטענים המובלים לישראל וממנה. בינואר 1954 מיהרה אפוא ישראל להתלונן שנית לפני מועצת הביטחון, וזו דנה בסוגיה בחודשיים הבאים. ב־23 במרס טענה מצרים במועצת הביטחון כי להחלטת מועצת הביטחון מ־1 בספטמבר 1951 אין כל תוקף, שכן אין המועצה מוסמכת לדון בסכסוך שהתגלע בינה לבין ישראל. זאת, בגין העובדה שעסקינן בפרשנות של אמנת קושטא (Constantinople Convention) משנת 1888, שבה נקבעה פרוצדורה מיוחדת ליישוב סכסוכים שיתגלעו בעניין תעלת סואץ, והכתובת היא ועדה שחברים בה נציגי המדינות החתומות על האמנה.

במועצת הביטחון הסתמן גם הפעם רוב מוחלט שצייד בעמדתה של ישראל. אך ברית־המועצות, שנמנעה ב־1951, הטילה במרס 1954 וטו על טיוטת החלטה שהגישה ניו־זילנד. טיוטה זו ציינה בחשש גדול את סירובה של מצרים לציית להחלטת מועצת הביטחון מ־1 בספטמבר 1951 וקראה ליישומה.¹⁹

כאשר הסתבר שישראל תתקשה לקבל מן האו"ם תגובה הוגנת ועניינית לטענותיה, התעוררה בישראל מחלוקת כיצד לפעול. מול האקטיביסטים, כגון שר הביטחון פנחס לבון והרמטכ"ל משה דיין, שטענו כי אין לוותר בנושא ויש להגדיר את חופש המעבר בתעלה כקו אדום, לכל הפחות, ניצב ראש הממשלה ושר החוץ משה שרת, אשר תחת זאת הציע להעמיד את מצרים במבחן בדרך שתכפה עליה להסיר את ההסגר או תעמיד אותה בפני כל העולם במצב מביך.²⁰ מקץ שישה חודשים, ב־28 בספטמבר 1954, נשלחה אוניית המבחן הישראלית 'בת־גלים' ממאסאווא, אתיופיה, לעבר התעלה. שליחת האונייה לסואץ היתה למעשה פשרה, שכן לבון רצה לשלוח אותה למצרי טיראן לאור ניסיון מצרי למנוע מעבר אוניות לישראל דרכם מ־1953.²¹ צעד מצרי זה, יש לציין, בא בתגובה למאמץ ישראלי לפתח את אילת. שרת סבר, בניגוד לדעתם של דיין ולבון, כי אם יעצרו המצרים את הספינה תזכה ישראל בניצחון הסברתי ומוסרי, ואם ייתנו לה לעבור, תבוא הבעיה על פתרונה. לבון ודיין האמינו כי מצרים לא תתיר את מעברה. הם גרסו שאם ישלחו אותה המצרים כלעומת שבאה, קל וחומר אם יעצרוה על אנשי צוותה, תיקלע ישראל לדילמה מידית בין שימוש בכוח לויתור סופי על זכויות השיט שלה. אם יש כוונה להשתמש בכוח נגד מצרים, טענו, מדוע לסבך זאת על־ידי משלוח ספינה; ואם אין כוונה כזאת, תהו, מדוע רצוי לשלוח ספינה.²²

כצפוי, מצרים שהיתה עתה בשליטת נאצר, לאחר שהדיח את נגיב באפרייל 1954, עצרה את האונייה שהגיעה לתעלה ב־30 בספטמבר, וגם האשימה את אנשי צוותה בהרג שני

19. טיוטת ההצעה של ניו־זילנד, 29 במרס 1954, ראו: מסמכי האו"ם S/3188; Dinstein (above note 18), p. 579

20. יניב, פוליטיקה ואסטרטגיה בישראל, עמ' 63.

21. אפרים עברון, מזכירו של לבון, אמר לדיין שלבון קיבל זאת 'כרע במיעוטו'. ראו: משה דיין, אבני דרך: אוטוביוגרפיה, ירושלים ותל־אביב 1976, עמ' 132. לשינוי העמדה המצרית ביחס למצרי טיראן, ראו למשל: יניב, פוליטיקה ואסטרטגיה בישראל, עמ' 64.

22. ראו: יניב, שם, עמ' 63.

דייגים מצרים. ישראל מיהרה להתלונן שוב לפני מועצת הביטחון. הדיון התקיים בחודשים נובמבר 1954 – ינואר 1955, אך הסתיים ללא הצבעה. בהיעדר יכולת להתגבר על מכשול הווטו הצפוי של ברית-המועצות, ננקטה הפרוצדורה של סיכום מטעם הנשיא התורן.²³ ברם, חרף המהלומה שספגה ישראל, היא נמנעה מלהצהיר על הפרה מצרית זו של הסכמי שביתת-הנשק כעילת מלחמה. הטעם העיקרי לכך, כפי שכבר העיר דוד טל שהתמקד בחקר התקופה הזאת, נעוץ בעובדה שגורם היסוד בקביעת אופיה ומהותה של מדיניות הביטחון של ישראל בשנים 1949-1955 היה דבקותה בסטטוס-קוו המבוסס על הסכמי שביתת-הנשק, וממנו נגזרו דרכי התגובה להפרות סעיפים שונים בהסכמים האלה. טל מצא כי רק 'מה שסיכן את המבנה הדמוגרפי של המדינה, את ריבונותה ואת שלמותה הטריטוריאלית, טופל בחריפות ובנוקשות. התגובות כלפי הפרות של סעיפים אחרים היו מתונות הרבה יותר.'²⁴ אולם מתייעוד הדיונים הפנימיים בישיבות הממשלה עולה סיבה נוספת: היעדר יכולת צבאית לפעול.²⁵

ישראל פיתחה אפוא, בין מרצון בין מאונס, גישה הסברתית חדשה להדלון פעולתה בסוגיה זו, כעדות דיון בכנס אג"ם ב-17 בספטמבר 1956: 'בהסכרת הרקע המדיני-האסטרטגי, בהתאם להנחיות שר הביטחון, הבחנתי בין בעיות בינלאומיות לבעיותינו המיוחדות. ביטול מעמדה הבינלאומי של תעלת סואץ אינו בעיה ישראלית – אף שגם לנו כמוכן יש בה ענין. [...] לא כן הדבר ביחס למצרי אילת ולרצועת עזה. נגד מטרות אלו אנו עלולים לצאת לפעולה צבאית ביוזמתנו אנו.'²⁶

שאלת חופש השיט בתעלת סואץ שבה ועלתה על שולחן מועצת הביטחון באוקטובר 1956, הפעם ביוזמת בריטניה, שפנתה למועצה בגלל הלאמת התעלה על-ידי מצרים ב-26 ביולי 1956. ההלאמה המצרית, יש לציין, לא באה לפגוע במישרין בחופש השיט בתעלה ולא היתה בה משום פגיעה ישירה באמנת קושטא. למעשה, קיומה של החברה העולמית לתעלת

23. חקירת משקיפי האו"ם טיהרה את אנשי הצוות מכל אשמה. ב-20 בנובמבר העבירה מועצת הביטחון את הנושא לוועדת שביתת הנשק. הוועדה קבעה שיש לשחררם לאלתר, אך הם שוחררו רק לאחר דיון נוסף במועצת הביטחון בינואר 1955. ראו: שיף והבר, 'בת-גלים', לקסיקון לביטחון ישראל, עמ' 100. להליכים במועצת הביטחון ראו גם לפידות, 'חופש המעבר בתעלת סואץ' (לעיל, הערה 3), עמ' 34.

24. דוד טל, תפיסת הביטחון השוטף של ישראל: מקורותיה והתפתחותה 1949-1956, קריית שדה בוקר 1998, עמ' 237. כדוגמה לנכונות מסקנתו הוא מצביע במפורש על העובדה שישראל השלימה עם סגירת תעלת סואץ למעבר ספינותיה, ו'הגבילה את ניהול המערכה בעניין זה לפעילות תעמולתית בעיקרה במסדרונות האו"ם' (שם).

25. בישיבת ממשלה שהתקיימה ב-3 במרס 1955 אמר בן-גוריון במפורש: 'לא נוכל לעבור בכוח את הסואץ, הנסיונות שלנו ייכשלו'. כעבור ימים מספר, בישיבת ממשלה שהתקיימה ב-10 במרס, אמר: 'בסואץ לדעת לא יכולים לעשות כלום', אב"ג, תיק פרטיכל ישיבות שבועיות. וכן: מרדכי בר-און, שנרי עזה: מדיניות הביטחון והחוקן של מדינת ישראל 1955-1957, תל-אביב 1992, עמ' 67, 433, הערה 62.

26. דיון, אבני דרך, עמ' 228. מצרים המשיכה במדיניות ההסגר. למשל: ביולי 1955 הוחרמה סחורה מהאונייה 'פדאלה' נושאת דגל הולנדי שהיתה בדרכה לחיפה, ובמאי 1956 נעצרה לשלושה חודשים האונייה 'פאן-אגיאה' נושאת דגל יווני שהיתה בדרכה מחיפה לאילת עם מטען מלט, וסחורתה הוחרמה.

סואץ לא מנע ממצרים לפגוע בשיט הישראלי ודווקא לאחר ההלאמה הודרו נאצר להדגיש בהזדמנויות שונות את דבקו בעקרון חופש השיט ובכללים שנקבעו באמנת קושטא.²⁷ יתרה מכך: ב־13 באוקטובר החליטה מועצת הביטחון כי לא תיתכן הפליה גלויה או סמויה של חופש השיט בתעלה.²⁸ אולם מצרים מיהרה להודיע כי לא תכבד החלטה זו בהקשר לישראל.²⁹

לסיכום תקופה זו נדגיש כי לא ניתן למנות את ההסגר כאחת העילות שדרבנו את ישראל להצטרף לקשר הצרפתי-בריטי ולצאת למלחמה יזומה;³⁰ אף שלצורך חיזוק דרישתה לשיט חופשי בתעלה במסגרת המשא-ומתן הציגה ישראל לימים את ההסגר כאחת העילות למבצע קדש - חלקה במלחמת סיני - בדומה לחסימת מצרי טיראן ופעולות הפדאיון.³¹

ג. המאבק המדיני למימוש חופש השיט בתעלה לאחר מלחמת סיני: נובמבר 1956 – יולי 1957

בסיום מלחמת סיני עמדו מצרים וישראל לפני מצב מדיני-בטחוני חדש שכן חלו שינויים בתפיסות, באינטרסים ובמערכי הכוחות ששררו לפנייה. כפועל-יוצא מכך פוננו בין שתי המדינות כמה הסדרים מוגבלים באמצעות צד שלישי, דוגמת מוכ"ל האו"ם באותה עת, דאג האמרשלד, וארצות-הברית. אחד מן ההסדרים האלה הושג לבסוף כמענה לדרישת ישראל

27. ראו: לפידות, 'חופש המעבר בתעלת סואץ (לעיל הערה 3), עמ' 31.
28. מסמכי האו"ם S/3675; ברוך גלעד (עורך), תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל: 1960, כרך 14, ירושלים תשנ"ז [להלן: תמ"י, כרך 14], נספח א, תעודה מס' 76.
29. על תגובת מצרים ראו דברי בן-גוריון בכנסת לאחר מבצע קדש: דוד בן-גוריון, 23.1.1957, דברי הכנסת, 21, תשי"ז, עמ' 827. מתזכיר של משרד החוץ עולה כי שר החוץ המצרי מוחמד פאוזי גילה זמן קצר לפני-כן נכונות להתיר מעבר ספינות ישראליות בתעלה, שכן 'הוא ראה בצעד זה דרך להקל על העולם "לבלוע" את גולות ההלאמה'. ראו: תזכיר שמשון ארד לנציגויות ישראל בחוץ לארץ, 24 במאי 1957, 'מצרים - סואץ', כרך ב, א"מ חצ 3112/7.
30. לדעות החוקרים שראו את ההסגר כאחת מעילות המלחמה ראו למשל: Nathan A. Pelcovits, *The Long Armistice: UN Peacekeeping and the Arab-Israeli Conflict 1948-1960*, Boulder, CO 1993, p. 133. מסקנתי ההפוכה מסתמכת על התיעוד ההיסטורי לפני פרוץ המלחמה ונתמכת בתיעוד ההיסטורי (שיפורט בהמשך) אחריה. אציין כי בר-און (שערי עזה), שערך את המחקר היסודי והמקיף ביותר על התקופה הסמוכה לפרוץ המלחמה, אינו מונה את התעלה כאחת מסיבות המבצע.
31. למשל, בפברואר 1957 (כמו גם ב-19 בינואר) נאם שגריר ישראל אבא אבן ממושכות על מעשי עוינות מצריים בהקשר של מצרי טיראן, מפרץ עקבה ותעלת סואץ. בסיכום דבריו אמר שהחסימה בתעלת סואץ היתה בלתי-חוקית. החסימה במפרץ עקבה היתה בלתי-חוקית. ארגון תנועת הפדאיון מעזה היה בלתי-חוקי. שלושת המעשים הבלתי-חוקיים האלה, יותר מכל הגורמים האחרים, גרמו לעוינות שאנו מחפשים כעת לחסל'. ראו: Higgins, *United Nations Peacekeeping 1946-1967*, 1, p. 248. ברם, ברשימת הדרישות במזכר שהעביר אבן ב-24 בינואר 1957 למוכ"ל (A/3511) לא נזכרת כלל הדרישה להבטחת השיט הישראלי בתעלת סואץ (Ibid., p. 249).

לחופש שיט בתעלת סואץ, דרישה שהביאה למאבק מדיני חריף בין שתי המדינות וגררה מעורבות עמוקה של גורמים שלישיים.

פחות משבוע מתום מלחמת סיני, ב־11 בנובמבר 1957, החליטה ישראל כי אחד התנאים לנסיגתה מסיני הוא הצבת כוח או"ם באזור תעלת סואץ – בכך ראתה כנראה ערובה לשיט ישראלי בתעלה.³² כעבור חודש הציג בן־גוריון לפני חברי ועדת החוץ והביטחון את יעדיו במשא־ומתן על הנסיגה: 'אין לתת למצרים בשום אופן לשוב לעזה. יש להבטיח את השיט לסואץ ובוודאי במצרי אילת'.³³ אולם באותה עת טרם עלה הנושא על סדר־היום של מזכ"ל האו"ם האמרשלד, או של מעצמות המערב, שהיו עסוקות בהבטחת השיט עבורן.³⁴

כעבור כחודשיים, בפגישה עם נציג ישראל לאו"ם ולארצות־הברית, אבא אבן, ב־5 בינואר 1957, שב וציין האמרשלד את החלטות האו"ם בנושא חופש השיט, אך הטעים כי לפי שעה אין הוא מוכן לחפש דרכים לאכיפתן.³⁵ ישראל, מבחינתה, החליטה ב־13 בינואר 1957 לדרוש ערובות ממשיות לחופש השיט בתעלה.³⁶ אולם מרדכי בר־און סבור כי אף־על־פי שבמהלך הדיונים העלתה ישראל דרישה זו, 'הסיכוי להשיג הישג זה היה קלוש, ונראה שהדרישה הועלתה כמצוות אנשים מלומדה'.³⁷ לסברה זו אכן יש סימוכין בתיקי משרד החוץ, המראים כי פעילות ישראל בנוגע לחופש השיט בתעלה החלה באופן רציני רק לאחר שתם הטיפול בתביעותיה האחרות, בראש ובראשונה חופש המעבר במצרי טיראן ומניעת שובם של המצרים לרצועת עזה.³⁸

במנותק מעוצמת הנחישות הפנימית של ישראל בשאלת חידוש השיט בתעלה, האמרשלד התרשם כי בעיניה הסוגיה היא לכל הפחות קו אדום ולכן דאג להעלותה בדיוניו עם נאצר בחודשים ינואר-פברואר 1957, הגם שלגרסת מוחמד חסנין הייכל, איש סודו של נאצר ודוברו הנאמן, הדבר עורר חיכוכים רבים בין השניים במהלך המשא־ומתן.³⁹ בשלב זה

32. יומן בן־גוריון, 11 בנובמבר 1956, אב"ג.

33. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 11 בדצמבר 1956, א"מ א/7565, תיק מס' 6, פרוטוקול 9, תשי"ז, עמ' 2.

34. למשל, סר בריאן אוריקהארט, הביוגרף של האמרשלד ואחד מעווריו באותם ימים, כתב כי ב־28 בנובמבר 1956 פנו אליו הבריטים והעלו את עניין חופש השיט לספינות של צרפת ושל בריטניה בשל העובדה שנאצר הכריז על מצב מלחמה עמן. הסוגיה הועברה להאמרשלד והוא בא בדברים עם שר החוץ המצרי, פאוזי. ראו: Brian E. Urquhart, *Hammarksjold*, London 1972, p. 197.

35. לתזכיר האמרשלד לאבן מ־5 בינואר 1957 ראו: בר־און, שערי עזה, עמ' 344.

36. על החלטת הממשלה ראו: שם, עמ' 345; מברק הרצוג, 13 בינואר, א"מ חצ 2/2459, חצ 14/2459, 'מבצע סיני – חליפת מברקים'.

37. בר־און, שערי עזה, עמ' 522, הערה 6.

38. לסימוכין בתיקי משרד החוץ ראו, למשל, ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 5 בפברואר 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 6, פרוטוקול 17. בישיבה זו סקר מנכ"ל משרד החוץ ולטר איתן את החלטות האו"ם. בהשיבו לשאלה 'מדוע נשכח עניין סואץ' ניסה איתן להרגיע את חברי הוועדה והצביע על מברק שנשלח להאמרשלד כדי להשיג התחייבות מנאצר בסוגיה זו.

39. להדגמת החשדנות שהתעוררה, הייכל כותב כי כאשר הציע האמרשלד שתיחתם אמנה בדבר חופש השיט, שיחתמו עליה כל האומות החברות באו"ם, השיב נאצר: 'איני מתכוון להסכים'. אתה רוצה בכך כדי שישראל תחתום, ואיני מתכוון להסכים לכך'. ראו: Mohamed Hassanein Heikal, *The Cairo*

התגבשה ככל הנראה אצל נאצר – כקן הגנה לסרבנותו בנושא – נכונות להביא את הסוגיה לפני בית־הדין הבין־לאומי בהאג, הגם שיועצו המשפטי של המזכ"ל, קונסטנטין סטאוורופולוס (Stavropoulos), שדן עם נאצר בקהיר בשלהי ינואר על מעמד כוח החירום של האו"ם שנועד להתפרס בסיני, דיווח כי נאצר אינו בטוח בעמדתו המשפטית ושאל מה לדעתו צפויה להיות החלטת בית־הדין. מצרים הביעה את הסכמתה לשיפוט בית־הדין בסוגיה זו רק ביולי 1957. אולם, כפי שציינה המשפטנית רות לפידות, 'התחייבות זאת מוגבלת לסכסוכים המתגלעים בין מצרים לבין המדינות שהן צדדים לאמנת קושטא'.⁴⁰

עידוד לנסיגה ולזכות בחופש שיט בתעלה קיבלה ישראל מנאום פומבי שנשא נשיא ארצות־הברית דווייט אייזנהואר ב־20 בפברואר 1957, ובו כרך את חופש השיט במצרים עם חופש השיט בתעלה.⁴¹ חרף הנאום הזה, ב־11 במרס הצהיר נאצר כי לא ירשה מעבר של אוניות ישראליות בתעלה, וגם לא במפרץ אילת.⁴² ברם לבאנץ' הבטיח נאצר לדחות כל החלטה 'בנושאים החשובים', בייחוד אלה שהוזכרו בנאום אייזנהואר.⁴³

בינתיים פינתה ישראל את כוחותיה מסיני תחת לחץ בין־לאומי, וכוח החירום של האו"ם

Documents: The Inside Story of Nasser and his Relationship with World Leaders, Rebels,

and Statesmen, New York 1973, p. 170. על מעמדו של הייכל, שהיה עורך העיתון המצרי אל־אזראם באותן שנים, ראו, למשל, דברי העיתונאי הגרמני פטר מאיר־ראנקה, כתב די וולט בקהיר: 'דוברו של המשטר והקיסר השליט של העתונות המצרית, מוחמד חסאנין הייכל, מייצג את הנשיא. [...] מעמדו של הייכל בעתונות המצרית הוא יחיד במינו [...] הייכל משמש לנאצר גם שופר וגם אחד מיועציו הקרובים. למעשה הוא פועל כדובר ממשלתי בלתי מוכתר', ראו: פטר מאיר־ראנקה, פרעה האדום: מצרים והמציאות הערבית (תרגם אברהם מרון), תל־אביב 1966, עמ' 90-91.

40. לדיווח סטאוורופולוס ראו: א' דרום, הנציגות באתונה, למע"ר ירושלים בהסתמך על דיווח יועץ משפטי בכיר במשרד החוץ היווני, 15 בפברואר 1957, א"מ חצ 3112/6, 'מצרים – סואץ', כרך א. ראו גם לפידות, 'חופש המעבר בתעלת סואץ' (לעיל, הערה 3), עמ' 32.

41. לנוסח דבריו ראו: Dwight D. Eisenhower, *Waging Peace 1956-1961*, New York 1965, p. 188. לנוסח העברי של הקטע הרלוונטי לענייננו ראו: היועץ המשפטי של משרד החוץ, שבתאי רון, למנכ"ל משרד החוץ ולטר איתן, 30 ביולי 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים – סואץ', כרך ד. ראו גם נאום שרת החוץ גולדה מאיר בכנסת, 22.12.1959, דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 177.

42. אבא אבן, 'המערכה המדינית באומות המאוחדות ובארצות הברית בעקבות מבצע סיני', אוקטובר 1956 – מרס 1957, וושינגטון, יוני 1957, כרך ב: לוח אירועים, עמ' 7. חיבור זה, שמעולם לא פורסם והומצא בשני עותקים למנכ"ל משרד החוץ ולטר איתן וליעקב הרצוג, ראו: א"מ חצ 2458/18-19. מתארו של רוברט סנט ג'והן, הביוגרף של נאצר, על נסיבות מתן ההצהרה, ייתכן שמדובר ברצון לקנטר את שנוא נפשו, מלך סעודיה סעוד בן עבד־אל־עזיז, ולא דווקא בהצהרת מדיניות שעובדה וגובשה לפני־כן. ראו: רוברט סנט ג'והן, ה'בוסי': סיפורו של גמאל עבד אל־נאצר (תרגם אריה חשביה), תל־אביב 1963, עמ' 341-342. בין כך ובין כך, היתה להצהרה משמעות חשובה בשל הקושי לסגת ממנה משום חשיבות הפן התעמולתי בעיני נאצר.

43. להבטחתו של נאצר, שניתנה בתחילת מרס, ראו דיווח המזכ"ל לוועדה המייעצת לכוח החירום, ראו: Advisory Committee - 24th Meeting Minutes, Sat 16, March 1957, p. 2, UN Archive, S-0316-002-4

תפס עמדות ברצועת עזה ובמצרי טיראן (7-8 במרס). בעצרת אישרו המעצמות הימיות העיקריות, ובכללן ארצות-הברית, כמוסכם, את פרשנות ישראל ביחס למצרים, אולם לא הושג אז כל הסכם, או אף הסדר משתמע, בכל הנוגע לדרישת ישראל לחופש שיט בתעלה. יתרה מכך, בשלב שטרם נפתחה תעלת סואץ לתנועה (מועד הפתיחה המשוער לאחר השלמת פינוי האוניות שהטביעו בה המצרים היה 10 באפריל), ומשאומתן עדין ומסובך התנהל בין מצרים למעצמות המערב להסדרת הסוגיות הרגישות שהיו כרוכות בפתיחת התעלה מחדש לאחר הלאמתה ומבצע סואץ, חששו המעצמות כי שליחת אוניית מבחן ישראלית לתעלה תוריד את כל מאמציהן לטמיון.

לפיכך, כאשר נפגש אבא אבן ב-9 במרס עם מזכיר המדינה כריסטן הרטר (Herter) (מחליפו הזמני של ג'ון פוסטר דאלס שאושפז אז בבית-חולים), עם היועץ המשפטי של מחלקת המדינה הרמן פלגר (Phleger) ועם בכיר נוסף והתריע כי ישראל מודאגת מאוד מחידוש ההסגר בתעלה, מיהרו הללו להרגיעו. אולם בה בעת, כתב אז אבן, השלושה 'שאלו אם נכון שאנו עומדים ערב הפלגת ניסוי. יש לנו זכות לכך אך ברצונם להציע זהירות בלוח הזמנים. ארצות-הברית ובנות בריתה מנסות להשיג הסדר ביניים להפעלת התעלה [...] אם ישיגו הסכם זה ידברו אתנו על שילוב המעבר הישראלי לתוכו'.⁴⁴ ממסמכי מחלקת המדינה עולה שאבן השיב כי 'ישראל לא תעלה את הנושא בטרם יושג הסדר ביניים'.⁴⁵ הוא הבטיח כי ישראל תיוועץ בארצות-הברית לפני שתשגר ספינה לתעלה.⁴⁶ פנייה נוספת להימנע לעת עתה מהעברת אוניית מבחן הגיעה גם מידידה ראשונה במעלה של ישראל באותה תקופה, צרפת.⁴⁷

למרות הצהרת מצרים וזאתהרות המעצמות, היה בן-גוריון נחוש בדעתו כי יש מקום להעביר אוניית מבחן, הגם שבפגישתו עם הרמטכ"ל דיין ב-15 במרס גילה את דעתו כי 'אינו מתכוון לנקוט יותר מאשר תגובה מדינית והסברתית אם יעצרו המצרים את הספינה'.⁴⁸ ואכן, שרת החוץ גולדה מאיר הסבירה לחברי ועדת החוץ והביטחון ב-26 במרס כי 'בעניין הסואץ עוסקים בהכנת אניה. מה יהיה גודל האניה אני עוד לא יודעת'. בתשובה לשאלה של חבר הכנסת יזהר הררי, 'אניה ישראלית או אניה שדגל ישראלי הונף עליה 24 שעות לפני ההפלגה', השיבה מאיר: 'זו תהיה אניה שלנו בדגל שלנו'.⁴⁹

44. אבן (לעיל הערה 42), עמ' 318. ראו גם מכתב אבן לירושלים, 26 ביוני 1957, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ, כרך ד. לאבן הובהר כי די בכך שמדיניות ארה"ב גורסת שהשלמת הפינוי מבטלת את זכותה של מצרים להפריע לשיט ישראלי, ובכוונת ארה"ב לפעול לפי קו זה.

