

המאבק בין צה"ל למשרד החוץ על השליטה בוועדות שביתת הנשק, 1948-1956

יורם פריד

תקציר

הסכמי שביתת הנשק שנחתמו בין ישראל למדינות ערב עם תום מלחמת העצמאות חייבו הקמת ועדות משותפות לפיקוח על יישומם. עם הקמת הוועדות תמך משרד החוץ בהכפפתן לאחריות צה"ל ולניהולו מתוך הבנה שעיקר הבעיות אשר תטפלנה בהן הוועדות יהיו בעיות צבאיות. אולם בתוך זמן קצר התבררו למשרד החוץ יותר ויותר הצביון המדיני והתוצאות המדיניות הממשיות של רבות מהפעולות והעמדות הננקטות בוועדות אלו. הבעיה, מבחינת משרד החוץ, הייתה כי מי שניהל את הדיונים בנושאים המדיניים בוועדות היו אנשי צבא, ואלה סירבו בתוקף לתת למשרד החוץ כל דריסת רגל בפעילותן של הוועדות או בקשר עם גורמי האו"ם. היה מדובר במאבק כוח ארוך, קשה וייצרי בין משרד החוץ לצה"ל בשאלת השליטה בוועדות.

בשנים הראשונות לא דרש משרד החוץ את השליטה בוועדות אלא הסתפק בשיפור התיאום והתחשבות בעמדתו בסוגיות השונות. העניין נתקל בסירוב נחרץ מצידו של צה"ל בתמיכתו של בן-גוריון. רק כאשר פרש בן-גוריון מתפקידו כראש ממשלה ומשה שרת מונה במקומו החל משרד החוץ להפעיל לחץ עד שלבסוף, בתחילת 1955, הצליח שרת להעביר את סמכויות השליטה בוועדות למשרד החוץ. חזרתו של בן-גוריון, תחילה כשר הביטחון ולימים כראש הממשלה, הציתה מחדש את המאבק מכיוון שבן-גוריון ערער על החלטת שרת ודרש להחזיר לצה"ל את האחריות לוועדות.

מילות מפתח: בן-גוריון, ועדת שביתת הנשק, משה שרת, משרד החוץ, צה"ל

מבוא

סוגיית פעילותן של ועדות שביתת הנשק (ועש"ן)¹ שהוקמו בעקבות הסכמי שביתת הנשק בין ישראל למדינות ערב לאחר תום מלחמת העצמאות לא זכתה למענה מקיף

1 מכיוון שבמאמר יש התייחסות לוועדות שביתת הנשק בכלל ולוועדה מסוימת זו או אחרת בפרט וכדי להקל על הקורא אכתוב את המונחים בראשי תיבות. ועדות שביתת הנשק – ועש"ן; ועדת שביתת נשק מסוימת – וש"ן.

במחקר.² אין הכוונה לפעילותן בנושא הטיפול בסוגיית ההסתננויות והביטחון השוטף, היבט זה זכה לתיאור רב במחקר,³ אלא לסוגיית השליטה בוועדות, וליתר דיוק מי הגוף המוסמך לקבוע את מדיניותן של הוועדות ואת תוכני המסרים שיועברו דרכן – זה"ל או משרד החוץ. אריה שלו שירת כקצין בוועש"ן ישראל-סוריה, ולימים כיהן גם כקצין המטה האחראי לפעילותן של כלל הוועדות. בספרו המקיף על משטר שביתת הנשק ישראל-סוריה הוא התייחס לסוגיה זו התייחסות נקודתית וכללית בלבד וכתב: 'החלטות בעניינים עקרוניים נתקבלו על ידי הדרג המדיני והצבאי הבכיר'.⁴ לדבריו, העברת האחריות למשלחות ישראל מצה"ל למשרד החוץ ביוני 1955 סימנה מתן עדיפות לשיקולים המדיניים בוועש"ן.⁵ גישה זו מתעלמת למעשה מפעילותם של שר החוץ משה שרת ושל אנשי משרדו במשך השנים, עד העברת האחריות למשרד החוץ, ומדרישתם המתמדת לראות בוועש"ן כלי מדיני נוסף על היותו כלי צבאי.

על דמותו של משה שרת, על פעילותו, על אישיותו ועל מערכת היחסים המורכבת שלו עם דוד בן-גוריון בכלל ועם הצמרת הצבאית בפרט נכתבו מחקרים רבים; אלה התמקדו בעיקר באופיו היוני של שרת לעומת אופיו הניצי של בן-גוריון ובהשפעתם על תהליכים מדיניים וביטחוניים שליוו את מדינת ישראל באותן שנים. הדגש במחקרים אלה נסב על סוגיית פעולות התגמול; זה"ל ומשרד הביטחון דרשו להגביר ולהחריף פעולות אלו, ואילו משרד החוץ דרש להקטין ולמתן.⁶ לתוך מערכת יחסים זו נכנסה, בעל כורחה, גם שאלת הכוונה מדיניות ועש"ן.

2 שמואל כהן-שני, 'המאבק על מדיניות החוץ והביטחון של ישראל 1947-1952: המימד הבירוקרטי, ארגוני בקביעת האחריות על תחומי הפעולה של מדיניות החוץ והביטחון במדינה החדשה', עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, תל אביב 1992, עמ' 445-458.

3 Elmo H. Hutchison, *Violent Truce: A Military Observer Looks at the Arab-Israeli Conflict 1951-1955*, Davin-Adair Company, New York 1956; Nathan A. Pelcovits, *The Long Armistice: UN Peacekeeping and the Arab-Israeli Conflict 1948-1960*, Westview Press, Boulder, CO 1993; David Brook, *Preface to Peace: The United Nations and the Arab-Israel Armistice System*, Public Affairs Press, Washington 1964; Nissim Bar-Yaacov, *The Israel-Syrian Armistice: Problems of Implementation, 1949-1966*, Magnes Press, Jerusalem 1967; Yoav Gelber, *Israeli-Jordanian Dialogue, 1948-1953: Cooperation, Conspiracy, or Collusion?*, Sussex Academic Press, Brighton 2004; Raphael Israeli, *Jerusalem Divided: The Armistice Regime, 1947-1967*, Frank Cass, London 2002; Neil Caplan, *Futile Diplomacy: The United Nations, the Great Powers and Middle East Peacemaking 1948-1954*, Routledge, London 1997

4 אריה שלו, *שיתוף פעולה בצל עימות: משטר שביתת הנשק ישראל-סוריה 1949-1955*, מערכות, תל אביב 1989, עמ' 98.

5 שם, עמ' 19.

6 זכי שלום, 'מדיניות הביטחון השוטף 1948-1956: דילמות מרכזיות', *עיונים בתקומת ישראל*, 1 (1991), עמ' 141-169; דוד טל, 'בין בן-גוריון, שרת ודיין: המאבק על היוזמה למלחמת מנע, 1955', *קתדרה*, 81 (תשנ"ז), עמ' 109-122; גבריאל שפר, *משה שרת: ביוגרפיה פוליטית*, כרמל, ירושלים 2015; יעקב טובי, 'דוד בן-גוריון, משה שרת וסוגיית מעמדה של רצועת עזה, 1948-1956', *עיונים בתקומת*

אחת מסוגיות המחלוקת בין שרת ואנשי משרד החוץ ובין צה"ל ומשרד הביטחון עסקה בשאלה מהו ביטחון, מי מגדיר אותו ומי קובע את מדיניות הביטחון. האם ביטחון מאגד בתוכו היבטים צבאיים בלבד או גם סוגיות חברתיות, כלכליות ובין-לאומיות, ובמקרה של המחקר הנוכחי – מי אמורה להוביל ומי אמורה להיות מובלת: מדיניות החוץ או מדיניות הביטחון. לדברי אבא אבן, איש משרד החוץ ומי שניהן במשך שנים רבות כשגריר ישראל באו"ם, מדובר במדיניות אחת; הוא הגדיר את מטרת מדיניות החוץ והביטחון של ישראל כמניעת מלחמה תוך כדי הגנה על אוכלוסיית המדינה, על שטחה ועל זכויותיה הבין-לאומיות מפני כל פגיעה.⁷ לדעת אורי ביאלר, ישראל הכפיפה את מדיניות החוץ לשיקולים ביטחוניים, ולמעשה משנת 1952 נותר משרד החוץ ללא אמצעי חשוב לעיצוב היחסים עם מדינות ערב.⁸ יאיר עברון הסביר שתאורטית, מדיניות הביטחון אמורה להיות חלק ממדיניות החוץ, אולם מדיניות החוץ צריכה להעמיד את שיקולי הביטחון הלאומי במרכז מעייניה. להבנתו, מסוף 1953 נעשתה מדיניות הביטחון תחליף למדיניות החוץ וקבעה מהלכים אסטרטגיים שהביאו למבצע קדש.⁹ גם גבריאל שפר ואורן ברק הציגו קו דומה וטענו כי לצה"ל הייתה עליונות בשטחים של יחסי החוץ והביטחון של ישראל וכי בפועל הפחית הדבר מערכו של משרד החוץ.¹⁰

במחקר זה אני בוחן את סוגיית מאבק השליטה בוועש"ן מתום מלחמת העצמאות עד התפטרותו של משה שרת מתפקידו בממשלה תוך כדי התמקדות בארבע תקופות מרכזיות: התקופה שעד יציאתו של בן-גוריון לחופשה (יולי 1953) ואחרי כן התפטרותו מהממשלה (דצמבר 1953); תקופת כהונתו של שרת כראש ממשלה ופנחס לבון כשר ביטחון (דצמבר 1953-פברואר 1955); תקופת חזרתו של בן-גוריון לתפקיד שר הביטחון בימי שרת כראש ממשלה (פברואר 1955-נובמבר 1955); תקופת חזרתו של בן-גוריון לתפקיד ראש הממשלה

ישראל, 13 (2003), עמ' 162-139; אילן פפה, 'ועידת לוזאן וניצנים ראשונים למחלוקת על מדיניות החוץ של ישראל', עיונים בתקומת ישראל, 1 (1991), עמ' 261-241; מרדכי בר-און, עת מלחמה ועת שלום: עיונים בתולדות מדינת ישראל 1948-1967, כתר, ירושלים 2007, עמ' 165-131; Yaacov Bar-Siman-Tov, 'Ben-Gurion and Sharett: Conflict Management and Great Power Constraints in Israeli Foreign Policy', *Middle Eastern Studies*, 24 (1988), pp. 330-356; Uri Bialer, 'Top Hat, Tuxedo and Cannons: Israeli Foreign Policy From 1948 to 1956 as a Field of Study', *Israel Studies*, 7, 1 (2002), pp. 1-80; Ranan Kuperman, 'The Impact of Internal Politics on Israel's Reprisal Policy During the 1950s', *Journal of Strategic Studies*, 24, 1 (2001), pp. 1-28.

7 'סקירה שבועית', מסמך שהוכן במשרד החוץ, 9.7.1956, ארכיון המדינה (להלן: א"מ), א-383.

8 אורי ביאלר, 'בינוי מדינה ודיפלומטיה: על ההיסטוריוגרפיה של מדיניות החוץ של ישראל בשנותיה הראשונות', קתדרה, 150 (טבת תשע"ד), עמ' 189-187.

9 יאיר עברון, 'מדיניות החוץ ומדיניות הביטחון: היבטים מבניים והיבטים אישיים, 1949-1956', הצינויות, יד (1989), עמ' 221-226.

10 Gabriel Shefer and Oren Barak, *Israel's Security Network*, Cambridge University Press, New York 2013, p. 37

והתפטרות שרת (נובמבר 1955-יוני 1956). המאמר מסתיים בהתפטרותו של שרת מכיוון שעם מינויה של גולדה מאיר לתפקיד שרת החוץ קיבל למעשה בן-גוריון שליטה מלאה על מדיניות החוץ של ישראל נוסף על שליטתו על מדיניות הביטחון.

