

רוחות הרפאים של העבר והאתגרים בני הזמן במזרח התיכון: יחסי ספרד - ישראל, 1956 - 1992

תמצית

הגנרל פרנסיסקו פרנקו הלך לעולמו זמן קצר אחרי חצות ב-20 בנובמבר 1975 במדריד, בגיל 83. הגנרליסימו שלט בספרד מתום מלחמת האזרחים הספרדית ב-1939. במהלך השנים הללו לא היו יחסים פורמליים בין ישראל לספרד. מותו של פרנקו לא ציין את תום המשטר שלו, ואף לא ציין שדרוג ממשמש ובא של היחסים בין ירושלים למדריד. רק לאחר השלמת המעבר של ספרד מדיקטטורה לדמוקרטיה, תהליך שנמשך כעשור ובו מוסדות הממשל נוקו בהדרגה מהשפעת משטרו של פרנקו, הממשלה הסוציאליסטית, בהנהגת ראש הממשלה פליפה גונסאלס, סיפקה את פריצת הדרך הדיפלומטית שאפשרה כינון פורמלי של היחסים בין ישראל לספרד ב-17 בינואר 1986. במועד זה הייתה כבר לישראל היסטוריה ארוכת שנים של יחסים פורמליים פעילים בינה לבין יתר מדינות מערב אירופה. בניגוד גמור לכך, היעדר יחסים פורמליים בין ישראל לספרד במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים היה אנומליה, אתגר שעל ההיסטוריון מוטלת המשימה להבינו. עבודת המחקר שלי מסבירה את הִקְרִיגוֹת הזו.

חמש מאות שנה לפני כן, ב-31 במרס 1492, מלכי ספרד הקתולים, איזבלה הראשונה ופרדיננד השני, ציוו על כל היהודים להמיר את דתם לנצרות או לעזוב את קסטיליה ואראגון. למרות הגירוש וחלופי הזמן, יהודי ספרד מעולם לא שכחו את המורשת הספרדית שלהם. העובדה שכל אותן שנים יהודי ספרד דיברו ספרדית-יהודית, הידועה כלדינו ומבוססת על קסטיליאנית עתיקה, היא הוכחה לקשר המיוחד הזה. במהלך המאה התשע-עשרה, האליטה האינטלקטואלית והפוליטית של ספרד נוכחה לדעת כי הצאצאים של היהודים מגורשי-ספרד המשיכו לדבר ספרדית בצפון אפריקה ובאירופה. התוצאה הייתה שהספרדים "גילו מחדש" את התרומה היהודית לתרבות ולהיסטוריה שלהם. אולם כשזה קרה, ספרד נותרה עם קהילה יהודית זניחה.

למרות המורשת ההיסטורית והתרבותית המשותפת, חלפו שלושים ושמונה שנים מהקמת המדינה היהודית ועשור ממות פרנקו, עד להתרחשות פריצת הדרך הדיפלומטית בין שתי המדינות הים-תיכוניות.

כל זאת למרות העובדה ששתי המדינות חלקו מגוון של אינטרסים עכשוויים, לרבות יעדים מסחריים משותפים הנוגעים למסחר שלהן עם המדינות החברות בקהילייה האירופית המשותפת (EEC), וכן חרדה משותפת מפני המלחמה הקרה והנוכחות הימית וההשפעה הגדולות והולכות של הסובייטים ברחבי הים התיכון המחבר בין שתי המדינות. אין סיבה ברורה לכך ששתי המדינות נמנעו מכינון יחסים דיפלומטיים מלאים הרבה לפני 1986.

במהלך שנותיה הראשונות של המדינה הישראלית הצעירה, עד 1952, ספרד ניסתה ללא הצלחה לכונן יחסים רשמיים עם ישראל, כאמצעי נוסף להתגבר על הבידוד הבינלאומי שבו הייתה נתונה. ישראל דבקה במדיניות חוץ מוסרית, שמקורותיה מתוך חורבות השואה, וסירבה לכונן קשרים פורמליים עם המדינה אשר תמכה בעבר במדינות הציר. עם זאת, ב-1953 ישראל החלה לאמץ נקודת השקפה פרגמטית יותר בנוגע לכינון יחסים עם ספרד של פרנקו. פקידי ממשל בירושלים אף הבינו כי ניתן להפיק תועלת מקשרים פורמליים עם מדריד, במיוחד לאור הבידוד הבינלאומי של ישראל, אשר גדל בהדרגה. שינוי זה במדיניות הגיע מאוחר מדי. ב-1953 המשטר של פרנקו גיבש הבנות אסטרטגיות, בראש ובראשונה עם ארצות הברית. מדריד אף התחייבה ל"מערכת יחסים מיוחדת" עם העולם הערבי, ועובדה זו פסלה אפשרות התקרבות מחדש למדינה היהודית. שנתיים מאוחר יותר, ספרד הצטרפה סוף סוף כחברה מלאה באומות המאוחדות, והספרדים הפכו לשוב לשותף לגיטימי בקהילה הבינלאומית. התוצאה הייתה, שהספרדים כבר לא ראו ערך אסטרטגי ביחסים עם ישראל. משנת 1956 והלאה, אנשי ממשל ספרדים לא התחייבו למפת דרכים כלשהי או ללוח זמנים כלשהו לנורמליזציה של הקשרים הדיפלומטיים עם ישראל. במקום זאת, כפי שמציג המחקר שלי, שליחים ספרדים התייחסו שוב ושוב ל-"momento oportuno" (הרגע הנכון) אשר יגיע בנקודת זמן לא מוגדרת בעתיד, כאשר יהיה זה הרגע המתאים עבור מדריד לכונן יחסים דיפלומטיים פורמליים עם ירושלים.

