

היסטוריה של הארגון היהודי העולמי להשבת רכוש (איל"ר) (1989-2010)

אהרון מור

תקציר

נפילת חומת ברלין בשנת 1989 והתפוררותה של ברית המועצות שבאה מיד לאחר מכן הפכו את ארה"ב למעצמה היחידה בעולם. ככזה, הממשל האמריקאי היה בעל יכולת לקדם כמה מאמונות היסוד של ארה"ב - חירות, זכויות פרט, צדק וזכות הקניין - בין מדינות החסות לשעבר של ברית המועצות ובמזרח אירופה. במהלך השנים הבאות דמוקרטיזציה מתהוות אלה פנו מערבה במספר הולך וגדל במטרה להצטרף לאיחוד האירופי ולנאט"ו. מערכים פוליטיים חדשים אלה ואימוץ השקפות פוליטיות חדשות השתקפו גם בגישה של מדינות מזרח אירופה לנושא של השיפוי והשבת נכסים בבעלות יהודית שנתפסו תחת השלטון הנאצי.

מנקודת המבט של האוכלוסיות היהודיות של מזרח אירופה אירועים אלה הובילו באופן חד-משמעי לשאלה מי צריך להיות נציגם בתביעות כאלה במו"מ בעתיד. האם זאת תהיה ישראל, מדינתו של העם היהודי? או שמא תהיה זו הקהילה היהודית של אמריקה, הגדולה ביותר מחוץ לישראל לה השפעה פוליטית רבה בתוך ארה"ב, כולל בקונגרס ועל הנשיא עצמו?

הארגון היהודי העולמי להשבת הרכוש (איל"ר), שהוא אלכ"ר ישראלי (NGO), חייב את הקמתו לתהפוכות הפוליטיות האלה בסדר העולמי שבאו בעקבות התמוטטותה של ברית המועצות.

עבודה זו בוחנת את האופן שבו שינויים אלה בתפיסה הפוליטית השתקפו בתפקודו של איל"ר, ובפרט במבנה הארגוני שלו ובמאבקים הפוליטיים שבו. אלה כללו סכסוכים ארגוניים פנימיים כמו גם מרדף של שאיפות אישיות גרידא. נושאים אלו שצצו כמעט מדי יום, הקטינו את יכולתו של הארגון לתפקד באופן קוהרנטי. מצד אחד איל"ר היה חלש בעליל. עם זאת הוא המשיך בניסיונותיו להשיג את המטרות השאפתניות של הארגון. זה מעלה את השאלה מדוע איל"ר התמיד במשך שנים כה רבות למרות התוצאות הדלות שהשיג?

שאלות מחקר

מטרת התזה הזאת היא לשפוך אור חדש על תפקידו של איל"ר בתהליך הייחודי והמורכב, ולהסבירו בראש ובראשונה על ידי הפוליטיקה הפנימית של ארגונים לא ממשלתיים, אשר הייתה מהגורמים העיקריים האחראים למגבלות בזירה הבינלאומית של השבת הרכוש מתקופת השואה. לאיל"ר היה מנדט להוביל את הקמפיין להשבת רכוש מהשואה למען יהודים בכל מקום בעולם, בין אם הם חיים בישראל, בארה"ב או באירופה. הנרטיב יראה כי איל"ר לא עמד בציפיות הגבוהות של מייסדיו ונכשל במשימות אותן אמור היה למלא. זה מעלה מספר שאלות מפתח שהתזה שואפת לספק בהם הסברים.

(1) מדוע איל"ר לא הצליח לעמוד בציפיות? האם כישלון זה בא בעקבות ניהול כושל, מנהיגות לקויה, או חסרונות הנובעים מקשיים משפטיים, פוליטיים וארגוניים שלא נצפו מראש כאשר איל"ר הוקם לראשונה בשנת 1993?

(2) בהתחשב בכך שאיל"ר לא עמד בתקוות הגדולות שנצפו מהארגון, איך נסביר את המשך קיומו של הארגון עד עצם היום הזה?

(3) באיזו מידה השפיעו מעמדו של איל"ר והתנהגותם של 13 הארגונים החברים בו, כולם ארגונים לא-ממשלתיים, על ההצלחה או חוסר ההצלחה של מאמצייהם להשיג את המטרות שהובילו להקמת איל"ר?