הקמת ועש"ן והכפפתן לצה"ל

מלחמת העצמאות הסתיימה בהסכם הפסקת אש, ולא בהסכם שלום, ולפיכך גם גבולות המדינה היו למעשה גבולות הפסקת האש, ולא גבולות בין-לאומיים מוכרים. הסכמים אלו, ובהם לעתים סעיפים מעורפלים מבחינה משפטית, יצרו מציאות מדינית וביטחונית מורכבת (למשל האזורים המפורזים מול סוריה),¹¹ וזו חייבה את הדרג המדיני והצבאי הישראלי למצוא לה מענה כדי לייצב את מעמדה של ישראל בשטח ולקבע את קווי הפסקת האש כגבולות מוכרים. כל אחד מהסכמי שביתת הנשק שנחתמו בשנת 1949 בין ישראל ובין ארבע שכנותיה חייב הקמת ועדה מעורבת (Mixed Armistice Commission – MAC) להשגחה על ביצוע תנאי ההסכם. כדי לנהל את מנגנון שביתת הנשק הקים האו"ם את מטה הפיקוח (UNTSO), ובראשו עמד קצין בכיר, בדרך כלל בדרגת גנרל; זה נעזר בקציני או"ם ובאזרחים עובדי או"ם לשם פיקוח אחר קיום ההסכמים, לבדיקת התלונות ההדדיות, לסיוע בתיאום בין מטה המשקיפים לצה"ל ולנציגים האחרים של מדינות ערב ולשיפור שיתוף הפעולה בנושאים שונים. בכל ועדה היו מספר שווה של נציגים ישראלים וערבים ויושב ראש – קצין או"ם. בהסכמים נקבעו גם סידורי ההתכנסות של הוועדות, תהליך החלטותיהן ומעמדם ותפקודם של אנשי האו"ם.¹² בתקופה הראשונה שלאחר חתימה על הסכמי שביתת הנשק עסקו הוועדות בביצוע השינויים שחייבו ההסכמים: החזרת שבויים, הפחתת הכוחות, פירוז שטחים, העברת שטחים ועוד. לאחר ביצוע תנאי ההסכמים הללו החלו הוועדות בפעולות פיקוח לבל יופרו ההסכמים. בפני הוועדות הובאו תלונות או דרישות שונות שהעלה אחד הצדדים, ונערכו בהן דיונים כדי למצוא פתרונות לתלונות ולדרישות השונות, על בסיס הפרשנות שנתן כל אחד מהצדדים להסכמים. הוועדה החליטה בהצבעה, ומכיוון שבכל ועדה היו שלושה נציגים (ישראלי, ערבי וקצין מהאו"ם) היה קריטי לגייס את תמיכת האו"ם בהצבעה.¹³

11 Yoram Fried, 'The Role of the Israeli-Syrian Mixed Armistice Commission in the Fate of the Arabs of Krad al-Baqara and Krad al-Ghaname 1948-1956', *British Journal of Middle Eastern Studies* (2023), pp. 1-17, doi:10.1080/13530194.2023.2289658

12 Andrew G. Theobald, *Watching the War and Keeping the Peace: The United Nations Truce Supervision Origination (UNTSO) in the Middle East, 1949-1956*, Ph.D thesis, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada 2009, pp. 30-60

13 סגן אלוף שאול רמת, קצין מטה לענייני ועדות שביתת הנשק, אל ראובן דפני, משרד החוץ, 7.11.1951, א"מ, חצ-2428/1.

עם הקמתן של הוועדות תמך משרד החוץ בהכפפתן לאחריות צה"ל ולסמכותו. גישה זו הושפעה משלוש הנחות והבנות. ראשית, שהסכמים אלה זמניים ונועדו לשמש שלב מעבר לשלום של קבע; שנית, ההבנה שצביון הבעיות שתתעוררנה תוך כדי תהליך הביצוע של הסכמי שביתת הנשק יהיה בעיקר צבאי; שלישית, במשרד החוץ זקפו את עיקר הצלחתן של המשלחות הישראליות בדיונים על הסכם הפסקת האש לתיאום המוחלט בין קציני צה"ל לאנשי משרד החוץ, והעריכו שתיאום זה יימשך גם בעתיד.¹⁴

אמנם הוועדות השונות הורכבו מאנשי צה"ל, ובראשן עמד קצין מטה אשר מינה המטה הכללי, אולם ועדות אלו ייצגו לא רק את צה"ל אלא את מדינת ישראל כולה, ולכן נזקקו אנשי הצבא שפעלו בהן גם לאישור רשמי של משרד החוץ בתור מיופי כוח מטעם ממשלת ישראל.¹⁵ עם זאת, בשל היותם של חברי המשלחות אנשי צבא, את הוראותיהם הישירות הם קיבלו מהמטה הכללי.¹⁶ יהושפט הרכבי, מי שניהן זמן-מה כקצין המטה לוועש"ן ואף הושאל תקופה מסוימת למשרד החוץ, ושם שימש גם מזכירו של שר החוץ, הסביר כי מכיוון שקצין המטה צריך לתאם את עבודת הוועדות מהבחינה הצבאית והמדינית גם יחד, עליו לעמוד בקשר הדוק עם משרד החוץ ולהיוועץ בו תמיד.¹⁷

שרת לא ערער על ההחלטה שלפיה צה"ל שולט בוועש"ן ולא ביקש להעביר את האחריות להן למשרד החוץ. הוא כן דרש שצה"ל ייוועץ עם משרד החוץ בנוגע לכל פעולה ויעדכן אותו מראש על כל החלטה כדי שמשרד החוץ יוכל להביע את עמדתו, ובמידת הצורך לשנות את הפעולה המתוכננת כדי למנוע נזק דיפלומטי ומדיני. אמנם הרמטכ"ל יעקב דורי והרמטכ"לים שניהנו אחריו הורו לפעול על פי דרישת שר החוץ ועל פי מדיניות משרד החוץ,¹⁸ אולם בפועל לא בוצעו הדברים באופן שהניח את דעתם של שרת והבכירים במשרדו.

חשיבות ועש"ן עבור משרד החוץ

במשרד החוץ סברו תחילה שהסכמי שביתת הנשק יהיו זמניים בלבד ויביאו להסכם שלום ושעיקר פעילותן של הוועדות תהיה בנושאים צבאיים. הניסיון והמציאות הפריכו במידה רבה את שתי ההנחות גם יחד. משטר שביתת הנשק היה לדבר קבוע מכיוון שהסכמי שלום לא נראו באופק, ובה בשעה למשרד החוץ התבררו יותר ויותר הצביון המדיני המובהק

14 משה שרת אל דוד בן-גוריון, 23.8.1951, בתוך: ימימה רוזנטל (עורכת), **תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל** (להלן: **תלחמ"י**), 6: 1951, ירושלים 1991, עמ' 566; שבתאי רוזן, יועץ משרד החוץ לענייני משפט, אל שר החוץ, 25.7.1949, א"מ, תת-66/11.

15 וולטר איתן, מנכ"ל משרד החוץ, אל רב-סרן זילברמן, 22.7.1949, א"מ, חצ-2431/5.

16 סגן אלוף שאול רמתי, 'דוח על פגישות בלתי רשמיות עם גנרל דה-רידר', 25.7.1952, שם, חצ-2432/2.

17 סגן אלוף יהושפט הרכבי אל סגן הרמטכ"ל, 'שנת 1949 בוועדות שביתת הנשק', 16.12.1950, ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (להלן: א"צ), 137-67.

18 ללא כותרת, 25.9.1949, שם, 39-2169/1950.

והתוצאות המדיניות הממשיות של רבות מהפעולות והעמדות שננקטו בוועדות אלו.¹⁹ הבעיה מבחינת משרד החוץ הייתה כי מי שניהל את המשא ומתן ואת הדיונים בנושאים המדיניים בוועדות היו אנשי צבא. למשל הפעילות של ישראל בנושא ייבוש אגם החולה (וחששו של משרד החוץ מהשפעת פעולות אלו על מכירה אפשרית של נשק מצרפת ומארצות הברית לישראל), המשא ומתן עם המשלחת הירדנית על חלוקת שטחי ההפקר וקביעה וסימון של קווי שביתת הנשק.²⁰ במציאות שנוצרה מצא משרד החוץ את עצמו בסוגיות שונות, שהיו חשובות ועקרוניות, במצב שהוא יכול רק ליעץ בנוגע לקו הפעילות, אולם בסופו של דבר בחרו קציני צה"ל אם ליישם זאת ואם כן, כיצד.

שרת טען כי העובדה שעוד לא הושג הסכם שלום אינה סותרת את ההנחה שהסכם כזה יושג לבסוף, ולכן הוא סבר כי מכיוון שוועש"ן הן מישור המגע הרשמי היחיד בין ישראל למדינות ערב, הוא יהיה המקום הנוח ביותר עבורן כאשר ירצו להגיע לשלום. יתר על כן, הוועדות היו למקום מפגש לא רשמי ולשיחות מחוץ לפרוטוקול, ולפיכך במשרד החוץ ראו בהן כלי מרכזי להעברת מסרים לצד הערבי וקבלה לא רשמית של מסרים ממנו, ולעתים גם ללא התערבות האו"ם.

למשטר שביתת הנשק היו שותפים לא רק ישראל ומדינות ערב אלא גם האו"ם, וצביונם של היחסים וההתנהלות בוועדות השפיעו גם על מעמדה ועל התנהלותה של ישראל בזירה הבין-לאומית.²¹ לדעת משרד החוץ, כל צעד שגוי בזירה המקומית היה עלול לסבך את ישראל בזירה הדיפלומטית בפני מועצת הביטחון של האו"ם. הן שרת והן בכירי משרד החוץ חששו לא רק מחוסר הניסיון המדיני של אנשי הצבא שייצגו את ישראל בוועדות השונות ומלהיותם לפעול פעולה נמהרת ולא שקולה (הדבר יציב את משרד החוץ בפני עובדות מוגמרות ובפני צורך להסביר לעולם התנהלות זו)²² אלא גם מחוסר יכולתם המקצועית להתנסח באנגלית נכונה בהתכתבויות שלהם עם גורמי האו"ם.²³ עמדת משרד החוץ בעניין זה הייתה שהסכמי שביתת הנשק נותנים למעשה את התוקף המשפטי הבין-לאומי לשליטתה של ישראל על כל שטח המדינה, בהסכמתן של המדינות השכנות ובאישור האו"ם. על כן במשרד החוץ דרשו זהירות רבה מצד הגורמים המייצגים את המדינה בוועש"ן. מכיוון שאנשי הצבא חסרים חוש יחסי-ציבור ואין לסמוך עליהם לגבי

19 על הסוגיות המרכזיות במדיניות החוץ של ישראל ראו למשל בתוך: ביאלה, 'בינוי מדינה ודיפלומטיה', עמ' 181-210; משה יגר ובני מזרחי, **ראשיתו של שירות החוץ: 1948-1967**, כרמל, ירושלים 2021.

20 סגן אלוף הר-אבן, 'שטח ההפקר לטרון', 14.5.1954, א"מ, חצ-2431/10.

21 ראו בהקשר זה את דבריו של משה שרת בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 21.2.1951, שם, עמ' 10-11.

22 משה שרת אל דוד בן-גוריון, 23.8.1951, בתוך: רוזנטל (עורכת), **תלחמי**, 6: 1951, עמ' 566-567; שר החוץ אל מנכ"ל המשרד, ללא כותרת, 30.12.1951, א"מ, חצ-2436/6; סגן אלוף שאול רמתי אל הרמטכ"ל, 'דוח מסכם על פעולות המשלחת הישראלית בוועדת שביתת הנשק בשנת 1951', 9.3.1952, א"צ, 46-68/1955.

23 וולטר איתן אל אריה אילן, 22.11.1953, א"מ, חצ-2434/4.

נקיטת צעדים שבמהותם הם מדיניים ויוצרים עובדות מדיניות²⁴, דרש שרת שלא ייעשה שום צעד חדש אשר משנה, ולו מעט, את מצב הדברים בהקשר של הסכמי שביתת הנשק בלי התייעצות עם משרד החוץ.²⁵

בשל היעדרם של אנשי משרד החוץ מפגישות ועש"ן הייתה הדיפלומטיה הישראלית תלויה בדיווחים שהעבירו קציני צה"ל לאחר כל פגישה ופגישה. לא פעם היו דיווחים אלו חסרים או שלא נתנו מענה מלא לצרכים של משרד החוץ. דוגמה לכך אפשר לראות בבקשתו של שמואל בנדור, מנהל מחלקת ארצות הברית במשרד החוץ, מסגן אלוף חיים גאון, קצין המטה לוועש"ן, לשים לב לנקודות האלה בפגישותיו עם הסורים בנוגע לסוגיית האזור המפורז: מה היו ההצעות הראשונות של הסורים; מה הייתה תגובת ישראל להצעות אלו; באיזו מידה שינו הסורים את עמדתם בכל גזרה וגזרה בשיחות הישירות בין נציגי ישראל וסוריה (כלומר מה עמדתם המוצהרת); למה הסורים מסכימים לפי דברי אנשי מטה משקיפי האו"ם; מהי עמדתה של ישראל בכל גזרה וגזרה (כמו שקבעה הממשלה וכמו שנמסר לסורים); אם השתתפה המשלחת הישראלית בשיחות בדיון על שטחים שאינם באזור המפורז ואם כן, היכן.²⁶ אפשר לראות כי מדובר בנושאים שאינם נמצאים בראש סדר העניין הצבאי, אולם יש להם חשיבות עצומה בהסברה הדיפלומטית של ישראל בעולם, והיעדר נציג של משרד החוץ, שיוכל לשים לב לדקויות אלו, פגע מאוד בעבודת ההסברה של משרד החוץ.²⁷

משרד החוץ גם ראה בוועש"ן אמצעי שאפשר לתעל אליו יוזמות בין-לאומיות שונות אשר עלולות לפגוע בישראל. כך היה במקרה של ועדת הפיוס שהקים האו"ם כדי למצוא פתרון לסכסוך הישראלי-ערבי. במשרד החוץ חששו מאוד מפעילותה של ועדת הפיוס בשל הצעותיה בנושאי הפליטים, קביעת הגבולות ושאלת ירושלים, ולכן פעלו במרץ כדי למסמס את פעילותה ואת יכולתה לכפות את החלטותיה באמצעות העברת הטיפול בסוגיות השונות לוועש"ן, ששם היה לישראל נוח יותר לפעול.²⁸

גישה זו כלפי חשיבותן של ועש"ן שולבה בתפיסה שונה ורחבה יותר של בכירי משרד החוץ בנוגע למהות הביטחון ולזהות מרכיביו. מבחינתו של שרת, בכל הקשור לבעיות הביטחון של ישראל, אין המדינה יכולה להחליט ולנקוט פעולות אך ורק על בסיס שיקולים צבאיים אלא עליה לפעול על בסיס שיקולים רחבים יותר. לדעתו, פעילותו המדינית והדיפלומטית של משרד החוץ אינה נופלת בחשיבותה הביטחונית מפעילותו

24 שם.