מחקרים אשר בדקו את יחסי ישראל-ספרד לאורך השנים, הציעו כי הקשרים הבילטרליים יכולים היו להתפתח באופן שונה, ובו ניתן היה לכונן יחסים דיפלומטיים בשלב מוקדם יותר. התזה שלי טוענת כי הדבר היה נכון חלקית בלבד. אני מאמין כי היחסים בין שתי המדינות היו יכולים להתפתח בצורה חיובית מוקדם יותר אם הממשלה בירושלים הייתה מתייחסת בצורה חיובית יותר לניסיונות ההתקרבות של גנרל פרנקו בשנות הארבעים המאוחרות. אולם לאחר 1956, זה לא היה המצב. כפי שאני מדגיש בניתוח שלי,

שלא כמו יתר מדינות אירופה, הספרדים נמצאו במרחק נגיעה מהעולם הערבי, כאשר רוחבו של מיצר גיברלטר הוא רק 13 ק"מ בנקודה הצרה ביותר. ספרד גבלה בעולם הערבי דרך הטריטוריות שלה בצפון אפריקה, בפרט סאוטה ומליליה. עבור הספרדים, אזור החוף המערבי של צפון אפריקה לאורך הים התיכון (המגרב) היה חשוב יותר מהמשרק (Mashreq, מזרח), וזהו המצב עד היום. לאחר שמרוקו ואלג'יריה זכו בעצמאות (1956 ו-1962, בהתאמה), הממשלה במדריד הייתה מוטרדת מביטחון של הטריטוריות הצפון אפריקניות שלה עקב החשש שהן תיכבשנה בקלות על ידי כוחות מרוקניים בתמיכת העולם הערבי. אני מדגיש חזור והדגש במחקר שלי שעניינים, לחצים והבעת מורת רוח הנוגעים לערבים לא נחשבו עניינים תיאורטיים בעיני הספרדים. עבור מקבלי ההחלטות במדריד, במיוחד בצבא, ה-"amenaza del sur" (איום מדרום) שמקורו בצפון אפריקה, כנגד הטריטוריות שלה באזור, היה ממשי בהחלט. אני מדגיש את העובדה שבתפיסה הספרדית היו איומים צבאיים של ממש שמקורם בצפון אפריקה, ואלה יכולים היו להתממש בתגובה להתקרבות ביחסי ספרד וישראל. כתוצאה מכך, מקבלי ההחלטות במדריד הרגישו כי הם אינם יכולים להתעלם מהאינטרס הערבי ומהסכנה שהעולם הערבי מהווה עבורם. מסקנה זו מהמחקר שלי הנה קריטית להבנת מצב העניינים בין ישראל וספרד במשך רוב התקופה הנסקרת במחקר.

רק בשנות השמונים של המאה העשרים, העמדה הגיאואסטרטגית של ספרד קיבלה דחיפה כתוצאה מסדרת התפתחויות, לרבות הצטרפותה לנאט"ו ב-1982, הפחתת התלות שלה בנפט הערבי, וחשוב מכול, הצטרפותה לקהילייה האירופית המשותפת (EEC) ב-1986. ספרד אף נדרשה להתאים את מדיניות החוץ שלה לזו של בריסל ושל החברות האחרות בקהילייה. הניתוח שלי מבסס מעבר לכל ספק את הנקודה שהנורמליזציה של הקשרים הדיפלומטיים עם ישראל הייתה בלתי נמנעת ברגע שהיה צורך לסנכרן את מדיניות החוץ של מדריד עם זו של בריסל. נוסף על כך, רוב הציבור הספרדי תמך או לא התנגד כלל להתקרבות למדינה היהודית. ב-1986, הממשלה הסוציאליסטית הראשונה של ספרד, תחת הנהגתו של ראש הממשלה פליפה גונסאלס, חשה בטוחה בעצמה דיה לכונן קשרים פורמליים עם ישראל. החששות מתגובת נגד ערבית לא נעלמו, אולם הם פחתו בצורה משמעותית. למעשה, התגובה הערבית לאחר כינון הקשרים הפורמליים עם ישראל הייתה מתונה מאוד. התזה שלי טוענת כי החברות

של ספרד בקהילייה האירופית המשותפת אפשרה לממשל במדריד להצדיק את ההסכם עם ישראל, במיוחד כלפי העולם הערבי.

עבודות כגון Relaciones España-Israel y el conflicto del Oriente Próximo מאת איסידרו גונסאלס גרסיה ו-España-Israel: historia de unas relaciones secretas מאת חוסה אנטוניו ליסבונה, יחד עם המאמרים "In the Shadow of Franco's Legacy: The Evolution of Israeli-Spanish Relations" מאת שמואל הדס ו-"The Road to Israeli – Spanish Rapprochement" מאת יעקב עבאדי, מתארים בפרטי פרטים את הדרך לכינון יחסים דיפלומטיים בין שתי המדינות. בינתיים, España e Israel: veinte años después שנערך על ידי רענן ריין ומבוסס על סדרת מאמרים מן העת הזאת (2007) מאת אנשי אקדמיה, דיפלומטים ועיתונאים, מספק תמונה עכשווית של קשרי הגומלין בין המדינות. אולם אלה אינם מאמצים של מחקר היסטורי מעמיק כמו In the Shadow of the Holocaust and the Inquisition: Israel's Relations with Francoist Spain מאת ריין, אשר מבצע הערכה מקיפה של היחסים בין שתי המדינות עד 1956.