45. *Foreign Relations of the United States [FRUS], 1955-1957, vol. 17: Arab-Israeli Dispute, 1957, Washington DC 1990, no. 208*

46. אבן (לעיל הערה 42), עמ' 318. ההבטחה אוזכרה גם בשיחה בין אנשי מחלקת המדינה לנציגי ישראל ב-29 במרס (FRUS, *ibid.*, no. 256).

47. ראו: ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 13 במרס 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 7, פרוטוקול 224, עמ' 26.

48. דיין, אבני דרך, עמ' 344.

49. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 26 במרס 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 225, עמ' 17.

פעולת המזכ"ל

ב-19 במרס הגיע האמרשלד לקהיר לחמישה ימי דיונים מאומצים עם נאצר ועם שר החוץ המצרי מוחמד פאוזי (Fawzi). עם בואו הבהיר האמרשלד לפאוזי כי מצרים נדרשת לבצע שני צעדים הכרחיים: (א) מתן תפקיד אפקטיבי לכווח החירום של האו"ם; (ב) הסדרת השיט החופשי בתעלה. פאוזי רמז להסדר אפשרי בעניין כוח החירום בעזה ובעיית מצרי טיראן, אך לא בעניין שיט חופשי בתעלה. לנוכח עמדתו של פאוזי נאלץ האמרשלד לדון בכך ישירות עם נאצר, והשאלה עלתה לדיון רציני לראשונה בשיחתו עם נאצר ופאוזי בבוקר 23 במרס. מן הדוח שמסר לוועדה המייעצת לכווח החירום של האו"ם, כמו גם מתיאורו של אורקהארט, עולה כי בדחתו את הדרישה לא השתמש נאצר בטיעון שהיה שגור בפיו, היינו, מצב המלחמה (belligerency) בין מצרים לישראל, טיעון שהאמרשלד שלל, כפי שידע נאצר אל-נכון. לגרסת אורקהארט, 'נאצר ופאוזי כאחד עמדו בנחישות כנגד התעקשותו של האמרשלד בעניין חופש שיט לספינות ישראליות, וטענו שאין זה אפשרי בגלל דעת-הקהל המצרית והבעיות הבטחוניות הכרוכות בכך. הם הזכירו שאפילו הבריטים, עם שמונים אלף חיילים באזור התעלה, לא יכלו לאפשר לספינות ישראליות לעבור בה'.⁵⁰ לגרסת שרת החוץ גולדה מאיר, האמרשלד שחזר את ההסבר של נאצר כלהלן: 'אבל תבין, אניה ישראלית בתוך תעלה עוברת בין ההרים [כמובן, מופרך גאוגרפית, א"ב], תאר לעצמך שהמון מצרי ראה את הדגל הישראלי, כל הצבא שלנו וכל צבא האו"ם לא יוכל להשתלט על ההמון הזה ומי יודע מה יקרה'.⁵¹ ממסמכי מחלקת המדינה עולה כי לנציג ארצות-הברית באו"ם, קאבוט הנרי לודג', מסר האמרשלד גרסה שונה במקצת, אך רוח הדברים נשמרה,⁵² כלומר, הימנעות מטיעונים משפטיים בני-סתירה ופנייה לטיעונים קשים להפרכה. בין כך ובין כך, כפי שסיכם הביוגרף של האמרשלד, 'כל שהצליח [האמרשלד] להשיג היה הסכמתו של פאוזי לניסוח חדש (redraft) של טיוטת הצהרת תעלת סואץ, היועצות בממשלות שונות לפני פרסום נוסף שלה, ולבסוף לרושמה באו"ם'.⁵³

50. Urquhart, *Hammarksjold*, pp. 218-219

51. דברי שרת החוץ גולדה מאיר, ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 30 באפריל 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 227, עמ' 21.

52. ב-28 במרס, מיד עם שובו ממצרים לניו-יורק, דיווח האמרשלד ללודג' כי הבהיר לנאצר שגם אם עמדת מצרים היא חוקית, היא "damned foolish" ומערערת את העמדה המוסרית המצרית ברחבי העולם. נאצר השיב בכנות כי 'הוא מסכים עמו, אך למרות זאת אף ממשלה מצרית לא תוכל להרשות ספינות ישראליות בפורט סעיד או באיסמעיליה. ואם היא תעשה כן, מיד יתעוררו צרות, עם סכנת חבלה לתעלה עצמה'. ראו: *FRUS, 1955-1957, vol. 17, Arab-Israeli Dispute, 1957, no. 252*.

53. Urquhart, *Hammarksjold*, p. 219. סעיף 102 למגילת האו"ם אימץ את הרעיון שעמד בשעתו ביסוד סעיף 18 לספר הברית של חבר הלאומים, ולפיו כל אמנה שתיעשה על-פי מדינה החברה בברית תירשם ותפורסם, אחרת היא לא תיכנס לתוקף. האמנה נרשמת במזכירות האו"ם ומפורסמת על-ידיה. אי-ירישום מבטל את האפשרות להסתמך על האמנה בפני אורגן (גוף) של האו"ם.

לנוכח כשלונו להשיג התקדמות בנושא בשיחותיו בקהיר, החליט ככל הנראה האמרשלד לנקוט גישה חדשה שתאפשר לו לעמוד בלחצה של ישראל כמו גם לקנות לו דימוי חיובי בדעת-הקהל העולמית: יצירת זיקה בין שאלת חופש השיט בתעלה להתפרסות כוח החירום בתחום ישראל. לפי אורקהארט, האמרשלד 'סבר שאם ינקוט גישה זו תוכל העיתונות האמריקנית לטעון כי מצרים הפכה את התפרסות כוח החירום בישראל תנאי לויתור בתעלה, הגם שזה היה מנוגד לאמת'.⁵⁴ משום הבעייתיות של הגישה השיג האמרשלד את תמיכתה של הוועדה המייעצת לפני שניגש לישראל (עם מצג השווא). מעתה דבק בה, משל היתה אמת, ויצר הקבלה בין שתי הדרישות במגעיו עם ישראל.⁵⁵

מאחר ששיחות האמרשלד בקהיר אף הן לא הניבו כל הסדר בנוגע לשיט ישראלי בתעלה, גם לאחר שהסתיים מבצע ניקוי התעלה והיא נפתחה מחדש למעבר אוניות ב-29 במרס 1957 נשארה הסוגיה תלויה ועומדת, שלא בנושאי מחלוקת אחרים בין מצרים לישראל אשר כבר הוסדרו, במפורש או במשתמע, עד לתאריך זה, כגון השיט במצרי טיראן. אולם הנושא לא נסגר סופית מבחינתה של ישראל, והשוב מכך, מבחינתם של מזכ"ל האו"ם ושל ארצות-הברית.

המדיניות המצרית ומאמצי האמרשלד לאחר פתיחת התעלה

גם לאחר כשלון שיחותיו בקהיר במרס בנושא השיט הישראלי בתעלה, המשיך האמרשלד לנסות ולהגיע ולו להבנה חשאית בנושא. ב-3 באפריל כתב מכתב אישי לשר החוץ המצרי פאוזי ודחק בו ש'מצרים תזנה את המצור על שיט ישראלי כאות של "רצון מצרים לתרום לייצוב התנאים הפוליטיים בעולם ולשיתוף-פעולה עם הקהילה העולמית".⁵⁶ כאשר העביר את המכתב ליעדו, פקפק עוזר המזכ"ל ראלף באנץ' אם יש בכלל טעם בשליחתו, בעיקר בעקבות מסר אישי מפאוזי כי 'אם זמן כה קצר לאחר התוקפנות המשולשת כנגד מצרים תאפשר הממשלה המצרית לספינות ישראליות לעבור במים מצריים, "האנשים יטביעו את הספינות וניאלץ לקרוא ל-Wheeler לשוב".⁵⁷ באנץ' דאג להוסיף אזהרה בעל-פה מהאמרשלד כי 'מספר ממשלות שוקלות ברצינות להעביר את נושא תעלת סואץ למועצת הביטחון,

⁵⁴ Urquhart, *Hammarksjold*, p. 221

⁵⁵ בדיון הוועדה ב-15 באפריל על התפרסות כוח החירום של האו"ם בצד הישראלי של הגבול אמר המזכ"ל:

'I hope I have made myself clear, that is [...] to say, that it is technically now married to Advisory Committee - 29th Meeting Minutes on 15 April. ראו: the Suez questions' S-0316-002-7, UN Archive, p. 21, 1957. פלקוביץ סבור כי חרף לחצי הכוח להתפרס גם בצד הישראלי של הגבול, האמרשלד לא חש צורך רב ללחוץ על כך בביקורו בארץ במאי 1957, 'עד שיוכל לאזן בהתקדמות מסוימת בשאלת התעלה' (Pelcovits, *The Long Armistice*, p. 159).

⁵⁶ Urquhart, *Hammarksjold*, p. 223. ברם, 'פאוזי השיב לבאנץ' כי "[...] מצרים רואה את חופש המעבר בסואץ או בעקבה לספינות ישראל כהיבט אחד בלבד של השאלה הפלסטנינית" (שם).

⁵⁷ רב-אלוף וילר, קצין הנדסה ראשי של צבא ארה"ב, היה מופקד על פעולת ניקוי התעלה מכלי השיט שהוטבעו בה במתכוון לאחר סיום מבצע סואץ.

ולא־התפשרות [...] יהיו השלכות פוליטיות מהוץ לכל פרופורציה ביחס לאינטרסים [המאבק בישראל] אשר בבסיס העניין.⁵⁸

דא עקא, גם מאמץ זה של המזכ"ל היה לשווא, שכן ב־13 באפריל פרסמה שגרירות מצרים בארצות־הברית הודעה ונאמר בה כי מצרים תוסיף למנוע מישראל חופש שיט בתעלה (כמו גם במפרץ עקבה), וכעבור ארבעה ימים הודיע גם רדיו קהיר כי ספינות ישראליות לא יורשו לעבור בתעלה עקב מצב הלוחמה בין שתי המדינות.⁵⁹ ב־24 באפריל ביקשה ארצות־הברית לכנס את מועצת הביטחון כדי לדון בשאלת השיט בתעלת סואץ,⁶⁰ ובו ביום הגיש שר החוץ המצרי פאווי את הצהרת־התעלה המצרית לרישום פורמלי במזכירות האו"ם. ההצהרה הוגשה במכתב למזכ"ל האו"ם ופורסמה כדין בקובץ האמנות הרשומות במזכירות האו"ם.⁶¹ בהצהרה זו הבטיחה מצרים, בין השאר, כי תעניק ותקיים שיט חופשי ללא הפרעה לכל המדינות בהתאם לאמנת קושטא. זאת, לצד החזרה על העיקרון שנקבע באמנה זו ולפיו לא תוכל רשות התעלה להעניק לאונייה, לחברה או לצד כלשהו יתרון או עדיפות שאינם ניתנים לאוניות, לחברות ולצדדים אחרים באותם תנאים. מאחר שמצרים שבה וטענה כל אותן שנים כי ישראל אינה יכולה להסתמך על עקרון חופש המעבר הקבוע באמנת קושטא, הרי אי־שינוי הגישה היה בחזקת מכה קשה למזכ"ל.⁶²

במישור האופרטיבי שבה מצרים והוציאה הוראה המחייבת ספינות הקרבות לתעלה להודות ולהניף את דגליהן: אלה הבאות מצפון להניפו כ־70 מיל מאלכסנדריה, והבאות מדרום להניפו בהגיען לקר הרוחב 29.⁶³ בהמשך היא אף הכבידה את ידה על אוניות חכורות, ודרשה הצהרות מרחיקות לכת מרבי־החובלים.⁶⁴

58. Urquhart, *Hammarksjold*, p. 223. שתי סיבות נוספות לפקפוקי באנץ' היו (א) התרשמותו של ג'ון מקלוי (McCloy), נציג ארה"ב לפתרון סבך הבעיות שהיו כרוכות בהלאמת התעלה, בתום פגישה עם נאצר, כי נאצר 'לעולם לא יאפשר' שיט ישראלי בתעלה; (ב) הדגשת נאצר לפני קבוצת עיתונאים מארה"ב כי ספינות ישראליות לעולם לא יעברו בתעלה.

59. ראו מכתבו של יוסף תקוע לירושלים: 'הנדון: הצהרות מצריות על מצב מלחמה עם ישראל', 7 במאי 1957, א"מ חצ 3112/7, 'מצרים - סואץ', כרך ב.

60. ראו: מסמכי האו"ם, S/3817/rev.1, April 24, 1957.

61. ראו: United Nations Treaty Series, vol. 265, p. 300.

62. הטעמים שהסתמכה עליהם מצרים היו כלהלן: (א) ישראל אינה צד לאותה אמנה; (ב) קיום מצב מלחמה עם ישראל; (ג) האמנה מקנה למצרים סמכות לנקוט אמצעים להגנתה ולשמירה על הסדר הציבורי; (ד) האמנה מסמיכה אותה לפעול להגנת התעלה. לטיעונים ולתגובות ישראל עליהם ראו: לפידות, 'חופש המעבר בתעלת סואץ' (לעיל הערה 3), עמ' 34-38. על המהלומה האישית למזכ"ל ראו: Urquhart, *Hammarksjold*, p. 224.

63. מדיווחי משרד החוץ עולה כי רק איטליה ושוודיה קיימו הוראה זו. ספינות בדגל ארה"ב, למשל, התעלמו מכך כליל. ראו: דיווחי שמשון ארד מווינגטון לירושלים, 23 באוגוסט ו־5 בספטמבר 1957, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג.

64. ראו: דיווח יי אליצור ליעקב הרצוג, 4 ביוני 1957, א"מ חצ 3112/7, 'מצרים - סואץ', כרך ב. לפי דיווח זה, רבי־חובל דני של אונייה שהגיעה ב־1 ביוני לאילת מסר כי ימים מספר קודם לכן, בעוברו בתעלת סואץ, נדרש לחתום על הצהרה שלא היה מעוררו בישראל ואין כוונתו להיכנס לגמל ישראלי

לחצים חיצוניים

עתה התעורר שוב חששן של מעצמות המערב שישראל תנקוט פעולה שבעטיה תיפסק התנועה בתעלה. ארצות־הברית רמזה לישראל כי לנוכח המשא־ומתן העדין המתנהל בין נאצר לחברת התעלה לשעבר, בסיוע האמרשלד והבנק העולמי, העלאת העניין הישראלי הספציפי בתעלה 'עלולה רק לפגוע'.⁶⁵ בתחילת אפריל הטעים אבא אבן לפני מזכיר המדינה ובכירי משרדו כי המזכ"ל מסר לישראל שבהתנגדותו התקיפה לחופש השיט לא התכוון נאצר למטענים ישראלים על סיפון אוניות זרות.⁶⁶ אבל בסיום החודש הסתבר כי מזכיר המדינה דאלס יעץ לישראל שלא לשלוח מטען בתעלת סואץ, ומדינות נוספות, כגון אוסטרליה, שנוקקו רבות לתעלה, נתיב הסחר לאירופה, החלו להפעיל לחצים על ישראל.⁶⁷ אולם החשש היה רב מכדי שיסתפקו ברמיזה, ולפיכך ניסתה ארצות־הברית להביא ליצירת 'מודוס ויונדי' בתעלה בין ישראל למצרים.

בדומה למקבלי ההחלטות בישראל,⁶⁸ בכירי מחלקת המדינה בארצות־הברית השיתו לבם כי בשיחותיו עם האמרשלד במרס התנגד נאצר לעניין הדגל הישראלי בלבד (להבדיל מהעברת המטענים). יתר־על־כן, הם גם ידעו כי ג'ון מקלוי (McCloy), אשר חזר משיחותיו עם נאצר באמצע אפריל, התרשם כי 'מצרים לא תעצור מטענים המיועדים לישראל בתעלה בדגלי אחרים ואפילו נפט'.⁶⁹ למעשה, כבר ב־28 במרס, לאחר שיחה עם האמרשלד בתום ביקורו בקהיר, המליץ שגריר ארצות־הברית באו"ם למחלקת המדינה שיודיעו לישראל כי 'יתכן שהמצרים ירשו לספינות שאינן רשומות בישראל, אך נושאות מטען ישראלי, לעבור בתעלה, הגם שהדבר עדיין אינו סופי'. לפיכך, המליץ השגריר, 'אל לישראל להכניס ספינות בדגל ישראלי בהיפתח התעלה, אלא להמתין ולראות האם ספינות בדגל שאינו ישראלי הנושאות מטען ישראלי מורשות לעבור'. לגרסתו, סיבה חשובה להמתנה נובעת מכך שהמניע המצרי לחסימת מעבר ספינות ישראליות אינו עניין עקרוני, משפטי או רצון למיקוח, אלא

בנסיעה זו. אליצור מציין כי בעבר נדרשו רבי־חובלים של אוניות שחכרה ישראל רק להראות מסמכים מנסיעות קודמות כהוכחה לכך שלא הובילו לישראל סחורות אסורות. הוא מסכם כי 'ברור שיש הכבדה ולא הקלה'.

65. השגרירות בארה"ב דיווחה לירושלים ב־25 באפריל כי 'השגריר הייר ועמו מזכיר המדינה הגיעו לידי מסקנה כי בנסיבות הקיימות השיגו את המכסימום שניתן להשיגו במו"מ עם מצרים'. א"מ חצ 3112/6, 'מצרים - סואץ', כרך א. ריימונד הייר (Hare) היה שגריר ארה"ב במצרים מספטמבר 1956 עד אפריל 1967.

66. ראו: FRUS, 1955-1957, vol. 17, no. 264.

67. ראו: דיווח שרת החוץ גולדה מאיר, 'ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 30 באפריל 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 27, עמ' 21.

68. בוועדת החוץ והביטחון אמרה שרת החוץ ב־30 באפריל: 'נגד העברת מטען הוא [נאצר, א"ב] לא אמר שום דבר', שם.

69. להתרשמות מקלוי ראו ציטוט דברים שאמר לסגנו של האמרשלד, באנץ', ב־17 באפריל 1957. מזכר מגדעון רפאל לשרת החוץ, 'סואץ - הנחיות לדיון', 15 במאי 1957, א"מ חצ 3112/7, 'מצרים - סואץ', כרך ב.

מדובר בשנאה בדעת־הקהל אשר תתמתן עם חלוף הזמן, ויתאפשר מעבר ספינות ישראליות בתעלה.⁷⁰

לפיכך, ימים מספר לאחר שובו של מקלוי לארצות־הברית, ביום שהגישה מצרים את הצהרתה למזכירות האו"ם, 24 באפריל, נפגש נציג ישראל (שמשון ארד) עם סמיואל דה פלמה, פקיד בכיר במחלקת המדינה. דה פלמה הסביר כי מניעת שיט ישראלי בתעלה אכן מנוגדת לדעת ארצות־הברית, אך 'זוהי המציאות'. בהמשך השיחה שאל לפתע את ארד: 'נאמר שמעבר מטענים לישראל באוניות זרות לא יתקל שוב בקושי מצד מצרים, אפשר לדעתך להגיע לאיזה שהוא deal'.⁷¹

גיבוש המדיניות הישראלית בחודשים אפריל-יוני 1957

כך בבר עם ההתמודדות החיצונית עם מעצמות המערב והאו"ם, התלבטה הצמרת המדינית בישראל בחודשים אפריל-יוני בסוגיית שליחתה של אוניית מבחן: האם להסתפק בהעברת סחורות או לעמוד על דרישתה הראשונית של ישראל, לאחר מבצע קדש, להבטיח שיט חופשי בתעלה, אשר משמעו מעבר אוניות נושאות דגל ישראל.

לפני הצהרת־התעלה המצרית וחשיפת יחסן של המעצמות, במיוחד של ארצות־הברית, לסוגיה זו, היה ברור בישראל כי אוניית מבחן ישראלית אכן תישלח. על הפרק עמדה רק שאלת העיתוי. למשל, ב־7 באפריל הנחה מנכ"ל משרד החוץ את בכירי משרדו כלהלן: 'אינני יודע מתי תשלח אונייה ישראלית לתעלת סואץ, אולם יש לקבוע כבר עכשיו כי יפליגו בה כתבי חוץ במספר רב ככל האפשר ויש להתחיל בלי דיחוי בתכנון ובהכנות'.⁷² אולם לאחר הצהרת־התעלה של מצרים, כאשר התבהרה התמונה וגברו הלחצים החיצוניים בשלהי אפריל, החלה ישראל להתלבט בשאלה אם אכן לשלוח אוניית מבחן. ב־30 באפריל, היום שנקבע להופעתה לפני חברי ועדת החוץ והביטחון, הקדימה ופנתה שרת החוץ לשמוע את דעת בן־גוריון בסוגיה. ביומנו רשם ראש הממשלה: 'לפני הצהרים באה גולדה. יש לה היום ועדת חו"ב בת"א, הלשלוח אונייה שלנו דרך הסואץ. אמרתי שנצטרך לשלוח אונייה לשם נסיון אם כי ברור לי שלא יתנו לעבור, ולא נוכל לעשות דבר בכח, לא כן במפרץ. אם יפריע – נלחם'.⁷³

מפרוטוקול הדיון בוועדת החוץ והביטחון ב־30 באפריל עולה כי הממשלה טרם החליטה אם לשלוח אונייה נושאת דגל ישראל או מטען ישראלי. בסוגיה זו התפתח דיון בין 'יונים' כחבר הכנסת אליעזר רימלט, שאמר 'בענין סואץ אגיד דבר מאוד אפיקורסי – לפי הנתונים

70. FRUS, 1955-1957, vol. 17, no. 252.

71. דיווח מושיגטון (שמשון ארד) לשגרירות בארה"ב ולירושלים, 29 באפריל, א"מ חצ 3112/6, 'מצרים – סואץ', כרך א. ראוי לציין שארד סבר בשעתו כי נשאל על סמך דעתו האישית של השואל (סמיואל דה פלמה).

72. ראוי: א"מ חצ 3112/6, 'מצרים – סואץ', כרך א.

73. יומן בן־גוריון, 30 באפריל 1957, אב"ג.

היום אינני רואה תועלת בהעברת אניה בסואץ, ובין 'נצים' כגון חבר הכנסת יעקב מרידור, שהציע כי ישראל תאיים שאם לא יינתן לאונייה ישראלית לעבור 'נזרע מוקשים בתעלה' – איום שגרר תגובה מידית של שרת החוץ: 'אסור לאיים בדבר שלא ייעשה'. לקראת סוף הדיון הבהירה מאיר כי 'אין ספק שהתגובה יכולה להיות רק מדינית, והסבירה שאם תזרע ישראל מוקשים, 'נאצר ינקה אותם ואנו נקבל צעקות מצד מדינות ידידותיות'. מאיר אף התריסה כלפי החברים ואמרה: 'אינני חושבת שיש מישו החושב ברצינות שהתגובה לגבי סואץ יכולה להיות תגובה צבאית'.⁷⁴

וכך, כבר מקץ שבוע, ב-8 במאי הסכימו בכירים במשרד החוץ כי אין מקום בשלב זה 'להפעיל זכויותינו ע"י משלוח אוניה נושאת דגל ישראלי ויש להתרכז בהעברת מטען "אסור" אם אפשר בספינה אמריקאית'. אם לא יסתייע הדבר, הוסכם כי האופציה השנייה היא ספינה בבעלות מדינה שאינה חתומה על אמנת קושטא.⁷⁵ ב-14 במאי, כאשר הגיש שבתאי רוזן, היועץ המשפטי של משרד החוץ, חוות דעת למנכ"ל משרד החוץ בעניין זה הוא כבר היה יכול להקדים ולומר בפתיה כי 'תזכיר זה יוצא מן ההנחה שאין כוונת לשלוח אניה בכל מטען שהוא תחת דגל ישראל דרך התעלה'.⁷⁶

למחרת, ב-15 במאי, הונח על שולחן שרת החוץ מזכר לקראת דיון צפוי בנושא, ולפיו 'מבחינת זכות ישראל לשימוש חופשי' עסקינן בשתי אפשרויות: (א) העברת אונייה בדגל ישראל; (ב) העברת מטענים אסורים באונייה זרה. בהתאם למזכר זה, מאחר שנאצר יתפוס בוודאי אונייה בדגל ישראל, מעבר אוניות כאלה 'יתאפשר רק בכוח שעקב המצב יתכן רק בהשתלטות ישראל על אזור התעלה'. שתי הדרכים האחרות להבטחת מעבר אוניות ישראליות, המשפטיות והמדיניות, אחת הן, שכן מועצת הביטחון 'סתומה' בשל וטו סובייטי ובעצרת אין רוב לעמדת ישראל. מכאן, היתה המסקנה, בכל מקרה 'לאחר מעצר אוניה ישראלית יתגלגל העניין להאג'. כלומר, תפיסת מטענים אסורים תביא גם היא לדיון בהאג. רפאל היה מודע להערכת מקלוי משיחותיו עם נאצר, שנמסרה לישראל מפי באגן, ולפיה הסיכוי למעבר מטענים אסורים הוא '50-50'.⁷⁷

בתחילת יוני 1957 כבר היה ברור שהרוח הכללית נוטה לכיוון השיקול הכלכלי-מסחרי אשר משמעו מציאת פתרון מעשי. בדיון בצמרת משרד החוץ הוסכם שאין מקום לשלוח עתה אונייה בדגל ישראל, ואף התגלע ויכוח בשאלת שליחת מטען אסור באונייה נושאת דגל זר; הנוכחים הסכימו כי אם יישלח מטען אסור, רצוי לבחור אונייה נושאת דגל ארצות-הברית.⁷⁸

74. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 30 באפריל 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 27, עמ' 11-12, 21.

