

## מסמך בריטי (דצמבר 1958) שופך אור על הסיבות לכשלון תכנית 'אלפא' (1955-1956) להסדר ישראלי-ערבי

מואר ומלווה בהערות בידי זכי שלום

נתוני המסמך

להלן מספר נתונים בסיסיים על המסמך הנמצא בארכיון הלאומי הבריטי Public Record Office.

א. סימון המסמך - FO 371 134298 VR 10710/G/8 10.12.1958

ב. מחבר המסמך: הלורד הוד (Hood), אשר כיהן בתפקידים מגוונים במשרד החוץ הבריטי, ובין השנים 1957-1962 שימש בתפקיד הדיפלומטי הבכיר ביותר במשרד החוץ הבריטי - שגריר בריטניה בארצות-הברית. אין ספק כי למחבר היתה נגישות גבוהה לתהליכים אשר נגעו לנסיונות ההסדר הישראלי-מצרי.

ג. זמן המסמך: המסמך חובר בדצמבר 1958 - יותר משלוש שנים לאחר שנסיונות ההסדר במסגרת תכנית 'אלפא' באו אל קצם. למחבר יש אפוא, במידה מסוימת, יכולת לבחון את האירועים 'במבט לאחור'.

ד. רקע המסמך: המסמך הוא חלק ממערכת התכתבות ענפה (כולה בסיווג 'סודי ביותר') במשרד החוץ הבריטי במהלך 1958 סביב מערכת יחסיהן של בריטניה וארצות-הברית עם מדינת ישראל. ברקע המסמך עומדת תחושה קשה של אישים בכירים בצמרת משרד החוץ הבריטי נוכח מה שנראה בעיניהם כמערכת יחסים צוננת עד עוינת של בריטניה עם מדינת ישראל, לעומת מערכת יחסים קורקטית עד אוהדת של ארצות-הברית עם ישראל. בהתייחסותם לתופעה זו מעלים אישים במשרד החוץ הבריטי את הנקודות העיקריות הבאות:

1. מדיניותה הבלתי אוהדת של בריטניה כלפי מדינת ישראל העכירה את יחסיה עם מדינת ישראל מצד אחד, אך לא תרמה לשיפור מעמדה בעולם הערבי מצד שני.<sup>1</sup>

2. הטיעון כאילו העדר הביקורת בישראל כלפי ארצות-הברית נובע מן המודעות הגבוהה בישראל לתלותה המוחלטת בארצות-הברית אינו נתפס כטיעון הממצה את הסוגיה, ואינו מסביר באורח ברור את ההבחנה בין היחס בישראל כלפי ארצות-הברית מצד אחד, וכלפי בריטניה מצד שני.<sup>2</sup>

3. ארצות-הברית אחראית במידה לא מבוטלת להידרדרות במערכת יחסיה של בריטניה עם מדינת ישראל. אחד הביטויים לכך הוא שארצות-הברית נמנעה

1. ראה תזכיר של מ' האדו, 8 בספטמבר 1958, FO 371 134279 VR 10345/12.

2. ראה תזכיר משרד החוץ הבריטי, 7 בנובמבר 1958. FO 371 134298 VR 10710/1.

ממימושה של תכנית 'אלפא' הלכה למעשה על-ידי הפעלת לחץ מסיבי על ישראל. כתוצאה מ'מחדל' זה נותרה בריטניה כמדינה אשר ספגה את מרבית הביקורות על עמדותיה בשאלת הסכסוך הישראלי-ערבי, ואילו ארצות-הברית יצאה 'נקייה'.<sup>3</sup>

### תוכן המסמך

בראשיתו מנסה המסמך להמעיט ברושם של מערכת יחסים חמה השוררת, כביכול, בין ישראל לבין ארצות-הברית, לעומת מערכת יחסים קרירה, ואפילו עוינת, בין ישראל לבריטניה. בהערכת מערכת יחסיה של ארצות-הברית עם ישראל, קובע המחבר, יש להבחין בין מציאות לבין דימויים. אכן נוצרה תחושה של קרבה רבה בין שתי המדינות. מקור התחושה, לדעת המחבר, הוא ברושם שהצליח ליצור שגריר ישראל בארצות-הברית, אבא אבן, לגבי מעמדו בציבור ובמשל בארצות-הברית. לממשל בארצות-הברית היה, לדעת המחבר, אינטרס לחזק רושם זה בגלל צרכים פנימיים. בפועל, כך נטען, מערכת יחסיו של שגריר ישראל בבריטניה, אליהו אילת, עם משרד החוץ הבריטי היתה חמה יותר מאשר זו של אבן עם מחלקת המדינה.