סוף הסקירה של ריין בשנת 1956, החופף את השינוי האסטרטגי בצפון אפריקה לרעת ספרד בעקבות קבלת עצמאותה של מרוקו, הציג לי תאריך הגיוני ממנו אוכל להמשיך לבצע הערכה של התפתחות יחסי ישראל-ספרד במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים. ההיסטוריוגרפיה הספרדית בעידן שאחרי פרנקו התמקדה ביחסי החוץ של ספרד לפני פרוץ מלחמת האזרחים ב-1936, או אחרי נפילת משטר פרנקו. התוצאה היא שישנו גם חסר במחקר אקדמי של יחסי הגומלין בין ישראל לספרד בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים, אשר במהלכן משטרו של פרנקו כבר לא נאבק על קיומו. לכן, אחת מהמשימות שלי במחקר זה הייתה למלא את החסר האקדמי בנוגע לשני העשורים הללו בהקשר של יחסי הגומלין בין ישראל וספרד. כמו כן, ראיתי לנכון להרחיב את המחקר עד ל-1992, שנה שהיוותה ציון דרך היסטורי עבור ספרד. ב-1992 ספרד שוב מצאה לפנייה עתיד מבטיח, דמוקרטיה סולידיית המשולבת היטב באירופה ונמצאת במרכז תשומת הלב העולמית בזכות אירוח המשחקים האולימפיים בברצלונה, האקספו העולמי בסביליה, והתהדרותה של מדריד בתואר 'בירת התרבות האירופית'.

חשבתי כי ניתן יהיה ללמוד בצורה הטובה ביותר על התפתחות יחסי ישראל-ספרד בשנים 1956-1992 על ידי שימוש בגישה בין-תחומית קונסטרוקטיבית (Constructivism) וכמה שיטות מחקר הנמצאות בשימוש באסכולות של ההיסטוריה התרבותית, הדיפלומטית, הכלכלית, הפוליטית והחברתית. הקונסטרוקטיביזם הפך לכוח מוביל בתיאוריה של יחסים בינלאומיים בראשית שנות התשעים של המאה העשרים, לאחר שסיפק הסבר מוצלח לתום המלחמה הקרה. לפי הפרדיגמה של הקונסטרוקטיביזם, המערכת הבינלאומית מורכבת ממערכות יחסים חברתיות ומיכולות מהותיות, כאשר מדינות הן השחקנים העיקריים בפוליטיקה הגלובלית. לכן, מחקר של אירועים ותהליכים בינלאומיים חשובים חייב להתחיל ולהסתיים במדינות. מחקר זה הוא מאמץ המתמקד במדינות, ומנתח את האינטראקציה בין ישראל לספרד כשתי מדינות עצמאיות. השתמשתי במחקר במגוון מקורות, לרבות מסמכי ממשל רשמיים בישראל, בספרד, בארצות הברית ובבריטניה. בנוסף סקרתי עיתונים יומיים לאומיים ומקומיים, קראתי אוטוביוגרפיות רלבנטיות וראיינתי באופן אישי אנשים המעורבים באופן כזה או אחר ביחסי הגומלין בין שתי המדינות. ליקטתי את כל המידע, ולאחר מכן ניתחתי אותו במסגרת מחקרית שהוגדרה על ידי אינטרפרטציה חברתית קונסטרוקטיבית של מצב העניינים בין שתי המדינות. עומק המחקר והיקפו קיבלו דחיפה מסדרה של כלי ניתוח נוספים שהשתמשתי בהם, כגון אלה המסופקים על ידי המחקרים של הדיפלומטיה הציבורית, וניתוח החלטות של נקודות מפנה. כל זה בוצע תוך התחשבות בשלוש הרמות המקובלות לניתוח ביחסים בינלאומיים - מערכת, מדינה ופרט - כדי לזהות בצורה מקיפה את הכוחות הפנימיים והחיצוניים אשר השפיעו על פיתוח קשרי הגומלין בין ישראל לספרד לאורך השנים. בסופו של דבר, התקופה שנבדקה, שמשכה הוא כמעט ארבעה עשורים, סיפקה את הפרספקטיבה לטווח ארוך לה הייתי זקוק כדי לבדוד ולהבין את האלמנטים של המשכיות ביחסי הגומלין בין המדינות. זה אפשר לי לזהות במדויק את הכוחות שהניעו והכתיבו את השינויים, במיוחד ברמת המערכת, ואשר בסופו של דבר הפכו את הנורמליזציה בין המדינות לאפשרית.