75. מזכר מנהל מב"ר (המחלקה לחבר העמים הבריטי) מ' שניאורסון למרדכי גזית, 8 במאי 1957, א"מ חצ 3112/7, 'מצרים - סואץ', כרך ב.

76. זאת כהסבר להתמקדות בסוגיית העברת מטען אסור. חוות דעת מס' 21/57, 'הערות על תעלת סואץ מבחינת ישראל', שם.

77. מזכר גדעון רפאל לשרת החוץ, 15 במאי 1957, שם.

78. לדיון שהתקיים ב-7 ביוני 1957, ראו שם.

גם הממשלה בחרה כנראה לבסוף ממספר אופציות שהוצעו לה את זו שזכתה לכינוי 'החלטה על מבחן בשלבים'.⁷⁹ ב-18 ביוני דיווחה שרת החוץ לחברי ועדת החוץ והביטחון על ההחלטה: 'בענין הסואץ - החלטת הממשלה על התחלת פעולתנו בסואץ על ידי אניה בדגל זר עם מטען, ובתוך המטען הוזה גם מטען שהוא היה ברשימה של מטען אסור [...] אנחנו רוצים לקחת אניה של דגל זר, כמעט שיש לנו כבר אניה כזאת ממדינה שיש לנו ענין שגם היא תסתבך בענין זה של הסואץ'. לדבריה, 'חיפשנו מדינה שלא תעבור בשוויץ נפש על כך במקרה שהאניה שלנו תתעכב בסואץ'.⁸⁰

בטרם נבחנו את יישום ההחלטה, מן הראוי לעמוד על הקושי העיקרי שעמד לפני הממשלה, שיש בו כדי לבאר את פשר הזמן הארוך שנדרש לקבלת ההחלטה.

'תפיסת הזיקה' בין תעלת סואץ למצרי טיראן ומלכוד ישראל

לא ניתן להבין נכונה את המדיניות הישראלית באותה תקופה, ובעיקר את אופן גיבושה, בלי לעמוד על המלכוד שישאל מצאה את עצמה בו. מקורו של מלכוד זה בתפיסת מקבלי ההחלטות בישראל כי שאלת השיט בתעלה קשורה בקשר בל יינתק לשאלת חופש השיט במצרי טיראן. לפיכך היה ברור שמאבק על חופש השיט בתעלה - חסר סיכוי ככל שיהיה - אינו עומד לעצמו אלא נועד למנוע מאבק עתידי אחר, העלול להתנהל על מצרי טיראן כאשר יקרוס 'הקו הקדמי', היינו, חופש השיט בתעלה. במונחי תאוריית הדומינו, חופש השיט בתעלה אכן היה האבן הראשונה.⁸¹

כבר ב-14 באפריל 1957 תדרך מנכ"ל משרד החוץ את הנציגויות העיקריות בדבר חשיבות המאבק 'על סואץ בשביל עקבה', והדגיש כי 'המאבק המדיני בענין סואץ משמש קו הגנה ראשון לחופש המעבר במצרי אילת. חשוב אפוא שנבהיר לכל המעוניינים ונשכנעם בכוונתנו להפעיל זכויותינו בתעלה'.⁸² דברים ברוח זו נשמעו גם בדיון שנערך בוועדת החוץ והביטחון ב-30 באפריל. אחד מחבריה, יונה כסה, אף סבר שמטעם זה אין להתפשר ואין לחפש פתרון פרקטי בשטח, שכן 'נחוצה לישראל עימות לגבי הסואץ בכדי לשמור את המיצרים פתוחים כך שיש להעביר אוניה אפילו אם גורלה יהיה בתקופת מה כגורלה של בת גלים. עצם המאבק הזה נחוץ לנו'. מדברי הסיכום של שרת החוץ באותה ישיבה עולה כי זו היתה גם תפיסתה, כדבריה: 'אני חושבת שצודקים החברים אשר אומרים כי אין לוותר על חופש השיט בתעלה ולדעתי זה צריך לעזור לנו במאבק לגבי המיצרים'.⁸³

79. מכתב ג' רפאל למרדכי גזית, לשכת השר, 8 במאי 1957, שם. לכינוי זה להחלטת הממשלה ראו למשל מכתבו של יובל אליצור ללשכת שר החוץ, 17 ביולי 1957, שם.

80. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 18 ביוני 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 229, עמ' 7.

81. על תאוריית הדומינו כמושג אסטרטגי ראו: ברנארד ברודי, מלחמה ופוליטיקה (תרגום ברוך קורות), תל-אביב 1980, עמ' 137-145.

82. ראו: א"מ חצ 3112/6, 'מצרים - סואץ', כרך א.

83. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 30 באפריל 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 227, עמ' 16, 21.

ישראל אמנם הכריזה כי חסימת מצרי טיראן היא בגדר עילת מלחמה. אולם חרף מצג היצוני, משל מדובר בעובדה מוסכמת וקיימת, עסקה במרץ בקביעת עובדות בשטח וברתימת הקהילה הבין-לאומית בכלל וארצות-הברית בפרט להכרה בעובדות אלו. חרף הכרות ארצות-הברית על מחויבותה לשיט חופשי במצרים, נזכיר כי בנאומו של נשיא ארצות-הברית לאומה ב-20 בפברואר 1957 הוא הזכיר, לצד חופש השיט במצרים, את חופש השיט בתעלת סואץ. אך למחלקת המדינה לא נדרשו יותר מחודשיים כדי להתכחש בעצם מעשיה לחלק זה של הנאום (אגב תשלום מס שפתיים לעצם העיקרון הגלום בהכרזה) ואף להפעיל לחץ על ישראל לוותר בנושא, בשל האינטרסים הלאומיים הצרים של ארצות-הברית לתפעול התעלה, גם במחיר מניעת חופש השיט הישראלי.

מכאן, שהתפיסה בדבר 'הקו הקדמי' היתה מעוגנת במציאות. מאחר שהשיט בתעלה והשיט במצרים היו כרוכים זה בזה היה לישראל אינטרס ראשון במעלה ליצור משבר חדש, ומהיבט זה בלבד האיום לשלוח אוניית מבחן ואף מימוש העתידי היה רצוי. דא עקא, ישראל הבינה כי בשל אייכולתה להביא לפתרון הבעיה בכוח צבאי, מובילות כל שאר הדרכים לאותו היעד: בית-הדין הבין-לאומי בהאג. אולם משמעותה של 'תפיסת הויקה' היא שהבאת נושא השיט החופשי בתעלת סואץ לפני בית-דין זה תכלול דיון במעמדם של מצרי טיראן, וגם אם לא, ההשלכות למעמדם של מצרי טיראן הן בלתי-נמנעות.⁸⁴ כלומר, ניצחון משפטי בהאג בעניין שיט חופשי בתעלה יחזק ויבצר את חופש השיט במצרים. אולם בהתאם לתאוריית הדומינו, הפסד במגרש המשפטי עלול לערער את הישגה השני שעליו הכריזה כעילה למלחמה (casus belli) - חופש השיט במצרים - ולהביא בכך לאובדן אחד מהישגי מבצע קדש.⁸⁵

אין זה מפתיע אפוא לגלות כי היועץ המשפטי של משרד החוץ, שבתאי רוזן, נדרש שוב ושוב לחוות את דעתו בשאלת עמדתו הצפויה של בית-הדין הבין-לאומי בהאג בסוגיה זו, כמו גם בשאלה אם תיחום הדיון השיפוטי לסואץ בלי להיגרר לדיון במעמד ישראל במפרץ אילת הוא בר-אפשרות.⁸⁶

נוסף על כך נשלח אבא אבן להיוועץ בגדולי המומחים בנושא, וכפי שהסביר לחברי ועדת החוץ והביטחון ב-27 באוגוסט, לאחר ההיוועצות: 'המומחים שאנחנו התייעצנו אתם - ביניהם יש מהמפורסמים ביותר במקצוע זה - סבורים כי מעמדנו המשפטי במיצרים יותר חזק מאשר בתעלה [...] בעלת המצרים נגדנו וזכותנו נובעת לא מכללים מסויימים של המשפט אלא מחוזה מסויים, נניח שלא היה חוזה 1888

84. ראו: סיכום של גדעון רפאל במכתב למרדכי גוית, לשכת השר, בנושא סואץ, 8 במאי 1957, א"מ חצ 3112/7, 'מצרים - סואץ', כרך ב.

85. ראו: טיוטת תדריך למדיניות ישראל בשאלת 'סואץ וטיראן לפני בית הדין הבינלאומי', שם (אין תאריך מדויק). סעיף 11-ג (ד) בתדריך זה מסביר את ההתנגדות לדיון משותף במצרי טיראן ובתעלת סואץ.

86. ראו, למשל, חוות דעתו של שבתאי רוזן בעניין 'תעלת סואץ וביה"ד הבינלאומי', מס' 19/57, 30 באפריל 1957, אשר נשלחה לצמרת משרד החוץ, א"מ חצ 3112/6, 'מצרים - סואץ', כרך א. ראו גם: חוות דעת מס' 32/57, 22 באוגוסט 1957, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג.

ברור שלמצרים היה ריבונות מוחלטת. הדבר היחיד שמסייג את הריבונות המוחלטת של המצרים זה החוזה משנת 1888 [ההדגשה שלי, א"ב].⁸⁷

דא עקא, התברר כי בעניין התעלה אין נצחון ישראל במגרש המשפטי מובטח כלל ועיקר. רוזן, למשל, שהוזמן להופיע לפני ועדת החוץ והביטחון ב־25 ביוני 1957, הטעים שהוא 'תמים דעה עם כל אלה שגורסים שמה שרצוי זה למנוע את ההליכה להאג, אם הדבר ניתן [ההדגשה שלי, א"ב]'. מנכ"ל משרד החוץ, שהשתתף אף הוא בדיון, מיהר לחזקו והבהיר לחברים כי 'כל מי שהולך להתדיין עלול להפסיד'.⁸⁸ למעשה, כבר שבוע לפני כן, בישיבת הוועדה ב־18 ביוני, הבהירה שרת החוץ: 'איננו רוצים שזה יבוא להאג, לא לעניין המיצרים ולא [ל]עניין הסואץ'. היא אף ציינה כי בחבר השופטים מצוי שופט מצרי, 'שכבר מצא לנכון להודיע שאינו רואה עצמו פסול מלדון במקרה'.⁸⁹ מצרים דווקא אותה שאין לה מניעה להתדיין בנושא בהאג. ממסמכי מחלקת המדינה עולה שבשיחתו עם פאוזי הבין האמרשלד כי עבור מצרים זהו מוצא לסוגיה, בלי שתיאלץ ליטול יוזמה או שהסכמתה למעבר אוניות ישראליות בתעלה תיכפה עליה בדרך אחרת מאשר ציות לפסק־דין.⁹⁰ פאוזי אף הסתייג מחוות־דעת מייצעת בסוגיה (האמרשלד הבהיר לו כי לדעתו מעצר אונטיה יביא לכינוס עצרת האו"ם אשר תבקש חוות־דעת מייצעת) שכן היא תהיה בחזקת ייעוץ בלבד. ואכן, ביולי 1957 קיבלה על עצמה מצרים את שיפוט החובה של בית־הדין הבין־לאומי בהאג. אולם זו הוגבלה למקרי סכסוכים עם תשע המדינות החתומות על אמנת קושטא.⁹¹ מאחר שישראל אינה צד לאמנה זו, ניתן אפוא לראות בהסכמה זו אקט תעמולתי בלבד.⁹²

עקב 'תפיסת הויקה', שחייבה הימנעות מהעברת שאלת חופש השיט הישראלי בתעלת סואץ להכרעה שיפוטית, נערך משרד החוץ לסכל מהלך אפשרי זה. המאמץ הדיפלומטי בנושא החל בעיקר סביב ביקורו של האמרשלד במאי 1957, שכן בהסתמך על דברים אשר מסר עוזרו באנג' לשרת החוץ מאיר,⁹³ התעורר בישראל החשד שהמוכ"ל ינסה לגרור את הבעיה לבית־הדין בהאג. לקידום פני הרעה הסבירה זאת גם לנציגים הזרים. בשיחה שערכה

87. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 27 באוגוסט 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 10, פרוטוקול 37, עמ' 23.
88. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 25 ביוני 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 30, עמ' 8.
89. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 18 ביוני 1957, א"מ, שם, פרוטוקול 29, עמ' 8.
90. FRUS, 1955-1957, vol. 17, no. 252.
91. לסייגיהם של המצרים להסכמה ראו: ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 27 באוגוסט 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 10, פרוטוקול 37, עמ' 21-22.
92. להסכמה המצרית ראו: Yearbook of the International Court of Justice 1955-1958, vol. 12, p. 211.
93. באנג' אכן יעץ למאיר שלא להתחיל באניית דגל ישראלית, כי אם במטען נפט באנייה עם דגל אחר' והסביר שהניסיון להעביר אונטיה בדגל ישראלי משמעו דיון בבית־הדין בהאג. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 13 במאי 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 28, עמ' 59.

עם הממונה הקנדית בישראל, מרגרט מאר (Meagher) ב־2 במאי, הסבירה שרת החוץ כי 'אנו חוששים מפני הדיבורים בחו"ל, ובעיקר בארצות־הברית, בדבר הבאת שאלת מעבר ספינותינו להאג', ונימקה את התנגדותה להעברת הסוגיה לשיפוט בבית־הדין בהאג כך: 'לא משום שה"קייס" שלנו אינו צודק ומבוסס, אלא מפני שהבאת העניין להאג עלולה לערפל ולטשטש את זכותנו הברורה'.⁹⁴ דברים דומים אמרה לחברי ועדת החוץ והביטחון ב־18 ביוני 1957.⁹⁵

מקור נוסף לחששה של ישראל, לצד החשש מן הצעד שינקוט האמרשלד, היה ארצות־הברית.⁹⁶ זאת ועוד, כאשר החל המלך סעוד, בהשראת נאצר, לבחוש בסוגיית השיט הישראלי במצרי טיראן, גבר החשש כי שליחת אונייה הנושאת דגל ישראל לתעלה תזיק גם בשל העובדה כי סעוד מלך סעודיה עוקב בעניין אחרי המתרחש בה. רוצה לומר, התעורר חשש, כדברי גדעון רפאל, שתוצאת שליחתה של אונייה, שתהא תפיסתה הוודאית והסתפקות ישראל מאונס בפנייה לבית־הדין בהאג 'מבלי שתהיה תגובה צבאית מצדנו, תתפרש כניצחוננו [של נאצר], ועלולה להשפיע על המלך סעוד שיוכיח אף הוא את כוחו במיצרי טיראן'.⁹⁷

יישום המדיניות שנקבעה

לאחר שממשלת ישראל, בניסיון לצאת מהמלכוד הזה, החליטה לבסוף על 'מבחן בשלבים' בעניין השיט הישראלי בתעלה, ניגש משרד החוץ ליישום ההחלטה במרץ רב. ביולי 1957 דיווח המשרד לנציגותו בארצות־הברית כי בכוונת ישראל להעביר בתקופת הזמן הקרובה אוניות חכורות על־ידי צים. סוכם כי בניירות האוניות יירשם שהן חכורות על־ידי 'סוכנויות מזרח תיכוניות ניו יורק', חברת קש של צים. אולם לנציגות הודגש כי יצוין במסמכים במפורש שהאוניות מיועדות להפלגה לנמלים בישראל. האונייה הראשונה שיועדה למטרה זו היתה 'מרטה', נושאת דגל איטליה. אולם, ככל הנראה, היא עברה בתעלה בשבוע הראשון של יולי ללא מטען או בצורה מוסווית משום החשש שאם תעוכב יימנעו האיטלקים ממאבק עם נאצר.⁹⁸

94. לפירוט שיחת שרת החוץ עם הממונה הקנדית בישראל, מרגרט מ' מאר, ב־2 במאי 1957, ראו מכתבו של מנהל מב"ר מרדכי שניאורסון לשגרירות ישראל באוטבה, 7 במאי 1957, א"מ חצ 3086/14, 'כוח האו"ם'.

95. ראו: א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 229, עמ' 8.

96. לגישתה השונה של ארה"ב לבית־הדין הבין־לאומי בייחוד בהקשר מצרי טיראן ראו: *FRUS*, 1955, vol. 17, no. 264.

97. גדעון רפאל למרדכי גזית, לשכת השר, 8 במאי 1957, א"מ חצ 3112/7, 'מצרים – סואץ', כרך ב. יצוין שארה"ב מסרה לישראל כי 'סעוד אינו רוצה באמת ללכת להאג שכן יתכן והאג תשפוט לטובתנו' (שם). כלומר, נדרש להימנע ממצב המפגין אוזלת־יד צבאית. בן־גוריון עצמו הודה בשיחה עם אוולט כי לא יפעיל כוח להבטחת מעבר בתעלה, שכן 'למען הבטיח מעבר עלינו לכבוש את מצרים, ואם כי נוכל לעשות זאת – לא נעשה כדבר הזה'. ראו: יומן בן־גוריון, 3 ביולי 1957, אב"ג.

98. ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 18 ביוני 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 8, פרוטוקול 229, עמ' 7.

וכך אירע שהאונייה שהפליגה בדגל דני 'בירגיטה טופט' היתה למעשה אוניית המבחן הראשונה למעבר מטען רגיל בתעלה. ב־22 ביולי 1957, שמונה חודשים לאחר סיום מבצע קדש ושלושה חודשים מיום פתיחת התעלה לשיט, עברה האונייה בתעלת סואץ בדרכה לחיפה מבורמה, ועליה מטען אורז בבעלות חברה ישראלית. ישראל התכוננה למאבק דיפלומטי חריף אם יוחרם המטען, ובכלל זה פנייה למועצת הביטחון.⁹⁹ אך, כפי שנרמז בעבר לנציג האמריקני מקלוי, מצרים 'עצמה את עיניה' והאונייה לא עוכבה. העובדה שהמצרים הורידו מן האונייה מלח בעל אורחות ישראלית, רפי איילון, ועצרו אותו מעידה כי הם היו מודעים באופן מלא למעברתה. ברם, בהתערבות דנמרק הוא הוחזר מקץ שלושה שבועות בגבול ישראל-מצרים בק"מ ה־95. יש להניח כי על רקע מכלול היחסים המיוחד שנוצר בין שתי המדינות, המכונה בספרות בתחום היחסים הבין-לאומיים 'משטר ביטחון מוגבל', מה שאפשר את החזרתו המהירה של המלח לישראל היה האיפול שהטיל משרד החוץ על הפרשה, ובכלל זה האיסור לקיים קבלת פנים פומבית בעת שחזרו של המלח.¹⁰⁰ כעבור שבוע עברה בתעלה האונייה 'מונטה פלגרינו' נושאת דגל איטלקי שיצאה מחיפה ובבטנה מטענים המיועדים לנמלי אפריקה המזרחית.¹⁰¹ משמע, המבחן הראשון עבר בהצלחה והושג הסדר שהיה בנוי על הבנה אילמת (tacit understanding).

ד. תפעול 'ההבנה האילמת' שהושגה בין מצרים לישראל בסוגיית השיט בתעלה: יולי 1957–מרס 1959

לאחר שהמבחן הראשון עבר בהצלחה וכוונן הסדר הבנוי על הבנה אילמת בשלהי יולי 1957, עם מעברן של סחורות רגילות בתעלה באוניות נושאות דגל זר ('בירגיטה טופט' ו'מונטה פלגרינו'), החליטה הממשלה לעבור ליישום השלב הבא ב'מבחן השלבים': מעבר מטענים אסורים (contraband) בתעלה באוניות זרות.

מעבר מטען אסור

לביצוע החלטת הממשלה הורתה שרת החוץ מאיר למשרדה לגשת ליישום השלב הבא בתוך זמן קצר ולעמוד בשני התנאים הבאים: (א) ייבחר מטען שהמצרים נוהגים להחרים, אך לא

99. במברק דחוף מירושלים לנציגויות ישראל בחו"ל, 22 ביולי, יום מעבר האונייה, כתב קומיי: 'היום זה יום ההכרעה', ובהמשך: 'אם יוחרם נלך למועצת הביטחון ונעורר מיד רעש עולמי', א"מ חצ 3112/7, 'מצרים - סואץ', כרך ב.

100. לפרשה בהרחבה ראו: דו"ח מ' בן דוב על פרשת החזרת המלח, א"מ חצ 3112/19, 'מצרים - שבויים ישראלים'.

101. למעברה המתוכנן של 'מונטה פלגרינו' ראו: צ' רמון, מחלקת ארה"ב, לשגרירות בווינגטון, 7 ביולי 1957, א"מ חצ 3112/7, 'מצרים - סואץ', כרך א.

נפט (בהתאם להחלטת הממשלה בנדון); (ב) אין לבחור באונייה המניפה דגל של נוחות אלא באונייה המניפה דגל של מעצמה ימית מקובלת.¹⁰² בהתחשב בהוראות האלה הגיע משרד החוץ למסקנה כי החומר קלציום קרביד (פחמת הסידן) הוא המטען היחיד האפשרי למבחן המתוכנן, בהדגישו כי 'בעבר נהגו המצרים לאסור העברת קלציום קרביד לישראל דרך התעלה'.¹⁰³ לפיכך, במאמץ מיוחד לנסות ולהוציא לפועל את השלב השני ב'מבחן השלבים' הוטענו 200 טונות של קלציום קרביד על האונייה הנורווגית 'הובד', שהיתה בחכירת צים ויועדה במקור להוביל מטען דגים מדרום אפריקה לחיפה באוגוסט.¹⁰⁴ אלא מאי, הניסיון נכשל והאונייה הפליגה לדרכה ללא מטען המבחן עקב מכשול לא צפוי מראש: סירובו של רב-החובל הנורווגי להטעין קלציום קרביד עם המטען העיקרי המקורי (דגים). אולם גם כך הפעילה מצרים את כוחה והאונייה עוכבה, אמנם לזמן קצר. ישראל מיהרה להגיש תלונה לנשיא מועצת הביטחון.¹⁰⁵

למרבה ההפתעה, הניסיון ליישם את השלב השני ב'מבחן השלבים' בהחלטת הממשלה לא נשנה מעולם. אולם מתברר שבמקביל לניסיון להוציא אל הפועל את השלב הזה, נעשתה עבודת הכנה רבה לקראת ביצוע השלב השלישי במבחן זה, כפי שיתואר להלן.

מעבר אוניות נושאות דגל ישראל

משרד החוץ שכר ספינה שהתאימה לדרישות השלב הסופי במבחן השלבים: הספינה הישראלית 'חלקיס'. אולם גם בשלב זה אירעה תקלה והספינה עלתה על שרטון בנמל מאסאוה באתיופיה. בשל טיב הנזקים ביקש משרד האוצר למכור אותה לאלתר במקום הימצאה בנמל. בלידת ברה נאלץ משרד החוץ לאשר את מכירתה והודיע כי 'בבוא העת' ישכור לצורך המבצע אונייה אחרת.¹⁰⁶

נראה שהסיבות לאי-חידוש הניסיון לביצוע השלב השני בהחלטת הממשלה, קל וחומר השלב השלישי, היו ההבנה, כמקודם, כי עצירת אוניות והחרמת המטענים האסורים יובילו בסופו של תהליך לדיון בבית-הדין בהאג, ואובדן ההישג החלקי החדש – האפשרות להעביר מטענים שגרתיים באוניות נושאות דגל זר – שיקול שהיתוסף רק בסוף יולי. מאחר שמטענים

102. בעניין מטעני מבחן ראו: יובל אליצור ללשכת שרת החוץ, 17 ביולי 1957, א"מ חצ 3112/7, 'מצרים – סואץ', כרך ב.

103. ראו: ירושלים לנציגות בארה"ב, 7 ביולי 1957, א"מ חצ 3086/6, 'מיצרי טיראן', כרך ב.

104. לחשיבות הרבה שייחס לכך משרד החוץ והמאמץ הרב שהושקע ראו: חוה אליאסברג למ' צור, מנהל חטיבת סחר החוץ, משרד המסחר והתעשייה, 16 ביולי: 'הנדון': מטעני מבחן באניה חכורה דרך תעלת סואץ, א"מ חצ 3112/7, 'מצרים – סואץ', כרך ב. לבחירה באונייה 'הובד' והשיקולים לכך ראו: מכתבו של יובל אליצור ללשכת שרת החוץ, 17 ביולי, שם.

105. לעיכוב ולתלונה ראו למשל: אמיל נג'ר לנציגות באוסלו, 22 באוגוסט 1957, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים – סואץ', כרך ג.

106. על פרשה זו ראו מכתב של קומי למנכ"ל משרד החוץ ומכתב מסגן המנכ"ל למנכ"ל האוצר, ד"ר יעקב ארנון, 29 בספטמבר 1957, שם.