### התייחסות המסמך לתכנית 'אלפא'

#### מהי תכנית 'אלפא'?

במחצית שנות החמישים פעלו בריטניה וארצות-הברית במשותף לגיבוש תכנית סודית ביותר של הסדר מדיני ישראלי-ערבי, ובראש ובראשונה - ישראלי-מצרי. תכנית ההסדר, אשר כינויה היה 'אלפא', עברה שינויים לא-מעטים. באביב 1955 הצליחו שתי המעצמות לגבש תזכיר המסכם את נקודות ההסכמה ביניהן בשאלת ההסדר. התזכיר מציג נתונים מפורטים ביותר באשר לאופי ההסדר ולוויתורים אשר ייתבעו ממדינת ישראל לצורך מימושו. בין השאר נכללו בתזכיר זה המאפיינים העיקריים הבאים של תכנית ההסדר המוצעת:

א. התחום הטריטוריאלי היה, מטבע הדברים, התחום הרגיש ביותר. בהתייחסות אליו הובלטו הנקודות העיקריות הבאות:

3. שגריר בריטניה בישראל טוען, כי בגלל נאום גילדהול מרבית הישראלים סבורים שבריטניה היא זו העומדת מאחורי תכנית 'אלפא', בעוד שלמעשה האמריקנים היו הראשונים שניסו 'למכור' אותה לישראלים. ראה תזכיר שגריר בריטניה בישראל אל משרד החוץ הבריטי, 26 בנובמבר 1958. FO 371 134298 VR 100710/4

4. תזכיר נקודות הסכמה בין ארצות-הברית ובריטניה בשאלת ההסדר הישראלי-ערבי, 10 במארס 1955: 'It should be our objective to obtain the termination of the state of belligerency between the countries. The state of Arab public opinion does not make it flosible to insist upon [peace] treaties an immidiate objective' *FRUS*, 14, Washington 1989, p. 102

1. הנחת היסוד היא כי מדינת ישראל 'חייבת להסכים לוותורים טריטוריאליים, [שכן] הערבים לא יסכימו להגיע להסכם [עם ישראל] על בסיס מפת הגבולות הנוכחית.<sup>4</sup> הנחה זו שימשה, למעשה, בסיס לכל תכניות ההסדר בתקופה שבין מלחמת העצמאות ומבצע קדש.
2. באורח קונקרטי הוסכם בין המעצמות כי ישראל תיתבע להעביר לידי מצרים וירדן שני 'משולשים', אשר נקודת המפגש ביניהם תהיה בכביש המוביל לאילת. המטרה היא לאפשר מעבר יבשתי בין מצרים לבין שאר מדינות ערב. מנוסח התזכיר קשה לעמוד במדויק על היקף הוותורים הטריטוריאליים שמדינת ישראל אמורה היתה לקבל על עצמה במסגרת ההסדר המוצע. ואולם בשיחות שנוהלו עם הבריטים בהקשר זה לא היסס שר החוץ של ארצות-הברית, ג'ון פוסטר דאלס, להבהיר את דעתו, כי מדינת ישראל עשויה להיתבע לוותר על כשליש משטח הנגב.<sup>5</sup>
3. מן התזכיר לא ניתן לעמוד על גורלה של העיר אילת בעקבות ההסדר. אולם בשיחות בין שרי החוץ של בריטניה וארצות-הברית נוצרה הבנה, כי 'ההסדר חשוב יותר מאדמות כפריות פה ושם ... וישראל חייבת לעשות ויתורים בנגב, ואפילו לנטוש את אילת.'<sup>6</sup>
- ב. בהקשר לפתרון בעיית הפליטים: במסגרת התכנית תיתבע מדינת ישראל להסכים להחזרתם לשטחה של שבעים וחמישה אלף פליטים במשך תקופה של חמש שנים. פליטים אלה, כך נקבע בתכנית, ייושבו על-ידי מדינת ישראל באורח דומה ליישובם של העולים החדשים.<sup>7</sup>
- ג. באשר למהות השלום, אשר יכון על בסיס תכנית זו, הובהר, הלכה למעשה, כי מדובר בעיקרו של דבר בהסכם של אי-לוחמה, ולא בהסכם שלום: 'הגם שמטרתנו הסופית', נקבע בתזכיר, 'היא להביא להסכמי שלום בין מדינת ישראל לבין מדינות ערב, הרי מצבה של דעת הקהל הערבית אינו מאפשר לנו לעמוד בתוקף על הסכמים מעין אלה כמטרה מידית. ... מטרתנו צריכה להיות להביא להפסקת מצב המלחמה בין שני הצדדים.'<sup>8</sup>
5. תזכיר בריטי, מ־3 בינואר 1956, FO 371 121708 VR 1071/4/G
6. תזכיר על פגישת דאלס-מקמילן, 26 באוקטובר 1955, FRUS, 14, p. 651. במקום אחר מבהיר דאלס לבריטים את עמדתו לגבי אילת כדלקמן: 'אילת תישאר בידי ישראל, ותובטח לה זכות גישה אליה. אולם המסדרון המוביל אליה לא יהיה תחת ריבונותה'. FO 371 121708 VR 1071/4/G
7. תזכיר נקודות הסכמה בין ארצות-הברית ובריטניה בשאלת ההסדר הישראלי-ערבי, 10 במארס 1955, FRUS, 14, p. 103
8. תזכיר נקודות הסכמה בין ארצות-הברית ובריטניה בשאלת ההסדר הישראלי-ערבי, 10 במארס 1955, FRUS, 14, p. 105. בתזכיר בריטי אחר, המתייחס לסוגיית ההסדר, נקבע: 'The Arabs will find it difficult to accept "peace" explicitly. They should, however, be required to revoke all legislation which presupposes a state of war with Israel; and the Armistice Agreements should be revised in such a way that they imply termination of the state of belligerency between the signatories' PRO, PREM 11/941, 2 בפברואר 1955.