בתזה שלי ישנה התייחסות ברמות שונות לחמישה מוטיבים מרכזיים, שהם: (א) האתגר הערבי שניצב במהלך השנים בפני יחסי ישראל-ספרד, כדי להבין במלואם את השורשים וההיגיון שמאחורי "היחסים המיוחדים" של ספרד עם העולם הערבי, אשר השפיעו יותר מכל גורם אחר על הקשרים של מדריד עם ירושלים לאורך השנים שנסקרו במחקר; (ב) המימד של ענייני הפנים של יחסי הגומלין בין שתי המדינות

במגוון תחומי אינטראקציה, לרבות תחומי התרבות, המדע והמסחר, אשר בהם הושגה התקדמות, אף כי מוגבלת, למרות היעדר קשרים פורמליים בין הצדדים; (ג) יישור הקו ההדרגתי של מדיניות החוץ של מדריד כלפי ישראל, עם זו האירופית, במיוחד לאחר מות הגנרל פרנקו לקראת סוף 1975 כאשר ספרד החלה שלב מעבר שהוליך להצטרפותה לקהילייה האירופית המשותפת, אשר בסופו של דבר הייתה הזרז לכוח המערכתי אשר דחף את הממשל הספרדי להגיע לנורמליזציה של הקשרים עם ירושלים; (ד) המחויבות רבת השנים של מדריד לעניין הפלסטיני, אשר חיבלה שוב ושוב בהתקדמות ביחסים הרשמיים בין שתי המדינות, במיוחד בשנים המאוחרות יותר; (ה) ההשפעה של האנטישמיות אשר העיבה לכל אורך התקופה האמורה על מערכת היחסים, גם אם היא מעולם לא הייתה המרכיב הדומיננטי בה.

התזה שלי מחולקת לשבעה פרקים. בפרק הראשון, *הקונסטרוקטיביזם החברתי של יחסי ישראל-ספרד, 1956-1992*, אני מגדיר את המסגרת התיאורטית תוך התבססות על הפרדיגמה הקונסטרוקטיבית של התיאוריה של יחסים בינלאומיים, אשר הניתוח התבצע במסגרתה. בששת הפרקים הבאים אני מנתח את יחסי הגומלין האמורים לאורך תקופות שונות. הפרק השני, *1956-1963: הגדרת מדיניות של מעורבות מזערית*, מנתח את היחסים עד לחתימת ספרד על הסכם ה-GATT (הסכם כללי על מכסי-מגן ומסחר) ב-1963, אשר כפה על מדריד להתחיל להשתמש בקשרים מסחריים ליברליים יותר עם ישראל כדי לעמוד בדרישות האמנה הבינלאומית. כפי שאני מדגים בפרק זה, המעבר של מדריד ל-GATT הבהיר מעבר לכל ספק כי רק כוח חיצוני חזק ברמה המערכתית יכול היה להביא לשינוי במצב העניינים הבינלאומיים. במהלך שמונה השנים הללו, ספרד אף החלה במדיניות של מעורבות מינימלית ביחס למדינה היהודית, ובה האינטראקציה הרשמית בין מדריד לירושלים הייתה מזערית ככל האפשר בכל הנוגע להכרה, אישור וחשיפה ציבורית מצד פקידי ממשל, וזאת בעיקר כדי למנוע אי שביעות רצון מצד העולם הערבי.

פרק 3, *1964-1975: כה קרוב, אך כה רחוק*, סוקר שלב חדש ביחסי הגומלין בין שתי המדינות, המאופיין על ידי התקדמות בכמה תחומים, הנעים ממסחר יותר חופשי ועד לשיתוף פעולה סודי בין ארגוני הביון של המדינות. בפרק זה אני אף מראה כי במהלך השנים הללו, המדיניות של מעורבות מזערית עם המדינה היהודית עמדה למבחן פעמים אחדות. סביר כי משקיף נייטרלי הצופה בחילופים בין המדינות היה עשוי להסיק שכל האינטראקציה החיובית הזו נוהלה במסגרת רגילה של יחסים פורמליים בין שתי מדינות ידידותיות ואנשיהן. אולם אין זה כך, כפי שאני מסביר בפרק הרביעי, *1964-1975, היעדר פריצת*

דרך דיפלומטית. למרות התקדמות שטחית, היעדר כוח שיטתי משמעותי אשר יניע את השינוי, כפי שאירע עם כניסת ספרד ל-GATT ב-1963, מנע התקדמות בילטרלית משמעותית ונמשכת בין שתי המדינות. הפרק החמישי, 1976-1982, שינוי משטר במדריד ללא התקדמות מהירה ביחסי ישראל-ספרד, עוסק ביחסי הגומלין במהלך המעבר ההדרגתי של ספרד מדיקטטורה לדמוקרטיה. כאשר הדגש העיקרי במדריד היה להבטיח מעבר מוצלח עם מהומה פוליטית קטנה ככל האפשר, עם מינימום מכשולים ועיכובים וללא שפיכות דמים, הרעיון של כינון יחסים דיפלומטיים עם ישראל נותר אתגר אשר קובעי מדיניות החוץ בספרד העדיפו לדחות ככל האפשר. החיפוש אחר "momento oportuno" נמשך במשך עשור נוסף.