שגרתיים היו עיקר המטענים שהובלו לישראל וממנה, גברו הטעמים הכלכליים המעשיים על השיקולים המדיניים, שאף הם היו – כפי שהראינו לעיל – בעייתיים למדי.¹⁰⁷ למעשה, המטען האסור העיקרי שביקשה ישראל להעביר בתעלה היה נפט, שהגיע באותם ימים מאיראן לאילת ומשם הועבר צפונה. אין ספק שבמעבר מכליות הנפט בתעלה ישירות לנמל חיפה היה טמון רווח רב לישראל. אולם בניסיון להעבירו בתעלה היה סיכון רב, כפי שעמד על כך אבא אבן באוגוסט 1957, בהופיעו לפני ועדת החוץ והביטחון: 'המצב פה קשה כי נפט הוא מבחן מבחינת שאלת המטענים. אבל כולנו יודעים מה מקור הנפט המגיע למזרח התיכון. נניח שיתלקח עסק גדול עם האג ומועצת הבטחון והענין הזה מתפרסם – כיצד זה ישפיע על אלה שמוכנים להמציא לנו בשעה זו נפט הן לאילת והן למקומות אחרים?'.¹⁰⁸

רוצה לומר, באותה עת לא יכלה ישראל להרשות לעצמה ליוזם מחלוקת נוספת, אשר היתה מעוררת את זעמם של הגורמים הבין-לאומיים, ובראשם מזכ"ל האו"ם. זאת ועוד: באותה עת גם התגלעו שתי מחלוקות קשות בין ישראל למצרים אשר חייבו קבלת סיוע מסיבי מגורמים אלו.

ראשית, בשלהי ספטמבר תפסה מצרים את ספינת הדיג הישראלית 'דורון' כ־50 ק"מ מחוף אל-עריש. הספינה הוחרמה ואנשי הצוות נעצרו. מצרים מיהרה להגיש תלונה לוועדת שבתת-הנשק, ולטענתה, הספינה נתפסה כ־2.5 מילין מול חופי מצרים ומטרתה 'ריגול לקראת מעשי איבה חדשים נגד העם המצרי'. בתגובה פנתה ישראל בבקשת סיוע לוועדת שבתת-הנשק, למועצת הביטחון, ולמזכ"ל האו"ם.¹⁰⁹ ברם, אנשי הצוות הוחזרו רק לאחר יותר מארבעה חודשים, כך שעד למועד החזרתם כבר התמסד ההסדר בדבר מעבר מטענים שגרתיים בלבד, וניסיון להעביר עתה מטען 'אסור' היה נתפס כניסיון ישראלי להפר 'מודוס ויוונדי' שכבר נוצר מיולי 1957, ובאופן פרדוקסלי כניסיון להפר את ההסדר שנוצר במסגרת היחסים המיוחדים שהתהוו בין שתי המדינות לאחר מלחמת סיני.

107. את המצב כהווייתו תיאר השגריר אבא אבן באוגוסט 1957 בהופיעו לפני חברי ועדת החוץ והביטחון. לדבריו, 'לפי שעה עברו אניות, אמנם של חברות זרות, עם מטענים בשבילנו שמצרים נהגה לעכב מעברם לפני מערכת סיני. טרם היה מבחן מיוחד. מה הוא המבחן המיוחד? – או אניה ישראלית או מטען ישראלי תחת דגל זר מאותם מטענים שמצרים נהגה לעכב אותם. הם נהגו להחרים נפט ודברים אחרים אפילו באו באניות זרות. איני רוצה לקבוע פה את השיקולים התכסיסיים לטובת או נגד מבחן. אני רוצה רק לומר שכל עוד לא ייעשה הדבר המצב בתעלה גם מבחינה בינלאומית וגם מבחינה מעשית ימשך בעיני. ראו: ישיבת ועדת החוץ והביטחון, 27 באוגוסט 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 10, פרוטוקול 337, עמ' 21-22.

108. שם.

109. שרת החוץ טיפלה באופן אישי ואינטנסיבי בהחזרת הספינה ואנשיה ודחקה קשות בגורמים שצוינו לפעול בסוגיה. לטיפול האישי של מאיר, ובכלל זה מכתבים למשפחות המלחים, ראו: א"מ חצ 3112/19, 'מצרים – שבויים ישראליים'. ראו גם עדות שרת החוץ בנושא לפני ועדת החוץ והביטחון, 26 בנובמבר 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 11, פרוטוקול 22, עמ' 7.

שנית, מעצרו של המלח הישראלי מיכאל זרנר, שהורד באלכסנדריה מאונייה הולנדית שעברה בתעלה באוקטובר 1957. אולם שלא כבפרשת המלח רפי איילון, הפעם הקשיחו המצרים את עמדתם חרף מאמצי משרד החוץ להביא לשחרורו.¹¹⁰ חשוב לציין כי מקרים אלו לא נשנו. כאשר התברר למצרים כי אזרחים ישראלים נמצאים באוניות העוברות בסואץ, הם הסתפקו בחקירתם על סיפון האונייה ואסרו עליהם לרדת בנמל עם שאר הנוסעים ואנשי הצוות.¹¹¹

בדצמבר 1957 כבר יכול היה פנחס ספיר לכתוב לראש הממשלה כי 'אולי יעניין אותך לשמוע שאוניות עוברות את הסואץ בדרך לחיפה ובחזרה ללא כל עכובים – ואפילו לא של יום אחד וזאת משום שלא ניתן לדבר כל פרסום בעתונות'.¹¹² במרס 1959 פירט איש משרד החוץ, מיכאל קומיי, כי 'מיולי 1957 עד עתה עברו כ-14 אניות את הסואץ לחיפה ו-27 מחיפה דרומה מהן 4 בצ'רטר של חברת גטיבי הים התיכון מחיפה'.¹¹³ עם זאת, מן הראוי להדגיש כי ישראל אמנם החליטה לוותר על המשך ביצוע 'מבחן השלבים', אך הוסיפה להעלות לפני גורמים חיצוניים, את סוגיית השיט החופשי לאוניות ישראליות בתעלה, הגם שהיתה מודעת לחוסר הסיכוי לשנות את הסטטוס קוו שנוצר.¹¹⁴

110. בן-גוריון אף העלה מחלוקות אלו בשיחתו עם האמרשלד בביקורו בארץ בשלהי 1957, ולחץ עליו עד שהאמרשלד, אשר שטח לפניו את טענות המצרים, הבטיח סידור מהיר של המחלוקות ולא, הרגיע את בן-גוריון, 'יסע לנאצר בזמן הפגרה'. ראו: דיווח בן-גוריון בשיבת המטכ"ל, 5 בדצמבר 1957, א"צ, מפקדת פיקוד עליון, תיק מס' 35. ראו גם דיווח בן-גוריון לחברי ועדת החוץ והביטחון, 11 בדצמבר 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 12, פרוטוקול 8.

111. בפברואר 1959 שבה אורחית ישראלית מאוסטרליה ועברה בתעלה באונייה איטלקית. שוטר מצרי שעלה לאונייה בכניסה לתעלה הורה לה שלא לרדת בנמל פורט סעיד. בנמל עצמו היא נחקרה והושארה במחלקה הראשונה בזמן עגינת האונייה בפיקוח שני בלשים מצרים. ראו: מכתב ממחלקת החקר במשרד החוץ לבכירי המשרד, א"מ חצ 3745/11, 'סואץ', כרך ו.

112. פנחס ספיר לראש הממשלה, 8 בדצמבר 1957, 'הנדון: תנועות אוניות דרך הסואץ', סודי, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים – סואץ', כרך ג. ראו גם את הצהרת שרת החוץ בכנסת ב-22 בדצמבר 1959, כי 'מאז מבצע סואץ ועד ראשית שנה זו נמנעה מצרים מלהפריע למעבר מטענים ישראליים דרך תעלת סואץ. ההפרעות חודשו בחודש מארס השנה', דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 176.

113. ראו: מברק קומיי לנציגויות ישראל בחו"ל, 27 במרס 1959, א"מ חצ 3745/11, 'סואץ'. רשימת 27 האוניות שהגיעו לחיפה דרך התעלה מיולי 1957 עד לאותה עת. ראו: מסמך החקר הכלכלי, 22 במרס 1959, שהוגש למשה ששון, את הרשימה פותחת 'בירגיטה טופט' שהגיעה לחיפה ב-24 ביולי ומסיימת האונייה 'ליאלוט' שהגיעה ב-9 במרס 1959, שם. אל אהראם, 20.3.1959; מאיר הוכברג, 'מדיניות מצרים כלפי ישראל מההפיכה ועד מלחמת ששת הימים', חיבור לקבלת תואר מוסמך במדעי הרוח, החוג להיסטוריה של ארצות האיסלאם, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1969, עמ' 33.

114. מבדיקת תיקי משרד החוץ עולה כי ביצוע 'המבחן בשלבים' אכן ירד מסדר-היום והתיעוד הבא על תעלת סואץ הוא ממרס 1959, בגלל עיכוב האונייה 'קפיטן מנוליס'. באשר לניגוח וקנטור הרי בנובמבר 1957, בעניין הצגת הסוגיה לפני גורמים חיצוניים ראו למשל חילופי הדברים בין בן-גוריון והאמרשלד בעת ביקורו של האחרון בישראל בנובמבר 1965. בקליפת אגוז, בן-גוריון הציג בשיחות ובבוטות את הסירוב המצרי לאפשר שיט ישראלי בתעלה כפגיעה באו"ם עצמו. האמרשלד הסכים עם הנאמר אך ניסה להניא את ישראל מלהעלות את הנושא לסדר-היום הבין-לאומי. לתיעוד מפורט של חילופי הדברים ראו:

ה. קריסת 'ההבנה האילמת' ומאבקה הכושל של ישראל להשיבה על כנה:
מרס 1959 – יוני 1967

ב־26 בפברואר 1959 עצרו המצרים ללא כל התראה את האונייה 'קפיטן מנוליס' (Capetan Manolis), נושאת דגל ליברי, שהיתה בחכירת החברה הישראלית 'נתיבי הים התיכון', כאוניות רבות שעברו בתעלה. נדגיש שעל סיפונה של האונייה, שהיתה בדרכה מחיפה למאלאיה ולציילון בדרום-מזרח אסיה, היה מטען שגרתי (מלט, מיצי פירות ואשלג). המטען הוחרם בטענה כי מדובר בסחורת אויב שנתפסה במי חופין. בתחילה סברה ישראל כי מדובר ב'עיצוב טכני' והסתפקה בפנייה למזכירות האו"ם לבידור העניין.¹¹⁵ כמו כן פנתה לציילון, קניינית מרב המטען. הלחצים הכבדים של מדינה זו על מצרים הניבו לאחר חודשיים הצעה מצרית לשחרור המטען או תשלום פיצויים לציילון, בתנאי שיוטל על כך איפול. אולם לכך התנגדה ישראל.¹¹⁶ אולם, בטרם הגיבה מזכירות האו"ם לפנייה זו עצרו המצרים ב־13 במרס את האונייה 'ליאלוט' (Lealott) נושאת דגל מערב-גרמניה, שהיתה בדרכה מקפריסין למזרח הרחוק. האונייה היתה בחכירת 'סוכנויות מזרח תיכוניות ניו יורק'. כעבור ארבעה ימים אף הורו המצרים להחרים את המטען הישראלי: 6300 טונות מלט שיועדו למאלאיה, הונג קונג והפיליפינים.¹¹⁷

עתה הבינו בישראל כי נפל דבר. ב־17 במרס, יום החרמת המטענים של 'ליאלוט', הודיע משרד החוץ לנציגויות ישראל ברחבי העולם כי 'המעצר והוראות הפירוק מוכיחים בעליל שפריקת קפיטן מנוליס לא היה מקרה אלא מצטייר קו מדיני חדש להפסיק את תנועת מסחרנו דרך תעלת סואץ. ברור שדבר זה מחייב תגובה נמרצת ביותר מצידנו'.¹¹⁸ להפרכת 'ההבנה האילמת' ניתן עתה פומבי. בו ביום הגישה ישראל תלונה ראשונה למועצת הביטחון והדגישה שהיא שומרת את זכותה לנקוט צעדים משל עצמה. מידע נמסר לעיתונות המקומית.¹¹⁹ האמרשלד, אשר כבר שלח לפני כן מחאה לקהיר, פנה בדחיפות לפאווי 'לארגן

ישיבת הוועדה לענייני חוץ וביטחון, 11 בדצמבר 1957, א"מ א/7565, תיק מס' 12, פרוטוקול 88, עמ' 5; א"צ, מפקדת פיקוד עליון, תיק מס' 35, ישיבת מטכ"ל מס' 23/57 ב־5 בדצמבר 1957.
115. ראו: שמואל שיחור, 1958-1961: יומן אירועי שלוש השנים, תל-אביב 1961, עמ' 29.
116. ראו: א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג. להצעת ממשלת מצרים, שהודלפה לישראל באמצעות נתנאל לורך, שגרירה של ישראל בציילון (שכונה 'הממונה הראשון'), ולהסתייגות ישראל מההצעה ראו: מברק מהמנכ"ל איתן לנציגות בניו-יורק, 3 ביוני 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ', כרך ד. רשמים אישיים של לורך על הפרשה, המופיעים בספר זכרונותיו, ראו: נתנאל לורך, היום יפנה: שבעים שנותי הראשונות ומשהו על שקדם להן: מעין אוטוביוגרפיה, תל-אביב 1997, עמ' 253.
117. ראו: דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 176; תלונת ישראל (מכתב אבא אבן) לנשיא מועצת הביטחון, 17 במרס 1959, מסמכי האו"ם S/4173; תמ"י, כרך 14, נספח ב, תעודה 77.
118. מברק המנכ"ל לנציגויות ישראל בחו"ל, 17 במרס 1957, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג.
119. לתלונת ישראל מ־17 במרס 1957 ראו: מסמכי האו"ם S/4173; הודעת עיתון הארץ על התפנית במדיניות מצרים ראו: שיחור, 1958-1961: יומן אירועי שלוש השנים, עמ' 29.

הסדר (settlement) מספק ומהיר של הבעיה והציע שייפגשו בג'נבה בתחילת מאי. אך פאווי, הטעים אורקהארט, 'לא השיב על המסר'.¹²⁰

בירושלים סברו כי המצרים לא הבליתו את דבר הפרת ההסדר (מעשי ההחרמה) בשל הנחתם כי ייתכן שייאלצו לסגת. כלומר, מצרים ערכה מעין מבחן מוגבל לתגובת המדינות והגורמים הבין-לאומיים למעצר האוניות ולהחרמת המטענים. מכאן, סברה ישראל, יש ערך רב ללחץ דיפלומטי מרחיק לכת של גורמים אלו על קהיר.¹²¹ אולם לחצי ישראל בנושא הניבו תגובות שונות: ארצות-הברית הסבירה למצרים שהיא אמנם מעדיפה שהנושא לא יעלה לדיון במועצת הביטחון, אך אין בכוונתה לסרב לישראל, אם זו תבקש כן; בריטניה מיהרה דווקא ללחוץ על ישראל להימנע מצעדים נמהרים; ואילו האמריקאים רצו להימנע מפעולה דרמטית בשל החשש כי התגובה המצרית לכך תהיה העלאת דרישה לפינוי כוח החירום של האו"ם.¹²²

לשמחת ישראל, לאחר שבוע ימים עברו בתעלה שתי אוניות בחכירת צים (אחת ללא מטען).¹²³ ארצות-הברית דאגה להבהיר לישראל כי מעברן הותר רק בזכות לחציה, ובישראל האמינו עתה כי הלחץ הדיפלומטי שהופעל נשא פרי.¹²⁴ אלא מאי, בפומבי הצהירו המצרים כי מטענים לישראל וממנה לא יעברו בתעלה ועמדו בסירובם לשחרר את מטעני שתי האוניות הראשונות שנתפסו. מסעו של באנץ' ב-20 באפריל לקהיר לטפל בבעיה נכשל, והנושא עלה בשיחתם של האמריקאים ובאנץ' עם שר החוץ המצרי, פאווי, בשווייץ ב-9 במאי. במפגש נימק פאווי את עצירת הספינות ואמר כי 'להרחיק לכת בהשכרת ספינות לחברות ישראליות כמו שנעשה במקרה שתי הספינות שמטענן נתפס, היה דרך "מרמה" לעקוף מדיניות מצרית'. הוא הבהיר כי 'לא היה כל שינוי במדיניות קע"ם באשר למעבר מטענים ישראלים בתעלה, כי אם מצרים מעבדת את פרטי המדיניות ואלו "יונחו על השולחן"'. הוא סירב לומר כיצד תתבטא מדיניות זו, אך הדגיש שלמרות 'חשיפת נסיונות המרמה', מצרים חייבת לנקוט אמצעי זהירות, כפי שאכן נעשה, 'אין משמעותו של דבר שקע"ם תפעיל הסגר [...]'. אין שום הסגר, לכל הפחות בכל מובן ישיר וגלוי, שהרי מטענים

120. Urquhart, *Hammarksjold*, p. 302.

121. תכתובת ראו: א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג. ניתוחים של מחלקת החקר ראו: יעל ורד למנכ"ל, 5 ביוני 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ', כרך ד.

122. להתערבות ארה"ב ובריטניה ראו: יעל ורד, מחלקת החקר, לשגריר בארה"ב, 23 במרס 1959, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג. לעמדת האמריקאים ראו דיווח תקוע המופיע במכתב של מ' פישר לששון, השגריר ברומא, 5 באפריל 1959, שם.

123. ראו גם את דיווח עיתון הארץ כלהלן: 'בינתיים מניחים המצרים לשתי אניות נושאות מטען לעבור בסואץ, ביניהן אניה גרמנית חכורה לצי"ם, המפליגה מחיפה ללא מטען ומגיעה לאילת בלא מעצור'. ראו: שיחור, 1958-1961: יומן אירועי שלוש השנים, עמ' 29.

124. להבהרת ארה"ב ראו: מכתב פ' אליאב מחלקת ארה"ב ליעקב הרצוג הציר בווינגטון, 13 ביולי 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ', כרך ד. לסברה כי הלחץ הדיפלומטי נשא פרי ראו: אלישיב בן-חורין לנציגויות ישראל באסיה ואפריקה, 3 במרס 1959, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג.

ישראליים עוברים בתעלה ללא הפרעה וכנראה ימשיכו לעשות כן. באשר למטענים שנתפסו, אמר פאוזי, מצרים מתכוונת להציג את טיעוניה המשפטיים, שעיקרם: (א) הצהרות הספינות היו בחסר ומטעות ולפיכך בניגוד לדרישות התקנות הימיות; (ב) רב־החובל של אחת הספינות 'שיקר' בדבר הבעלות על המטען ויעדו.¹²⁵

בניסיון להבהיר את המדיניות המצרית ולוודא כי מעבר שתי האוניות שהוזכרו לעיל אינו חריג וכי הלחץ הבין־לאומי אכן עשה את שלו, המליצו בכירי משרד החוץ לשרת החוץ מאיר 'לעשות מאמצים להכווין את [האונייה] אינגה טופט לסואץ בכדי לבחון את המצב ולהימנע מהרושם שהשלמנו עם הגזירה',¹²⁶ שיקול נוסף היה קשור בעיתוי: באותם ימים דן הבנק העולמי בבקשת מצרים לקבל מלווה להרחבת התעלה. ישראל סברה כי אם יאפשרו המצרים מעבר אונייה נושאת סחורות לישראל או ממנה והדבר יפורסם ברבים תושג מטרתה של ישראל, אך גם אם יחרימו המצרים את המטען, המבוכה שתיגרם לאו"ם והכעס שיתעורר במעצמות המערב יובילו להחלטה שלא לתת מלווה למצרים, ושוב תצא ישראל נשכרת.¹²⁷ ואכן, האונייה 'אינגה טופט' (Inge Toft) בבעלות דנית הפליגה ב־19 במאי מנמל חיפה כאוניית מבחן למעבר סחורות ישראליות בתעלה. האונייה הובילה מטען רגיל - כ־5500 טונות אשלג ומלט להונג קונג ולמנילה שבפיליפינים, 13 טונות שיש ו־13 טונות פסולת ברזל לקובה (Kobe) שביפן. בהגיעה לתעלה ב־21 בחודש עצרו אותה המצרים, ולשגרירות דנמרק בקהיר נמסר כי מטענה יוחרם.¹²⁸ המלומד הערבי פרד חורי טען כי בגלל הפומביות שנתנה ישראל לשליחת האונייה הזאת בהתקרבה לתעלת סואץ, הפקידים המצרים, אשר העבירו אוניות רבות דומות לפני כן, החליטו למנוע את מעברה.¹²⁹ רב־החובל הדני סירב לפרוק את המטען כהוראת המצרים, והאונייה עוכבה כתשעה חודשים בנמל פורט סעיד.

הטעמים להפרת ההבנה האילמת על־ידי המצרים

ההפרה המצרית של 'ההבנה האילמת' בפברואר 1959 באה בהפתעה, ולפיכך עוררה תהיות לטעמיה של ההפרה. מן התכתובות של משרד החוץ בפרשה עולה בעיקר מבוכה, שכן מטען האוניות שנעצרו היה דומה למטען האוניות שמעברן הותר בעבר, ובכירי המשרד הודו

125. מזכר השיחה ראו: Secretary General - Egypt - Meeting with Nasser, Fawzi, UN Archive S-0370-0042-25

126. ראו: מזכר מ' ברטור לשרת החוץ, 3 באפריל 1959, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג.

127. לנסיונה של ישראל לקשור את הנושא למלווה הבנק העולמי ראו מכתבו של קומי, סגן המנהל הכללי, לשגריר ישראל בהאג, 17 במאי 1959, 'הנידון: מלווה הבנק הבינלאומי לפיתוח סואץ', וכן מכתבו לציר ישראל בווישינגטון ביום המחרת, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג.

128. מכתב תקוע לנשיא מועצת הביטחון, 31 באוגוסט 1959, ראו: מסמכי האו"ם S/4211; תמ"י, כרך 14, תעודה 78, נספח ג, עמ' 109-110.

129. Fred John Khouri, *The Arab-Israeli Dilemma*, Syracuse, NY 1985, p. 220. ואכן, אורקהארט מוסר כי הרדיו דיווח בכל שעה על התקדמותה לעבר התעלה (Urquhart, *Hammarksjold*, p. 304).

במפורש: 'אין לנו כעת ידיעה ברורה מה השיקולים שהביאו המצרים לבחור מועד זה לפעולה מרחיקת לכת ומפוצצת כזו'.¹³⁰ לדברי מאיר הוכברג, 'איש אינו מבין את הסיבה להתנהגות המצרים'.¹³¹ לאור הסברו התמוה של פאזוי לשינוי במדיניות והיעדר התייחסויות מצריות אחרות לכך, כגון הסבר של חסנין היכל, 'שופרו' של נאצר, יש אפוא קשת הסברים המעידיים יותר מכול על סימן השאלה שהיה ונשאר בסוגיה זו. השתיקה בצד המצרי נבעה מהתכחשות מצרים בפומבי לכך שאפשרה בעבר מעבר סחורות ישראליות בתעלה וטענתה שאם סחורות אכן עברו, כטענת ישראל, זה היה בשל הסוואה ומרמה ולא בשל הסכמה כלשהי שלהם.¹³² לכן את ההסבר לשינוי במדיניות המצרית אין למצוא גם במאמר של נאצר שהתפרסם ב-20 ביולי במגזין *Life* ובו הבהיר שלא ירשה מעבר אוניות (נושאות סחורות ישראליות) בתעלה, שכן שורר מצב מלחמה והסחורות נוצרו על אדמה שממנה גורשו בעליה החוקיים. הוא הוסיף כי גורמים אלו הרי עמדו בעינם גם בתקופת 'ההבנה האילמת'.¹³³ למעשה, עוד לפני שיחתו עם באנץ' והאמרשלד ב-9 במאי 1959 אמר פאזוי לבאנץ' ב-20 באפריל משפט תמוה: 'בשל הקונספירציה למוטט את מצב המלחמה שבו מחזיקה מצרים נגד ישראל, מדיניות מצרים כעת היא לעצור כל מטען של אונייה שחכרה ישראל'.¹³⁴

האמרשלד למשל סבר כי מצרים נותנת עתה פירוש רחב לתקנותיה במסגרת החרם הערבי בשל רגישותה להתהדקות הקשרים הכלכליים והמדיניים של ישראל עם אפריקה ואסיה, המגבירים לדעתם את עוצמת ישראל.¹³⁵ הביוגרף הפוליטי של נאצר, רוברט סטפנס, מקשר את התנהגותו של נאצר בסוגיה זו לאיחוד בין מצרים לסוריה במסגרת הקהילה הערבית המאוחדת (קע"ם) שנה קודם לכן. לטענתו, 'כאשר נעשה נאצר שליט סוריה כמו גם מצרים הוא לקח על עצמו אחריות גדולה יותר כלפי ישראל'. הוא מזכיר שנאצר כינה את ההסגר בתעלה 'אחד הקלפים המנצחים שנשארו בידי העם הפלסטיני'.¹³⁶ לדעת הוכברג, 'יתכן שהסיבה היתה נושא העליה ממזרח אירופה, בו טיפלה העיתונות המצרית. הלחץ בסואץ היה אולי הדרך הדרמטית ביותר לבטא את אי שביעות הרצון של הערבים בנדון'.¹³⁷ חורי מצביע על שני טעמים אפשריים כלהלן: (א) ניסיון לבלימת הסחר הישראלי הגובר עם

130. מברק קומיי לניו-יורק, 22 במרס 1959, א"מ חצ 3745/11, 'מצרים - סואץ', כרך ו.

131. ראו: הוכברג (לעיל הערה 113), עמ' 32.

132. ראו, למשל, הסברי המצרים לנציגי איטליה כי גם בעבר לא הרשתה מצרים מעבר ולו של סחורות, 'ואם עברו היה זה בהיסח הדעת'. ראו: מכתב מירושלים לנציגות ברומא, 25 ביוני 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ', כרך ד.

133. הסבר דומה נתן ראש ממשלת מצרים עלי צברי כבר ב-10 ביוני 1959. ראו: הוכברג (לעיל הערה 113), עמ' 33-34.