מתודולוגיה

עבודה זו היא ראשונה מסוגה הבוחנת את ההיסטוריה הקרובה של איל"ר כארגון לא ממשלתי (NGO) המעוצב על ידי דינמיקה פנימית של כוח וממשל, אשר השפיעה על הפעילות והפוליטיקה החיצונית שלו, ובכך קבעו הן החולשה והן את ההתמדה שלו. תהליכים פנימיים ומאבקי כוח, כמו גם מגבלותיו כעמותה, קבעו את החולשה של איל"ר, כמו גם יכולתו להתמיד במטרתה המרכזית של התכנית להתמודדות עם הסוגיה המורכבת של השבת הרכוש מתקופת השואה ברחבי העולם. למעט גרמניה ואוסטריה שם התביעות להשבת רכוש טופלו על ידי ועידת התביעות.

תקופת המחקר מכסה שני עשורים. זה מתחיל באוקטובר 1989 עם נפילת חומת ברלין והקריסה של השליטה הסובייטית על מזרח אירופה. וזה נגמר ב-2010 עם סיום ועידת פראג על השבת רכוש יהודי מתקופת השואה. כדי לאפשר מספר תובנות נוספות, המחקר מכסה גם אירועים בשנתיים

שלאחר ועידת פראג. יתר על כן, דוגמאות רלוונטיות נלקחו מההיסטוריה של ארגונים אחרים עם מבנה דומה שהיו פעילים לפני תקופת המחקר ומיד לאחר סיומה של מלחמת העולם השנייה. הקיף הרכוש השדוד מתקופת השואה נאמד ב- 15-13 מיליארד דולר במונחי שנת 1938, שמתוכם הושבו כ- 20% ולא הושבו כ- 80% הנאמדים ב- 175-115 מיליארד דולר במונחי שנת 2005.

מקורות

המקורות לתזה זו נלקחו מתוך מסמכי מקור מרובים אשר נבדקו בזהירות כדי להבטיח את הדיוק שלהם. מרבית הנתונים המוצגים נלקחו ממסמכים היסטוריים שעדיין לא פורסמו ומסמכי מקור עכשוויים יותר. בסך הכול, למעלה משלוש מאות מסמכי מקור נסקרו. הם אותרו בארכיון הרשמי של איל"ר השוכן בארכיון הציוני המרכזי בירושלים; בארכיונים של רשם העמותות במשרד המשפטים בירושלים; הארכיון העכשווי של איל"ר במשרדיו בירושלים; הארכיון של המשרד לאזרחים ותיקים, הכולל אגף מיוחד "להשבת זכויות ורכוש יהודי"; הארכיונים של האגף הבינלאומי של משרד האוצר בירושלים; והארכיונים האישיים של המחבר. בנוסף, נעשה שימוש במקורות משניים וגם באינטרנט. החומר הנחקר כולל מסמכים רשמיים, מכתבים, קטעי עיתונות, וביקורות שפורסמו על ספרים ומאמרים הקשורים לאירועים המתוארים בתזה. המספר המשמעותי של מסמכי מקור שנסקרו אפשר לבנות ציר זמן מקיף ומדויק על התהליך ההיסטורי של תביעות יהודיות להשבת רכוש יהודי בכלל ועל הקמת איל"ר בפרט.

בנוסף לכך, לגבי המקורות המופיעים בביבליוגרפיה, פערים שונים מולאו על ידי סדרה של ראיונות עם מגוון רחב של דמויות מפתח שהשתתפו באופן פעיל במשא ומתן. המחבר עצמו ערך שמונה ראיונות, פנים אל פנים או בטלפון. הראיונות נערכו עם בכירים באיל"ר, פקידים בכירים בארגונים יהודיים קשורים, בכירים בממשל האמריקאי, ומספר אישים מובילים אחרים שהיו מעורבים ישירות בתהליך המשא ומתן. כל הראיונות הוקלטו ורובם תומללו כדי לאפשר ציטוטים מדויקים. ניתנה רשות מראש על ידי המרואיינים שהחומר יוכל לשמש לכתיבת עבודת דוקטורט.

