

למדיניותה של ארצות-הברית בשאלת ארץ-ישראל בימי מאורעות תרצ"ו-תרצ"ט

רובם של המחקרים, העוסקים במדיניות ארצות-הברית לגבי בעיית ארץ-ישראל מציינים בצדק, שלהוציא תקופה קצרה של ימי פעילותו האינטנסיבית של הנשיא וילסון בעניין ועידת השלום וההסכמים הבין-לאומיים, שבאו להסדיר את ענייני המזרח-התיכון לאחר מלחמת העולם הראשונה, נקטה ממשלת ארצות-הברית עד לפרוץ מלחמת העולם השנייה מדיניות של "דיים מסולקות" לגבי בעיית ארץ-ישראל.

שני מחקרים מקיפים הנוגעים לענייננו הם ספרו של פראנק א. מנואל — 'The Realities of American-Palestine Relations' ועבודת הדוקטור מאת ארוין אודר 'The United States and the Palestine Mandate 1928—1948' הנזכרים להלן. גם שני אלה — כל אחד בדרכו — אינם מבחינים בשום תוויה במשך השנים הנזכרות מן העמדה היסודית של מחלקת המדינה בארצות-הברית, שעניין הבית הלאומי בארץ-ישראל ובעיותיו אינו "אינטרס אמריקאי".

עם זאת דומה, שבדיקה קפדנית ומפורטת יותר של מיסמכי מחלקת המדינה בשנים 1936 — 1939 יש בה כדי להעיד שבשנת 1937, בעקבות הגל הגואה של דאגה לגורל הישוב היהודי בארץ-ישראל, שעטף את הציבור היהודי בארצות-הברית, ובקשר עם התחלת החיפושים של ממשלת בריטניה אחר דרך לשינוי יסודי בתנאים המדיניים ששררו בארץ-ישראל, נסתמנה סטייה קלה במדיניות ארצות-הברית מן הקו הבלדני, שהיה נקוט בידי המימשל האמריקאי לגבי המזרח-התיכון. לסטייה זו לא היו תוצאות ממשיות, ונסיונו ההססני של קורדל האל, שר החוץ האמריקאי, להכניס את קצה אצבעו ליורה הרתחת נדחה בנוקשות ובתקיפות ביד ממשלת בריטניה. אף על פי כן, דומה, שיש עניין לסקור אותה סטייה חולפת לפרטיה, הואיל והיא מגלה את דגמי התנהגותו של המימשל האמריקאי כפי שהיו עתידים להתפתח ולהוליך עד להתערבותו של הנשיא טרומן בשנים הגורליות 1946 — 1948, התערבות שסייעה הרבה להקמתה של מדינת ישראל.

בתקופה של תקשורת מהירה קטן במידה רבה מספרן של "נקודות קבלת החלטה" בכל ארגון שהוא. ברוב המקרים מרוכזות סמכות ההחלטה במשרד הראשי שבמט-רופולין. כל שאר החוליות בשלשלת הדיפלומאטית חדלות להיות "נקודות קבלת החלטה" ונהיות ל"נקודות מגע" בלבד עם העולם החיצון. רשת הנציגויות והקונ-סוליות ברחבי העולם, ומה שחשוב לא פחות — שיעורם ואופיים של הקשרים, שמקיימים פקידי שירות החוץ, איש איש בתחומי פעילותו, מהווים את "מערך מגעי החוץ" של מדינה. תפקידן העיקרי של "נקודות מגע" אלו הוא לרכוש