## הערכת המסמך את הגורמים לכשלון התכנית

התייחסותו של המסמך לשאלה המרכזית המעסיקה אותנו כאן, דהיינו – שאלת האחריות לכשלון תכנית 'אלפא', נעשית במסגרת דיון כולל על מידת האחריות של ארצות-הברית, ובעיקר של דאלס, להידרדרות מערכת היחסים בין בריטניה לישראל, בשל אי-נכונותה לנקוט צעדים דראסטיים כדי לכפות על ישראל את מימוש התכנית. על רקע זה, אומר המחבר את הדברים הבאים, המדברים בעד עצמם. להלן הנוסח במקור:

It is true, that as a result of Mr. Dulles' failure to endorse the Guildhall speech, we collected most of the odium with the Israelis. But we cannot say, that Mr. Dulles failed to do his part in putting pressure on the Israelis, because we never reached the point at which the pressure was to be applied. In the involved negotiation about the text of his own speech of August 26, 1955, he made clear throughout that although he was not prepared to talk publicly about anything more than 'territorial adjustments', he fully endorsed the territorial proposals which had been worked out between us. It was common ground, that the heat should be turned on the Israelis only when we had brought the Egyptians to the point where Arab agreement on ALPHA operation seemed possible, since we could not afford to put the Israelis in a position to claim, that the United Kingdom and the United States had endorsed, and the Israelis had accepted, proposals for a settlement which had been rejected by the Arabs. The ALPHA operation collapsed when the United States emissary reported that there was no hope of moving Nasser to the required point. Our guess is that Mr. Dulles would have been prepared to be very tough indeed if he had seen a chance of pushing the settlement through.

### להלן תרגום המסמך:

נכון הוא כי בריטניה היא זו שספגה את עיקר הביקורת בישראל בעקבות נאום 'גילדהול',<sup>9</sup> וזאת בשל העובדה שארצות-הברית לא הביעה תמיכה בתכנית הטריטוריאלית כפי שהוצגה בנאום.<sup>10</sup> אולם, איננו יכולים לטעון [כנגד העובדה] שדאלס נמנע מלהטיל לחץ על ישראל, שכן לא הגענו מעולם לנקודה שבה הלחץ היה צריך להיות מופעל. בשיחות עם נציגים בריטים הבהיר דאלס,

9. במסיבה לכבוד ראש עיריית בריטניה, ב-9 בנובמבר 1955, התייחס ראש ממשלת בריטניה, אידן, לסוגיית ההסדר הישראלי-ערבי. מנאומו השתמע, כי בריטניה דוגלת בתכנית טריטוריאלית אשר תבסס על פשרה בין גבולות תכנית החלוקה לבין קווי שביתת-הנשק.
10. בתזכיר בריטי מ-9 בספטמבר, מאת שגריר בריטניה בארצות-הברית הלורד הוד אל משרד החוץ הבריטי, מוסברת הימנעותו של דאלס מתמיכה בנאום גילדהול בחששותיו מפני תגובות פנימיות על תמיכה בקו מדיני כה אנטי-ישראלי. FO 371 134279 VR 10345(A).

כי הגם שכלפי חוץ אינו יכול לדבר על יותר מאשר 'התאמות טריטוריאליות', הרי הוא תומך באורח מלא בתכניות לנסיגה ישראלית שעובדו בינינו ובין האמריקנים. היה מוסכם על כולם, כי הלחץ הכבד יופעל על הישראלים אך ורק לאחר שנצליח להביא את המצרים לנקודה שבה ניתן להניח כי קיימת אצלם הסכמה לגבי תכנית 'אלפא'. ברור היה שאיננו יכולים להרשות לעצמנו להביא את הישראלים למצב שבו יוכלו לטעון, כי ארצות-הברית ובריטניה הסכימו על תכנית הסדר, שישראל קיבלה אותה, ואילו המצרים דוחים. תכנית 'אלפא' נכשלה כאשר השליח האמריקני [רוברט אנדרסון] דיווח שאין כל תקווה להביא את נאצר לנקודה הנדרשת. הערכתנו היא כי דאלס היה מוכן לפעול בקשיחות רבה נגד ישראל אילו ראה סיכוי כלשהו לדחוף לכיוון של הסדר.