הנתיב לפריצת הדרך הסופית, ובמיוחד האתגרים של ענייני הפנים והחוץ והמכשולים אשר הממשלה הסוציאליסטית של פליפה גונסאלס הייתה צריכה להתגבר עליהם כדי להגיע להאג, מתוארים באמצעות ניתוח מעמיק בפרק שש, 1982-1986, רוב מהומה על לא מאומה. התקופה שבאה לאחר מכן מתוארת בפרק האחרון, 1986-1992, הנורמליזציה של יחסים שאינם ראויים לציון, אשר במהלכו אני מנתח את התפתחות יחסי הגומלין בתנאי נורמליזציה. במהלך השנים הללו, יחסי הגומלין בין שתי המדינות עברו תקופת ירח דבש קצרה מאוד, אשר נמשכה עד סוף 1987. לאחר מכן האירועים במזרח התיכון האפילו על מצב העניינים, הפעם מכיוון שהקונפליקט הישראלי-פלסטיני התפרץ בצורה אלימה עם האינתיפאדה הראשונה. סוף מלחמת המפרץ הראשונה סיפק לספרד הזדמנות למלא תפקיד משמעותי בתהליך השלום במזרח התיכון, על ידי אירוח ועידת השלום במדריד ב-1991. הממשלה הספרדית יכלה למלא תפקיד זה בזכות קשריה הטובים עם שני הצדדים לסכסוך. לפני 1986 זה היה בלתי אפשרי להשגה. לאחר מכן, ועם דעיכת ההתקוממות הפלסטינית, היחסים הרשמיים בין ירושלים למדריד שוב המשיכו להשתפר. המסחר ההדדי בין שתי המדינות המשיך לצמוח בקצב דו-ספרתי. מועד חמש מאות השנה לגירוש יהודי ספרד מאיבריה צוין בכל רחבי ספרד במהלך 1992 באמצעות הקמפיין "Sefarad 92: el redescubrimiento de la España judía". סדרה זו של אירועים הדגישה את הקשר ההיסטורי בין העם הספרדי לעם יהודי, וציינה את התרומה היהודית לתרבות ולהיסטוריה הספרדית. כמו כן, זו הייתה עדות לשיתוף הפעולה העכשווי בין ירושלים למדריד, שכן הקמפיין האמור תואם על ידי שני הצדדים.

כיום יש יחסים נורמטיביים בין ישראל לספרד. עברו כמעט שלושה עשורים, עשרים ושמונה שנים ליתר דיוק, מאז כינון היחסים הפורמליים בין שתי המדינות, אשר עברו ציוני דרך חיוביים רבים מאז 1986. למשל, המסחר הכולל בין ישראל לספרד הגדיל את עצמו פי חמישה מ-450 מיליון דולר (USD) ב-1992 לכ-2.40 מיליארד דולר שני עשורים מאוחר יותר. מסחר זה נתמך על ידי יותר מעשרים הסכמי סחר הדדי והבנות שהושגו בין מדריד לירושלים לאורך השנים. לא ניתן היה להשיג את המספרים הללו בלי נורמליזציה מלאה של היחסים בין שתי המדינות. עם זאת, עדיין ישנה תחושה בישראל ובספרד שנותרה עוד עבודה רבה שיש לעשותה כדי שהיחסים בין שתי המדינות באמת יחשבו לידידות ראויה ומתגמלת.

התזה שלי מוכיחה כי הקשרים בין ירושלים למדריד לא היו אף פעם יחסי גומלין גרידא. מערכת היחסים הזו הושפעה תמיד מהמורשת ההיסטורית של ספרד וישראל, במיוחד מרכיבים עכשוויים כגון מחויבותה של מדריד לגרמניה הנאצית וכתוצאה מכך דחיית ניסיונות ההידברות של ספרד על ידי ירושלים במהלך השנים הראשונות לקיומה של המדינה היהודית. במשך כל השנים, העיבו על הקשרים בין המדינות כוחות חזקים, בעיקר חיצוניים, אשר בדרך כלל היו בעלי השפעה שלילית על השגת התקדמות ביחסי המדינות. הקונפליקט הערבי-ישראלי, ומאוחר יותר הסכסוך הישראלי-פלסטיני, היו בעלי השפעה שלילית על מצב העניינים בין שתי המדינות במשך שנים רבות, תוך כדי כך שהם מעכבים השגת התקדמות ביחסים בין שתי המדינות, או אפילו מונעים אותה לחלוטין. ללא זיהוי והסברת הכוחות הללו, לא ניתן להבין את ההתפתחות של יחסי הגומלין בין שתי המדינות. מכאן נובעת בחירתו בכותרתו של מחקר זה, שהיא: "רוחות העבר והאתגרים העכשוויים של המזרח התיכון: יחסי ספרד-ישראל, 1956-1992".

Ghosts of the Past and Contemporary Challenges of the Middle East: Spanish - Israeli Relations, 1956-1992

Abstract

At the elderly age of 83, after multiple medical complications and prolonged physical misery, General Francisco Franco y Bahamonde passed away in the early hours of 20 November 1975 in Madrid. The Generalissimo had ruled Spain since the end of the Spanish Civil War in 1939. Throughout the years of his dictatorship no formal relations existed between Israel and Spain. This death of the dictator, however, did not mark the immediate demise of his regime nor did it signal an imminent upgrade in the relationship between Jerusalem and Madrid. Only after the successful completion of Spain's decade-long transition from dictatorship to democracy, during which the institutions of government were gradually cleansed of Francoist influence, did the Spanish Socialist government, led by Prime Minister Felipe González, deliver the diplomatic breakthrough by which the relationship between the State of Israel and the Kingdom of Spain was formalized. This milestone occurred at a low key gathering held on 17 January 1986 under very tight security at the Hotel Promenade in The Hague. By then, Israel already had a long track-record of formal working relationships with the rest of the western European countries. In sharp contrast, the lack of formal relations between Israel and Spain during the second half of the 20th century was an anomaly; a challenge for the international historian to understand. My dissertation explains this abnormality.