25 שר החוץ אל הרמטכ"ל, 19.9.1949, א"צ, 39-2169/1950.

26 שמואל בנדור אל סגן אלוף גאון, 'השיחות עם הסורים', 5.11.1953, א"מ, חצ-2434/3.

27 וולטר איתן אל הרמטכ"ל, 23.3.1953, שם, חצ-2953/10.

28 אבא אבן אל משה שרת, 21.6.1950, בתוך: יהושע פרוינדליך (עורך), תלחמי"י, 5: 1950, ירושלים, 1988, עמ' 398; אבא אבן אל משה שרת, 'גורלה של וועדת הפיוס - שיקולים וסיכונים', 26.6.1950, שם, עמ' 406; 'תזכיר מאת שר החוץ', 2.1.1952, בתוך: פרוינדליך (עורך), שם, 7: 1952, ירושלים, 1992, עמ' 3.

של צה"ל בהגנה על ישראל מפני יוזמות בין-לאומית שיכולות לפגוע בה וביצירת קשרים לחיזוק מעמדה, צבאה וכלכלתה. לכן, טען שרת, הסכמי שביתת הנשק לא היו רק עניין ביטחוני-צבאי אלא גם בעלי חשיבות ביטחונית-מדינית עליונה. כך הוא כתב ביומנו: 'לא תתכן הפרדה בין משרד החוץ למשרד הביטחון, אלא מתחייב שיתוף פעולה'.²⁹

במשך השנים התנגדו בצה"ל למעורבות אזרחית ישירה, בדגש על מעורבות של משרד החוץ, בפעילותן של ועש"ן. על סמך צביון הצבאי של הוועדות היה אפשר לבצע פעולות, כך על פי הגישה הצבאית, שלא יכלו לבצע נציגים של הממשלה, ורק שימוש בגישה תקיפה הביא להישגים חשובים כמו המצב בירושלים, הטיפול בהסתננויות וייבוש החולה.³⁰ אמנם צה"ל לא כפר בסמכותו של משרד החוץ, באישור הממשלה, לקבוע הלכות והוראות בעניינים מדיניים עקרוניים, אולם התנאים שהציבו הרמטכ"לים במשך השנים היו ש'האיך', כלומר כיצד לבצע הלכות והוראות אלו, יהיה בסמכות צה"ל ושהוראות אלו יעברו ליחידות המבצעות אך ורק דרך הרמטכ"ל.³¹

לפעמים החמירו דרגי השטח בפרשנותם את הגישה הזאת. כאשר פנה אריה אילן, קצין הקישור של משרד החוץ לוועש"ן, אל רב-סרן אריה דורון, ראש משלחת ישראל לווש"ן ישראל-ירדן וביקש ממנו מידע בנוגע לכינוס ישיבת חירום של הוועדה ענה לו דורון כי לפי ההוראות שקיבל מקצין המטה לוועש"ן, סגן אלוף אריה שלו, הוא אינו מוסמך לענות על כל שאלה שמתייחסת לעניינים אשר עוד עומדים לדיון וטרם הוחלט בעניינם. כלומר לאחר הישיבה הוא יוכל לעדכן את אילן, אולם לא לפני כן. כאשר בירר אילן 'הוראות מוזרות אלו', כדבריו, עם סגן אלוף שלו ענה לו שלו שרב-סרן דורון לא הבין אותו ושמידע על שאלות כגון אלו הוא רשאי להעביר. עד כמה מדובר באי-הבנה או בהנחיה 'מלמעלה' תעיד העובדה שלאחר שיחה זו בין אילן לשלו פנו במשרד החוץ לסרן אריה סלנט, חבר במשלחת ישראל לווש"ן ישראל-סוריה באותה השאלה. גם הפעם הייתה התשובה שאין הוא מוסמך לענות על כך.³²

את הבדלי הגישות בין משרד החוץ לצה"ל אפשר לראות במקרה הזה, אשר התרחש בתקופה שבין סוף שנת 1953 לתחילת 1954, שאז עלתה יזמה ישראלית לקיים שיחות בין ישראל לירדן בנושא סעיף 12 של הסכם הפסקת האש (בחינה מחודשת ואפשרות שינוי של כמה מסעיפי ההסכם) וסעיף 8 (טיפול בסוגיות מסוימות, כגון תנועה בכבישים, פעילות מוסדות ומובלעת הר הצופים). צמרת צה"ל התנגדה לכך נחרצות. הרמטכ"ל מרדכי מקלף מחה על ששמע על אפשרות זו מהתקשורת והזכיר כי כמה שבועות לפני כן התקיימה התייעצות בשאלה עם שרת, ובה הביע את התנגדותו, והתרשמותו הייתה ששרת קיבל את

29 יעקב שרת (עורך), **משה שרת: יומן אישי**, מעריב, תל אביב 1978, 11.4.1955, עמ' 919.

30 סגן אלוף שאול רמת, קצין מטה לענייני ועדת שביתת הנשק, 'דוח מסכם על פעולות המשלחת הישראלית בוועדות שביתת הנשק בשנת 1951', 9.3.1952, א"צ, 46-68/1955.

31 סגן אלוף יהושפט הרכבי אל ראש אג"ם, 'המו"מ עם הסורים', 12.4.1953, א"מ, חצ-2953/10.

32 אריה אילן אל יוסף תקוע, 15.2.1955, שם, חצ-2429/8.

עמדת צה"ל.³³ בפועל לא קיבל שרת את עמדת צה"ל. מנכ"ל משרד החוץ היה אף בוטה יותר: 'אנו עומדים בפני מערכה כפולה: נגד הצבא ונגד ירדן. אנו צריכים לשכנע את הצבא בנוגע לקו אחד ואחר כך את ירדן שתבוא לידי הסכם'.³⁴ אבא אבן, שגריר ישראל באו"ם, אף 'עקץ' את צה"ל וטען: 'נבצר ממני להבין כיצד דיון בסעיף הקיים מוכרח להיות לרעתנו, ביחוד אם מותר להניח שנציגינו בוועדה לא יהיו משוללים כל שמץ של הבנה מדינית וכישרון תכסיסי'. הוא אף הזכיר כי היו בעבר דיונים, למשל בנושאי גבולות, שהיו לטובת ישראל. הדבר הביא אותו למסקנה: 'הכל תלוי בדרגת המרץ ובלטה האמונה שיקדישו נציגינו למערכה הזאת. כמו שמצביא צבאי אינו רשאי להיכנס למערכה במצב רוח של הליכה לקראת תבוסה בלתי נמנעת, כך אסור לדעת לקבוע מצב רוח כזה כנקודת מוצא למאבק מדיני ובינלאומי רב סיכויים'.³⁵

מתום מלחמת העצמאות עד התפטרות בן-גוריון

עוד בשלב מוקדם לאחר הקמת ועש"ן הביעו במשרד החוץ חשש מיכולתם או מרצונם של אנשי הצבא למנוע תקלות דיפלומטיות שיגרמו נזק לביטחון המדינה. כך הגדיר זאת כתריאל כץ, ראש מחלקת החקר במשרד החוץ: 'פעולה הנעשית היום על ידי הצבא אנו נפגשים בה למחרת היום. לעתים נודע לנו על כך יותר מדי מאוחר, וזה קורה לעתים קרובות מדי, ועלינו לתקן את הדבר'.³⁶ מבחינתו של שרת, שגרת הסכסוכים הנוגעים לענייני שביתת הנשק התפתחה לרוב על פי הסדר הזה: נקיטת עמדה, קביעת עובדה או ביצוע פעולה על ידי הצבא; תגובה שלילית מצד אנשי האו"ם, ביקורת בחוץ-לארץ ומחאות מצד המעצמות; התערבות משרד החוץ להגן על מה שנעשה וחיפוש מוצא מהסבך שנוצר, אשר יפגע כמה שפחות במעמדה של ישראל בעולם. כך הגדיר זאת שרת במילותיו שלו: 'לשם כיבוי שריפה שכבר התלקחה'.³⁷

לשם הסדרת קשר ישיר וקבוע בין המטכ"ל למשרד החוץ מינה שרת את ראובן שילוח, שעמד בראש המחלקה לתפקידים מיוחדים, למקשר הקבוע. וכן הוא ביקש מהמטכ"ל יגאל ידין: 'להקפיד על הנוהג של מסירת הודעה מוקדמת למשרד החוץ, באמצעות מר שילוח, על כל ענין צבאי שיש לו נגיעה למדיניות החוץ של המדינה או השפעה על מעמדה כלפי גורמי חוץ, בכלל זה או"ם והמדינות השכנות, למען תהיה האפשרות למשרד החוץ לחוות דעתו ולהעיר את הערותיו בטרם תקבע איזו עובדה שהיא'.³⁸ מינויו של שילוח לא היה מקרי. למרות כפיפותו למשרד החוץ, הוא נחשב דמות ביטחונית שמקורבת לבן-גוריון.

33 מרדכי מקלף אל שר הביטחון, 26.11.1953, שם, חצ-2432/3.

34 'פרוטוקול ישיבה אודות ועידת ישראל-ירדן על פי סעיף 12', 27.12.1953, שם.

35 אבא אבן אל שר החוץ, 12.12.1953, שם. מכתבו של אבן הועבר לראש אמ"ן ולמטכ"ל לקריאה.

36 'התייעצות מדינית-ביטחונית בבית שר החוץ', 5.6.1953, א"צ, 2-118/2006.

37 משה שרת אל דוד בן-גוריון, 16.4.1951, בתוך: רוזנטל (עורכת), תלחמי, 6: 1951, עמ' 250.

38 משה שרת אל יגאל ידין, 9.4.1950, בתוך: פרוינדליך (עורך), שם, 5: 1950, עמ' 250.