מידע ולהעבירו אל מרכז קבלת ההחלטה; תפקיד נוסף, אם כי פחות חשוב, המוטל על רשת זו, הוא לבצע מדיניות על-ידי מסירת גישות, הולכת תביעות, הגשת הצעות וכו' ממרכזו של הארגון אל העולם החיצון. ככל שגמוכה "נקודת מגע" זו או אחרת בסולם הדרגות, כן רב עיסוקה במילוי התפקיד ה"מידעי", דהיינו התפקיד שמן החוץ כלפי פנים. מכל מקום, אין להקל בערכה של ההשפעה, הכרוכה באופן מילוי של תפקיד זה, על תהליך קבלת ההחלטות במרכז עצמו. בעל כורחו משתמש מקבל ההחלטות במידע המסופק לו, וכך הוא מושפע ממנו בהחלטותיו הסופיות. עם כל האובייקטיביות הנדרשת מהרשת הדיפלומאטית, יש לגורמים סובייקטיביים השפעה לא מבוטלת על התהליך כולו, על כל פרקיו וחוליותיו. לרוע מזלו של העניין הציוני היו רוב השולטים ב"נקודות המגע", הקשורות אליו בשנים 1936—1939, וכן כמה מן הפקידים בווישינגטון, מוותיקי מחלקת המדינה, שגישותיהם המשותפות לענייני המזרח-התיכון עוצבו במשך שנים רבות על פי מערכת הערכות טיפוסית למוסד העוסק יותר ב-"Real Politik" ובהישובי כדאיות מאשר בערכים אוטופיים ובשיקולי מוסר. "השפעת התפקיד", אם נשתמש במונח שהציע ד. טרומן¹ לאותה מערכה של הרגלי מחשבה ורקמת תגובות, המתגבשת במסגרת מוסד או בגלל מילוי ממושך של תפקיד מסוים, היתה ניכרת היטב בחילופי המכתבים של מחלקת המדינה באותן השנים.

נוסף לכך אין ספק, שרוב הפקידים האמריקאים, אשר שירתו באותם הימים במזרח-התיכון, היו קשורים ברגשותיהם בתחיה הלאומית הערבית, בין משום ששירתו שנים רבות בארצות ערב ובין על שום קשריהם עם חוגי החינוך והמיסיון האמריקאים במזרח-התיכון, שהקולג' שלהם בבירות שימש שנים רבות בית-גידול מרכזי ללאומיות הערבית.² לפיכך נטו הדיפלומאטים לטובת הצד הערבי, או במקרה הטוב ביותר, לטובת נקודת ההשקפה הבריטית. גם הקונסול הכללי של ארצות-הברית בירושלים, ג'ורג' ואדסוורת, קיים את עיקר קשריו עם חוגים יהודיים בארץ-ישראל באמצעות ד"ר יהודה ל. מאגנס, שהיה אמנם נשיא האוניברסיטה העברית בירושלים, אך עמד במידה רבה בשולי המפה הפוליטית של הישוב אז. הסתמכותו הרבה של ואדסוורת על ד"ר מאגנס היה בה כדי לעוות את התמונה, שצייר לפני מחלקת המדינה, בדבר הלכי רוח רווחים בחוגים יהודיים

1. David B. Truman, *The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion*, New York, A. A. Knopf 1964 (e. 1950), p. 446—450.

2. הקריירה של ג'ורג' ואדסוורת, ששירת כקונסול כללי של ארצות-הברית בירושלים באותה תקופה, היא טיפוסית. היכרותו הראשונה עם האיזור חלה, כששימש מדריך באוניברסיטה האמריקאית בבירות בשנים המכריעות של המרד הערבי של השריף חוסיין ממכה ב"1916—1918. לאחר 1918 עבד בשירות החוץ בעיקר במזרח-התיכון (בקושטא, בקהיר, בסופיה, באלכסנדריה ובטהרן).

פול קנאבנשו (Paul Knabenshue), שבתורת ציר לעיראק לקח חלק גדול בכל חילופי המכתבים הדיפלומאטיים שנגעו לבעיית ארץ-ישראל, היה גם הוא מוותיקי המזרח-התיכון; הוא החל את הקריירה הדיפלומאטית שלו בקהיר ושירת לאחר מכן בבירות, בבגדאד ובירושלים (1928—1932).