This could have been the ordinary story of a typical and unexciting relationship between two countries with few or no common interests, little or no collective history, no shared language or cultural heritage between their people, and separated by a large geographic divide, each situated in totally separate locations on the globe, whereby one's actions had no impact

whatsoever on the other's state of affairs. In the case of Israel and Spain, however, all this was more or less the opposite. Prime Minister Peres, a veteran of international politics, related in his statement shortly after the founding of formal ties with Spain that it was "unlike the establishment of relations with any other state."

Five centuries earlier, on 31 March 1492, the Spanish Catholic Monarchs, Isabella I and Ferdinand II, issued the Edict of Expulsion ordering all Jews to either convert to Christianity or leave Castile and Aragon within four months. In spite of the horror of the Expulsion and the passage of time, Sephardic Jews never forgot their Spanish heritage. The fact that Judeo-Spanish, popularly known as Ladino and based on Old Castilian, was spoken all throughout the years by Sephardic Jews was a testament to this very special bond. During the nineteenth century, the Spanish intelligentsia and political elite realized that descendants of Jews, expelled from Iberia four centuries before, continued to speak Spanish amongst themselves in North Africa and Europe. This realization fueled philo-Sephardism amongst the Spanish who "re-discovered" the Jewish contribution to their culture and history. By then, however, Spain was left with an insignificant Jewish population.

Despite being united by a common historical and cultural heritage dating back centuries, it still took thirty-eight years following the establishment of the Jewish state and a decade after the death of General Franco, for the diplomatic breakthrough to finally take place between the two Mediterranean countries. All this in spite of the fact that both countries shared a series of contemporary interests, including common commercial objectives regarding their trade with the member states of the European Economic Community (EEC), as well as a mutual Cold War fear of the growing Soviet naval presence and influence across the sea which connected them.

Therefore, in theory, there was no apparent reason why both countries should not have established full diplomatic ties many years much earlier than 1986.

During the first years of Israeli statehood until 1952, Spain sought unsuccessfully to establish official ties with Israel as another means to overcome international isolation. By adhering to a moral foreign policy standard, anew out of the ruins of the Holocaust, Israel refused formal ties with the former Axis supporter. By 1953, however, Israel began adopting a more pragmatic view toward a relationship with Franco's Spain. Officials in Jerusalem also understood that there were benefits to formal ties with Madrid, particularly in the face of growing international isolation. This change of policy came too late. By 1953 the Franco regime had reached strategic understandings, first and foremost with the United States. Madrid had also already committed itself to a "special relationship" with the Arab world, which ruled out any rapprochement with the Jewish state. Two years later, Spain finally became a full member of the United Nations. The Spanish were once again legitimate players in the international community. Consequently, Madrid no longer deemed relations with Israel of strategic value. From 1956 forward, Spanish officials would not commit to any roadmap or specific timeline for the normalization of diplomatic ties with Israel. Instead, as my dissertation points out, Spanish envoys repeatedly referred to a "momento oportuno", which would come at an unspecified point in time in the future, when it would be just right for Madrid to establish formal diplomatic ties with Jerusalem.

A series of studies into Israel-Spain relations over the years have suggested that the bilateral ties could have evolved otherwise, whereby diplomatic relations could have been established at an earlier stage. My thesis argues that this was only partially correct. In fact, it would have been the case had the government in Jerusalem entertained the approaches of General Franco in the very late 1940s. Under such circumstances, I believe the entire bilateral relationship would have

developed positively from the start. This was not, however, the case after 1956. As I emphasize in my analysis, unlike the rest of Europe, the Spanish were within touching distance of the Arab world with the Strait of Gibraltar just about 13km wide at its narrowest point. Spain actually bordered the Arab world through its territorial possessions in North Africa, specifically Ceuta (under Spanish control since 1580) and Melilla (under Spanish control since 1497). Naturally for the Spanish, the western Mediterranean coastal region of North Africa (Maghreb) was more important than the Mashreq (East) and remains so to this day. After the independence of Morocco (1956) and Algeria (1962), the government in Madrid was deeply concerned for the security of its North African territorial possessions, specifically Ceuta and Melilla, for fear that these could easily be overrun by Moroccan forces. Therefore, I repeatedly highlight in my study that Arab concerns, disapprovals and pressures were not just theoretical in the eyes of the Spanish. For decision makers in Madrid, particularly amongst the military, the “amenaza del sur” originating from North Africa against Spain’s territorial possessions in the region was genuine. I emphasize the fact that the Spanish perceived real military risks emanating from North Africa, which could also materialize in reaction to a rapprochement with Israel. As a result, decision makers in Madrid felt they could not afford to ignore the Arab interest and threats. This conclusion by my dissertation is critical to understanding the state of affairs between Israel and Spain for much of the period covered.

By the early to mid-1980s, however, Spain’s overall geostrategic position was boosted as a result of a series of developments, including its attachment to NATO in 1982, its reduced dependency on Arab oil and, most important, its ascension to the European Economic Community (EEC) in 1986. As a new Member State of the Community, Spain also had to sooner rather than later to match its foreign policy with Brussels and its Community peers. My analysis establishes beyond a reasonable doubt that the normalization of diplomatic ties with Israel was