באביב 1951, על רקע המתיחות האזורית והבין-לאומית שנוצרה בעקבות העבודות לייבוש אגם החולה, צצה ועלתה שוב סוגיית חוסר יכולתם של גורמי משרד החוץ להשפיע על האירועים השונים באמצעות ועש"ן. פעילותו של שילוח לא הייתה יעילה ועוררה ביקורת נוקבת בתוך משרד החוץ. בשל כך ביקש שרת מהרמטכ"ל לדין להעביר, בד בבד עם שילוח, ידיעות או בעיות דחופות שיש להביאן לתשומת לבו או לשיקול דעתו, דרך מזכירו אפרים עברון.³⁹ בה בעת ביקשו כמה שגרירים, אלו שנאלצו להתמודד עם ההסברה של ישראל בעולם, לקבל בקביעות פרוטוקולים מלאים של ישיבות ועש"ן ושקצין המטה לענייני ועש"ן ייפגש אחת לשבוע עם מנהלי המחלקות במשרד החוץ ויעדכן אותם. כך למשל התלונן פנחס אליאב, מזכיר שני בשגרירות ישראל בווינגטון, שהשגריר אבא אבן, באחת מישיבות מועצת הביטחון, הופתע לגלות שבידי המשלחת הסורית פרוטוקולים מלאים של דיוני ועש"ן, ואילו הוא נאלץ להסתמך על מברקים ועל כתבות בלבד.⁴⁰ בתגובה הסביר שמואל בנדור שעד אז לא הצליח משרד החוץ להכניס נציג לוועש"ן, אפילו שהועלו הצעות כאלו בעבר. הוא המשיך: 'אני מתאר לעצמי כמה בלתי נעים ובלתי נוח מצבכם כשריילי [ויליאם ריילי, ראש מטה המשקיפים] מגיש תלונות שאתם אינכם יודעים עליהן'.⁴¹ בהקשר זה מעניין להביא את עדותו של ממלא מקום ראש מטה משקיפי האו"ם קולונל בנט דה רידר (de Ridder), שנמסרה בשיחה אשר ניהל עם סרן משה טורנטו, חבר משלחת ישראל לוועש"ן ישראל-ירדן, בעקבות עיכוב ישראלי בחתימה על הסכם שמאפשר עבודת נזירים ממנזר לטרון באדמות שטח ההפקר. דה רידר טען שלא היה תיאום בין משרד החוץ למשרד הביטחון בנושא זה. משרד החוץ נטה לאשר את ההסכם, בגלל לחץ של הקונסוליה הצרפתית, ואילו משרד הביטחון העדיף לעכבו. עוד סיפר דה רידר, מניסיונו האישי, כדבריו, שמשרד הביטחון עשה דברים רבים בלי ידיעתו של שר החוץ. כך הוא סיפר על פגישה שלו עם שרת בזמן שהוא, שרת, החליף את ראש הממשלה ושר הביטחון שהיה בחופשה. לשרת נודעו אז דברים שלא נמסרו לו בתור שר חוץ.⁴²

לאחר שהבין שרת כי במציאות הנוכחית משרד החוץ אינו זוכה לשיתוף פעולה מצד הצבא כמו שהוא רוצה וצריך וכי הצעות הייעול השונות אינן מיושמות, הוא החליט לבצע שינוי יסודי במערכת יחסים זו ולמנות את ראובן דפני, קונסול ישראל בלוס אנג'לס, לאחראי מטעם משרד החוץ לענייני ועש"ן.⁴³ משימתו של דפני, על פי ראייתו של שרת, הייתה להבטיח שיתוף פעולה מלא בין משרד החוץ לצה"ל בענייני ועש"ן, ובייחוד לדאוג ליישום

39 אפרים עברון אל הרמטכ"ל, 8.3.1951, א"צ, 1559/1952-47.

40 נציגות ישראל בארצות הברית אל לשכת שר החוץ, 'וועדות שביתת הנשק', 5.7.1951, א"מ, חצ-2489/14. השגרירות בווינגטון אל משרד החוץ, 'פרטי-כל של ישיבות וועדות שביתת הנשק', 29.6.1951, שם.

41 שמואל בנדור אל השגריר בווינגטון, 15.7.1951, שם, חצ-2953/12.

42 סרן משה טורנטו, 'שיחה עם קולונל דה רידר ביום 16.7.51', שם, חצ-4372/15.

43 שר החוץ אל שגריר ישראל באנקרה, 2.8.1951, שם, חצ-2428/1; וולטר איתן אל הרמטכ"ל, 12.8.1951, א"צ, 64-79/1954.

החלטות משרד החוץ והנחיותיו. מכיוון שכך, סבר שרת, היה צורך להגיע להסדר עם צה"ל כדי שדפני יהיה רשאי להשתתף אישית בשיבות של כל אחת מהוועדות, בפגישות לא רשמיות של נציגי ישראל עם נציגי מדינות ערב בוועדות אלו ועם גורמי או"ם.⁴⁴

כדי להסדיר מערכת יחסים זו רשמית נזקק שרת לאישורו של שר הביטחון, ולכן שלח לו הצעה שעיקריה: יידוע מידי של משרד החוץ על כל פעולה או תקלה שעלולה להשפיע על פעילותה הדיפלומטית של ישראל; לא תבוצע שום פעולה ללא יידוע משרד החוץ וללא קבלת אישורו; שיתוף נציג משרד החוץ בפגישות ועש"ן ועם נציגי האו"ם; במקרה של מחלוקת בין צה"ל למשרד החוץ יטפלו בסוגיה שר הביטחון ושר החוץ.⁴⁵

בן-גוריון מיעט עד אז להתערב בסוגיות שקשורות לוועש"ן, ואולם הוא לא פסל את הצעתו של שרת על הסף. אמנם הוא סבר שקביעת המדיניות וההכוונה אמורות להיות בידי משרד החוץ, אולם הביצוע והקשר עם גורמי החוץ הקשורים אמורים להיות בידי הצבא. לפיכך הוא התנגד להשתתפות אנשי משרד החוץ בהתייעצויות המטה הכללי עם אנשי ועש"ן, התנגד לקשר ישיר בין נציג משרד החוץ לקציני צה"ל בוועש"ן והתנגד לפגישות של שר החוץ עם אנשי האו"ם ללא השתתפות אנשי צה"ל.⁴⁶

גם בצה"ל הביעו התנגדות נחרצת להצעתו של שרת, הן התנגדות עקרונית והן התנגדות לכל אחד מן הסעיפים השונים.⁴⁷ עקרונית הובעה התנגדות לצורך לקבל מראש את הסכמת שר החוץ לביצוע פעולות שונות והתנגדות לקשר ישיר של משרד החוץ לקציני ועש"ן. סגן הרמטכ"ל האלוף מרדכי מקלף סיכם את עמדת צה"ל כלפי הצעת משרד החוץ, ובתוך כך הבהיר שצה"ל אינו רואה את עצמו כפוף בשום דרך שהיא למשרד החוץ. גם נכונותו של צה"ל לבצע את מדיניות משרד החוץ הותנתה בכך שמדיניות זו תקבל את אישור הממשלה. כן הוא הבהיר שאנשי משרד החוץ לא ישתתפו בוועדות, אלא במקרים מיוחדים, כשהבעיה העומדת על הפרק דורשת מומחיות מיוחדת. עם זאת, הוא אישר שעל המטכ"ל חלה האחריות להביא לידיעת משרד החוץ כל מה שקורה בעבודתו של ועש"ן.

ב־27 באוגוסט 1951 נפגשו כלל הגורמים הנוגעים בדבר בלשכתו של בן-גוריון כדי לדון בהצעתו של שרת ובהשגות המטה הכללי, שייצג אותו סגן הרמטכ"ל מקלף.⁴⁸ בן-גוריון, שעמדותיו בנושאי ביטחון היו קרובות לאלו של צה"ל, העדיף לא לתת למשרד החוץ דריסת רגל של ממש בוועש"ן, ובכך גם לא לחזק את מעמדו הפוליטי של שרת, אולם הוא לא יכול להתעלם לגמרי מטענותיו של שרת, ולכן היה צריך למצוא פתרון שיהיה מקובל על שני הצדדים. כעיקרון, בן-גוריון הצדיק את השגות צה"ל במרבית הסעיפים, אולם הוא הבין שלא יוכל למנוע משרת או מאנשי משרדו מלהיפגש עם אנשי האו"ם מתוקף אחריותו וסמכותו של

44 שר החוץ אל מנכ"ל המשרד, 19.8.1951, א"מ, חצ-2433/10.

45 משה שרת אל דוד בן-גוריון, 23.8.1951, בתוך: רוזנטל (עורכת), תלחמי"ז, 6: 1951, עמ' 567-569.

46 שם, עמ' 567.

47 אלוף מרדכי מקלף אל הרמטכ"ל, 'הצעת שר החוץ להסדר היחסים בוועדות שביתת הנשק', 26.8.1951, א"צ, 168-1559/1952.

48 יומן בן-גוריון, 27.8.1951, ארכיון בן-גוריון (להלן: אב"ג).

משרד החוץ לקשר עם גורמים בין-לאומיים. שרת עצמו לא דרש בלעדיות של משרד החוץ על הפגישות עם גורמי האו"ם והסכים כי בפגישות שיתאם משרד החוץ ישתתף גם נציג הצבא.⁴⁹ ההנחיות שהועברו לגורמי הצבא הנוגעים בדבר שיקפו למעשה את מה שהוחלט באותה פגישה. הנקודה המעניינת בהן היא לא רק מה שנכתב אלא בעיקר מה שלא נכתב. אין התייחסות להשתתפות או לאי-השתתפות של נציגי משרד החוץ בדיוני הוועדות או בשיבות המטה ואין התייחסות לפגישות אפשריות של שר החוץ עם אנשי האו"ם. בהנחיות עודכנו הנציגים בנוגע למינוי של ראובן דפני כנציג משרד החוץ לענייני ועש"ן ושעליהם להעביר לו ידיעות ודיווחים ישירות ומיד לאחר כל פגישה של ועש"ן. עם זאת, הוראות והנחיות יבקשו הנציגים ויקבלו אך ורק דרך קצין המטה לוועש"ן, כמו שהיה נהוג עד אז. על ראובן דפני נאסר לפנות במישרין לאנשי המשלחות אלא אושר לו להיות בקשר עם קצין המטה לוועש"ן בלבד. על חברי המשלחות נאסר לבקר במשרד החוץ או לקיים מגע ישיר עם דפני בענייני שביתת הנשק, פרט למקרים מיוחדים, ובהם יקבלו אישור לכך מקצין המטה לוועש"ן.⁵⁰ כחצי שנה אחרי כן ביקש שרת לדעת אם ראובן דפני משתתף בשיבות ובפגישות של ועש"ן. תשובתו של דפני מעידה יותר מכול על יחסו של צה"ל למעורבות של משרד החוץ. דפני סיפר שבחצי השנה שחלפה מאז נכנס לתפקידו השתתף פעם אחת בלבד בפגישה של ויש"ן ישראל-סוריה ופעם אחרת בפגישה לא רשמית בין ראש המשלחת הישראלית לראש המשלחת הירדנית. דפני הסיק שאין כל חשיבות לשאלה אם הוא משתתף בשיבות הוועדות או לא מכיוון שהבעיה אינה קשורה לשאלה אם יסכים הצבא להשתתפותו או לא. לפי דעתו, משרד החוץ חייב לדרוש מצה"ל לאפשר לו להשתתף בשיבות המטכ"ל שדנים בהן בבעיות אשר עומדות על הפרק בפני כל אחת מהוועדות ובהן גם מחליטים בנוגע לכך. דפני טען כי השתתפותו בוועדות סמלית בלבד משום שלא היה מעלה על דעתו להתווכח, בנוכחות נציגי האו"ם והנציגים הערבים, עם אנשי הצבא במקרה שסבר כי עמדתם אינה עולה בקנה אחד עם עמדת משרד החוץ.⁵¹

בפועל, למרות ניסיון ההסדרה של משרד החוץ ואף שהושג הסכם עקרוני על השתתפות נציג משרד החוץ במשלחות ישראל לוועש"ן, סירב צה"ל, בתמיכת שר הביטחון, לאפשר לנציג משרד החוץ להשתתף בדיוני הוועדות השונות, וכל שכן בדיונים הפנים-צבאיים המקדימים, למרות בקשות חוזרות ונשנות מצד משרד החוץ.⁵² גם משרד החוץ לא עמד בסיכומים שהושגו, ואנשי המשרד המשיכו להיפגש עם אנשי האו"ם ללא השתתפות קציני צה"ל.⁵³

- 49 'התייעצות בענייני החולה', מסמך של משרד החוץ, 28.8.1951, א"מ, חצ-2433/10.
- 50 סגן אלוף שאול רמתי אל משלחות ישראל לוועש"ן, 'מינוי קצין קשר ראשי של משרד החוץ עם צה"ל ענייני וועדות שביתת הנשק', 11.9.1951, א"מ, חצ-64-79/1954.
- 51 ראובן דפני אל מנכ"ל משרד החוץ, 16.3.1951, א"מ, חצ-2433/10.
- 52 וולטר איתן אל הרמטכ"ל, 23.3.1953, א"מ, חצ-99-540/1955; מיכאל קומיי אל אריה אילן, 14.5.1953, א"מ, חצ-2602/5.
- 53 אלוף משנה בנימין ג'בלי, ראש מחלקת מודיעין, אל מנכ"ל משרד החוץ, 'מגע עם האו"ם', 3.7.1952, א"מ, חצ-2428/1.

התפטרות בן-גוריון – שרת ראש הממשלה ולבון שר הביטחון

התפטרותו של בן-גוריון מראשות הממשלה בדצמבר 1953 (בפועל הוא שהה בחופשה חודשים מספר קודם לכן) שינתה את מערך הכוחות העוסקים בוועש"ן. מינויו של משה דיין לרמטכ"ל ומינויו של פנחס לבון לשר הביטחון תרמו בעיקר בהיבט האישי מכיוון שעמדתם העקרונית בנושא התערבות משרד החוץ בענייני ועש"ן הייתה עקבית. חשובה מכך הייתה מערכת היחסים בין לבון לדיין. להבדיל ממערכות היחסים התקינות (מי יותר ומי פחות) בין בן-גוריון לרמטכ"לים השונים, היו היחסים בין דיין ללבון עכורים.