134. Urquhart, *Hammarksjold*, p. 302.

135. דבריו לנציגי ישראל באו"ם ראו: דיווח תקוע המופיע במכתב מ' פישר לששון, השגריר ברומא, 5 באפריל 1959, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג.

136. Robert Stephens, *Nasser: A Political Biography*, London 1971, p. 442.

137. העיתונות המצרית התמקדה בעיקר בעלייה מרומניה. ראו: הוכברג (לעיל הערה 113), עמ' 33.

המזרח הרחוק ומזרח אפריקה; (ב) 'רגשות אנטי-ישראלים גוברים בקרב ההמונים הערביים'.¹³⁸ כמה חברי כנסת (מק"י) אף קשרו זאת, בדיון בכנסת ביוני 1959, למאבק הבין-גושי. חברת הכנסת אסתר וילנסקה (מק"י) ציינה: 'כידוע, עברו בעבר אניות בתעלת סואץ עם מטענים ישראלים. [...] קרה עכשיו משהו בסמוך למועד כינוסה של ועידת ג'נבה. יש חוגים מסויימים המעוניינים דווקא עכשיו בטיפוח מתיחות'.¹³⁹

לסיכום, בהיעדר ידיעה ברורה לסיבת התנהגותו של נאצר, ניתן אך להצביע על מגוון הטעמים האפשריים כגון אלה שצוינו לעיל ונוספים: דיונים שהתקיימו במשרדי החרם הערבי על הגברתו; סברת נאצר כי פעולה נגד ישראל כעת תחזקו במאבקו נגד שליט עיראק עבד-אל-כרים קאסם (הקושי כאן טמון בעובדה שבתחילה נמנעו המצרים עצמם מפרסום ההחרמות שביצעו. אך ייתכן שהם המתינו לבחינת התגובה); הרגשת ביטחון מסוימת עקב סיום ההסדר הכספי עם אנגליה בנוגע לתעלה.¹⁴⁰ מדובר לדעתי בצירוף של טעמים, שהעיקרי בהם הוא כינון האיחוד בין מצרים לסוריה, שעורר במצרים הרגשת ביטחון מוגברת והעזה להפר הסדר זה בהנחה שהפרה כזו לא תגרור עימות מזוין.

התגובה בישראל לאחר מעצר 'אינגה טופט'

בארץ פרצה סערה, וב-3 ביוני התכנסה הכנסת לדון בסוגיה תחת הכותרת 'שוד הים המצרי' בתעלת סואץ. האופוזיציה התקיפה את הממשלה על ההשפלה שהושפלה ישראל עם שליחת 'אינגה טופט'. לדברי חבר הכנסת אריה אלטמן (תנועת החרות), 'בפומביות מאכסימלית, בתופים ובתרועות, נוצר הרושם שניתנה הבטחה כי מצרים לא תוסיף להחרים מטענים שלנו, ועל סמך זה נשלחה האניה'. בשאלתה שהגיש אליעזר רימלט נשאל בן-גוריון האם שילוח האונייה והפרסום הרב שניתן לכך נועדו 'לשמש מבחן נוסף לנכונותם של שלטונות מצרים לכבד את החוק הבינלאומי ולמידת הצלחתם של מזכיר או"ם ועוזרו להשפיע על השלטונות המצריים בכיוון כיבוד החוק'. בתשובתו התכחש בן-גוריון לאמת באשר למטרת ישראל בשליחת האונייה ונקט שוב את הריטואל הקבוע בדבר מסובכות הנושא, הפרות אמנת קושטא, החלטות מועצת הביטחון ומגילת האו"ם. הוא הבהיר ש'עניין זה נוגע לא רק לישראל, אלא לעולם כולו. אני [...] מכיר ביכולתה ובכוחה של ישראל. אבל לא נענה על כך במלחמה'.¹⁴¹

מאבק משפטי ודיפלומטי. עתה החל מאבק גלוי, משפטי ודיפלומטי כאחד. כתמיד, הצידוקים הכלליים של מצרים להסגר היו: (א) ישראל איננה צד לאמנת קושטא; (ב) קיום מצב מלחמה

Khouri, *The Arab-Israeli Dilemma*, p. 220. 138

139. דברי הכנסת, 27, תשי"ט, עמ' 2151.

140. לחלק מהטעמים ראו: מברק קומיי לנציגויות בחו"ל, 22 במרס 1959, א"מ חצ 3745/11, 'מצרים - סואץ', כרך ו.

141. דברי אלטמן, 3.6.1959, דברי הכנסת, 27, תשי"ט, עמ' 2149; שאילתה של חה"כ א' רימלט, מיום 25.5.1959, שם; דברי בן-גוריון, שם, עמ' 2151.

בינה לבין ישראל למרות שביתת-הנשק, השולל את זכות ישראל לשלוח סחורות; (ג) סמכות קצ"ם לפעול להגנתה העצמית; (ד) סמכות קצ"ם לפעול להגנת התעלה.¹⁴² נוסף על הצידוקים האלה, שבהם החזיקה מצרים מראשית העימות בתעלה, טענה עתה מצרים כי לא די בכך שהחוק הימי מאפשר לה החרמת סחורות ישראליות, והיא מקפידה שלא לפגוע בשאר המטען ובספינות החכורות עצמן, אלא שפעולתה נגד 'תחבולות ישראל' הכרחית כדי שמדיניות החרם הערבית לא תמוטט. התחבולות, לטענתה, כללו: (א) דגל מוסווה - חכירת אוניות זרות שנשארות בזהות זרה ומניפות את דגל המחכירים, אך למעשה הן מיועדות להובלת סחורות של ישראל; (ב) הסתרת הבעלות - הבעלות על הסחורות מוסתרת בעת ההפלגה, בניגוד לחוק המסחר הימי (במניפסט לא הוצג נמל היעד כנדרש בחוק).¹⁴³ ברם, כבעבר, במישור מאבק זה שבה ועלתה בעיית 'תפיסת הזיקה'. לפיכך נאבקה ישראל שוב למנוע את העברת הפרשה לבית-הדין הבינ-לאומי בהאג - כרצון המזכ"ל האמרישלד.¹⁴⁴ שגרירי ישראל בחו"ל תודרכו להסביר כי 'למצרים ולישראל אין מחלוקת משפטית, אלא עניין התעלה הוא עניין מדיני ויש לטפל בו ככזה ואין מתפקיד ביה"ד לטפל בעניינים בעלי אופי מדיני מובהק כמו הסואץ'. כמו כן הסבירו נציגי ישראל שהסכמת מצרים משנת 1957 לשיפוט בית-הדין לא חלה עליה, ולו רק בשל הגבלת ההסכמה למדינות שהן צד לאמנת קושטא.¹⁴⁵ יצוין שמצרים אף הגבילה את יכולת המדינות החתומות על אמנת קושטא לפנות לבית-הדין רק למי שהצהירה בהתאם לסעיף 36(2) לחוקת בית-הדין הבינ-לאומי בדבר הסכמתה להישפט בפניו, ומדובר רק בתורכיה, צרפת, בריטניה והולנד.¹⁴⁶ במישור הדיפלומטי התברר לישראל, לדאבונה, כי אין לה לתלות תקוות במעצמות המערב. החוקרת הצרפתייה סילביה קרוסבי (Crosbie) מסבירה כי קריאותיו של בן-גוריון בבירות המערב נפלו על אוזניים ערלות, שכן 'עבד אל-נאצר היה מעורב במסע פולמוס אנטי-סובייטי חריף בעיתונות וברדיו. מעצמות המערב נמנעו לפיכך מלהרגיזו'. קרוסבי טוענת שדה-גול, נשיא צרפת, בעלת-הברית העיקרית של ישראל באותה תקופה, סירב להתערב והפנה את ישראל למזכ"ל האו"ם.¹⁴⁷

לפיכך הופנו הלחץ הישראלי והלחץ הבינ-לאומי כאחד לעבר האמרישלד. לאחר כמה

142. ראו למשל: לפידות, 'חופש המעבר בתעלת סואץ' (לעיל הערה 3), עמ' 34-38.
 143. ראו מכתב אשר גורן, המנהל בפועל של מחלקת החקר, ללשכת השר, המנכ"ל וראובן שילוח, 22 באפריל 1959, א"מ חצ 3112/8, 'מצרים - סואץ', כרך ג.
 144. הארץ, 5 ביוני 1959.
 145. ראו: חזור המנכ"ל לשגרירי ישראל בחו"ל, 7 ביוני 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ', כרך ד.
 146. לפידות, 'חופש המעבר בתעלת סואץ' (לעיל הערה 3), עמ' 32.
 147. Sylvia K. Crosbie, *A Tacit Alliance: France and Israel from Suez to the Six Days War*, Princeton, NJ 1974, p. 143. לתפיסה האמריקנית לכל אורך המשבר כי יש להשאיר את הטיפול בו להאמרישלד ואין להתערב בפועלו ראו: מזכר שיחה בין מזכיר המדינה האמריקני לשרת החוץ מאיר ובכירי השגרירות, 29 בספטמבר, *FRUS, 1958-1960*, vol. 13: *Arab-Israeli Dispute; United Arab Republic; North Africa*, Washington DC 1994, no. 92

נסיונות כושלים להניא את מצרים מעמדתה, אגב הצבעה על הסתירה בין המעשים שנעשו להצהרת התעלה שהיא נתנה, החליט האמרשלד, ספק מרצון ספק מאונס, לצאת בעצמו לקהיר בסוף החודש ליישר את ההדורים עם נאצר.¹⁴⁸

תגובה צבאית. בעוד האמרשלד מתאם פרטים אחרונים לביקורו במצרים, שקלה ישראל פעולה צבאית מוגבלת. בהתאם לדיווחים מירושלים, שוררים 'סיכון', היינו תסכול, וכעס רב המתועלים לרצון 'לבצע מעשה רציני ששייב את נאצר חזרה ל"מודוס ויונדי" הקודם'. לפיכך, נמסר לציר ישראל בושינגטון, 'רוה"מ מחפש למעשה דרך בכיוון זה: פגיעה במצרים שלא תביא למלחמה, ושתעורר אצלם מחשבות שניות בעניין מדיניותם בסואץ, ואשר תפעיל בכל אופן מעצמות המערב בקאהיר'.

מסתבר כי נדונו אפשרויות התגובה הבאות: (א) תפיסת איי טיראן 'עד שיעבירו אניותינו ומטעינינו בסואץ'; (ב) הצבת אוניות מלחמה ליד התעלה מחוץ למימי החופין של מצרים; (ג) תפיסת כל אונייה השטה בין מצרים לסוריה (כזכור, השתיים היו באותה עת חטיבה מדינית אחת - קע"ם). בסיכום הדיווח הודגש כי 'בחינת כל אחת מהן מולידה מיד ספיקות בדבר כדאיות, אפשרויות של השתלשלויות חמורות וכדומה. אך אין להוציא מכלל חשבון ביצוע ההצעה השלישית באם המאמצים המדיניים לא יביאו לתוצאות'.¹⁴⁹

בהיעדר גישה לפרוטוקולים של ישיבות ועדת החוץ והביטחון וישיבות המטכ"ל על תקופה זו, קל וחומר סטנוגרמות של ישיבות הממשלה, קשה לקבל תמונה מלאה וברורה על סוגיה זו.¹⁵⁰ אולם עיון ביומן בן-גוריון, חרף הצנזור שעבר, מעלה כי נבחרה האופציה השלישית. ב-7 ביוני כתב בן-גוריון בו: 'יש ידיעה [...] כי אניה מצרית עמדה להפליג מלטקיה לאלכסנדריה [...] בלוויית אניית מלחמה מצרית. איתן [כנראה ולטר איתן מנכ"ל משרד החוץ, א"ב] מציע שהממשלה תחליט על הסמכת רה"מ לפעול - ובינתיים להתיס יום יום מטוס מעל פני הים - בקו סוריה מצרים'.¹⁵¹ ככל הנראה ישראל אכן קיימה תצפית אווירית על הקו הימי בין שני חלקי קע"ם, ולמצרים היה מידע או שצפתה בפעילויות של ישראל והאמינה שבכוונתה של ישראל לתפוס אוניות בקו ימי זה. רק אם מניחים שמצרים היתה מודעת לעובדה זו ניתן להסביר את הודעתה, שהועברה גם בקול קהיר בעברית: 'שלטונות קע"ם מתכוונים להגיב במהירות הבזק על כל ניסיון מצד ישראל לחבל בתחבורה הימית או האווירית של הקע"ם'.¹⁵²

148. לנסיונותיו ומכתביו של האמרשלד לפאזי מ'4 ו-11 ביוני 1959 לאחר מעצר 'איגה טופט' ולפני נסיעתו לקהיר ראו: UNEF General - Inge Toft, et al - Correspondence, UN Archive, S-0316-0011-7, אורקהארט מאוכר גם מכתב לנאצר אשר אינו נמצא בתיקי האו"ם (Urquhart), *Hammarksjold*, p. 30.

149. להצעות ולציטוטים ראו: גרשון אבנר, מנהל מחלקת ארה"ב, לציר בושינגטון, יעקב הרצוג, 1 ביוני 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ', כרך ד.

150. היעדר זה היה נכון בזמן כתיבת המאמר (שנת 2000).

151. יומן בן-גוריון, 7 ביוני 1959, אב"ג.

152. ראו: אל-גומהוריה, 27 ביוני 1959. על שידור ההודעה בקול קהיר בעברית ראו: א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ', כרך ד.

בסופו של דבר, נראה כי הידיעה על כוונת האמרשלד להגיע לקהיר וההכרה כי כל פעולה צבאית תיתפס כהכשלת שליחותו מראש ולמעשה כהתרסה הביאו לאי-ביצוע האופציה הצבאית. גם המצרים ניסו להנמיך פרופיל והסתפקו בעיכוב קצר בלבד (יומיים) של האונייה 'נורד', נושאת דגל פנמה, שהגיעה ב-16 ביוני לתעלה מחיפה.¹⁵³

פשרת האמרשלד – כינון 'העמדה המעשית' (The Effective Stand)

ביולי 1959 הגיע האמרשלד לקהיר לדיונים עם נאצר ועם פאוזי בניסיון למצוא מוצא ולהחזיר על כנו את המצב ששרר בשנים 1957-1958. בהתאם להסדר שסוכם בין האמרשלד לפאוזי ב-2 ביולי 1959, שכונה בפי האמרשלד 'העמדה המעשית' (The Effective Stand), מטענים המיועדים לישראל (מטעני יבוא) ישוגרו על בסיס ס"ף CIF = Cost, Insurance and Freight – מחיר, ביטוח והובלה), משמע, ייחשבו כאילו היו בבעלות המוכר עד הגיעם לישראל. ואילו מטענים מישראל (מטעני יצוא) ישוגרו על בסיס פו"ב FOB = Free on Board – חופשי על הסיפון), משמע, הקונה פטור מהוצאות משלוח הסחורה עד להבאתה לסיפון האונייה, ושם, ברגע ההעמסה, הבעלות עוברת לידי. ¹⁵⁴ רוצה לומר: מבחינה משפטית הסחורה באונייה לא תהיה רכוש ישראל בזמן מעברה דרך התעלה, ללא קשר לכיוון המעבר. הרציונל של נוסחה זו נועד לאפשר למצרים לטעון בפומבי כי מטענים ישראלים אינם עוברים דרכה בתעלה; רציונל אשר להגשמתו נוספו להסדר, בגלל דרישת מצרים, עוד שני תנאים: (א) למשלוחים לא יתלווה כל פרסום; (ב) יהיה מדובר ב'מסחר הוגן' (honest trade), כלומר, 'לא יורשה מעבר אוניות ומטענים שיישלחו ל"צרכים מדיניים"'.¹⁵⁵ לטענת קומיי, סגן מנכ"ל משרד החוץ, לאחר שלא עלה בידו של האמרשלד לשנות את דעת המצרים, הוא 'הציע נוסחה שנונה להצלת כבודו העצמי'.¹⁵⁶ למעשה, פאוזי רמז על נוסחת גישור זו כבר בשליחותו עם באנץ' ב-20 באפריל 1959. האירוניה שבדבר היא שבאותם ימים, לפני מעצר 'אינגה טופט', אמר האמרשלד כי 'הנוסחה שכנראה תיוולד היא כמובן שטות מוחלטת מבחינה משפטית'.¹⁵⁷

153. דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 176.

154. להצעה ראו, למשל, מכתב מירושלים לנציגות ברומא, 25 ביוני 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים – סואץ', כרך ד. לתאריך השגת ההסדר והסכמת המצרים ראו מזכר שיחת פאוזי עם האמרשלד ובאנץ' ב-21 בינואר 1960, Secretary-General - Meeting with Nasser, Fawzi, UN Archive, S-0316-0011-7, S-0370-0042-25.

155. ראו תרשומת שיחה מ-4 ביולי 1959 בין באנץ' ואנדרו קורדיה (Cordier), עוזרו המנהלי של המזכ"ל, לנציגי ישראל באו"ם, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים – סואץ', כרך ד.

156. Michael Comay, *U.N. Peace-Keeping in the Israel-Arab Conflict, 1948-1975: An Israel Critique* (Jerusalem Papers on Peace Problems, no. 17-18), Jerusalem 1976, p. 79.

157. דברי פאוזי, 'ייתכן שהמטען של ספינות אלו [שהכרה ישראל, א"ב] ישוחרר לאחר ביקורת אם הוא כבר נרכש בידי קונים לגיטימיים', ותגובת האמרשלד ראו: Urquhart, *Hammarjsjold*, p. 302. אולם המזכ"ל דאג לעדכן את מזכיר המדינה האמריקני ואת יועציו ב-23 באפריל. ראו: *FRUS*, 1958-1960, vol. 13, no. 76.

זה היה הסדר לא-פורמלי קלאסי. לפיכך, כאשר ביקשה ישראל מבאנץ' ביולי תיעוד כלשהו בכתב בדבר ההסדר הזה, נאלץ נציגה באו"ם, יוסף תקוע, לדווח לממונים עליו ש'בנץ השיב כי האמרשלד אסר עליו למסור דבר כלשהו בכתב [...] והסביר שלדעתו סיבת האיסור היא תנאי הסודיות לגבי "העמדה המעשית" שהמצרים חייבו בו את האמרשלד'.¹⁵⁸ האמרשלד עצמו כתב ב-9 בנובמבר לראש המשלחת הישראלית לדייוני העצרת הכללית של האו"ם, ארתור לוריא: 'אני מודע היטב שאתה מעדיף לקבל דבר כלשהו שחור על גבי לבן, אבל זהו דבר שאיני יכול להסתמך עליו (count on) במקרה זה יותר מאשר במקרים רבים אחרים, אשר לגביהם עלינו לחיות ככל שניתן עם פתרונות פרגמטיים שמעולם לא הועלו על הכתב'.¹⁵⁹ ברם, נראה כי הדבר נבע גם מן העובדה שהאו"ם לא היה יכול לתת חסות או להכיר באופן רשמי בהסדר אשר יש בו הכרה ולו בפגיעה חלקית בעקרון חופש השיט בתעלת סואץ.

עתה היה על האמרשלד להשיג את הסכמת ישראל. ככל הנראה הוא לא קיבל מהמצרים הסכמה חיובית מפורשת לנוסחה שהציע – זה לא היה חריג על רקע מכלול ההבנות האילמות שביסוד היחסים בין מצרים לישראל באותן שנים. כמו גם לנציגי ארצות-הברית, המצרים נתנו לו להתרשם כי הבנה חשאית זו מקובלת עליהם.¹⁶⁰

לפיכך דאג האמרשלד להציג לישראל בתחילת יולי את ההסדר המוצע באומרו כי יש לו 'יסוד להאמין שאם תסכים ישראל לשלוח את מטעני היצוא שלה דרך התעלה כשהם בבעלות הקונה (דהיינו בתנאי סוף), לא יפריעו שלטונות קע"ם לאוניות'.¹⁶¹ ישראל, אשר שקלה באותה עת להעביר אונייה נושאת דגל נורווגי – 'פרונטו' (Pronto) – ללא מטען, מחיפה לאילת דרך התעלה, קיבלה אותו בהסתייגות, בהסתמך על חוות דעת משפטיות שליליות.¹⁶² במשרד החוץ אף היו מי שסברו, למשל סגן המנכ"ל קומיי, כי 'אסור לנו לדבר על "הסדר" שעלינו לקבלו או לדחותו', כי אין מדובר בהסדר כלל ועיקר, שהרי המצרים קובעים את העובדות. לגרסת

158. ראו: מברק לירושלים מניו יורק, 17 ביולי 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים – סואץ', כרך ד.

159. UNEF General-Inge Toft, et al – Correspondence, UN Archive S-0316-0011-7.

160. להתרשמות האמרשלד ראו: Comay, *U.N. Peace-Keeping*, p. 78. להתרשמות נציגי מחלקת המדינה בארה"ב ראו: מברק פ' אליאב לשגרירות בושינגטון, 10 באוגוסט 1959, כי ארה"ב מבינה מדברי פקידים בכירים במשרד החוץ המצרי שהעמדה המוסמכת של ממשלת קע"ם היא כלהלן: 'לא מתנגדים למעבר סחורות ממקור ישראלי הנמצאות כבר בבעלות לא ישראלית אף אם האונייה בצ'רטר ישראל, כן אינם מתנגדים למעבר סחורות הנמצאות עדיין בבעלות ישראלית שאינן בצ'רטר ישראלי. אך מתנגדים לקומבינציה של סחורות הנמצאות עדיין בבעלות ישראלית בצ'רטר ישראלי'. א"מ חצ 3112/9, 'מצרים – סואץ', כרך ה.

161. לנוסח דבריו ראו נאום שרת החוץ מאיר בכנסת, 22.12.1959, דברי הכנסת, 28, תש"ד, עמ' 177.

162. לרצון להעברת האונייה ראו מכתב מנכ"ל משרד החוץ ולטר איתן לנציגות בגוואטמלה, 7 ביולי 1959, ומברקו לפריס ביום המחרת, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים – סואץ', כרך ד. לחוות הדעת המשפטיות ראו: מכתב שבתאי רוזן למנכ"ל איתן ולסגן המנכ"ל קומיי, 6 ביולי 1959, תש"ד, שם.

קומי, 'מאז ה"בת-גלים" לא ניסינו לשלוח אניות ישראליות דרך התעלה, לא מפני שקיים "הסדר" כזה, אלא מפני שהמצרים באופן בלתי חוקי אינם נותנים לאוניות כאלו לעבור ואין אנו רוצים להפסידן'. משמע, 'בלית ברירה אנו מתאימים את עצמנו לעובדת חיים פיזית אך איננו מקבלים זאת כהסדר'.¹⁶³

ההסדר דלף לעיתונות בארץ, וזו טרחה להסביר לציבור הקוראים כי משמעותו פגיעה חמורה בסחר עם המזרח הרחוק; שהרי בהיעדר קו קבוע בין חיפה למזרח הרחוק, אין קונה אשר יהיה מוכן לקנות סחורות ישראליות כ'פו"ב' ולדאוג לעבידן לשם.¹⁶⁴ יצוין כי בעיתונות הישראלית הופיעה ביקורת נוקבת על האו"ם בכלל ועל המזכ"ל בפרט, עד שהאמרשלד אמר לנציג ישראל באו"ם, תקוע, שאינו זוכר מסע שנאה כזה מאז מבצע סואץ. אולם, הבהיר, 'אנו מנסים לעזור ללא קשר לתגובת הנעזר בנו ומסיבה זו לא אהדל ממאמצי בנושא אינגה טופט והתעלה'.¹⁶⁵

ב-9 ביולי הודיעה ישראל להאמרשלד כי תגובתה הראשונה היא שלילית (unfavorable) וביום המחרת שלחה את הספינה הנורווגית 'פרונטו' חרף לחצייהם של המזכ"ל ושל ארצות-הברית.¹⁶⁶ המצרים התירו לה לעבור ללא כל הפרעה. לגרסת האמרשלד, בשל החשש מתגובות המערב. הגם שבן-גוריון ראה את ההסדר 'כריק מתוכן', הוסיפה ישראל לברר את משמעותו המעשית, בהדגישה לגורמי חוץ כי תנאי החשאיות אינו אפשרי.¹⁶⁷

תשובה מוגמרת של ישראל להסדר המוצע נדונה באופן יסודי בישיבת הממשלה ב-12 ביולי 1959 והוחלט בה כי 'לא ניתן לקבל את הצעות נאצר כפי שהשמיען המזכ"ל'. נראה כי הדחייה והסירוב לשלוח אונייה לבחינת ההסדר המוצע (מה שזוכה בצמרת המדינית לכינוי 'מבחן שקט') נבע מחששם של השרים (ראש הממשלה לא הביע דעתו בדיון זה) כי אם תעבור האונייה בתעלה בלי בעיות, ייפסק טיפול הגורמים האחרים בפרשה. הממשלה גם החליטה שאין להסכים לפריקת מטענה של 'אינגה טופט' בפורט סעיד, ואם לא יושג דבר היא לא תתנגד לשובה של האונייה, על מטענה, לחיפה. לישראל היה אינטרס חשוב בהשאת הנושא על סדר-היום הבינ-לאומי, שכן תפיסת הוויקה ותאוריית הדומינו עדיין שלטו בצמרת המדינית. מנכ"ל משרד החוץ סיכם ישיבת ממשלה זו כלהלן: 'אין ספק כי נאצר יעתיק

163. לכן יצא קומי נגד הדיבורים על הסדר, 'כפי שעושה הרצוג במכתבו'. ראו: סגן המנכ"ל, קומי, בחזור למנכ"ל, 7 ביולי 1959, שם.