בארץ-ישראל, וכן היו מעוותים גם מושגיו הכלליים, הגרמוזים פה ושם בתלופי מכתביו.³

בווינגטון היה וולאס מורי (Wallace Murray) ראש המחלקה לענייני המזרח-הקרוב. לאחר ששירת בבוקרשט ובטהרן, הצטרף מורי למחלקה ב-1925, ובה שירת עד 1945. דעותיו והשקפותיו בענייני המזרח הקרוב גובשו בשנות העשרים, בימים שבהם היתה התנגדותה הגלויה של מחלקת המדינה לתנועה הציונית חדורה לעתים קרובות נימות אנטישמיות. מכל מקום לא החמיץ הזדמנות להביע את דעתו, שעל ארצות-הברית להמשיך במדיניות של "סילוק ידים", שהיתה אופיינית לה בשנות העשרים ולהניח את כל ה"עסק ביש" לבריטים. יתר על כן, הוא רצה למנוע פגיעה ברגשות הערבים על ידי הימנעות מהזדהות ברורה מצד ארצות-הברית עם מטרות הציונות. עיקרי הנושאים בתזכיריו הפנימיים אל הממונים עליו היו הפניית תשומת לבם לאינטרסים האמריקאיים בנפט של הצי האי ערב, על שום החשש מפני מעשי גמול מצד הערבים,⁴ הדגשת רגישותן של שאר מדינות ערב, והצבעה על המגבלות החוקיות המוטלות על התערבות ארצות-הברית במצב. רקעו של קורדל האל, מזכיר המדינה, היה, כמובן, שונה בתכלית. הבדלי הגישה בין האל ובין מורי, הנובעים מרקעם השונה, אכן יש בהם כדי לרמוז על תופעה שכיחה למדי בתהליכי עיצוב מדיניות החוץ של ארצות-הברית. קורדל האל היה פוליטיקאי בעל ותק רב בקונגרס. כמו אצל רוב חברי בתי המחוקקים האמריקאיים עוצבו גישותיו ועמדותיו במשך השנים כתוצאה מרגישות מיוחדת לפוליטיקה הפנימית ולסיכויי ההצבעה בבחירות, ובשל כך היה פתוח ללחציהם של בעלי אינטרסים, שנהנו מעמדה עדיפה בבתי המחוקקים. בהיותו נתון בו בזמן להשפעתם של המקצוענים ממחלקת המדינה, השתדל האל לנקוט עמדה זהירה ובלתי מחייבת, אך יותר ממורי ומחבריו היה על המזכיר האל להתחשב ברוח השוררת בקונגרס, שהיה על פי רוב אוהד את העניין הציוני.

שנה תמימה לאחר פרוץ המרד הערבי באפריל 1936 נשארה המדיניות האמריקאית כלפי בעיית ארץ-ישראל מושפעת מן השגרה המקובלת ומן הגישות, המוש-רשות היטב בהרגלי העבר, שהיו פאסיביות בעיקרן. עניינה העיקרי של מחלקת המדינה התבטא בשני תחומים: ראשית, בדאגה המסורתית להגנתם של אזרחים אמריקאיים הגרים בתחום הסכנה. דאגה זו נבעה כרגיל גם מן הרצון האמיתי להגן על חייהם ועל רכושם של אזרחים אמריקאיים — מורשה שראשיתה בחופי צפון-אפריקה ובמימי המזרח-הרחוק — אך גם מן הרצון לשמור פתח ועילה להתערבות המימשל, במקרה שהתערבות כזו אמנם תיראה רצויה. שנית, מחלקת המדינה הבחינה, שהמצב הרה סכנות ואפשרויות שאין לחזותן מראש, והחליטה להיות ערה, לפחות, עד כמה שנגע הדבר למידע מידי ומדויק על ההתפתחויות

3. תזכיר של וולאס מורי מיום 29 בנובמבר 1938 *Foreign Relations Series* 1938 Vol. II p. 989.

4. Memo 890 F. 6363 Standard Oil Co./98, July 12, 1937, *Foreign Relations Series* 1937, Vol. II, p. 893.

באיזור. הגנה על אזרחים ומידע מהימן הם אפוא שתי הנימות, הממלאות את השדרים הדיפלומטיים של השנה הראשונה למאורעות. אלו היו גם שתי הנקודות, שהעלה מזכיר המדינה, האל, בהוראותיו לשגריר בינגהאם (Bingham) בלונדון: "הקונסול הכללי בירושלים... מודיע, שמסר לידי השלטונות המקומיים את כתובותיהם של 1100 אזרחים אמריקאיים וביקש הגנה הולמת להם... אנא, הבע למשרד החוץ [הבריטי] את הערכת מחלקת המדינה לשיתוף הפעולה של השלטונות בארץ-ישראל בעניין זה. אם אינך רואה סיבה להתנגדות, אנא הודע גם, שבהתחשב במספר הרב של אזרחים אמריקאיים בארץ-ישראל ובהיקף האינטרסים האמריקאיים בה, תהיה מחלקת המדינה אסירת תודה, אם תקבל כפעם בפעם אותו מידע, שרשאית היא לקבלו, בדבר ההתפתחות השוטפת באותה ארץ..."⁵.