במשרד החוץ קיוו שחילופי הגברי בצמרת משרד הביטחון וצה"ל יביאו לשינוי התיאום בין משרד החוץ לצה"ל ואף טענו שיש צורך 'בבדק בית יסודי לגבי ייצוג המדינה כלפי נציגי האו"ם בארץ וסמכויות משרד החוץ בקביעת המדיניות'.⁵⁴ בפועל לא השתנו לא צורת העבודה ולא תהליכי העבודה בכל הקשור לוועש"ן.⁵⁵ מצד אחד שיתוף פעולה, התייעצויות והעברת מידע בנושאים שונים,⁵⁶ ומצד אחר המשך פעילות לא מתואמת, פערים בדיווחים והתעלמות מדרישות ומבקשות.

בעקבות זאת החלו להישמע במשרד החוץ יותר ויותר קולות שקראו להוציא את האחריות לקשר עם גורמי האו"ם הקשורים לוועש"ן מידי הצבא ולהעבירם למשרד החוץ. שרת התנגד ליוזמה זו והסביר שהקשר עם נציגי האו"ם עוסק בעיקר בתקריות גבול, ולכן הוא נמצא בידי הצבא. שרת אישר שאמנם יש בעיה של כניסת משרד החוץ בשלב מאוחר מדי לתוך תהליך הדיון עם מנגנון האו"ם, אולם הוא סבר כי אין לפסוק סופית שיש להוציא את הטיפול כולו מידי הצבא ולהעבירו לאחריות משרד החוץ. עם זאת, שרת הבחין הבחנה ברורה בין טיפולים אלו ובין סוגיות שיש להן השלכות מדיניות, כגון האפשרות שתכונס ועידה מיוחדת על פי סעיף 12 של הסכם שביתת הנשק עם עבר הירדן. במקרה כזה, טען שרת, האחריות תוטל על משרד החוץ, והוא יעמוד בראש המשלחת הישראלית בדיונים. אולם הצבא, כמו ששותף בעבר, יהיה שותף גם בעתיד, ובנושאים הצבאיים תהיה דעת המטה הכללי מכרעת.⁵⁷

למרות הסכמתו של שרת שהטיפול בוועש"ן יישאר באחריות צה"ל, הוא לא נסוג בו מהדרישה לשיפור ולחיזוק התיאום ושיתוף הפעולה בינו ובין משרד החוץ, וכצעד ראשון החליט למנות את יוסף תקוע, סגן היועץ המשפטי במשרד החוץ והיועץ המשפטי של משלחות ישראל לוועש"ן, כאחראי מטעם משרד החוץ לכל העניינים הקשורים לשביתת

54 גדעון רפאל אל מנכ"ל משרד החוץ, 20.12.1953, שם, חצ-2384/14.

55 ראו למשל את דבריו של יוסף תקוע בישיבה של חברי משלחת ישראל באו"ם, 2.12.1953, שם, חצ-2014/2.

56 סגן אלוף יהושפט הרכבי, ראש מחלקת המודיעין, 'סיכום פעילות אג"ם/ממ"ן – הנחיות למגע וחילופי אינפורמציה', 1.10.1953, שם, חצ-2428/5; יוסף תקוע אל שר החוץ, 'דוחו של גנרל בניקה', 9.3.1954, שם, חצ-2431/10.

57 משה שרת אל גדעון אבנר, 21.2.1954, בתוך: נעמי ברזלי (עורכת), תלחמי, 9: 1954, ירושלים 2004, עמ' 126-127; שר החוץ אל שר הביטחון, 4.3.1954, א"מ, חצ-2431/10.

הנשק.⁵⁸ כעת, לאחר עזיבתו של בן-גוריון את הממשלה, הרגיש שרת נוח יותר לדרוש סמכויות רבות יותר עבור משרד החוץ על חשבון צה"ל. לאחר התייעצות בין יוסף תקוע לרמטכ"ל דיין סוכמו נוהלי עבודה חדשים ששיקפו את רצונותיו של שרת. כך נכתב בהם:⁵⁹

א. כל זמן שצה"ל מטפל בבעיה מסוימת, לא ידונו בה אנשי משרד החוץ עם חברי מנגנון האו"ם בארץ, פרט לאותם מקרים ששר החוץ ימצא כי על משרד החוץ להתערב בהם. גם לאחר שיקבל לידיו משרד החוץ את הטיפול בבעיה מסוימת, ישתתף צה"ל בקביעת המדיניות באותה הבעיה.

ב. שר החוץ יקבע בכל מקרה ומקרה אם יש להעביר את הטיפול בבעיה לידי משרד החוץ ואם כן, באיזה שלב.

ג. תיאום העבודה בין צה"ל למשרד החוץ ייעשה באמצעות החלפת ידיעות שקשורות לענייני שביתת הנשק וכן באמצעות השתתפות נציג משרד החוץ הממונה על ענייני שביתת הנשק בהתייעצויות המטכ"ל בענייני ועש"ן ובפגישות רשמיות עם ראשי מנגנון האו"ם. במקרה של מחלוקת בין נציג צה"ל לנציג משרד החוץ ואם ירצה נציג משרד החוץ לערער על הקו שהציע צה"ל, הוא יפנה בעניין זה אל משרד החוץ.

רב-אלוף דיין ביקש את התייחסותו ואת אישורו של שר הביטחון לבון להסכם זה, ובתוך כך הדגיש שסעיף השני בהסכם, הסעיף הקובע למעשה סמכות וטו ודומיננטיות של משרד החוץ, לא סוכם בדיון בינו ובין תקוע אלא נוסף אחרי כן בידי שרת. אף שיוסף תקוע טען כי מדובר 'בהסדר משביע רצון עם הצבא בדבר ניהול משותף של ענייני שביתת הנשק',⁶⁰ לבון סירב לקבלו בטענה: 'ביודעי את אופי האנשים אין לי תקווה רבה בהגשמתו'.⁶¹ בפועל, צה"ל המשיך למנוע מיוסף תקוע השתתפות בפגישות ועש"ן, אלא אם כן הזמינו אותו מראש.

המשך הלחץ של משרד החוץ הביא לבסוף את פנחס לבון 'לשבור את הכלים'. לבון טען כי בתנאים שנוצרו אין הוא מוכן לשאת באחריות לפעולתן של הוועדות, בייחוד בשל הבנתו ששרת אינו סומך על שיקול דעתו. לא ברור אם אכן התכוון לכך לבון ברצינות או שהיה זה רק איום סרק, אולם הוא דרש שהאחריות כולה לטיפול בוועש"ן תועבר למשרד החוץ. לבון גם קבע כי נציגי הצבא יפסיקו לשמש יושבי ראש הוועדות וכי אם יהיה שרת מעוניין בכך, הוא יבקש מדיין לשלוח קצינים בתפקידים טכניים בלבד. לבון נתן לשרת שלושה שבועות להתארגן לפני שיוציא את קציני הצבא מהוועדות כדי שלא ייווצר ואקום.⁶² 'השורה התחתונה' בהחלטתו של לבון הייתה take it or leave it. כלומר כל עוד

58 וולטר איתן אל אלוף משנה בנימין ג'בלי, ראש אמ"ן, 1.4.1954, א"מ, חצ-2448/2.

59 רב-סרן שלמה גזית, ראש לשכת הרמטכ"ל, אל מנכ"ל משרד הביטחון, 'הסדר נהלי העבודה בתחום שביתת הנשק', 29.4.1954, אב"ג, תיק נושא.

60 יוסף תקוע אל מיכאל ארנון, נספח עיתונות בשגרירות ישראל בלונדון, 'גינני ישראל בושה' נ על תקרית נולת-עיסא', 17.6.1954, א"מ, חצ-2949/4.

61 הערה בכתב ידו של לבון על המכתב עצמו שנשלח אליו מהרמטכ"ל. 29.4.1954, אב"ג, תיק נושא.

62 מכתבו של פנחס לבון מצוטט בתוך: שרת (עורך), יומן אישי, 12.7.1954, עמ' 554.

משרד הביטחון אחראי לוועש"ן, הוא, לבון, יהיה אחראי לקביעת מדיניות התנהלותם של הנציגים הישראלים. אם הדבר אינו מוצא חן בעיני שרת, שייקבל זאת עליו.⁶³ שרת קפץ על המציאה כמוצא שלל רב. מבחינתו הייתה זו סוף-סוף הזדמנות לקבע קו פעולה ברור בוועש"ן, שמשרד החוץ מתווה. לפיכך הוא קיבל את הצעתו של לבון תוך כדי הסתייגות מסוימת. שרת הסכים שאנשי משרד החוץ ישמשו ראשי המשלחות הישראליות בוועש"ן ויפעלו על פי הוראות שר החוץ, אך בה בעת הוא הבין כי יש חשיבות רבה שבמשלחות יהיו גם אנשי צבא. בנוגע לתאריך היעד שקבע לבון להעברת האחריות – 1 באוגוסט 1954 – סירב שרת להתחייב ואמר שהוא מקבל תאריך זה כהמלצה בלבד. על כל פנים, בשל חשיבות העניין, הוא התכוון להביא את הסוגיה להכרעת הממשלה, ככל הנראה כדי לקבל אישור רשמי.⁶⁴

הסוגיה לא הובאה בסופו של דבר לדיון ולהכרעה בממשלה, ככל הנראה בשל חששו של שרת שלבון יצליח לשכנע את חברי הממשלה לא להסכים. לבון המשיך להתעקש ולסרב לאפשר לקציני צה"ל להשתתף במשלחות ואף הפגין יחס תוקפני כלפי שרת, והדבר הביא את שרת לשלוח לו מכתב, ובו שלוש נקודות מרכזיות: הסבר, בקשה ואיום. שרת הסביר שאמנם הוא שר החוץ, אבל הוא גם ראש הממשלה, וכמו שהיה בן-גוריון מכריע בשאלות מדיניות בהיותו ראש הממשלה ולא כשר הביטחון, כך גם הוא נוהג. שרת ביקש שלבון ישקול שוב את החלטתו ויאפשר את ההשאלה של סגן אלוף אריה שלו, קצין המטה לוועש"ן, ואת השאלת אנשי צוותו למשרד החוץ לתקופת מעבר מסוימת. לאחר שהסביר שרת וביקש הוא עבר לאיום וטען שאם לא תתקבל הצעה זו, הוא ייגש מיד למינוי ראשי משלחות אזוריים מסגל משרד החוץ.⁶⁵

לבון סירב לקבל את בקשתו של שרת ולחשוש מאיומיו. הוא חזר על מוכנותו להעביר את הטיפול בוועש"ן למשרד החוץ, סירב להשאיר את קציני צה"ל בתפקידיהם וסיים באיום משלו – שכל עוד אחריות הטיפול בוועש"ן נמצאת בידי משרד הביטחון, אין הוא מוכן לקבל הסדר כלשהו של אחריות משותפת.⁶⁶ למרות פגישות ושיחות נוספות, לא הצליח שרת לשכנע את לבון. לבסוף הוא זימן אותו לפגישה בהשתתפות גולדה מאיר וזלמן ארן (הפורום הקבוע עם לוי אשכול להחלטות). בפגישה הם עסקו במחלוקת בין השניים ובדרך לפתור אותה. לאחר הפגישה שלח שרת ללבון את נוהלי העבודה החדשים:

1. ייצוג ישראל בוועש"ן יישאר עד החלטה חדשה בידי משרד הביטחון.
2. בכל מקרה שתתעורר בעיה בנוגע לעמדה שיש לנקוט בוועש"ן וכלפי מטה משקיפי האו"ם תתקיים התייעצות, עד כמה שאפשר במועד, בין משרד הביטחון למשרד החוץ.

63 פנחס לבון אל ראש הממשלה, 15.7.1954, אב"ג, תיק נושא.

64 שר החוץ אל שר הביטחון, 12.7.1954, שם.

65 ראש הממשלה ושר החוץ אל שר הביטחון, 18.7.1954, א"מ, פ-1117/6.

66 שר הביטחון אל ראש הממשלה ושר החוץ, 19.7.1954, אב"ג, תיק נושא.

3. בכל מקרה שיתעוררו חילוקי דעות ויהיה צורך בהכרעה סופית, דעת ראש הממשלה תהיה המכרעת.