164. ראו: הארץ, 9 ביולי 1959; הוכברג (לעיל הערה 113), עמ' 34. פרטי ההסדר הופיעו לראשונה בעיתון האמריקני *Herald Tribune* ב-6 ביולי וייטכן שהועתקו משם.

165. Urquhart, *Hammarksjold*, p. 305.

166. ראו: מכתב פ' אליאב ל' הרצוג, הציג בשגרירות ישראל בווינגטון, 13 ביולי 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ', כרך ד. ללחצי האמרשלד ותחושותיו הקשות באשר לרצון ישראל לשלוח את האונייה,

ראו גם: Urquhart, *Hammarksjold*, p. 304.

167. ואכן, ב-17 ביולי הסביר האמרשלד לתקוע, נציג ישראל לאו"ם, כי יוסיף לפעול בעיקר בעניין תנאי האי-פרסום הכלול ב'עמדה המעשית' (בנפרד מטיפולו בפרשת 'אינגה טופט'), שכן 'מהעמדה המעשית עצמה אין להזיז'. ראו: מברק תקוע לירושלים, א"מ חצ 3112/10, 'מצרים - סואץ', כרך ה.

מאמציו ומזימותיו למפרץ ברגע שישתחרר מהצרה של סואץ. לכן עלינו להשאיר את סואץ, כפי שהתבטא זלמן ארן, כפצע פתוח, וללחוץ ולהוסיף ללחוץ בכל הדרכים.¹⁶⁸ בה בעת החליטה הממשלה לדחות לישיבתה הבאה הצעה לפנות למועצת הביטחון, אולם כל העניין נדחה לאחר שהבהיר האמרשלד לישראל כי פנייה כזאת עלולה להתפרש כרצון להשיג ניצחון כפול, מסחרי ומדיני, בעוד המצב מאפשר לדעתו רק הישג אחד מהשניים.¹⁶⁹ בחודשים שלאחר מכן הקשתה מצרים את ידה על משלוחים העוברים בתעלה.¹⁷⁰ למשל, מסיפון האונייה הנורווגית 'טאגוס' (Tagos) שעברה בתעלה הוחרם ב־20 באוגוסט ציוד מאוסטרליה שנועד לשירות המטאורולוגי הישראלי. ישראל הגישה בתגובה מכתב תלונה לנשיא מועצת הביטחון ב־31 באוגוסט 1959 ובו התייחסות למדיניות מצרים בסוגיה בכללותה מאז חודש פברואר ולמעצרה הנמשך של 'אינגה טופט'.¹⁷¹ אולם ישראל לא ביקשה ממועצת הביטחון לדון באירועים המפורטים במכתב – מה ששיקף כנראה פשרה בין דעות מנוגדות בישראל בעניין פנייה אליה. אך הנושא עלה בכל זאת לדיון בעצרת הכללית בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1959.¹⁷² לבסוף החליטה ישראל להשיב בחיוב להסדר המוצע כאשר הבהיר האמרשלד בפגישתו עם שרת החוץ ב־7 באוקטובר, כילתפיסתו 'העמדה האפקטיבית' היא צעד פרגמטי ומני עד שיהיה ניתן לשוב למסגרת של הבנות אפקטיביות עם מצרים בנושא, כפי שהתקיימו ב־1958, עת מעבר מטענים 'הוסכם במשתמע'.¹⁷³ ואכן, ב־20 באוקטובר קיבל המזכ"ל מכתב משרת החוץ בנושא זה. ראש המשלחת הישראלית לכינוס ה־14 של עצרת האו"ם ארתור לוריא ביקש מהמזכ"ל להעלות על הכתב את פרטי ההסדר אשר הגה האמרשלד. האמרשלד הבהיר את תפיסתו ללוריא ב־9 בנובמבר והסביר כי אינו יכול להעלות אותם על הכתב. כאשר הודרוה שרת החוץ ושלחה למזכ"ל מכתב נוסף ב־16 בנובמבר, בהסתמכה על מכתבו האחרון של לוריא, הבהיר לה האמרשלד מקץ שבוע כי דובר במכתב 'פרטי לא רשמי'.¹⁷⁴

168. תיאור ישיבת הממשלה ראו: מכתב מנכ"ל משרד החוץ ל' הרצוג, 13 ביולי 1959, א"מ חצ 3112/9, 'מצרים – סואץ', כרך ד.
169. הנציגות בניו־יורק לירושלים, 17 ביולי 1959, שם.
170. ראו: אריה לפיד למנכ"ל, 25 באוגוסט 1959, א"מ חצ 3112/10, 'מצרים – סואץ', כרך ה.
171. מכתב התלונה של יוסף תקוע לנשיא מועצת הביטחון, 17 באוגוסט 1959, מסמכי האו"ם S/4211; תמ"י, כרך 14, תעודה 78, נספח ג. יצוין כי באותם חודשים פעלה ממשלת דנמרק נמרצות לשחרור 'אינגה טופט' על מטענה. אולם פאוזי, שעמו נוהלו הדיונים, התבצר בטיעון שעתה אין זה אפשרי לאור 'הפרסום הלא צפוי' של נוסחת 'העמדה המעשית'. ראו: Urquhart, *Hammarksjold*, p. 304.
172. במסגרת הדיונים ומחוץ להם שבו המצרים והבהירו את עמדתם כי מעבר אוניות ישראליות לא נכלל בעקרון חופש השיט אלא הוא 'חלק מבעיית פלסטין', הגם שנמנעו מלהתייחס ספציפית לשאלת 'ההסדר'. ראו: נאום נאצר ב־19 בספטמבר ברשיד, ששודר ברדיו קהיר ביום זה (הוכברג [לעיל הערה 113], עמ' 434), וכן דברי סגן שר החוץ של קע"ם, פריד זין אל־דין, בעצרת האו"ם ב־24 בספטמבר 1959, שצוטטו בעיתון הארץ ביום המחרת, ודברי שר החוץ, פאוזי, שצוטטו בעיתון אל־אהראם ב־6 באוקטובר 1959.
173. לתיעוד מנקודת המבט של שרת החוץ מאיר ראו: מדויני, היהודיה הגאה, עמ' 301. לתיעוד מנקודת המבט של המזכ"ל ראו: Urquhart, *Hammarksjold*, p. 305.
174. למכתב שרת החוץ להאמרשלד מ־20 באוקטובר ראו: א"מ חצ 3112/11, 'מצרים – סואץ', כרך ו. לבקשת לוריא ומכתב התשובה של האמרשלד מ־9 בנובמבר כמו גם למכתב האמרשלד למשרד החוץ מ־23

מלווה הבנק העולמי לשיקום ופיתוח (IBRD). ישראל הסכימה לבחון את ההסדר שהציע המזכ"ל לא רק משום שקיוותה כי מדובר בצעד זמני ובתוך זמן קצר יחודש מעברם של מטענים בתעלה, אלא גם בגלל רצונה לטרפד את המלווה שביקשה מצרים מהבנק העולמי לשם פיתוח התעלה, מלווה שעמד לפני אישור סופי של נגידי הבנק. לישראל היה ברור כי הסדר זה אינו משתלם כלכלית ותפעולו יהיה עניין מלאכותי לחלוטין,¹⁷⁵ אולם בעיקר התעורר חששה שמעבר אוניית מבחן יגביר את סיכויי של נאצר לקבל את המלווה הנכסף, וכי נאצר יאפשר אמנם לאונייה לעבור אבל לאחר קבלת המלווה יתכחש להסדר, ואז תצא ישראל קירחת מכאן ומכאן.¹⁷⁶ לאחר שערכה מצרים במשך יומיים את האונייה 'נוביסטור', נושאת דגל מערב-גרמניה, שהגיעה מחיפה לפורט סעיד ב-28 באוקטובר, הגבירה ישראל את לחצייה על האמרשלד.¹⁷⁷ ישראל הבהירה כי 'הענינים נסחבים בלי סוף ובינתיים יוענק המילווה ואז יחדל מלשמש כגורם בשקולי קצ"ם'. האמרשלד השיב כי הוא מטיל ספק 'אם אי פעם היה זה בחזקת גורם, והוא בשיחותיו עמם [פאוזי ונאצר] נמנע מלקשור בין שני הנושאים'.¹⁷⁸

מעצמות המערב, ששמרו בעבר על פרופיל נמוך בסוגיית חופש השיט של ישראל, חששו עתה כי הצבעה בעד המלווה תעורר זעם בדעת הקהל במערב אם יפגע נאצר בחופש השיט. ב-28 באוגוסט נפגש שר החוץ הבריטי, סלווין לוי (Lloyd) עם מזכיר המדינה הרטר לודן בשאלה כיצד ניתן להימנע ממצב שבו סוגיית החרמת הסחורות הישראליות בתעלה תעלה לדיון באו"ם בעת אישור המלווה. במצב כזה, הבהיר, צפויה תגובה ציבורית קשה בבריטניה, וממשלתו תתקשה להסביר מדוע ניתן לנאצר מבוקשו. להערכתו, תגובה ציבורית דומה,

בנובמבר ראו: UNEF General - Inge Toft, et al - Correspondence, UN Archive, S-0316-0011-7

175. ב-12 ביולי הסביר מנכ"ל משרד החוץ ולטר איתן לנציגות בווינגטון, בתשובה לשאלתם מתי תישלח אונייה ב'מבחן שקט', כלהלן: 'אנשי המסחר והתעשייה אינם מתעניינים כלל בהפלגה כזו, קשה ומסובך לארגן סחורות פ.א.ב. מחיפה, ואם בכלל ניתן הדבר, הרי יקח זמן רב. הרבה יותר נוח ופשוט ובמיוחד הרבה יותר בטוח [...] לשלוח האניות מאילת. הדבר חשוב גם לפיתוח אילת עצמה. במצב הנוכחי יהיה זה מלאכותי בהחלט, מכל הבחינות, לארגן משלוחים מחיפה רק על מנת לבחון כנות כוונותיו של נאצר'. ראו: מברק מ-12 ביולי 1959 (עם העתק לרה"מ, שר האוצר ושרת החוץ), א"מ חצ 3112/9, 'מצרים - סואץ', כרך ד.

176. כדברי ולטר איתן: 'כנגד זה שקול רק הסיכוי כי נאצר יפריע אפילו למעבר סחורות פ.א.ב. וכי דבר זה עשוי להועיל בהכשלת מאמציו להשיג המלווה מהבנק העולמי. אבל הנחת מחלקת המדינה בארה"ב, כהנחת המזכ"ל, היא כי נאצר יכבד ויקיים הבטחותיו. במילים אחרות, כי יתן לעבור לאניה המוצעת על ידיך. דבר זה יקל על אישור המלווה ומבחינה זו לא נרויח דבר' (שם). את החשש ממהלך מתוחכם של נאצר העלה בהמשך קומי (שם).

177. נאום שרת החוץ בכנסת, 22 בדצמבר 1959, דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 176.

178. להבהרת עמדת ישראל ותשובת האמרשלד ראו: הנציגות בניו-יורק לשרת החוץ, 10 בנובמבר 1959, א"מ חצ 31112/11, 'מצרים - סואץ', כרך ו.

ש'טטפח העיתונות הציונית', צפויה בארצות-הברית, ומכאן שבריטניה וארצות-הברית 'ימצאו במצב שכמעט אינו בר-הגנה'. מנגד, הטעים, 'יהיה זה הרסני להידרש להצביע נגד כאשר בריטניה מנסה להשיב [to coach back] את נאצר ליחסים נורמליים'. מזכיר המדינה ועוזרו השיבו כי אם ייערך באו"ם דיון הם ידאגו לדחות את מועד ההצבעה על המלווה בשיחות פרטיות עם נשיא הבנק, יוג'ין בלאק (Black).¹⁷⁹

באמצע ספטמבר הודיעו הבריטים למצרים סופית על תמיכתם במתן מלווה של הבנק העולמי, ואילו ארצות-הברית גיבשה את עמדתה רק בסוף אותו חודש. נייר העבודה שהוגש למזכיר המדינה מצא כי למען האינטרסים של ארצות-הברית ושל המערב בכללותו יש לאשר את המלווה מבלי להתנותו בשיט חופשי בתעלה, חרף ההכרה כי ההסגר המצרי על סחורות ישראליות 'מנוגד בתכלית להחלטות מועצת ביטחון מ'1951 ו'1956 כמו גם לפרקטיקה קע"מית קודמת'. הטעם למסקנה זו היה, בין השאר, הסברה כי מניעת המלווה רק תקשיח את עמדת מצרים בסוגיה ותביא להידרדרות ביחסי נאצר עם המערב. זו עלולה, בתורה, להביאו לחפש מימון אצל הסובייטים ואלה ישמחו למעורבות בסוגיה. כדי לצמצם את הביקורת הציבורית הוצע להשאיר את קביעת מועד ההצבעה על מתן המלווה למצרים בידי נשיא הבנק העולמי, שפנה בחשאי לבריטניה ולארצות-הברית להדרכה כיצד לנהוג בסוגיה. הרטר הוזהר כי הסובייטים עשויים למצוא 'במימון שיפור תעלת סואץ הזדמנות פז לא רק להבטיח השקעה במעבר מים אסטרטגי זה (ותביעה לנתח מכספי האגרות) [הנגבות בתעלה] אלא לשקם מעמד אשר הקומוניזם הבין-לאומי איבד לחלוטין בעולם הערבי בשנה האחרונה'. טעמים נוספים היו: פגיעה בדימוי הבנק העולמי כמוסד חסר פניות שמדריכים אותו שיקולים כלכליים גרדא; צורך המערב בשיפור התעלה; והבטחה כללית שניתנה לנאצר כבר באפריל 1959 על נכונות לתמוך במלווה.¹⁸⁰

'המבחן השקט' - בחינת 'העמדה המעשית': האונייה 'אסטיפליאה'

ב-23 בנובמבר השיב האמרשלד למכתב נוסף של שרת החוץ מאיר מ'16 באוקטובר בעניין זה. הוא הבהיר אין הוא רואה את 'העמדה המעשית' כהסכם ביניים אלא כהצעה לתקופת מעבר שממנה ניתן יהיה להמשיך למדיניות של 1958, ובסיום המכתב ביקש למעשה להימנע מפעולות בשלב זה ולתת מקום לדיפלומטיה השקטה לפעול.¹⁸¹ ברם, ישראל החליטה כי הגיעה השעה לבחון את ההסדר ובה בעת לשמור על תנאי החשאיות. ב-20 בנובמבר הבהיר שגריר ישראל בארצות-הברית למזכיר המדינה כי ישראל מכינה אוניית מטען למעבר בתעלה. האונייה תצא לדרכה ללא פרסום בתוך שבועות מספר ולמזכ"ל האו"ם כבר ידוע

179. לתרשומת השיחה ראו: FRUS, 1958-1960, vol. 13, no. 89.

180. מזכר של ג'ונס (Jones), סגן המזכיר לנושאי המזרח הקרוב ודרום אסיה, ראו: Ibid., no. 245.

181. מכתב האמרשלד לשרת החוץ מאיר, 23 בנובמבר, - Inge Toft, et al - UNEF General Correspondence, UN Archive S-0316-0011-7

העניין.¹⁸² ואכן, שרת החוץ מאיר הודיעה על כך אישית להאמרשלד, אשר לטענת קומיי אף בירך על הצעד והביע אמונה שהמטען יעבור בשלום.¹⁸³

למשימה נבחרה האונייה היוונית 'אסטפליאה' (Astypalea). האונייה היתה אמורה להגיע לנמל פורט סעיד בדרכה לג'יבוטי (עיר נמל במפרץ עדן) עם מטען מלט תוצרת ישראל אשר חברה מאסמרה קנתה אותו פו"ב (משמע, הסחורה שייכת לקונה משעת העמסתה על האונייה ואינה בגדר רכוש ישראלי בעת מעבר האונייה בתעלה). הסיבה לעיתוי אכן היתה מועד ההצבעה המיועד בבנק העולמי, ב־21 בדצמבר, בבקשת מצרים לקבל מלווה להרחבת תעלת סואץ. ממסמכי משרד החוץ עולה כי בשיגור האונייה היו לישראל שני יעדים: לבחון את חופש השיט בתעלה ולנסות לדחות את אישור המלווה של הבנק העולמי למצרים אם יעכב אותה נאצר – כחשש מעצמות המערב.¹⁸⁴

ב־12 בדצמבר הודיע האמרשלד לפאוזי על כוונת ישראל לשלוח אונייה והטעים כי לא יהיה כל פרסום למעברה בתעלה. המזכ"ל דחק בפאוזי שידאג 'כי כל הצדדים ישמרו בקפידה על כללי המשחק' ולא תהיה כל תקלה. אולם מי שהשיב להאמרשלד היה סגנו של פאוזי במשרד החוץ המצרי, זולפיקר סברי (Sabry), שטען כי תנאי החשאיות כבר הופר ולפיכך, שאל, 'איך ניתן למצוא בסיס כאשר היסודות הנדרשים לכך כבר נהרסו'. האמרשלד התמלא חימה הן בשל התחמקותו של פאוזי ממתן תשובה הן מנוסח המסר. הוא מיהר להבהיר לפאוזי כי הטיעון בדבר הפרת תנאי החשאיות הוא בגדר עלבון אישי, לאור הצהרתו שלו כי אכן התמלאו התנאים.¹⁸⁵

פאוזי מסר לדיפלומטים זרים כי הוא יודע היטב שאונייה יוונית בצ'רטור ישראלי עושה את דרכה מחיפה לתעלה, וטען ש'יהיה בסדר' אם הישראלים 'will behave themselves'. ארצות-הברית פירשה ביטוי זה כשמירה על תנאי החשאיות.¹⁸⁶ אולם לטענתה של שרת החוץ, בנאומה בכנסת, האונייה לא היתה בצ'רטור ישראלי,¹⁸⁷ ולכן, כפי שהטעים האמרשלד,

182. ראו: מברק ממחלקת המדינה לשגרירות ארה"ב בישראל, *FRUS, 1958-1960*, vol. 13, no. 103.

183. Comay, *U.N. Peace-Keeping*, p. 78. ראוי להזכיר כי במונוגרפיה שכתב אין קומיי כותב כלל ועיקר את הסיבה לעיתוי השיגור. להודעה מראש להאמרשלד ראו: Urquhart, *Hammarksjold*, p. 305; עדות שרת החוץ, כלהלן: 'הודענו מראש למזכיר הכללי של האו"ם ולכל הגורמים הידיוותיים שיעצו לנו ללכת בדרך זו על כוונתנו לשגר את האניה, על שיטת המשלוח, על תאריך ההפלגה', 22 בדצמבר 1959, דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 177.

184. ראו, למשל, מברק משרת החוץ למיכאל קומיי ולאברהם הרמן, 11 בדצמבר 1959, א"מ חצ 31112/11, 'מצרים – סואץ', כרך ו.

185. Urquhart, *Hammarksjold*, pp. 305-306.

186. ב־17 בדצמבר 1959 דיווחה ארה"ב לנציגי ישראל כי פאוזי אמר דברים אלו לנציגי דנמרק. ראו: מברק יעקב הרצוג מוושנינגטון לשרת החוץ (סודי ביותר), 17 בדצמבר. פרשנות זו היא של פרקר הארט, סגן עוזר מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה, ראו: א"מ חצ 3112/11, 'מצרים – סואץ', כרך ו.

187. 22 בדצמבר 1959, דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 176-178.

גם לא התעוררה כלל ועיקר בעיה של הפעלת 'העמדה המעשית'.¹⁸⁸ משיחות האמרשלד ובאנץ' עם פאוזי ונאצר ב־21 בינואר 1960 עולה כי לאחר שהודיע האמרשלד לקהיר על צאת האונייה, המצרים 'ראו בכך צעד דיפלומטי של ישראל באמצעות צד שלישי', ודבר זה לא היה קביל בעיניהם כי לתפיסתם מצב מלחמה שורר בינם לבין ישראל.¹⁸⁹ כך הסביר האמרשלד לימים את מצב העניינים לנציגי ישראל.¹⁹⁰

האונייה 'אסטיפליאה', שעשתה את דרכה בחשאי מחיפה לעבר התעלה, הגיעה לנמל פורט סעיד ב־17 בדצמבר. אולם, המצרים עצרו את האונייה חרף בקשה טלפונית מיידית של האמרשלד מפאוזי שיכבדו את מילתו. בכלי התקשורת טענו המצרים להגנתם כי ישראל שלחה את האונייה בכוונה - כדי למנוע ממנה את מלווה הבנק העולמי (טיעון שאכן מתברר כנכון עם חשיפתם של המסמכים), וכי גם מסמכי האונייה אינם כשורה. נאצר אף הכחיש קיומו של הסדר כלשהו בין פאוזי למוזכ"ל בדבר רשות למעבר סחורות ישראליות בסואץ.¹⁹¹ הכחשה זו הדגימה, לדעת סטפנס, את חשיבותה של סוגיה זו בעיניו של נאצר לאור תפיסתו את תפקידו כשליט מצרים וסוריה.¹⁹² להארשלד הסבירו המצרים לאחר מכן שבדיקת המסמכים העלתה כי החכירה על-ידי ישראל היתה 'הרבה יותר ישירה', 'המכירה לא היתה פו"ב' כמוסכם, וכי קונה הסחורה 'לא היה לגמרי לא ישראלי'.¹⁹³

בתחילה סברה ישראל כי עיכוב האונייה מקנה לה הישג דיפלומטי. נציגותה באו"ם דיווחה כי עתה 'מצבנו הרבה יותר טוב מאשר היה בלעדית שכן המלווה בסכנה, נוצר בסיס של סכסוך רציני בין נאצר והמוזכ"ל ויש לשמור על קלף זה. הצלחה במגמה להוקיע את נאצר כאדם שפניו למלחמה ונכונותנו לפעול בהתאם לעצת המוזכ"ל לקראת שיבה ל־58 [1958], השנה שהתקיימה בה ההבנה האילמת] זכתה ותזכה עוד להבנה והערכה'.¹⁹⁴ אולם ב־21 בדצמבר, למחרת ההערכה האופטימית הזאת, אישרה מועצת נגידי הבנק העולמי את המלווה המבוקש למצרים, 'לאחר היסוסים קלים'.¹⁹⁵ למרבה האירוניה, המלווה אושר מאחר שנשיא הבנק הושפע מבקשת האמרשלד לאישור המענק. האמרשלד סבר שדווקא נתינת המלווה תאפשר שיבה להבנות 1958.¹⁹⁶

188. לדברי האמרשלד ראו: מברק מהנציגות באו"ם למשרד החוץ, 3 בפברואר 1960, תמ"י, כרך 14, תעודה 50.

189. למזכירי שיחות האמרשלד ובאנץ' עם פאוזי ונאצר ראו: Secretary-General - Egypt - Meeting with Nasser, Fawzi, UN Archive S-0370-0042-25

190. להסברו לנציגי ישראל ראו לעיל, הערה 181.

191. ראו: שידור רדיו קהיר, 22 בדצמבר 1959; אל-אהראם, 21 בדצמבר 1959; הוכברג (לעיל הערה 113), עמ' 35.

192. Stephens, *Nasser: A Political Biography*, p. 442.

193. ראו: דיווח תקוע למשרד החוץ, 3 בפברואר 1960, תמ"י, כרך 14, תעודה 50.

194. ראו: מברק מנציגות ישראל בניו-יורק למשרד החוץ, 20 בדצמבר 1959, א"מ חצ 3112/11, 'מצרים - סואץ', כרך ו.

195. ראו: Comay, *U.N. Peace-Keeping*, p. 78. בהתאם לנאום שרת החוץ בכנסת היקפו של המלווה הוא 56 מיליון דולר (דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 177).

196. נשיא הבנק העולמי בלאק סבר כי מן הראוי לשקול נימוקים כלכליים בלבד. לגישתו ולגישת המוזכ"ל ראו: Urquhart, *Hammarjsjold*, p. 306.

בישראל, אשר מקבלי ההחלטות בה הרגישו כי יצאו קרחים מכאן ומכאן – כפי שלעג להם השמאל הקיצוני – סערו הרוחות. למחרת האישור, ב־22 בדצמבר, התקיים דיון מיוחד בכנסת בנושא 'הפרעה מחודשת למעבר מטען ישראלי בתעלת סואץ'. בדיון זה שפכה שרת החוץ את זעמה על האמרשלד והטילה עליו את מלוא האחריות למדיניותה של מצרים ולהטעייתה של ישראל. מדיניותה של מצרים, אמרה, 'היא תוצאה ישירה מן היחס הסובלני של מוסדות או"ם כלפי מדיניות החרם של נאצר, כלפי איומיו על ישראל [...] המזכיר הכללי של האו"ם אמר לנו לא פעם כי יש לו יסוד להניח כי הסידור הזה יפעל. [...] כעת עומד גם הוא כעני בפתחו של הרוזן המצרי'. בנאומה, אשר הופנה כמוכּן גם לגורמי חוץ, ציינה מאיר את שמירתה הקפדנית של ישראל על תנאי הסדר 'העמדה המעשית' והדגישה כי גם לאחר שכבר נודע על ההפלגה ועל המעצר נמנענו עד לרגע זה מכל תגובה רשמית פומבית. [...] אך בשעה זו אין עוד כל טעם לשתיקה'.¹⁹⁷ חבר הכנסת משה סנה אמר בדיון בכנסת: 'עיתוי השילוח של ספינת "אסטיפאליאה" ליום ההצבעה בישיבת הנהלת הבנק העולמי, לא השיג את מטרתו. שליטי המערב, נציגיהם בהנהלת הבנק, עברו לסדר-היום על ההוצקה שלכם'.¹⁹⁸

עתה הופנו הזרקורים לצעדיו של האמרשלד. ביום אישור המלווה שלח לפאוזי מסר שעתה מן הראוי כי מצרים תעביר את האונייה, אולם להפתעתו נתקל בסירוב והיה שרוי, כנשיא הבנק העולמי, במבוכה רבה. סגניו קיבלו את מצג השווא הישראלי כי הספינה נשלחה בתום לב מבחינת העיתוי, הסכימו כי 'התנאים שמעמידים המצרים מהווים נסיגה מן "העמדה המעשית"', והבטיחו לישראל בשמו של האמרשלד כי יוסיף לדרוש את מעברה.¹⁹⁹ ארצות-הברית, אשר שעות מעטות לפני ההצבעה הבהירה לשגריר ישראל כי חרף מעצר האונייה בכוונתה לאשר את ההלוואה והביעה את בטחונה כי האישור יקל לשחרר את המטען, היתה חשדנית יותר, ולפני שפנתה בסוגיה לקהיר חקרה את שגריר ישראל באשר לעיתוי השיגור, והאם נשמר תנאי הדיסקרטיות.²⁰⁰

197. דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 177. הביוגרף של גולדה מאיר כותב כי כאשר פגשה שרת החוץ את האמרשלד בחגיגת העצמאות של קמרון, ב־1 בינואר 1960, היא הטיחה בו דברים קשים בפרשה זו. אולם 'הוא לא התרשם במיוחד', שכן 'יחסיה ההדדיים עם מזכיר האו"ם הצטיינו בעוינות מוחלטת [...] עבורה הוא ייצג את כל מסכת התככים והקנוניות נגד ישראל שאפיינו את השלבים האחרונים הלא מזהירים של מערכת סיני' (מדויני, היהודיה הגאה, עמ' 301).