inevitable once the foreign policies of Madrid and Brussels had to be synchronized. In addition, a majority of Spanish public opinion either already supported or did not object at all to a rapprochement with the Jewish state. By early 1986, the first socialist government of the Partido Socialista Obrero Español (PSOE), led by the young and energetic Prime Minister Felipe González, felt increasingly confident at home and abroad, enough to formalize the state of affairs with Israel. Altogether, fears of Arab reprisals did not disappear completely but they diminished significantly. In fact, the Arab reaction after the formal rapprochement took place in The Hague was very mild. My thesis argues that Spain's new membership in the EEC enabled the government in Madrid to justify the agreement with Israel, especially vis-à-vis the Arab world. Such works as Relaciones España-Israel y el conflicto del Oriente Próximo by Isidro González García and España-Israel: historia de unas relaciones secretas by José Antonio Lisbona, as well as the articles "In the Shadow of Franco's Legacy: The Evolution of Israeli-Spanish Relations" by Shmuel Hadas and "The Road to Israeli – Spanish rapprochement" by Jacob Abadi describe in detail the road taken to the establishment diplomatic ties between both countries. Meanwhile, España e Israel: veinte años después, edited by Raanan Rein, based on a series of contemporary (2007) essays by academics, diplomats and journalists, provides a present-day portrayal of the bilateral ties. Yet, these are not efforts of in-depth historical research similar to Rein's In the Shadow of the Holocaust and the Inquisition: Israel's Relations with Francoist Spain which comprehensively assesses the bilateral relationship up until 1956.

The end of Rein's coverage in 1956, which coincides with the strategic shift in North Africa to Spain's detriment following the independence of Morocco that same year, presented for me a sensible date from which to continue to evaluate the progress of Israel-Spain relations during the second half of the 20th century. It should be noted that Spanish historiography in the post-Franco era has focused on Spain's external affairs before the outbreak of the Civil War in 1936

or following the fall of Franco's regime. As a result, academic research was also lacking in the bilateral ties between Israel and Spain spanning the 1960s and 1970s during which the Franco regime no longer faced a struggle for survival. It was, therefore, one of my tasks in this study to fill the academic void during these two decades in the Israeli-Spanish bilateral context. It also made sense to me to extend the research until 1992, a year which marked a key milestone for Spain of historical proportions. After all, five centuries earlier, the Spanish crown ordered the expulsion of the Jews, ended the Reconquista in victory and witnessed the birth of its empire with the "discovery" of America. The year 1492 marked a new and promising beginning for the monarchy of Isabella I and Ferdinand II. It signaled the beginning of Spain's *Siglo de Oro*. By 1992, Spain found itself again at a new promising dawn, a solid democracy and well integrated into Europe, at the center of global attention hosting the Barcelona Summer Olympics, the Seville Expo and with Madrid being European Capital of Culture.

I decided that the evolution of Israel-Spain relations from 1956-1992 would be best studied by applying a Constructivist interdisciplinary approach, using multiple modes of inquiry available from the schools of cultural, diplomatic, economic, political and social history. Constructivism became a leading force in International Relations (IR) theory in the early 1990s after successfully explaining the end of the Cold War. As per the Constructivist paradigm, the international system consists of social relationships and material capabilities with countries being the primary actors in global politics. Research into important international events and processes must therefore begin and end with states. As a result, this study was a state-centric effort focused on analyzing the interactions between Israel and Spain as two independent states. I accessed a range of primary sources including official government documents in Israel, Spain, the United States and Great Britain. I also reviewed daily national and local newspapers, I read relevant memoirs and I conducted personal interviews with individuals involved in one way or another in the bilateral

relationship. I collected all the information and then analyzed it within a study framework defined by a Constructivist social interpretation of the state of affairs between the two countries. The depth and scope of the research was boosted by a series of additional tools of analysis which I applied, such as those provided by the studies of Public Diplomacy and Turning Point Decision analysis. All this I carried out while taking into account the three commonly accepted levels of analysis in international relations – system, state and individual - in order to comprehensively identify the internal and external forces which influenced the development of bilateral ties between Israel and Spain over the years. Ultimately, the period reviewed, spanning almost four decades, provided the long term perspective I needed to isolate and comprehend the elements of continuity in the bilateral relationship. Most important, it also enabled me to precisely identify of the forces of change, specifically at the systematic level, which finally made the diplomatic breakthrough of 17 January 1986 possible.

In my dissertation, five main themes were essentially addressed at varying degrees. These were: (a) the Arab challenge to Israel-Spain relations over the years in order to fully understand the roots and rationale for Spain's "special relationship" with the Arab world which influenced Madrid's ties with Jerusalem more than any other factor over the years studied; (b) the domestic dimension of the bilateral relationship across multiple areas of interaction, including in the fields of culture, science and commerce, in which progress, albeit limited, was often achieved despite the lack of formal diplomatic relations between both sides; (c) the gradual Europeanization of Madrid's foreign policy toward Israel, particularly after the death of General Franco in late 1975 as Spain embarked on the transitional road to joining the EEC, which was ultimately the catalyst for the systematic force which pushed the Spanish government to normalize ties with Jerusalem; (d) Madrid's long term commitment to the Palestinian cause, which time and again hindered official bilateral progress, principally in more recent years; and

(e) the impact of anti-Semitism which all throughout overshadowed the relationship though never dominated it.

My dissertation is divided into seven chapters. In the first chapter, *The Social Construction of Israel-Spain Relations, 1956-1992*, I set the theoretical framework, based on the Constructivist paradigm of IR theory, within which the analysis was carried out. With the next six chapters I analyze the bilateral relationship throughout different periods of time. The second chapter, *1956-1963: Defining a Policy of Minimal Involvement* analyzes the relationship until Spain's ascension to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) regime in 1963, which forced Madrid to start liberalizing its commercial ties with Israel to comply with the international treaty requirements. As I demonstrate in this chapter, Spain's ascension to GATT made it clear beyond any doubt that only a strong external force at the system level was capable of bringing about change in the state of bilateral affairs. During these eight years, Spain also launched its policy of minimal involvement in relation to the Jewish state, whereby official interaction between Madrid and Jerusalem was to be kept at an absolute bare minimum with as limited as possible official endorsement and public exposure, primarily to avoid Arab displeasures.