לסיכום זה הוסיף שרת דרישה: שמשרד החוץ יוכל תמיד לשלוח את נציגו לכל ישיבה של ועש"ן לפי ראות עיניו ולאחר הודעה מוקדמת לשר הביטחון. גם סיכום זה סירב לבון לקבל בטענה שאינו משקף נאמנה את הדעות ואת ההסכמות שנשמעו בהתייעצות אלא בעיקר את מחשבותיו ואת רצונותיו של שרת. לבון הוסיף שאם לא יפסיק משרד החוץ להתערב בענייני ועש"ן, הוא יסיר מעצמו את האחריות לגמרי.⁶⁷

התפוצצות "עסק הביש" (חשיפת רשת ריגול וחבלה שהפעיל המודיעין של ישראל במצרים) מיולי 1954 וביתר שאת מדצמבר 1954 הביאה להחלשתו הפוליטית של לבון, ובסופו של דבר להתפטרותו בפברואר 1955. בתקופה זו המשיך שרת בלחצו בנושא ועש"ן עד שלבסוף נכנע לבון והסכים לדרישותיו של שרת. בפגישה שקיימו השניים, ללא הרמטכ"ל דיין או נציג מטעמו, סוכמו נוהלי עבודה לוועש"ן:⁶⁸

1. הטיפול בוועש"ן ובמשקיפי האו"ם נשאר בתחום סמכותו של שר הביטחון.
2. פניות המשקיפים, ובכללם ראש המטה, תופנינה אל שר הביטחון או אל קציני המטה הכללי האחראים בנושא זה ותיענינה מטעמם.
3. נציג משרד החוץ יוסף תקוע ישותף בניסוח המכתבים והמסמכים המופנים למטה משקיפי האו"ם.
4. בנושאים בעלי חשיבות מיוחדת רשאי שר החוץ לבקש את שיתוף מנכ"ל המשרד.
5. במקרים מיוחדים יעניין ראש הממשלה בטיטות הסופיות ויאשרן לפני הגשתן למטה משקיפי האו"ם.

הרמטכ"ל דיין לא היה מוכן לקבל את הסיכום שהושג בין שרת ללבון, אף שהתקבל בדרגים שמעליו, כל עוד המטה הכללי אחראי לטיפול בוועש"ן. ייתכן שהיה זה צירוף מקרים, או שלא, למחרת שליחת סיכום דברים זה מלבון לדיין שלח דיין מכתב לראש מטה משקיפי האו"ם גנרל אדסון ברנס. המכתב נשלח לא רק ללא שיתופו של יוסף תקוע בניסוחו אלא שלא לפי הנחייתו של ראש הממשלה שרת, אשר דרש להמתין עם מכתב התשובה עד שיקרא את מכתבו של גנרל ברנס ויורה כיצד להגיב. שרת רתח מזעם, ובשל כך אסר על צה"ל, עד בירור העניין בממשלה, לשלוח שום מכתב לראש מטה משקיפי האו"ם לפני שהוא יראה ויאשר אותו,⁶⁹ ודרש שצה"ל יפעל על פי הסיכום שהושג בינו ובין לבון. צה"ל נענה לדרישה.⁷⁰

67 שר הביטחון אל ראש הממשלה ושר החוץ, 29.7.1954, שם. שר הביטחון אל שר החוץ, 27.8.1954, שם.

68 אפרים עברון, מנהל לשכת שר הביטחון, אל הרמטכ"ל, 21.9.1954, שם.

69 משה שרת אל שר הביטחון, 23.9.1954, שם.

70 סגן אלוף אריה שלו אל ראש אמ"ן, 'הצעות ברנס לשינוי נוהל הוועדה הישראלית-ירדנית', 22.10.1954, א"מ, חצ-2948/9.

בדצמבר 1954 השתכנע לבון, בין השאר בשל מצוקתו הפוליטית, כי הצעות משרד החוץ שהוצגו לפניו בשנית הן 'הצעות הוגנות ומועילות מבחינה ממלכתית ועניינית', כדבריו, ולמרות הסתייגותו של דיין הורה לקבלן. ב־22 בדצמבר הייתה אמורה להתקיים פגישה בהשתתפות לבון, דיין ומנכ"ל משרד החוץ וולטר איתן כדי לדון בהצעת משרד החוץ. אף שדיין ידע על הפגישה, הוא העדיף לא להגיע. הדבר הכעיס מאוד את לבון, והוא אף כינה מעשה זה: 'דמונסטריבי מכוון'.⁷¹

במציאות פוליטית־מדינית־אישית זו הרגיש שרת שהגיעה שעת הכושר לקבע רשמית את מעמדו של משרד החוץ בוועש"ן, ובסוף דצמבר 1954 הוא פרסם הנחיות לשתוף פעולה בענייני שביתת הנשק. אלה נועדו להסדיר את מערכת היחסים בין משרד החוץ ובין המטכ"ל ומשרד הביטחון. נקודה מרכזית אשר עולה מעיון בהנחיות אלו היא שגם אז לא דרש שרת להעביר את הוועדות לאחריות משרד החוץ אלא הסכים שתמשכנה להיות כפופות לצה"ל, אולם למשרד החוץ תהיה זכות להתנהל עצמאית עם אנשי מטה משקיפי האו"ם, להתערב, ובמקרים מסוימים גם להטיל וטו על פעולות או החלטות מסוימות. כל זאת, כמובן, תוך כדי יידוע של הגורמים המתאימים בצה"ל והתייעצות עמם.⁷² לבון לא ניסה להיאבק עוד בהנחיות אלו, שביטלו למעשה את העצמאות שהייתה לצה"ל בכל הקשור להפעלת ועש"ן והכפיפו אותן כליל לסמכות משרד החוץ, והודיע כי לא יעסוק בכך עוד. את הרמטכ"ל דיין הוא עדכן שאת הוראותיו עליו לקבל מראש הממשלה ולא ממנו.⁷³

דיין לא היה מוכן לקבל הסדר זה, ובעקבות החלטתו של לבון הודיע גם הוא שהוא מפסיק את הטיפול בוועש"ן ודרש שיוסף תקוע יחליף את אריה שלו בתפקיד קצין המטה. דיין אף סירב לבקשתו של שרת להשאיר את אריה שלו בתפקידו בטענה שכקצין עליו לקבל פקודות מהרמטכ"ל ולא משר החוץ. עם זאת, הוא הסכים להשאיר את שאר הקצינים בוועדות שימשיכו לסייע בנושאים צבאיים.⁷⁴

לאחר לבטים והתייעצויות החליט שרת לקבל את האתגר ולאשר את העברת הסמכויות והאחריות לוועש"ן למשרד החוץ, ובתוך כך דרש חד־משמעית לא לפרק את המנגנון הקיים, כלומר להשאיר את סגן אלוף שלו בתפקידו. שרת איים כי אם יתנגד לכך דיין, הוא, שרת, יאשר זאת כהחלטת ממשלה, ואז יהיה דיין חייב לציית.⁷⁵

ימים מספר לאחר מכן, ב־14 בינואר, נפגש איסר הראל עם ראש אגף המודיעין אלוף משנה בנימין ג'בלי, ג'בלי, כך להבנתו של הראל, הגיע אליו על פי בקשת הרמטכ"ל דיין והציע לתווך בינו ובין משרד החוץ בהסדרת נוהלי העבודה בכל הקשור לוועש"ן. איסר הראל טען שדיין החליט להעביר את ועש"ן לאחריות משרד החוץ מתוך 'ברוג' שנבע

71 שר הביטחון אל הרמטכ"ל, 22.12.1954, אב"ג, תיק נושא.

72 ראש הממשלה אל שר הביטחון, 29.12.1954, בתוך: ברזלי (עורכת), תלחמ"י, 9: 1954, עמ' 924-927.

73 אפרים עברון אל הרמטכ"ל, 9.1.1955, אב"ג, תיק נושא.

74 הרמטכ"ל אל שר הביטחון, 10.1.1955, שם.

75 שרת (עורך), יומן אישי, 10.1.1955, עמ' 639.

מחוסר אמון של דיין בשרת וכן בשל צמצום סמכויותיו, אולם הוא התחרט ומעוניין שוועש"ן תישאר בסמכות המטה הכללי. הראל המליץ לשרת להיענות להצעת צה"ל והזכיר שהוצאת הצבא מקביעת מדיניות בוועש"ן, ובייחוד הוצאת המגע בין הרמטכ"ל לראש מטה משקיפי האו"ם, עלולות להביא את צה"ל לפגיעה בעבודת משרד החוץ. שרת עצמו לא נבהל מהאיום והחליט להשאיר את המצב כמו שהוחלט, ולא לפתוח במשא ומתן חדש עם הרמטכ"ל.⁷⁶ אכן, דיין התחרט על הסכמתו הנמהרת והריגושית ונסע להיפגש עם בן-גוריון כדי לשכנעו ללחוץ על שרת בסוגיה זו. בפגישה הביע דיין חשש שמא העברת ועש"ן למשרד החוץ תביא לווייתורים מדיניים שלא יהיה אפשר לחזור מהם אחרי כן.⁷⁷ בעקבות החלטתו של שרת סוכם שב-1 בפברואר 1955 תועבר האחריות לטיפול בוועש"ן ולקשר עם מטה משקיפי האו"ם למשרד החוץ. כדי למנוע זעזועים בזמן המעבר הוחלט שקציני הצבא המטפלים בוועדות ימשיכו בתפקידם במשך שישה חודשים ושסגן אלוף שלו יושאל למשרד החוץ כיועץ השר לענייני ועש"ן.⁷⁸

בן-גוריון חוזר לתפקיד שר הביטחון

אחת הסוגיות הראשונות שביקש בן-גוריון לטפל בהן מיד עם כניסתו לתפקיד שר הביטחון (פברואר 1955) הייתה סוגיית הכפפת ועש"ן למשרד החוץ. מפתיע למדי שדווקא זו הייתה אחת הסוגיות הראשונות בסדר יומו, אולם ניכר שהוא עשה זאת בלחצו של הרמטכ"ל משה דיין, שביקש לעקר את ההסדר בין שרת ללבון לפני שיתקבע סופית. בעקבות לחץ זה ערער בן-גוריון על השינוי ודרש להחזיר את האחריות על ועש"ן למשרד הביטחון בטענה שמדובר בעניין ביטחוני.

בדיון שהתפתח בין בן-גוריון לשרת חזר שרת והדגיש כי אין הצבא מבין בדיפלומטיה וביחסי חוץ וכי קציני צה"ל חסרים את הכישורים בניסוח תשובות לגורמי חוץ; כי קיים חשש מחידוש הוויכוח בין צה"ל למשרד החוץ ומשרד החוץ יואשם בפחדנות ובוותרנות; וכי אין הוכחה שהעברת הטיפול למשרד החוץ גרמה כישלונות ופגיעה בביטחון – להפך, שרת טען שיש הישגים רבים לכך וניכר שיפור ביחסים עם האו"ם ועם המעצמות. אף שהוויכוח הסתיים ללא תוצאה הדגיש בן-גוריון שהוא מקבל את מרותו של ראש הממשלה כסמכות מדינית, אבל לא את מרות משרד החוץ.⁷⁹

למחרת שלח בן-גוריון לשרת מכתב, ובו ביקש להבהיר את עמדתו. בן-גוריון לא קיבל את הסבריו של שרת, ובכל זאת התחייב שבשלב זה לא יזום שינוי או יערער על המצב הקיים עד שלא ילמד היטב את כל ענייני משרדו. עם זאת, הוא הבהיר: 'אם אמצא שביצוע שביית הנשק וכל המו"מ בארץ בנדון זה כרוך בביטחון – אראה בטיפול זה חלק אורגני

76 שם, 14.1.1955, עמ' 655.

77 יומן בן-גוריון, 25.1.1955, אב"ג.

78 שר הביטחון אל ראש הממשלה ושר החוץ, 27.1.1955, שם, תיק נושא.

79 שם, 20.2.1955; יומן בן-גוריון, 21.2.1955, אב"ג.