198. שם, עמ' 178.

199. על דיווח קומי לירושלים, 30 בדצמבר 1959, ראו: תמ"י, כרך 14, תעודה 49, עמ' 65, הערה 1. המפגש נערך באותו יום בין קומי לבאנץ' וקורדייה. קומי הדגיש כי לדעת ישראל 'העמדה המעשית' של קע"ם אינה מהווה בסיס להמשך המסחר, וגישתו של האמרשלד שאפשר לחזור למצב ששרר ב־1958 בשני שלבים רק מסבכת את העניין.

200. לתרשומת השיחה בין המזכיר בפועל ועורריו ובין שגריר ישראל ראו: *FRUS, 1958-1960*, vol. 13, no. 253. לברור שעשתה ארה"ב באשר לעיתוי השיגור ראו: דיווח השגריר אברהם הרמן למשרד החוץ, 4 בינואר 1960, תמ"י, כרך 14, תעודה 49. ההסבר הישראלי היה בשעתו כי האונייה נשלחה לאחר שהסתיים שלב נוסף במשאומתן בין האמרשלד לפאוזי, שבו נשבע האחרון שניתן לחזור למצב ששרר

באנץ' נשלח לקהיר להכין את הרקע לביקור המזכ"ל. המצרים החריפו בינתיים את צעדיהם ופאווי אף סירב להיפגש עם באנץ' אלא בחברת האמרשלד.²⁰¹ ב-20 בינואר 1960 הגיע האמרשלד לקהיר ליומיים, במאמץ דיפלומטי אחרון לטפל בנושא בכללו ובשחרור האונייה בפרט. בשיחתם הראשונה של האמרשלד ושל באנץ' עם פאווי, הבהיר פאווי כי מניירות הספינה עולה שלמעשה לא היתה עסקת פו"ב, משמע ש'העמדה המעשית' אינה חלה עליו. כמו כן הצביע פאווי על עיתויו של הניסיון לשלוח אונייה לתעלה, 'בדיוק כאשר הבנק נדרש לפעול בנושא ההלוואה לקע"ם בעבור התעלה', והבהיר כי לדעת מצרים מדובר בניסיון מכוון לחסום את ההלוואה, ניסיון 'אשר מאמתים אותו המאמצים הישראליים הנמרצים בארצות-הברית ובחוגי הבנק לעצור את הליכי ההלוואה, וה'רעש' (humming) בצד הישראלי, ואפילו בכמה מדינות ערביות, בעניין האונייה'. בתגובה על שאלת המזכ"ל אם יינתן לאונייה לעבור אם יתברר שהניירות תואמים את תנאי 'העמדה המעשית', אמר פאווי 'ייתכן', הגם שנשמע 'רעש' רב בסוגיה בארצות ערב. בסיום השיחה צפה פאווי שתי אפשרויות: 'רעה' ו'טובה'. האפשרות הרעה משמעה כי שום מטען ממקור ישראלי, ללא קשר לסטטוס של המוביל, לא יורשה לעבור, כלומר, 'יישום מחמיר של העמדה הפורמלית'. האפשרות הטובה משמעה 'חזרה הדרגתית לפרקטיקה של 1958, שהיתה כרוכה ב"התעלמות" של רשויות קע"ם ממה שקרה בפועל'. ברם, לעת עתה, הבהיר פאווי, אין מקום למקרי מבחן נוספים.

בשיחתם של האמרשלד ושל באנץ' עם נאצר בשעה מאוחרת יותר אותו יום (21 בינואר), ניסה נאצר לכרוך את הסוגיה בכללותה בבעיה הפלסטינית. הוא אף העיר במהלך השיחה כי 'בעבור ספינות ישראליות ומטענים "יחליקו" בתעלה, פליטים פלסטינים אולי "יחליקו" חזרה לבתיהם בפלסטין'. בנוגע ל'אסטיפליאה' קצף נאצר על מסר שהועבר לו ולפיו מתעורר לראשונה אצל האמרשלד ספק בכנותה של מצרים ובשאלה אם היא מקיימת את ההבטחות שהיא נותנת. נאצר סבר שמצרים לא חזרה בה ממילתה, שכן 'ראשית כול, לא היה כל הסכם, כמו שנטען לפרקים'. רק כדי להימנע מהבכת המזכ"ל, הסביר נאצר, הוא נמנע מלהכחיש בפומבי את קיומו של הסכם. שנית, שרת החוץ מאיר דחתה בפומבי את 'העמדה המעשית' ב-26 באוגוסט - הצהרה שפורסמה בכל ארצות ערב והביכה את קע"ם עד מאוד. יתר-על-כן, העיתוי מוכיח כי אין מדובר בסחר כן אלא בניסיון מבחן מכוון שנועד לסבך את בקשתה של מצרים להלוואה מהבנק לשם פיתוח התעלה. תגובתו הראשונה, חשף, 'היתה להורות על תפיסת הספינה ולחפש מקור הלוואה אחר במקום הבנק - בייחוד היות ששיעור הריבית של הבנק גבוה מדי'. למעשה, אמר נאצר, הוא הופתע מתגובת המזכ"ל. לדעתו,

ב-1958. מאחר שהאמרשלד הודיע לפאווי על יציאת האונייה, היה באפשרותם של המצרים להודיע מיד אם לדעתם העיתוי אינו מתאים (להסבר זה למזכ"ל ועוזריו מפי בלאוטיין ראו שם, תעודה 456).
201. להחרפת הצעדים ראו למשל הודעת רדיו ביירות ב-9 בינואר כי משרד החרם הערבי הכניס לרשימה השחורה את כל האוניות של חברת השיט הישראלית-אמריקנית. ראו: רדיו ביירות, חצב [ענף התרגום של אמ"ן], תמצית מס' 3264, מרכז דיון.

ל'אור התעמולה הישראלית נגד "העמדה המעשית" ועיתוי שליחת הספינה היה על המזכ"ל לדחוק בישראלים שלא לשלוח אותה. האמרשלד ענה שבעת שליחת המסר לא ידע על התעמולה הישראלית, אך שב וציין את עמדתו שלמרות הכול 'זו תהיה טקטיקה טובה להרשות לאסטיפליאה להמשיך בדרכה ללא עיכובים'.²⁰²

למחרת היום עזב האמרשלד בכעס את קהיר בתארו את שיחותיו באופן פרטי כ'נרחבות מאוד, אינטנסיביות, לא נעימות ובמידת-מה מטרידות'.²⁰³ בישראל דווח בעיתונות ב-25 בינואר כי בהימנעותו לעדכן את ישראל על השיחות יש כדי להצביע על כשלונן. ואכן, למחרת הודיע נאצר כי לא הושג שום הסדר בעניין מעבר סחורות ישראליות בתעלה, כי מעולם לא היה הסדר כזה, ושתי הספינות המעוכבות יורשו להמשיך בדרכן רק לאחר שיוחרם מטענן.²⁰⁴

כאשר שלחה ישראל אל האמרשלד נציג לא-פורמלי, יעקב בלאושטיין (Blaustein), נשיא כבוד של הוועד היהודי-האמריקני, לאיים במרומז בכיצוע פעולה אלימה, ניצל המזכ"ל עצמו את הערוץ הלא-פורמלי שנפתח להבהיר כי אין הוא פתי ויודע היטב מה עומד מאחורי שליחת האונייה.²⁰⁵ בפגישה פורמלית שנערכה ב-3 בפברואר בין האמרשלד ועוזריו לנציגי ישראל באו"ם, הבהיר המזכ"ל כי הגענו 'לשלב בו ייתכן ששיטות הדיפלומטיה הרגילות מוצו. אם העניין יובא למועצת הביטחון יהיה מוכן למסור דוח על ההתפתחויות'. ברם, ממזכר השיחה עולה שהאמרשלד הבהיר כי 'מעולם לא היה כל הסכם במובן הטכני של המילה בין הנשיא נאצר לבניני - לא גלוי ולא סודי - אלא רק אינדיקציה ממנו לתנאים שבמסגרתם סחורות ממוצא ישראלי ייתכן שיעברו בתעלה. אינדיקציה זו שבהתאם לה פעלתי באמונה שלמה כתמיד היתה חד-צדדית. אתם יודעים שזה מעולם לא אושר או בכל צורה אחרת נתמך על-ידי'. ואכן, לירושלים דיווחה הנציגות כי האמרשלד הדגיש ש'העמדה

202. למזכרי שיחות האמרשלד ובאנץ' עם פאוזי ונאצר ראו: Secretary-General - Meeting with Nasser, Fawzi, UN Archive S-0370-0042-25. על השיחות ראו גם: תמ"י, כרך 14, מבוא, עמ' יד.

Urquhart, *Hammarksjold*, p. 308. 203

204. לדיווחי העיתונות, כמו גם להודעת נאצר, ראו: Oron (ed.), *Middle East Record*, pp. 39-40; Urquhart, *Hammarksjold*, p. 308. בפגישתו עם נציגי ישראל ב-3 בפברואר הסביר המזכ"ל כי

תמיד דאג לעדכן את ישראל בפעולותיו, אך הוא חייב לדווח לאו"ם ולא לחברה מסוימת בו. 205. האמרשלד הסביר לשליח בתמימות מעושה כי בצאתו לקהיר היה מוכן להאשים את נאצר בהפרת אמון, אולם בקהיר הוצגו לפניו דברים אשר האפילו על הרגשה זו שלו, כגון אי-בהירות מסמכי האונייה בעניין שליחת המטען בפר"ב, והטיעון המצרי שההפלגה היתה קשורה במלווה. נאצר ביסס טיעון זה על העובדה 'ששרת החוץ דחתה בפומבי העמדה המעשית ופתאום ימים ספורים לפני אישור המלווה, נשלחה האונייה'. לדיווח בלאושטיין על פגישתו עם האמרשלד ראו: מברק תקוע לירושלים, 11 בפברואר 1960, תמ"י, כרך 14, תעודה 56. לתקוע עצמו הסביר באנץ' שהמצרים ראו הוכחה לכך ששיגור האונייה לא נעשה בתום-לב בעובדה שתחילה דחתה ישראל את העמדה המעשית ולא עשתה דבר כדי להפעילה, ופתאום, כשעמד להינתן המלווה, שלחה אונייה. נאצר טען באוזניו כי ישראל רצתה להעמידו במצב לא נוח: אילו היה מניח לאונייה לעבור היו הערבים מתקיפים אותו על כך ואילו מנע את מעברה, היה נכנס לסכך עם הבנק' (שם, תעודה 50).

המעשית לא היתה תוצאה של הסדר בינו לבין נאסר והוא לא שימש כמתווך. כזכור, הוא הסתייג מהעמדה המצרית ורק העבירה לידיעתנו'. לסיום, בהתאם לשיחתו עם פאוזי בקהיר, הסביר האמרשלד כי גם אם תפריך ישראל את טענות מצרים בדבר המסמכים, קשה להתנבא אם ירשה נאצר מעבר אוניות בתעלה. עם זה, נאצר ירשה מעבר 'דגל ניטראלי, וכן מטען ניטראלי' (כלומר, סחורות שזכות הקניין שלהן הועברה לזרים), 'יהיה הצ'ארטר אשר יהיה' והסרבנות המצרית בנוגע ל'אסטיפליאה' מקורה בעיקר בהפרת תנאי תום הלב, שכן זו שוגרה לדעתם להכשלת קבלת המלווה. בשלב זה אירע עימות גלוי בין המזכ"ל לנציגי ישראל בשל סירובו לגנות בפומבי את פעולת מצרים, ונראה שמאחורי הטיעונים הפורמליים לסירוב הסתתרה הבנתו את מניעיה הנסתרים של ישראל בבחירת עיתוי שליחת האונייה.²⁰⁶

'אינגה טופט' – סיום הפרשה. עתה הבינה ישראל כי אין עוד טעם בהמשך החזקתה של 'אינגה טופט' בנמל פורט סעיד, החזקה שהיתה כרוכה במאבק עם הבעלים שרצו להוציאה לתיקונים בג'יבוטי. אולם היא ניסתה לפחות לנצל את סיום הפרשה ואת פריקת המטען שהחלה ב־10 בפברואר לזכות ברווח תעמולתי.²⁰⁷

לאחר שסירבו המצרים לאפשר לאונייה להפליג ריקה דרומה, פנתה ישראל להאמרשלד.²⁰⁸ ב־9 בפברואר כתב האמרשלד לפאוזי כי הבין שלאחר פריקת המטען תוכל האונייה להפליג לכל מקום שתרצה ובכל זמן נתון, וכך הודיע בשעתו לישראל. לפיכך, 'אני מעלה את הנושא לפניך, לא בשם בעלי האונייה, החוכרים או כל צד מעוניין אחר, אלא אך ורק בגין אמונתי שמעורבת פה שאלה של עיקרון רם'.²⁰⁹ פאוזי הבטיח ככל הנראה לטפל בסוגיה, אולם בסופו של דבר נאלצה ישראל להחזיר את האונייה ב־14 בפברואר צפונה לחיפה. היא לא גילתה ברבים שנמנעה הפלגתה של האונייה דרומה, בשל החשש כי הפרסום יביא בעתיד את המצרים למנוע מעבר אוניות ללא מטען שיצאו מישראל.²¹⁰ הפרת ההבטחה

206. מזכר השיחה המפורט במסמכי האו"ם ראו: Secretary-General - Israel - Meetings with Yosef Tekoah, UN Archive FS-0370-0042-26. סיכום תמציתי של השיחה בידי נציגות ישראל ראו: מברק תקוע לירושלים, 3 בפברואר 1960, תמ"י, כרך 14, תעודה 50. בשיחה הלא-פורמלית עם בלאושטיין הסביר האמרשלד לבקשתו של בלאושטיין כי 'אינו מבין עמדת ישראל בנקודה זו, כי אם פרסם הודעה פומבית, ויגיע לניתוק עם קהיר, לא יוכל להיות יותר לעזר בהמשך המערכה' (שם, תעודה 56).

207. לרצון הבעלים של האונייה ראו: מכתב משרד החוץ אל נציגותיו בעולם, 4 בפברואר, תמ"י, כרך 14, תעודה 51. לניסיון לרווח תעמולתי ראו מכתב ברטור אל נציגות ישראל בחו"ל, 10 בפברואר, כי ישראל מעוניינת שהפריקה תשמש הזדמנות להוקעת הפרעתה של קצ"ם לחופש השיט, ובקשתו כלהלן: 'אנא עשו הכול למען כתיבה ופרסומת מקסימלית סביב הפרשה', שם, תעודה 53.

208. תקוע לירושלים, 8 בפברואר 1960, תמ"י, כרך 14, תעודה 52.

209. UNF General - Inge Toft, et al - Correspondence, UN Archive S-0316-0011-7

210. להבטחת פאוזי ראו: מכתב תקוע לירושלים, 10 בפברואר 1960, תמ"י, כרך 14, תעודה 54. לסיום הפרשה ראו: מברק תקוע לירושלים, 15 בפברואר 1960, שם, תעודה 59. בעניין האונייה הריקות שהוסיפו לעבור בתעלה ראו בסיום מכתבו של האמרשלד לשרת החוץ מאיר, 2 במרס 1960: 'העובדה שבמהלך השנה החולפת "אינגה טופט" ו"אסטיפליאה" נעצרו – ואילו אחרי יוני אוניות אחרות תחת

המצרית הביאה לקרע נוסף ביחסי המזכ"ל עם מצרים, ובאנץ' הסביר מפורשות לתקוע כי ייתכן שהאמרשלד ינתק את יחסיו עם נאצר.²¹¹

המשך המאבק המדיני – נסיון העברתה של 'אסטיפליאה'

בישראל הוחלט שגם אם אין לתלות תקוות בהמשך מאמציו של האמרשלד, יש להמשיך במערכה המדינית; עם זאת, יש להימנע מדיון במועצת הביטחון שכן הוא עלול לסתום את הגולל על הפעילות המדינית בכללה. הנציגות באו"ם ובארצות הברית הציעה אפוא לנצל את הפתח שפתח האמרשלד בדרישתו לקבל את מסמכי האונייה, כלומר, למסור את המסמכים בהקדם ולשגר אוניות נוספות בתיאום עם ארצות הברית.²¹² ישראל המציאה את המסמכים הדרושים אף-על-פי ששללה את עצם הצורך בבדיקה, היות שלטענתה ברור כי המטען נשלח כנדרש.²¹³ בשלהי פברואר 1960 פנה נציג ישראל באו"ם, תקוע, להאמרשלד בעניין השיהוי שהמצרים נוקטים בבדיקת המסמכים שנמסרו.²¹⁴ הלה השיב כי יביא את מסקנותיו לפני ראש הממשלה בן-גוריון בפגישתם הצפויה בניו-יורק (בן-גוריון אכן נפגש עם המזכ"ל ב-14 במרס) וסיכם כי 'על אף הכישלונות בשנה החולפת, יש לזכור שהגדרת העמדה המעשית לא נתערעה. העיקר – להמשיך במאמצים להפעיל עמדה זו ולהתקדם ממנה למצב ששרר ב-1958'.²¹⁵

בסוף מרס עמדה להסתיים תקופת החכירה של האונייה, ומאחר שבעליה ביקשו להשיבה

צ'רט ישראל, אך בהפלגה בבורית (sailing in ballast), הלפו – לא מרתיעה אותי מלהמשיך במאמצי כמצוין לעיל' (שם, תעודה 62).

211. ראו: מכתב תקוע לירושלים, שם, תעודה 54. מקץ חמישה ימים, ב-15 בפברואר, כבר הסביר באנץ' כי העובדה שהאמרשלד אף לא קיבל אישור על שדריו לקהיר בעניין האונייה 'מתפרשת כסימן לערעור נוסף למעמד פאזוי', וכי לדעת האמרשלד 'סירוב המצרים להתיר לאונייה להפליג דרומה חמור יותר מעמדתם לגבי "אסטיפליאה", כי בעוד שעורכי-דין עשויים אולי להמציא פירושים שונים למסמכי אונייה, הרי פאזוי הבטיח להאמרשלד הבטחה ברורה ש"איננה" תורשה להפליג בכל כיוון שתרצה, לאחר פריקת המטען' (שם, תעודה 59).

212. להתייעצות תקוע עם הרמן והרצוג ראו: מכתב תקוע למשרד החוץ, 4 בפברואר 1960, א"מ חצ 2314/9, 'ושינגטון – מברקים נכנסים'; תמ"י, כרך 14, תעודה 50, הערה 13.

213. במברק ששלחה שרת החוץ ב-11 בפברואר לנציגות באו"ם היא כותבת שנדהמה מכך שעליה להמציא מסמכים לסתור כל טענה ותירוץ של נאצר, שכן 'אינני סבורה שאנו צריכים להיות במצב של נתבעים שעליהם חובת ההוכחה. הנני להוכיח שב"עמדה המעשית" כפי שהוצגה לפנינו היו שני תנאים: פו"ב ואי-פרסום', א"מ חצ 2333/19; תמ"י, כרך 14, תעודה 57.

214. בשיחתו עם באנץ' ב-23 בפברואר הדגיש תקוע כי המסמכים כבר נמסרו ועורכי-דין ידועים שישראל נועצה בהם קבעו שהמטען נשלח פו"ב, כדן. באנץ' השיב שאין טעם בכינוס מועצת הביטחון, שכן אין להשיג ממנה אפילו אישור להחלטתה בדבר חופש השיט בתעלה מ-1951. ראו: מברק תקוע לירושלים, 23 בפברואר, תמ"י, כרך 14, תעודה 61.

215. ראו: מכתב תקוע לירושלים, 29 בפברואר 1960, שם, תעודה 24. אך חרף דבריו מיהר האמרשלד לכתוב כעבור מספר ימים, ב-2 במרס, מכתב ארוך ומתגונן לשרת החוץ, שם, תעודה 62.

לרשותם פנתה ישראל בפנייה מידית ואחרונה למזכ"ל לדאוג שהאונייה תורשה להפליג דרומה לאלתר;²¹⁶ מה גם שהחזרתה לחיפה תיתפס ככישלון סופי למאמציו ותגרום 'להחרפת המצב'. שרת החוץ עצמה אף פנתה אליו, כביכול במענה למכתביו הקודמים, והסבירה שיש הכרח בפעולה מידית.²¹⁷ להגנתו הסביר האמרשלד ב־31 במרס 1960 כי לאחר נאום שרת החוץ מאיר בכנסת, והשדר ששלח בעניין לנאצר, הפך נושא האונייה למבחן יוקרה. עם זאת, הוא הדגיש ש'אינו מסיק מסקנה שאין אפשרות להגיע ל־'modus vivendi' ובכוונתו להוסיף ולטפל בנושא, וכך גם סגנו באנץ', אשר במהלך ביקורו המתוכנן במצרים, בעניין כוח החירום של האו"ם בסיני, ינסה לגשש בעניין.²¹⁸

בהיעדר יכולת לגרום לפעולה מדינית ולאור ההתחייבות להחזרתה של האונייה לבעליה ביוון ב־9 באפריל, נשארו לישראל עתה רק שני כיווני פעולה: השגת רווח תעמולתי, ותגובה צבאית.

רווח תעמולתי. ישראל דאגה עתה למסע פרסום סביב פירוקו והחרמתו של מטען 'אסטיפליאה' ב־8 באפריל 1960 בגדר 'רכוש האומה הפלסטינית', מסע שאילץ את האמרשלד לפרסם ביום ההחרמה הודעה כי המעשה נוגד את עקרונות האו"ם.²¹⁹ על הצלחת מסע התעמולה מעידה הודעת פועלי הנמל והסוורים בניו־יורק, ב־13 באפריל, שהם מסרבים לפרוק את מטענה של אוניית משא־נוסעים מצרית, 'קליאופטרה'. האונייה אכן עוכבה שבועות מספר בנמל ניו־יורק עד ששוחררה בהתערבות הממשל.²²⁰ בשלהי אפריל הוחרמה גם האונייה המצרית 'סטאר אוף אסואן' (Star of Aswan) בנמל מונטריאול. בתגובה הוכרז למחרת היום במדינות ערב חרם ערבי נגדי על כל האוניות האמריקניות והקנדיות שיגיעו לנמלים ערביים.²²¹

216. לתוכן מברק משרד החוץ (ברטור) לנציגות באו"ם, מ־30 במרס, ראו שם, תעודה 67, הערה 1.
217. היא כתבה: 'בכל זאת, אני חייבת להדגיש, שלא ראינו את העמדה המעשית [practical stand] כבסיס למודוס ויונדי, אלא כנקודת מוצא "להחליק בחזרה ל־1958", בהתאם לעצתך'. מכתב מ־31 במרס, שם, תעודה 68.
218. למעשה, קו ההגנה הראשון שלו היה כי אין כעת אל מי לפנות בקהיר, בהיעדר בכירי המשטר אשר שהו בחו"ל. ראו: מברק קומי לירושלים, 31 במרס, שם, תעודה 67.
219. להודעת האמרשלד מ־8 באפריל ראו: שם, תעודה 72. לתרגום בעברית, כמו גם לדיווח מפורט ברוח התקופה ולפרשת 'קליאופטרה', ראו: 'מאבקם של הימאים לחופש השייט', סקירה חודשית, אפריל 1960, עמ' 3-11. שלא לפרסום אמר האמרשלד כי לדעתו אין זה סוף הדרך והדגיש שאוניות עוברות בתעלה ריקות, ראו: קומי לירושלים, 4 באפריל, שם, תעודה 70. נציין כי כעבור יומיים הפליגה האונייה ליוון. ראו למשל: שיחור, 1961-1958: יומן אירועי שלוש השנים, עמ' 78.
220. הביוגרף של נאצר, רוברט סנט ג'וזף, מספר כי כאשר נשבר החרם בהתערבותו של מוכיר המדינה הורה נאצר לעיתונות המצרית להודיע כי מצרים קצרה ניצחון גדול על ישראל וגם על ארה"ב הגדולה (סנט ג'וזף, ה'בוס': סיפורו של גמאל עבד אל-נאצר, עמ' 387).
221. לפרטי פרשת ההחרמות ראו: שיחור, 1961-1958: יומן אירועי שלוש השנים, עמ' 77; Oron (ed.), *Middle East Record 1960*, 1, pp. 41-45; סקירה חודשית, אפריל 1960, עמ' 3-11; תמ"י, כרך 14, תעודות 153-156, והערת־עורך, תעודה 150, עמ' 236-237.