מסקנות

המחקר מראה כי את הסיבות לכישלוננו של איל"ר למלא את ייעודו ניתן להסבר במספר דרכים. אחת סיבות לכך שצצה במהלך המחקר, הייתה המידה שבה המבנה הארגוני נחלש כאשר שחקנים מרכזיים פרשו ממנו או הלכו לעולמם. בין יתר, היציאה מהזירה של שחקנים מרכזיים אלו

ארעה בתקופה שבה התחוללו התנצחויות פוליטיות בתוך הארגון עצמו וצצו שאיפות פוליטיות אישיות של כמה מהאישים הבכירים שלו. כל אלה ערערו את היכולת של הארגון לתפקד ביעילות. יתר על כן, העובדה כי איל"ר ביצע בעצם את תפקידו כמטרייה של 13 הארגונים החברים בו, הובילה לכך כי האינטרסים והיכולות שלו חולטו לעתים קרובות לטובת החזקים יותר בין הארגונים החברים בו. היריבויות הפנימיות הנובעות מהעיצוב והמבנה של הארגון הובילו להרחקתו של איל"ר מן הסבב הסופי של המשא ומתן. המקרה הבולט ביותר הן השיחות עם הבנקים השווייצריים, שההסדר שהושג בהן היה מתחת לרמה הנדרשת בעיני גורמים איל"ר. הארגון גם לא זכה לאשראי והוקרה על חלקו הוא בקידום של משא ומתן ובהצלחה של באלה שהיה שותף בהם.

יחד עם זאת, המחקר גילה שורה של סיבות מעמיקות יותר על חוסר ההצלחה של איל"ר במילוי משימתו. נראה כי על איל"ר הוטלה משימה בלתי אפשרית. השואה הייתה אירוע ייחודי בהיסטוריה האנושית. למרות שבעקבות מלחמות יש ועידות שנועדו להתמודד עם הרס רכוש ותשלום פיצויים, שצריכים להיות משולמים על ידי אחד הצדדים הלוחמים או שניהם, המו"מ הזה נערך רק בין מדינות. הניסיון להשיב רכוש קהילתי ופרטי לפלח מסוים של החברה כאשר הרכוש מפוזר על פני הגלובוס כולו לא נעשה עד כה מעולם. למקימי איל"ר חסר סוג של תקדים לפעול על פיו בהקמת הארגון וחסרו לו הכוח והכלים אשר התבררו כקריטיים ליכולתו למלא את ייעודו באופן משמעותי.

מהמחקר מתברר כי לעמותה ללא בסיס משפטי איתן במדינה הנתבעת יש סיכוי קטן, אם בכלל, להצלחה במשא ומתן מוצלח להשבת רכוש יהודי פרטי או קהילתי. העדר בסיס כזה היה, ככל הנראה, הסיבה המשמעותית ביותר לכישלון של איל"ר.

סיבה נוספת לכישלון של איל"ר, היה בהעדר תמיכה משמעותית ומפורשת לעמותה הרשומה כישראלית על ידי ממשלת ישראל. ראש ממשלת ישראל יצחק שמיר האמין שישראל צריכה להימנע מלעמוד בחזית המאבק הזה, חשוב ככל שיהיה, בגלל הרגישות המדינית בעמדה כזאת. הדאגה של השמיר נבעה מההשפעה השלילית האפשרית על החסים הדיפלומטיים והפוליטיים העדינים המתפתחים בין ישראל לבין המדינות המשתחררות במזרח אירופה אחרי 1989 - דוגמת פולין, הונגריה וצ'כוסלובקיה.

מצד השני, ממשלת ישראל הייתה מודעת היטב לציווי המוסרי שלה להשבת הרכוש השדוד מתקופת השואה ונוקטה עמדה ברורה לכך בעצם הקמתו של איל"ר. אבל היעדר תמיכה ממשלתית מלאה ברגעים קריטיים ערער את סמכויות המו"מ של איל"ר. הסירוב של מדינות ריבוניות אחרות לנהל מו"מ בנושא וחוסר תמיכה מהאיחוד האירופי החלישו עוד יותר את הארגון. עם עבור הזמן, המחסור בהישגים מוחשיים של הארגון אכזב את ממשלת ישראל עד כדי כך שהיא קיצצה בתקציב הארגון ואף ניסתה להשתלט עליו. מהלכים אלו של הממשלה משתקים את היכולת של איל"ר לתפקד בכלל. הדיפלומט האמריקאי החשוב ביותר בנושא, היועץ המיוחד לממשל לענייני שואה סטיוארט אייזנשטאט אמר במכתבו לאריאל שרון ראש ממשלת ישראל כי "... נותרו סוגיות לא פתורות, שרבות מהן בילטרליות. בהעדר מעורבות של ממשלת ישראל מעט יקרה אם בכלל. למען האמת, קיבלתי סיוע מוגבל בניהול מו"מ ממשלת ישראל..."