של משרד הביטחון, שרק שר הביטחון אחראי לו במסגרת האחריות הקולקטיבית של הממשלה. בהמשך המכתב הוא אף איים: 'אם לאחר בדיקת ענייני הביטחון בשבועות הקרובים אמצא שמשרד החוץ מתערב בענייני הביטחון [...] וראש הממשלה יסמוך ידו על התערבות משרד החוץ ועובדיו, תצטרך כראש הממשלה לקבל מידי תיק הביטחון או למנות איש אחר במקומו'. על כך כתב שרת בתסכול ביומנו: 'עניין הטיפול בועש'ן הפך כבר [אצלן] לתסביך ממאיר והעולם כולו הוצב על חוד חרב זו'.⁸⁰

אי-מימוש ההסדר שסוכם בין שרת ללבון, בשל ערעורו של בן-גוריון, הקפיא למעשה את המצב. לשרת לא היה ספק שחזרתו של בן-גוריון קלקלה את היחסים בין צה"ל למשרד החוץ עוד יותר בשל הפירוש שנתנו בצה"ל לאי-מימוש ההסדר ולהעברת האחריות על ועש'ן למשרד החוץ. כך הוא כתב ביומנו: 'הם ראו בזה את ידו החזקה של בן-גוריון שאינו נכנע לי והתברכו כי הכל יחזור לקדמותו'.⁸¹

בן-גוריון עמד במילתו, ובחודש שאחרי כן נמנע מלעסוק בענייני ועש'ן או לעורר מתחים בנושא. לעומת זאת, שרת הבין אחרת. ביומנו הוא כתב על מכתב שניסח וולטר איתן, מנכ"ל משרד החוץ, לראש מטה משקיפי האו"ם גנרל ברנס. שרת הגדיר מכתב זה 'מלאכת מחשבת'. שיא גבוה מאוד של אמנות הניסוח והניצוח, ובתוך כך הדגיש את הפער העצום בין סגנון זה לסגנון המכתבים של המטה הכללי. כאשר העביר יוסף תקוע את המכתב להתייחסותו של בן-גוריון הפתיע בן-גוריון ואישר אותו ללא הערות או ויכוח. להבנתו של שרת, 'איכותו הרמה ותבונתו העמוקה של המכתב צריכים לשכנעו כי זו ורק זו הדרך הנכונה'.⁸² שבוע ימים אחרי כן, בדיון בין אנשי משרד החוץ לאנשי צה"ל ומשרד הביטחון בנוגע להשתתפות בוועש'ן עם סוריה, שב בן-גוריון והפתיע את שרת כאשר צידד בעמדת משרד החוץ, להבדיל מעמדת קציני צה"ל.⁸³

הפסקת האש בנושא סמכויות השליטה בוועש'ן הסתיימה בתחילת אפריל 1955 כאשר דרש בן-גוריון משרת להחליט 'או-או': האחריות תועבר כולה למשרד החוץ או למשרד הביטחון. אם יחליט שרת להעביר אותה למשרד הביטחון, ידרוש בן-גוריון השאלת פקידים ממשרד החוץ שיסייעו בניסוח מכתבים ויפעלו לפי הוראות שר הביטחון. דרישות אלו של בן-גוריון הגדיר שרת: 'גישה עקיבה בהחלט, המתעלמת כליל מסבכי המציאות'.⁸⁴

ימים מספר אחרי כן נפגשו השניים בלשכתו של בן-גוריון בקריה. שרת שלל מכול וכול את דרישתו של בן-גוריון 'או-או' והגדיר אותה לא מציאותית. לטעמו, לא ייתכן להוציא את הצבא כליל מהעיסוק בוועש'ן מכיוון שיש עניינים אשר רק הוא מוסמך לטפל בהם. מנגד, לא ייתכן גם לרכז את כל העניינים בידי הצבא מכיוון 'שאינו לסמוך על אנשי הצבא לגבי נקיטת צעדים שבמהותם הם מדיניים ויוצרים עובדות מדיניות'.⁸⁵

80 שרת (עורך), יומן אישי, 21.2.1955, עמ' 747. מכתבו של בן-גוריון מצוטט שם, עמ' 748.

81 שם, 23.5.1955, עמ' 1014.

82 שם, 7.3.1955, עמ' 821.

83 שם, 13.3.1955, עמ' 840.

84 שם, 8.4.1955. מכתבו של בן-גוריון מצוטט שם, עמ' 906-907.

85 שם, 11.4.1955, עמ' 919-920.

בן-גוריון לא השתכנע וחזר על עמדתו – משרד הביטחון או משרד החוץ. עם זאת, הוא הבהיר שאימום הקודם להתפטר אם יפסוק שרת נגדו אינו מן העניין עוד.⁸⁶ לאחר פגישה זו כינס שרת פגישה עם בכירי משרד החוץ כדי לדון בפתרון הבעיה. בפני שרת עמדו שלוש אפשרויות לא אפשריות: הסכם עם בן-גוריון על שיתוף פעולה – בן-גוריון פסל את האפשרויות האחרות; כניעה לדרישתו והעברת האחריות לוועש"ן למשרד הביטחון – מבחינתם של שרת ושאר אנשי משרד החוץ, העניין אינו בא בחשבון; השארת השליטה במשרד החוץ – לא רצוי מחשש שמא יפגע זה"ל בעבודת משרד החוץ באמצעות נקיטת עמדות ומעשי תגובה לעומתיים. בסופו של דבר הוחלט, בליט ברה"ל ולאחר שלא נמצא פתרון טוב יותר, לאמץ הצעה שהייתה כניעה מסוימת לדרישתו של בן-גוריון תוך כדי הצבת תנאים וסייגים. על פי הצעה זו, השליטה בוועש"ן תיוותר בידי זה"ל, אולם ליוסף תקוע, כנציג משרד החוץ, תהיה הסמכות להשתתף בכל ישיבה שקשורה לפעילות ועש"ן, ובכלל זה פגישות הכנה במטה הכללי ופגישות של שר הביטחון או הרמטכ"ל עם ראש מטה משקיפי האו"ם. שרת גם שמר לעצמו את הזכות לקרוא מראש כל מכתב שנשלח למטה האו"ם ולהיפגש עם ראש מטה האו"ם בכל עת שירצה.⁸⁷

כשבוע ימים אחרי כן נפגש שרת עם בן-גוריון בלשכת ראש הממשלה. שרת סקר לפניו את הקשיים שהוא התמודד עמם בקבלת דרישתו של בן-גוריון, ואחרי כן סקר את הפתרון שגיבש ואת התנאים הנלווים אליו. להפתעתו, בן-גוריון הסכים עם כמה מהסייגים ואמר כי הוא מבין את הסיכונים אשר ייווצרו, ולכן מעדיף שהאחריות לוועש"ן תועבר למשרד החוץ. שרת, למרות ההפתעה, ניצל את הרגע ואת גישתו החיובית של בן-גוריון ודרש כי גם קציני זה"ל לא זו בלבד שישארו בתפקידם אלא גם יקבלו את הוראותיהם ממשרד החוץ. גם לכך הסכים בן-גוריון.

להבנתו של שרת, תגובתו של בן-גוריון נבעה ראשית, מחשש שלו מפני התנגשויות עם ראש הממשלה שהוא יאלץ לקבל בהן את הכרעתו. ושנית, מההבנה שהתנהלותם של משרד הביטחון ושל זה"ל עם מטה משקיפי האו"ם תוביל אותם למשברים פוליטיים ולזעזועים לפני הבחירות בשל עמדותיהם השונות של משרד החוץ ושל ראש הממשלה מצד אחד ושל שר הביטחון וזה"ל מצד אחר.⁸⁸

שרת צדק בשתי הנקודות שהן למעשה נקודה אחת. הבחירות הקרובות והידעיה שהוא יעמוד בראש הממשלה אחרי כן הביאו את בן-גוריון להבנה שבשלב זה עדיף לא ליצור מתחים מיותרים אלא לוותר ולהמתין עד אחרי הבחירות. יהיה אפשר לראות זאת ביחסו לסוגיה זו לאחר בחירתו לתפקיד ראש הממשלה.

בעקבות עמדתו זו של בן-גוריון החליט שרת שהאחריות על ועש"ן תרוכז במשרד החוץ. למחרת הוא שלח לבן-גוריון מכתב, ובו עדכן אותו על החלטתו והזכיר לו את הבטחתו שזה"ל יסייע וישאיר את קציני הצבא בתפקידם.⁸⁹ בן-גוריון אישר זאת וביקש ששרת ינסח

86 שם.

87 שם.

88 שם, 17.4.1955, עמ' 941.

89 משה שרת אל בן-גוריון, 18.4.1955, אב"ג, תיק נושא.

את הדברים בכתב. את הסדר עניינים זה לטיפול בוועש"ן ואת המגעים עם ראש מטה משקיפי האו"ם שלח שרת לבן-גוריון כהצעה, ולא כהנחיה או דרישה. הצעה זו כללה את הסעיפים האלה:⁹⁰

1. הפיקוח על ועש"ן יהיה בידי משרד החוץ ויהיה כפוף להנחיותיו ולהכרעותיו של שר החוץ.
2. שר החוץ יתייעץ עם שר הביטחון בכל שאלה עקרונית שנוגעת למדיניות הממשלה בענייני ועש"ן.
3. שר הביטחון יוכל לערער על הכרעותיו של שר החוץ לפני הממשלה כולה.
4. שר החוץ יוכל לזמן אליו את הרמטכ"ל להתייעצות.
5. המנגנון הצבאי הפועל בוועש"ן יישאר על כנו.
6. צה"ל ימשיך לטפל בתקריות גבול ובחקירתן עם משקיפי האו"ם.
7. בכל הנוגע ליישום מדיניותה של ישראל בוועש"ן וכלפי מטה משקיפי האו"ם יפעל המנגנון הצבאי לפי הנחיות שר החוץ שיעביר אליו האחראי לוועש"ן במשרד החוץ.
8. דובר צה"ל ימשיך לדווח לתקשורת על תקריות בגבול ועל הפרות צבאיות של משטר שביתת הנשק.
9. שר הביטחון יורה לכל מחלקות המטכ"ל לשתף את משרד החוץ בכל הידיעות הנוגעות למצב בגבולות, לפעולות צה"ל וכדומה. במידת האפשר ישתתף נציג משרד החוץ גם בהתייעצויות בסוגיות אלו.
10. שר החוץ ימנה עוזר מיוחד לחיזוק הקשר ושיתוף הפעולה עם שר הביטחון ועם הרמטכ"ל בענייני ועש"ן.
11. מפעם לפעם תתקיימה התייעצויות בענייני ביטחון ומדיניות ועש"ן שעל כינוסן והרכבן יוסכם בין שר החוץ לשר הביטחון.

הצעה זו הועברה גם לרמטכ"ל. ימים מספר אחרי כן שלח דיין את התייחסותו לבן-גוריון. הפעם, להבדיל מפעמים קודמות, הוא הציג עמדה פייסנית, וניכר שהשלים עם 'רוע הגזרה'. פרט לסעיף 9, שדיין התנגד לו מטעמים של ביטחון שדה ומידור, הוא קיבל את הסעיפים האחרים. וכן הוא דרש שיוקפד על חלוקה בהירה של התפקידים והסמכויות בין צה"ל למשרד החוץ כדי למנוע תקלות. עם זאת, דיין המשיך להתנגד לקשר ישיר בין משרד החוץ לדרגי השטח בצבא ודרש שהנחיות והוראות יעברו דרך שר הביטחון לרמטכ"ל, וממנו – לגוף הצבאי המתאים.⁹¹

עוד לפני שהתייחס בן-גוריון להצעתו של שרת החלו בדיין הרהורי חרטה, והוא החל לגשש מול שרת, באמצעות מתווכים (זיאמה דיבון, יעקב הרצוג ואיסר הראל), בדבר אפשרות לפשרה, שלפיה יהיו המגעים עם ראש מטה משקיפי האו"ם בסמכות משרד החוץ, אולם קצין המטה לוועש"ן יקבל את הוראותיו מהרמטכ"ל, ולא משר החוץ. שרת לא שלל זאת

90 ראש הממשלה אל שר הביטחון, 23.4.1955, א"צ, 27-626/1957.

91 הרמטכ"ל אל שר הביטחון, 'בעיות שביתת הנשק', אפריל 1955, א"צ, 27-626/1957.

על הסף, אולם המשיך לדרוש שיתוף נציג משרד החוץ בשיבות ועש"ן. להבנתו של שרת, במטכ"ל לא שיערו שהוא יעז לעמוד מול בן-גוריון ולקבל עליו את האחריות לוועש"ן.⁹² על מקומה הנמוך של סוגיה זו בסדר יומו של בן-גוריון תעיד אולי העובדה שרק כחודש ימים אחרי כן, ב-22 במאי, הוא ענה לשרת, ואין ספק שהמציאות הפוליטית והבחירות שנערכו בתקופה זו הטרידו אותו יותר מסוגיית השליטה בוועש"ן. בן-גוריון קיבל את מרבית הסעיפים, מקצתם תוך כדי תיקונים קלים, פרט לסעיף 9 (חיוב מחלקות צה"ל לשתף את משרד החוץ במידע שברשותם), שהוא התנגד לו. במקום סעיף זה הציע בן-גוריון שהמטה הכללי ומשרד החוץ יקבעו ביניהם נוהל ומנגנון למסירת ידיעות מהצבא למשרד החוץ. שרת קיבל את תיקונו ואת הצעותיו של בן-גוריון והודה לו במיוחד על שאישר את השאלתו של סגן אלוף אריה שלו למשרד החוץ לחודשים מספר. מבחינתו של שרת, לאחר חליפת מכתבים זו נכנס ההסדר המוצע לתוקפו; הוא דאג להבהיר זאת לבן-גוריון וכן הבהיר שהוא סומך על הבטחתו לקבל את כל העזרה הדרושה מצדם של קציני צה"ל, בדגש על המטה הכללי.⁹³ ואכן, בן-גוריון עמד במילתו; יומיים אחרי כן קיבל סגן אלוף שלו הוראה להתייצב אצל שרת, ובמשרד החוץ החלו לפעול בניהול ענייני ועש"ן תוך כדי הסדרת הבעיות האישיות והטכניות ועדכון התקשורת – שכל ההודעות בנוגע לוועש"ן תגענה מדובר משרד החוץ, ולא מדובר צה"ל.⁹⁴ עם זאת, במשרד החוץ הקפידו לא להשאיר את משרד הביטחון מחוץ לתמונה, ובכל סוגיה קריטית דאגו לקבל מראש את אישורו של בן-גוריון ואת התייחסותו להנחיות שהעבירו למשלחות לפני הפגישות.⁹⁵ אף שההסדר הושג לשביעות רצונו הכמעט מלאה של שרת, הוא לא היה אופטימי. הבחירות שהתקיימו ביולי 1955 ועמידתו של בן-גוריון בראש מפא"י הביאו אותו למסקנה כי הקברה, בצמרת צה"ל לפחות, היא שלאחר הבחירות יחזור בן-גוריון לשלטון, ואז תתחיל תקופה חדשה והמצב יחזור לקדמותו. צה"ל יחזור וישתלט על ועש"ן ועל המגעים עם מטה משקיפי האו"ם וידחק החוצה את אנשי משרד החוץ, כלומר חזרה לאותה מציאות שמשרד החוץ נלחם קשה כל כך במשך השנים לשנותה.⁹⁶

92 שרת (עורך), **יומן אישי**, 12.5.1955, עמ' 990.