Chapter 3, *1964-1975: So Close, Yet So Far*, reviews a new stage in the bilateral relationship, characterized by progress across a number of fields from open commerce to covert intelligence collaboration. In this chapter, I also show that during these years, the policy of minimal involvement with the Jewish state was challenged on multiple occasions. A neutral onlooker observing the exchanges between both countries would have likely concluded that all this positive interaction was conducted within a normal framework of formal relations between two friendly countries and their peoples. This, however, was not the case as I explained in the fourth chapter, *1964-1975, The Absence of a Diplomatic Breakthrough*. In spite of the superficial

progress, in the absence of any serious systematic force of change, as had been the case with Spain's entry into GATT in 1963, no other meaningful and lasting bilateral advance occurred between the two countries. The fifth chapter, *1976-1982, Regime Change in Madrid but No Quick Transition for Israel-Spain Relations*, deals with the bilateral relationship during Spain's gradual domestic transition from dictatorship to democracy. With the primary focus in Madrid on ensuring a successful transition with as little political turmoil as possible, minimal setbacks and no bloodshed, the establishment of diplomatic relations remained one challenge which Spanish foreign policymakers wished to defer as much as possible. As a result, the search of the "momento oportuno" continued for another decade.

The road to the final breakthrough, particularly the domestic and foreign challenges and obstacles which the socialist government of Felipe González had to overcome in order to reach The Hague on 17 January 1986, are given an in-depth analysis in Chapter Six, *1982-1986, Much Ado About Nothing*. The period afterward is covered in the last chapter, *1986-1992: The Normalization of an Unremarkable Relationship*, during which the development of bilateral ties under normalization is analyzed. During these years, the bilateral relationship first went through a very short honeymoon period, which lasted until the end of 1987. Then once again the state of affairs was overshadowed by Middle Eastern events, this time as the Israeli-Palestinian conflict erupted into violence with the first Intifada. The end of the First Gulf War provided Spain the opportunity to fulfill a meaningful role, as an enabler, in the Middle East peace process by hosting the Madrid Peace Conference in 1991. The Spanish government could only assume this role due to its favorable relations with both sides of the conflict. Before 1986 this would have been unachievable. After that and once the Palestinian uprising winded down, official relations between Jerusalem and Madrid advanced again. The bilateral commerce between both countries continued to grow in double digits. The fifth centenary of the Expulsion of the Jews

from Iberia was commemorated across Spain throughout 1992 by the campaign “*Sefarad 92: el redescubrimiento de la España judía*”. This series of events highlighted the historical link between the Spanish and Jewish people and marked the Jewish contribution to Spanish culture and history. It was also a testament to the contemporary collaboration between Jerusalem and Madrid as both sides coordinated the campaign.

Normalized relations do exist today between Israel and Spain. It has now been almost three decades, twenty-eight years to be precise, since the state of affairs between Israel and Spain was formalized. Many positive milestones have been reached since 1986. On 8 November 1993, King Juan Carlos I became the first reigning monarch to address the Knesset in Jerusalem. In 1998 the Cervantes Institute opened up in Tel Aviv to promote the Spanish language, as well as Spanish and Latin American culture in Israel. Growth in overall trade between Israel and Spain, for example, multiplied itself over five times from US\$ 450 million in 1992 to about US\$ 2.40 billion two decades later. This commerce was facilitated by over twenty bilateral trade agreements and understandings concluded between Madrid and Jerusalem over the years. By the end of 2012, Spain was the 11th largest export market for Israeli companies and 13th largest importer into Israel. These numbers could have never been achieved without the full normalization of relations between both countries. Meanwhile, Spanish public opinion today is very similar to that of its European peers in terms of its relationship with Israel and its views on the Israeli-Palestinian conflict. Regrettably, anti-Jewish sentiment remains higher in Spain than in any other European country. Spanish inbound tourism to Israel remains relatively insignificant. Considering Spain’s deep Catholic roots and population of about 47 million, the potential for Spanish tourism to the Holy Land remains mostly untapped. There is still a feeling in Israel and in Spain that a lot of work remains to be completed for the relationship to be truly considered a worthy and rewarding friendship.

My dissertation, through its look all the way back to 1956, proves that the ties between Jerusalem and Madrid were never strictly bilateral. This relationship was never free of the historical legacies of Spain and Israel, particularly contemporary ones, such as Madrid's commitment to Nazi Germany and Jerusalem's rejection of Spanish overtures during the first years of Jewish statehood. All throughout the years, the ties were usually overshadowed by overpowering forces, particularly external ones, which generally had an adverse impact on bilateral progress. For example, the Arab-Israeli conflict, and most recently the Israeli–Palestinian struggle, has had a negative impact on the state of affairs between the two countries for many years, often delaying bilateral progress or preventing it altogether. Without identifying and explaining all these forces, one cannot understand the evolution of the bilateral relationship. Hence, I chose the title for this dissertation to be: “Ghosts of the Past and the Contemporary Challenges of the Middle East: Spanish – Israeli Relations, 1956 – 1992”.