בנוסף לכך, הארגון נפגע מההצלחה הניכרת בנושא של מספר ארגונים יהודים אשר היו כולם חברים באיל"ר. בולט ביניהם הקונגרס היהודי העולמי בראשותו של אדגר ברונפמן שהיה מחובר לנשיא ביל קלינטון ולגברת הראשונה שהעניקה לו דלת פתוחה לבית הלבן. זה היה בניגוד בולט לתמיכה החלשה של ממשלת ישראל באיל"ר. מן המחקר עולה כי למרות השתתפותו ארוכת הטווח של איל"ר במשא ומתן בנושא הבנקים השוויצריים הארגון לא השתתף בסיומו של המו"מ. למעשה איל"ר היה לא יותר מאשר "פרונט" עבור הארגונים החברים בה ומנהיגיהם שהשתמשו באיל"ר כשזה התאים להם.

ובכל זאת, איך זה שלמרות חולשתו הצליח איל"ר לשרוד? התשובה הפשוטה לכך היא שלכל הצדדים המעורבים היה אינטרס להישרדותו של איל"ר. האסטרטגיה של ממשלת ישראל שהנושא יטופל על ידי ארגון ישראלי לא-ממשלתי, הבטיחה כי ממשלת ישראל לא תואשם כמי שלא מזדהה עם הציווי המוסרי של השבת הרכוש היהודי מתקופת השואה. בנוסף, זה הבטיח כי במקרה של כישלון זה יהיה הארגון החדש שנכשל ולא הממשלה. אסטרטגיה זו גם שמרה על איל"ר שימשיך להתקיים כי הוא מילא את ייעודו בקיומו של הציווי המוסרי ובמניעת אשמה שהיו גורם חשוב בהלך החשיבה של הממשלה.

מסיבות דומות הישרדותו של איל"ר היה גם האינטרס של ארה"ב. הדמוקרטים והרפובליקנים כאחד רואים בקול היהודי גורם חשוב וקיומה של איל"ר אפשר לשני הצדדים להפגין את

תמיכתם בנושא שהוא בעל משמעות לבוחריהם. וזאת במיוחד שהנושא לא היה "נושא יהודי" בלבד אלא נושא של זכויות אדם - נושא אשר באותה העת היה בסדר היום הפוליטי הן בארה"ב והן באירופה שגם בה הישרדותו של איל"ר נתפסה כחשובה. מצד אחד איל"ר אפשר למדינות אירופה לשלם מס שפתיים להשבת הרכוש מהשואה תוך ניהול משא ומתן אינסופי עם ארגון הגג. במקביל בניהול מו"מ זה המחישו ממשלות אירופה לבוחרים שלהם כי העמדה שנוקטת ממשלתם היא בלתי פשרנית והתוצאות הן מוגבלות ואינן פוגעות בבוחרים.

סיבה נוספת להישרדותו של איל"ר הייתה התמיכה המוענקת לו על ידי הארגונים החברים בו, בין אם הם ישראלים, אמריקאים או אירופאים. סיבה מרכזית לתמיכה כזו הייתה כי המשך קיומו של הארגון מפגין נחישות של העם היהודי לא לוותר לעולם על המאבק להשבת הרכוש היהודי משואה. בנוסף, העיסוק בנושא החשוב של השבת רכוש יהודי מהשואה אפשר לארגונים האמריקאים הלא-ממשלתיים לגייס תרומות ובכך להבטיח את הישרדותם. הגישה החופשית ממנה נהנה איל"ר בחוגים הפוליטיים הגבוהים ביותר בארצות הברית אפשרה לחבריו לגייס אישים יהודיים משמעותיים שנמשכו אל הרעיון שתהיה להם גישה אל מקבלי החלטות האמריקאים. הייתה צפייה כי אישים יהודים חשובים אלה, כמו אדגר ברונפמן, יוכלו לגייס תרומות משמעותיות הן מהעושר שלהם והן מהעושר של משפחותיהם וממעגל החברים שלהם. בסופו של דבר ניתן לומר כי קיומו של איל"ר היה נוח בתור "פרונט" שימושי לרשותם של חבריו, אם וכאשר הם חשו כי נוכחותו ליד שולחן המשא ומתן תשרת את האינטרסים לא רק של הנושא עצמו, אלא גם את האינטרסים שלהם. זה כשלעצמו הבטיח את תוחלת החיים של הארגון עד עצם היום הזה.