93 שם, 23.5.1955. מכתבו של שרת לבן-גוריון, אשר שרת התייחס בו להערותיו של בן-גוריון, מצוטט שם, עמ' 1014.

94 'הושלמה ההעברה מהצבא למשרד החוץ', **מעריב**, 29.4.1955, עמ' 1.

95 'הנחיות למשלחת ישראל לשיחות עם מצרים בדבר המצב בגבול עזה', 27.6.1955, א"מ, חצ-2439/3. את ההנחיות שלח יוסף תקוע לוולטר איתן וציין שבן-גוריון תיקן ואישר אותן.

96 שרת (עורך), **יומן אישי**, 25.5.1955, עמ' 1018, 28.5.1955, עמ' 1026; סגן אלוף אריה שלו אל יוסף תקוע, 'הבעיות העיקריות הפתוחות בוועדות', 29.6.1955, א"מ, חצ-2428/1.

בן-גוריון ראש הממשלה והתפטרות שרת

מיד עם היוודע תוצאות הבחירות והיבחרו של בן-גוריון לעמוד בראש הממשלה שתקום הודיע בן-גוריון לשרת כי אין בכוונתו לקיים את הסיכומים שהושגו בנושא ועש"ן וכי הוא מעוניין שהאחריות להן תועבר למשרד הביטחון. שרת קיבל החלטה זו בתסכול רב, וכך הוא כתב ביומנו:⁹⁷

מדוע עלי לקבל את הדין? האם הוכח כי טיפולו של משרד החוץ חיבל בביטחון? הוכח ההיפך. לעומת זה חל שיפור כביר באווירה המדינית. מדוע עלי להחזיר ענין כה עדין ומורכב לידי הבריונים של המטכ"ל? למען יחזירו את הכל לתוהו ובוהו – ובינתיים יחוגו באזני פקודיהם ניצחון על שר החוץ 'הפחדן'? וכשיתחילו שוב להשתולל, אהיה חייב אני יחד עם חברי לתרץ את תעלוליהם ולתקן במידת־מה את השמות שהם יעשו ביחסיה הבין־לאומיים של המדינה? איזו זכות יש למישהו לדרוש ממני כי אשפיל את עצמי ככה?

תהליך הקמת הממשלה, שהיה אז מורכב משהיה בפעמים הקודמות, והצורך להתמודד עם מציאות ביטחונית מורכבת ומאתגרת (עסקת הנשק הצ'כוסלובקית־מצרית, הפעילות נגד הסורים בצפון־מזרח הכינרת, המשך ההסתננויות ועוד) הביאו את בן-גוריון, באותו שלב לפחות, לחדול מהלחץ על שרת בנושא העברת הסמכויות על ועש"ן. עם זאת, בינואר 1956 חזר בן-גוריון על דרישתו. בעקבות זאת כתב לו שרת מכתב ארוך ומנומק, ובו הסביר מדוע לדעתו אסור להעביר את האחריות לוועש"ן ועל המגעים עם מטה משקיפי האו"ם ממשרד החוץ למשרד הביטחון. בניסיון כמעט נואש למנוע את רוע הגזירה הבטיח שרת שמשרד החוץ לא ינקוט שום עמדה או פעולה בעניינים שנמצאים בטיפול ועש"ן ללא אישור שר הביטחון וראש הממשלה.⁹⁸

להפתעתו של שרת, בן-גוריון הסכים להשאיר את ועש"ן באחריות משרד החוץ. שרת היה בטוח שאכן, המכתב המפורט והמנומק שכנע את בן-גוריון, אולם ניכר ששרת טעה בפרשנותו. באותו שלב היה ברור לבן-גוריון כי בכוונתו להיזיז את שרת מתפקיד שר החוץ ולמנות במקומו את גולדה מאיר, שהייתה 'ממושמעת' משרת וקיבלה את מרותו של בן-גוריון בנושאים המדיניים־ביטחוניים. כלומר סוגיית העברת ועש"ן ממשרד החוץ למשרד הביטחון לא הייתה מן העניין עוד. היה מדובר במהלך מתוחכם של בן-גוריון; מצד אחד הוא הוציא מהמטכ"ל את השליטה בוועש"ן, ומצד אחר הוא העביר אותה, דה פקטו, למשרד הביטחון, גם אם דה יורה נשארה האחריות בידי משרד החוץ. צה"ל נאבק שנים נגד ההחלטה להעביר את האחריות לוועש"ן מהצבא למשרד החוץ; והפסיק לערער על כך. ההבנה הייתה כי כעת, שהתנהלות משרד החוץ 'ביטחונית' יותר ולפי הקו המדיני־ביטחוני

97 שרת (עורך), שם, 2.8.1955, עמ' 1105-1106.

98 שר החוץ אל ראש הממשלה, 4.1.1956, בתוך: ברוך גלעד (עורך), תלחמ"י, 11: ינואר-אוקטובר 1956, ירושלים 2008, עמ' 13-14.

של ראש הממשלה, ובייחוד משום שקציני צה"ל המשיכו לאייש את משלחות ישראל לוועש"ן, האחריות לוועש"ן יכולה להיות בידי משרד החוץ.⁹⁹ עד התפטרותו הסופית של שרת מתפקידו כשר החוץ המשיך בן-גוריון להציק לו בסוגיה זו מדי פעם בפעם. הדבר הגביר את תסכולו ואת חוסר האונים של שרת והאיץ את החלטתו להתפטר. 'מוטב לחתוך ולפרוש עכשיו מלהיכנע ולהתפשר ולהתבזות ואחר כך לעורר שוב שאלת ההתפטרות בשעת איזה משבר שייתן אותותיו כלפי חוץ ועל ידי עצם טבעו זה ימנע את ההתפטרות', כתב.¹⁰⁰

סיכום

מעניין לציין שעל התנהלות הוויכוח בין בן-גוריון ובין שרת סביב סוגית ועש"ן אנו לומדים בעיקר מתוך יומנו של משה שרת, שהרבה להתייחס לכך ולהציג את ניגודי העמדות בינו ובין בן-גוריון. להבדיל ממנו, בן-גוריון מיעט להתייחס לנושא ועש"ן, ופרט לאזכורים אחדים הוא לא כתב על כך.

שתי נקודות עולות מהתיאור ההיסטורי. הנקודה הראשונה קשורה לאופיו ולהתנהלותו של משה שרת. עם הקמתן של הוועדות לא התנגד שרת להכפפתן לאחריותו של צה"ל. דרישתו הכמעט יחידה הייתה שצה"ל יעדכן את משרד החוץ ויתאם עמו את פעולותיו. גם בחלוף השנים, כאשר שרת ואנשיו במשרד החוץ צברו ביקורת הולכת וגוברת וכעס רב בנוגע להתנהלות צה"ל בוועדות ולחוסר התיאום עם משרד החוץ, לא דרש שרת להעביר את השליטה בוועדות למשרד החוץ אלא המשיך לבקש תיאום הדוק יותר ועדכון. בסופו של דבר, כאשר החליט שרת שמשרד החוץ יקבל את האחריות ניכר שעשה זאת בשמחה ובהקלה, אולם שהכריחו אותו לעשות זאת ושאליו זכה לשיתוף פעולה טוב יותר לא היה מבקש שליטה.

בהקשר זה מעניינים הבדלי הסמנטיקה ביחסו של שרת לבן-גוריון לעומת יחסו ללבון בסוגיה זו. שרת ביקש מבן-גוריון שיתוף פעולה ותיאום, ואילו מלבון הוא דרש זאת. גם כאשר היה שרת ראש ממשלה ובן-גוריון שר הביטחון הוא ביקש ממנו ולא דרש. ההבדל מעיד על ביטחונו העצמי של שרת מול כל אחד משני האישים. ככלל, אפשר לראות שבמערכות יחסים אלו לא ערער שרת על החלטותיו של בן-גוריון, למרות התנגדותו העזה להן. לעומת זאת, ביחסים של שרת עם לבון הרגיש שרת נוח יותר לא לקבל את עמדתו של לבון.

לכן את סוגיית השליטה בוועש"ן צריך לבחון לא רק על רקע הבדלי אידאולוגיה ותפיסה בנוגע למהות הביטחון הלאומי אלא גם על רקע מערכות היחסים בין הגורמים השונים שהיו מעורבים בכך – שרת, לבון, בן-גוריון והרמטכ"לים השונים, בדגש על משה דיין.

99 סרן גבריאל נויברגר, 'דוח מסכם חודשי אוקטובר-נובמבר 1956', 18.11.1956, א"מ, חצ-2436/8.

100 שרת (עורך), 'יומן אישי', 15.2.1956, עמ' 1353.

מבחינתו של שרת, העברת ועש"ן למשרד החוץ הגיעה לאחר שנים של כעסים, תסכולים ומחלוקות שהביאו לחוסר אמון אישי שלו במערכת הצבאית.

הנקודה השנייה קשורה לשאלות מהו ביטחון ומי אחראי לביטחון. צה"ל ראה בעצמו אחראי לביטחונה של המדינה ומי שמוסמך לקבוע מהו הביטחון ומה נחוץ כדי להשיגו. בשל כך הצטמצמה ראייתו את פעילותו של הוועדות לראייה צבאית מתוך הבעת חשש, ולזול מופגן ולפעמים אף התעלמות מחשיבותן של סוגיות מדיניות ובין-לאומיות לביטחונה של המדינה.

שרת לא כפר בחשיבות צה"ל לביטחון המדינה ולאחריותו להיבטים הצבאיים של הביטחון, אולם הוא טען בתוקף שהביטחון אינו רק צבאי כי אם גם מדיני ופוליטי, ועל כן יש לתת את הדעת גם להיבטים אלו בשיקולי הביטחון. מבחינתם של שרת ואנשי משרדו, גם ערעור מעמדה הבין-לאומי של ישראל או גינויה במועצת הביטחון פוגעים בביטחונה.

בצה"ל היו מוטרידים מטענות משרד החוץ כי מדיניות החוץ לא זו בלבד שאינה כפופה למדיניות הביטחון אלא שבפועל המצב צריך להיות שונה בתכלית. כל עוד היה שרת שר החוץ התקשו בצה"ל להתמודד עם טענה זו בשל מעמדו הפוליטי והציבורי, ורק תמיכת בן-גוריון אפשרה לצה"ל לפעול שלא לפי עמדתו של שרת. לאחר התפטרותו של שרת ומינויה של גולדה מאיר השתלט למעשה בן-גוריון על משרד החוץ והמחלוקת נפתרה – מדיניות החוץ הוכפפה למדיניות הביטחון.

נספח

ראשי מטה משקיפי האו"ם

ויליאם ריילי (Riley), ארצות הברית: ספטמבר 1948 - יוני 1953

ויגן בניקה (Bennike), דנמרק: יוני 1953 - ספטמבר 1954

אדסון ברנס (Burns), קנדה: ספטמבר 1954 - נובמבר 1956

קציני המטה לענייני ועדות שביתת הנשק

משה דיין: יוני 1949 - אוקטובר 1949

קלמן קיט: אוקטובר 1949 - יולי 1950

יהושפט הרכבי: יולי 1950 - ינואר 1951

שאול רמתי: ינואר 1951 - אוקטובר 1952

חיים גאון: אוקטובר 1952 - אוגוסט 1953

אריה שלו: אוגוסט 1953 - יוני 1955