התפתחויות אלו, התבטא האמרשלד באוזני השליח הלא-פורמלי של ישראל, בלאושוטיין, סתמו לעת עתה את הגולל על השיט הישראלי בתעלה.²²² ברם, מסע התעמולה הביא במהרה לחיכוך נוסף בינו לבין ישראל, שכן בתשובה לשאלה שיזמה ישראל במסיבת עיתונאים שערך המזכ"ל ב-6 במאי, האם קדם לשליחת 'אסטיפליאה' הסדר עם נאצר או הבנה עמו, הכחיש האמרשלד שהגיע להסכם כלשהו עם מצרים בנוגע למעבר מטענים ישראליים בתעלה. לדבריו, 'העובדה ידועה לי בוודאות של מאה אחוז, ועובדה היא שמעולם לא היה הסכם. דבר זה ידוע היטב לכל הצדדים. לא יכול להיות הסכם בלי שני צדדים ואני מצדי לא הסכמתי לאיזה דבר שהוא',²²³ בתגובה לדברים אלו הצהיר דובר משרד החוץ כי ניתן לישראל להבין שהושג הסדר והאונייה נשלחה לדרכה על סמך הבנה זו.²²⁴ שרת החוץ גם היא הגיבה, כמתוכנן, בנאום בכנסת ב-23 במאי, בציטוט דברים מנאומה ב-22 בדצמבר 1959. היא אמרה שאין לה מה להוסיף על הדברים שאמר אז האמרשלד לישראל או לגרוע מהם.²²⁵ נאצר עצמו טען באותו חודש שהסערה אשר קמה בעניין מעבר הסחורות הישראליות בתעלה היא מלאכותית, והודיע שוב שלא ירשה לישראל להשתמש בתעלה, שכן שימוש זה הוא בחזקת מותרות.²²⁶

תגובה צבאית. כמו בפרשת 'אינגה טופט', גם לאחר מעצר 'אסטיפליאה' נשמעו קולות שקראו לערוך פעולה צבאית. בדיון סוער שנערך בכנסת ב-22 בדצמבר פנה חבר הכנסת יעקב מרידור (חרות) לשרת החוץ ושאל: 'האם הממשלה חושבת לקבל את הצעתו של חבר הכנסת יגאל אלון [לסתום את תעלת סואץ, א"ב] או לא? ואולי כדאי שנאצר ידע כי יש בישראל כאלה, וחבר הכנסת אלון בתוכם, שדרשו ודורשים את זאת. אולם שרת החוץ התחמקה ואמרה: 'ספק אם אוכל להשביע את רצונו של חבר הכנסת מרידור ולהגיד בכנסת ברורות כדרישתו - מה מתכוונת הממשלה לעשות'.²²⁷

משלא חלה כל התקדמות במישור המדיני העבירה ישראל איום מרומז להאמרשלד בערוץ הלא-פורמלי, שכבר נוצל בעבר. בשיחת המזכ"ל עם בלאושוטיין ב-11 בפברואר 1960 ציין בלאושוטיין כי אל לו להאמרשלד להיתפס לקטנות, שנאצר עשוי להימצא צודק בהן, כגון מסמכי 'אסטיפליאה', שהרי מדיניותו של נאצר מגונה היא מיסודה. בלאושוטיין הבהיר שאם יתפתחו העניינים באופן שיתפרש כאילו האמרשלד, האו"ם וחברות האו"ם

222. Urquhart, *Hammarksjold*, p. 308.

223. לעיתוי השאלה ראו: תמ"י, כרך 14, תעודה 69. לתשובת האמרשלד למר ריבלין (Rivlin) כתב *The Day*, *Jewish Journal*, ראו תעודה 74. וכן ראו: הארץ, 6 במאי 1960. ייתכן שבדבריו כיוון האמרשלד לנקודה המשפטית הפורמלית בלבד, ומהיבט זה לא כיחד.

224. ראו: הארץ, 6 במאי 1960; 40, p. 1, *Middle East Record* 1960, 1, Oron (ed.).

225. ראו: דברי הכנסת, 29, תש"ך, עמ' 1292-1293.

226. דבריו שודרו ברדיו קהיר, 8 במאי 1960. ראו: הוכברג (לעיל הערה 113), עמ' 35.

227. 22 בדצמבר 1959, דברי הכנסת, 28, תש"ך, עמ' 176. המשך הדיון הועבר לוועדת החוץ והביטחון שכבר דנה באותו בוקר בבעיה זו.

עסוקים בפיוסו של נאצר יהיו לכך 'תוצאות רציניות ביותר. עלולים לקרות שני דברים: שנאסר יסיק המסקנה שמותר לו לעשות הכול ואז הוא עלול לנקוט בצעד קיצוני או שההתפתחות תביא להרגשת סיכרון [תסכול, א"ב] כזו בישראל, שאין לדעת מה עלולה ישראל לעשות'. לאחר שתיאר באוזני המזכ"ל את רשמיו מפגישתו עם בן-גוריון, הטעים בלאושיטין כי בישראל שורר 'סיכרון', והוא עצמו 'לא יופתע גם, אם יקרה שבעיית סואץ לא תיפתר באופן משיע-רצון, ייעשה דבר דראסטי שהאמרשלה והוא, בלאושיטין, יצטערו עליו'.²²⁸

ואכן, ככל הנראה, לאחר פירוק מטען 'אסטיפליאה' באפריל הוחלט להוציא מן הכוח אל הפועל את הצעתו של חבר הכנסת יגאל אלון. לדברי ניצה צמרת, הוחלט כי הגיעה השעה 'להגיב במבצע גלוי ומגמתי. מעטים הוכנסו בסוד המבצע. תוכנן להטביע בפעולת קומנדו ספינה צבאית מצרית על מנת לחסום את התעלה, למנוע מעבר ספינות ולפגוע בכלכלה המצרית. נבחרה ספינה אשר הפליגה בנתיב קבוע פעמיים בחודש, ב-14 בחודש ובסופו, מנמל אלכסנדריה לבסיסים הצבאיים שבדרום התעלה. צמרת, המדווחת על מבצע מתוכנן זה, כותבת כי משימת איסוף המודיעין הוטלה על 'המוסד'; הוא תיעד את סידורי הביטחון בנמל והביא את המידע לגורמים הבכירים.²²⁹ אולם חרף המידע והתכנון לא יצאה התוכנית מן הכוח אל הפועל. קרוב לוודאי שהסיבות הן מדיניות ונוגעות למכלול רחב של גורמים הקשורים במהותם למסד שעליו התנהלו יחסי שתי המדינות: הימנעות מעימות מזוין.

סוף דבר. לאחר פרשת 'אסטיפליאה' חדלה ישראל ממאמציה לשנות את עמדת קע"ם והשתמשה בנמל אילת כתחליף לתעלת סואץ לצורכי מסחר עם מזרח אפריקה ועם המזרח הרחוק. בנובמבר 1960 היא הגישה עוד תלונה (אחרונה) בעניין זה למועצת הביטחון אך לא ביקשה לדון בה.²³⁰ פרט לכך חדלה ישראל כעיקרון לעסוק בתעלה, הגם שב-1961 החרימו המצרים כמה פעמים דואר המיועד לישראל מאוניות שעברו בתעלה.²³¹ יודגש כי אין כל

228. לתרשמת השיחה ראו: מברק תקוע לירושלים, 11 בפברואר 1960, תמ"י, כרך 14, תעודה 56.
229. צמרת אינה מפרטת חודש ספציפי אלא מציינת שנה: 1960. פרטים נוספים על הפרשה ראו: ניצה צמרת, 'יעקובה כהן - שחקן על הבמה של החיים' (פרשיה מן העבר - מבצע הטבעת ספינה מצרית בתעלה - 1960), ידיעות המרכז למורשת המודיעין, 12 (דצמבר 1995), עמ' 6-7. 'יעקובה כהן' הוא יעקב כהן, סוכן המוסד שאסף במצרים את המידע.

230. למעשה, ישראל העבירה לנשיא עצרת האו"ם הודעה המדגישה כי מצרים ממשיכה במעשים בלתי-חוקיים ופרובוקטיביים. ראו למשל: הארץ, 11 בנובמבר 1960; Oron (ed.), *Middle East Record*; 1960, 1, p. 40

231. באוקטובר 1961 החרימו המצרים 71 שקי דואר מאוסטרליה שהובילה האונייה הבריטית 'אורסובה' (Orsova) ואלה הוחזרו לבסוף לאוסטרליה; בנובמבר 1961 הוחרם דואר מישראל לאוסטרליה ולניו-זילנד שהובל באונייה הדנית 'בלטר' ובאונייה הצרפתית 'ונטו' (Ventoux). ראו מכתבו ובקשת הטיפול של מנכ"ל הדואר בישראל לאוסטרליה, ינואר 1961, א"מ חצ 3386/27, אוסטרליה - החרמת שקי דואר ע"י מצרים מאוסטרליה לישראל בספינות זרות', כרך א.

סימוכין לטענתו של חורי כי לאחר 1961 הסכימה מצרים שוב למעבר טובין ישראלים באוניות זרות.²³² נהפוך הוא, במהלך משאומתן חשאי שהתנהל בין ישראל למצרים בשנים 1965-1966 בערוץ שכונן 'המוסד', וחשף רק לאחרונה מאיר עמית, ראש 'המוסד' באותם ימים, דרשה ישראל 'שתיעשה ג'סטת מצד נאצר לגבי אוניות בדגל זר, הנושאות מטען ישראלי בתעלה, וייתן להן לעבור'. הנציג המצרי למשאומתן, גנרל מחמוד חליל, הגיב ואמר כי זוהי 'בקשה מאוד הגיונית', אולם הבהיר ש'יש קושי רב בביצועה משום שהתעלה כפופה ל"משרד החרם הערבי", בו משתתפות גם מדינות אחרות'. על כך העיר עמית, במשפט היכול לסמל את דפוס היחסים בין שתי המדינות בתקופה זו שבין המלחמות: 'אם תרצו תוכלו למצוא נוסחה מתאימה'.²³³

1. סיכום

ההסדר המשתמע בסוגיית מעבר סחורות ישראליות בתעלת סואץ, שהגיעו אליו שתי המדינות לאחר מלחמת סיני בתיווך צד שלישי, יכול לשמש דוגמה קלאסית לפתיחות מתחום היחסים הבין-לאומיים בשאלת 'ההבנה האילמת'. המצרים היו מנועים מלומר מפורשות להאמרשלד כי הם מסכימים למעבר סחורות ישראליות בתעלה, קל וחומר למעבר אוניות בדגל ישראל, שכן אמירה זו היתה נחשבת לכניעה לתכתיבי ישראל. לכל היותר, נאצר היה מוכן להתפשר ולהסכים בשתיקה למעבר אוניות, ותנאי הכרחי להסכמה זו היה כרוך בשתיקתה של ישראל, שכן היא אפשרה לו להתיימר שאין הוא מאפשר שיט ישראלי בתעלה. עניין זה היה קריטי לשמירת יוקרתו, שכן סעודיה וירדן האשימו אותו שהוא מרשה הן מעבר אוניות ישראליות במצרי טיראן הן נוכחות כוח החירום של האו"ם על אדמת מצרים. בשל הנסיבות הפוליטיות במצרים גופא ובעולם הערבי כאחד, היה נאצר מנוע מחתימה על הסכמים פורמליים – עובדה שהיתה נהירה לכל מי שהתדיינו עמו. לכל אורך הדרך הקפידו נאצר ופאוזי, במיוחד האחרון, להימנע ככל שניתן מלהגיע להבנה כתובה או למזכר כלשהו או למסור את הודעותיהם באמצעות האמרשלד. פאוזי אף נהג להגיב לדרישות האמרשלד בהתחמקות או בתנועות גוף, כגון הנהון בראש לחיוב.

232. Khouri, *The Arab-Israeli Dilemma*, p. 220. ברם, הוא עצמו מציין כי באוגוסט 1966 תפסה מצרים משאיות וציוד חפירה שהובלו בספינה דנית, שכן האמינה כי הם מיועדים לישראל. יוער כי גם לא חל כל שינוי במדיניות החרמת המשלוחים לישראל שעברו דרך נמל התעופה של קהיר. ראו: הוכברג (לעיל הערה 113), עמ' 30.

233. מאיר עמית, 'מגעים חשאיים לקראת שלום: הודמנות שהוחמצה', בתוך: חזי כרמל (עורך), מודיעין לשלום: על תפקידו של המודיעין בעיתות שלום, תל-אביב 1998, עמ' 300. עמית שב וכתב על פרשייה זו בנוסח מקוצר קמעה בספר זכרונותיו: מאיר עמית, ראש בראש: מבט אישי על אירועים גדולים ופרשיות עלומות, אור יהודה 1999, עמ' 204-228. את הדרישות הציג עמית ב'1 בפברואר 1966 בפגישתו עם מחמוד חליל הממונה על הנשק הלא-קונבנציונלי במצרים. הדרישה הראשונה היתה 'ביטוי ממשי ומוחשי, כגון מכתב, לנכונות מצרית להשלים עם תוכנית ג'ונסון'.

לפיכך ההבנה האילמת שהושגה, בעיקר בתיווך האמרשלד וארצות-הברית, היא אשר אפשרה את מעבר הסחורות ואת נטרול המצב הפוליטי הנפיץ מבחינת נאצר – וגם עובדה זו היתה נהירה לכל הצדדים כאחד. לישראל נדרש זמן להבין זאת, או ליתר דיוק, להסכים למצב זה.²³⁴ אך היא הבינה, אל נכון, את חשיבות השתיקה בנוגע להסדר שהושג.²³⁵ ואכן, הדילמה בין העדפת השיקול המדיני המקפל בחובו את הגאווה הלאומית ובין השיקול הכלכלי-מסחרי המכוון לפתרון מעשי בתעלה עוברת כחוט השני בתכתובות של משרד החוץ. לעתים מתקבל הרושם כי מקצת מן הדרגים הדיפלומטיים – אם לא כולם – העדיפו את השיקול השני ושילמו מס שפתיים לראשון.²³⁶ במאמר זה יש אפוא כדי להבהיר את גיבושה של 'ההבנה האילמת' שהושגה, אך לא ניתן לסיים את הדיון על שלב זה מבלי להדגיש כי מדובר בראש ובראשונה בהישג של מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, ובאופן קונקרטי בהישג של מבצע קדש. כדברי נציג ארצות-הברית באו"ם, קאבוט לודג', למזכיר המדינה ב-28 במרס 1957, לאחר שנמסר לו כי מצרים עשויה לאפשר מעבר מטענים ישראליים באוניות זרות: 'אם נכון הוא, זהו הישג לעומת המצב הקודם ויתרה מכך, היינו תוספת לציפיות שהשמיעה ישראל לפני נסיגתה'.²³⁷ אולם נשארה בעינה השאלה מהו פשר התכחשותו של נאצר להבנה זו. בהיעדר מסומן מצרי או תיעוד עצמי של נאצר, הטעם להחלטתו להתכחש לה נשאר לוט בערפל ואין אלא להיסמך על הטעמים האפשריים שהעלינו.²³⁸ ייתכן שלאיחוד עם סוריה שנה לפני התכחשותו של נאצר להסדר היה משקל חשוב, שכן הגם שידע כי אין בו, באיחוד עם סוריה, כדי להביא

234. לכן במגיעיה עם ישראל נאלצה ארה"ב לציין שוב ושוב שלושה ביטויים שעל ישראל לאמץ: (א) let it leave it to Dag [Hammerskjild] (ב) quiescent; (ג) just happen. מרדכי גזית, מזכיר מדיני ומנהל לשכת משרד החוץ עד מאי 1960 ולאחר מכן ציר בשגרירות ארה"ב, בריאיון למתבר, ירושלים, 5 במרס 2000.

235. לדוגמה, כאשר תקף חבר הכנסת יוחנן בדר (תנועת החרות) את בן-גוריון בדיון בכנסת ב-29 בנובמבר 1957 בעניין הפרת הבטחתו לחופש שיט בתעלת סואץ ושליחת אוניית מבחן, נמנע בן-גוריון מלהזכיר את העובדה כי בפועל יש לזקוף לזכותו לפחות מעבר מטענים ישראליים ואמר: 'הבטחה זו היא פרי דמיונו החפשי או החירוני של מר בדר [...] אף פעם לא אמרתי ולא רמזתי שהוטבה לנו חופש שיט זה בסואץ', 18 בנובמבר 1957, דברי הכנסת, 23, תשי"ח, עמ' 178.

236. לדילמה זו ראו תכתובות משרד החוץ: א"מ חצ 3112/7, 'מצרים – סואץ', כרך ב. כדוגמה להעדפת השיקול המסחרי-כלכלי ותשלום מס שפתיים ראו למשל דברים שנכתבו במכתב מהנציגות בווינגטון (שמשון ארד) למשרד ב-24 במאי 1957: 'אין להעלות על הדעת ויתור ישראלי על זכות המעבר בסואץ. אבל אם ניתן להשיג מעבר מטענים לישראל בספינות זרות (איוה מטענים?) חובה על כל הנוגעים בדבר לעשות זאת. ממילא ישבר ההסגר על ידי כך' (שם).

237. FRUS, 1955-1957, vol. 17: Arab-Israeli Dispute, 1957, no. 252, p. 481.

238. הביוגרף של נאצר, רוברט סנט ג'והן, כותב כי שלישי של נאצר הציגו לפניו מברקים מארה"ב שבהם מובעת הסברה שהוא 'הקשה ערפו באשר לספנות הישראלית, כדי להסיח את הדעת מקשיים פנימיים בסוריה ובתקוה לחדש את יוקרתו הדועכת כגיבור הערבים'. לעדותו, 'הוא קרא את המברקים והחזירם לשלישי לשם תיוק, ללא תגובה' (סנט ג'והן, ה'בוס': סיפורו של גמאל עבד אל-נאצר, עמ' 386).

לשינוי מהפכני במאזן הכוחות עם ישראל, נאצר היה מודע לכך שמדובר בחיזוק משמעותי של כוחו. לפיכך נראה כי הרגיש בטוח למדי לקרוא תיגר על הבנה אילמת עדינה זו, אשר ידע, אל נכון, כי אינה מהווה casus belli ישראלי כלל ועיקר.

ברם, תיאור 'העמדה המעשית' – קו ההגנה השני אשר ניסו המתווכים להקים – וכשלונה מאלף להבנת הפער בין דימוי למציאות במצרים באותן שנים, כמו גם להבנת הפער בין הפורמליות לכאורה שאפיינה את נציגי האו"ם ובין פועלם בשטח, לפחות באותה תקופה. סירובו של המזכיר הכללי של האו"ם האמרשלד לתת לישראל מסמך כתוב באשר להבנה שהשיג עם מצרים הוא דוגמה מאירת עיניים. הגם שמתברר כי נקעה נפשו מן הפער בין דימוי למציאות אצל מנהיגי מצרים, והוא הלין על 'המנטליות הערבית המאפשרת להם להשלים עם דברים בתנאי שנותנים להם לסגור עין באורה [לא] רשמי'. לאבסורד הגיעו הדברים כאשר פאוזי לא היסס לכתוב להאמרשלד שהוא מצר על שהאמרשלד 'הודיע לו רשמית על כוונת ישראל לשגר את האונייה'.²³⁹ ואכן, הראינו כי לימים טען האמרשלד שהמצרים הבינו צעד זה שלו כצעד דיפלומטי של ישראל באמצעות צד שלישי, שכן לפחות באותן שנים העימות הישראלי-מצרי היה חריף ביותר וההסדרים לא נועדו אלא למטרה מרכזית אחת: מניעת מלחמה לא רצויה. לפעולות דיפלומטיות שלא עלו בקנה אחד עם עיקרון זה לא היה כל מקום.

מעניין לא פחות לעמוד על תגובת ישראל. במקרה הראשון – הידיעה על כוונתו של האמרשלד להגיע לקהיר וההכרה כי כל פעולה צבאית תיתפס כהכשלת שליחותו מראש ולמעשה כהתרסה הביאו לאי-ביצועה של האופציה הצבאית. אולם גם במקרה השני – כשולן ההסדר ('העמדה המעשית') – נמנע הדרג המדיני בישראל מלהוציא מן הכוח אל הפועל את המבצע שכבר תוכנן. ככל הנראה הבינה ישראל כי נקיטת פעולה צבאית בתגובה להפסקת תפעול 'ההבנה האילמת' עלולה להביא את מבנה היחסים השברירי בכללותו לידי קריסה ובכך לגרום למלחמה אשר היתה לא רצויה לשני הצדדים כאחד – כל צד וסיבותיו הוא.

בניתוח עלות-תועלת אכן לא היה מקום לפעולה צבאית. לא היה בה כדי להביא להשבת ההסדר הקודם, היינו מעבר סחורות באוניות בדגל זר, קל וחומר שיט חופשי, וחסירת תועלת סואץ היתה מעוררת כעס רב בכירות המערב ובאו"ם. משום מצב הרגיעה הכולל היתה חסימה מתפרשת בעיני הקהילה הבינ-לאומית כמעשה תוקפנות, הגם שהיתה באה בתגובה להסגר המצרי. יתר-על-כן, בעקבותיה היו צפויות הצהרות מתלהמות של נאצר, צעדים מאיימים דוגמת הכנסת כוחות צבא לסיני, ומעל לכול, כאמור, סכנה ממשית לקריסת מבנה היחסים העדין בין ישראל למצרים באותה תקופה. מבנה יחסים זה אפשר מלחמה כלכלית, תעמולתית, ואף לחימה עקיפה, כפי שהדגימה מעורבות ישראל במלחמה בתימן,²⁴⁰

239. תגובה זו של המזכ"ל ניתנה בפגישה בין נציגי ישראל מיכאל קומיי להאמרשלד באפריל 1960, לאחר מעצר 'אסטיפליאה'. תרשומת השיחה ראו: מברק מיכאל קומיי לירושלים, 5 באפריל 1960, תמ"י, כרך

14, תעודה 71, הערה 3.

240. על מעורבות זו נכתב עד עתה מעט מאוד, והמסמך, ולו חלקי, עדיין חסוי. המעורבות כשהיא לעצמה נחשבה עד לאחרונה בחזקת מידע מסווג, ומטעמי צנזורה הוצמדו לאזכורים ישראליים עליה צמד המילים

אולם לא אפשר ביצוע פעולה אלימה בתעלה, כמו הפעולה שתכננה ישראל והיתה מחוץ לגבול היקף העימות שהתנו היחסים המיוחדים שנוצרו לאחר מבצע קדש. זאת ועוד: יש לזכור כי בפועל הנוק הכלכלי היה קטן עשרות מונים מכפי שזעקה ישראל. המצג משל נפגע אינטרס חיוני ביותר לישראל נבע גם ממה שבהרנו לכנות תפיסת הזיקה למצרי טיראן. לכן, בסיומו של תהליך לשגרירות בארצות-הברית על חשיבות הצגת מאבק עיקש בנושא הודגש כי 'אך דומה שמעל ומעבר להסברים הכלכליים [...] עומדת בעיית היסוד שהיא – חסימת התעלה ללא תגובה וללא תקלה לנאצר תעודד אותו ללא כל ספק לעבור לחסימת מצרי אילת [...] ככל שנעביר מסחרנו לאילת הרי מיד יגבר עניינו של נאצר לפגוע בו. טענתנו שסואץ היא קו ההגנה האחרון בפני אילת היא ממשית ביותר, הואיל והאמריקנים יודעים שעל אילת נהיה מוכנים להילחם'.²⁴¹

לסיכום סוגיה מעניינת זו בתולדות יחסי החוץ של ישראל, ראוי להעיר כי אין כריבוי המגעים שהתנהלו בין שתי המדינות שנמצאו לכאורה בעימות חריף (אף שמגעים אלו נעשו באמצעות צד שלישי) כדי ללמד על היקף הפעילות הדיפלומטית החשאית במסגרת יחסי החוץ של ישראל. מגעים אלו, שתוארו כאן, נסתרו מעין הציבור בעת התרחשותם, בגלל טיבם וטבעם, אך הם גם הוזנחו יחסית בהיסטוריוגרפיה הישראלית. לפיכך, אם חשף מאמר זה טפח נוסף בפעילות הדיפלומטית החשאית, הענפה והנשכחת כאחד, של ישראל הרי שבאנו בכך על שכרנו.

הנדוש 'פרסומים זרים'. רק בפברואר 2000 הודה בפומבי אחד מראשי המוסד בעבר, שבתי שביט, כי ישראל סייעה למלונכים בתימן והסביר כי 'עשינו זאת בכדי שנוכל להיאבק נגד הגרוע שבאויבינו'. ראו: יוסי מלמן, 'ראש המוסד לשעבר מודה: ישראל התערבה במלחמה בתימן', הארץ, 21 בפברואר 2000. הגם שדבריו הוגדרו כהתבטאות רשמית ראשונה וזכו כמובן לתהודה רבה, נציין כי כבר ב-1997 התבטא אריאל שרון כלהלן: 'לפני 30 שנה [...] היתה לנו תעוזה מדינית וצבאית בלתי-רגילה. מי ניהל את המרד הכורדי? אנשים שלנו. מי הצניח נשק לתימנים שנלחמו בנאצר, שהיה אז גדול אויבינו, ומי סייע למורדים הנוצרים בדרום סודאן?'. ראו: אהרן ברנע וירון לונדון, 'לפני 30 שנה היתה לנו תעוזה, היום אנחנו מדינת חסות' (ריאיון עם אריאל שרון), ידיעות אחרונות, 3 במאי 1997.

241. פ' אליאב ממחלקת ארה"ב למ' אראל, 10 באוגוסט 1959, א"מ חצ 3112/10, 'מצרים – סואץ', כרך ה.