הדבר נשמע באמת חסר פניות ותמים. אף על פי כן אפילו עניין פשוט לכאורה זה נודעו ממנו משמעות פוליטיות. "האינטרסים האמריקאיים הנוגעים בדבר, כידוע למחלקה, הם בעיקר יהודיים", כותב ואדסוורת מירושלים ב-7 באוקטובר 1938, "האינטרסים של המיסיון ושל מוסדות התרבות שלנו והערבים האמריקאיים המעטים, אוהדים בכל לב לשאיפות הערבים, ואינם הוששים לבטחונם".⁶ אף על פי שאפשר להתרשם, כי הקונסול הכללי האמריקאי בירושלים נזהר מאד למלא את חובתו להגן על אזרחיו באופן שלא יפגע באי-משוא הפנים שלו לגבי הסכסוך היהודי-ערבי, הרי בתנאים ששררו אז, כל התערבות של פקידי ארצות-הברית להגנתם של אזרחים אמריקאיים בארץ-ישראל היתה משתמעת ומתקבלת כצידוד כלשהו בעניין היהודי. הואיל והערבים רצו במהומות, בלוחמה ובמתחיות — היו מאמצי האמריקאים לרפות את המתחיות ולהביא לשלום וליציבות משתמעים כהזדהות עם המדיניות היהודית. יהדות אמריקה מיהרה להבין יתרון זה. בתזכיר, שהוגש למוכיר המדינה בידי "המשלחת היהודית האמריקאית" ב-14 באוקטובר 1938, נכלל הקטע הבא "טענתנו מבוססת עוד על הצורך למנוע פגיעה באינטרסים חיוניים של אזרחי ארצות-הברית, שמעמדם עשוי להשתנות שינוי יסודי ומסוכן, אם אילו מן ההצעות... יוצאו לפועל".⁷

הנהוג להשתמש ב"הגנה על אזרחים" כאמתלה, או כמסווה להתערבות בעניינים הפנימיים של מדינה ריבונית אחרת, עתיק הוא כדיפלומאטיה, ועדיין לא אבד עליו כלת. מכל מקום, מצב מיוחד זה, שבו ארצות-הברית, בנוסחה להגן על אזרחיה, ניסתה בכנות להימנע ממשוא פנים במדיניותה,⁸ ועם זאת לא יכלה להימנע

Hull to Bingham, 367 N. 11/73a. *Foreign Relations Series* 1936, 5. Vol. III, p. 443.

Wadsworth to Hull, 367 N. 11/104. *Foreign Relations Series* 1938, 6. Vol. II, p. 950.

Memo 867 N. 01/1179, *ibid.*, 956. 7.

8. כשכתב מזכיר המדינה, האל, לקונסול ואדסוורת "ענייננו בהגנת האינטרסים האמריקניים, בניגוד לאינטרסים אחרים, אינו מבוסס על שיקולים גזעיים או דתיים". Hull to Wadsworth, 867 N. 01/860, *ibid.*, p. 906.

ממידת מה של העדפה שבמשתמע, יש בו כדי להביא אולי למסקנה קיצונית יותר — דהיינו שהגנת אזורי מדינות זרות בכל סכסוך צבאי ומדיני יש בה, מיניה וביה, ובהכרח, משום העדפה: הואיל וחלוקת האינטרסים של מדינות בארצות הוץ בין הסקטורים השונים בחברה רק לעתים רחוקות היא "נייטרלית" או "מאוזנת".

הלחץ הציוני על מחלקת המדינה ועל הבית הלבן החל לקבל תנופה מיד לאחר פרוץ המאורעות בארץ-ישראל. ועידה של כל המפלגות הציוניות בארצות-הברית נתכנסה במלון אסטור בניו-יורק ב-1 במאי 1936 וחוללה לא רק איסוף תרומות מוגבר, אלא גם חזית רחבה של לחצים מדיניים. עיתוני הירסט אימצו את העניין הציוני ויצאו בקול זעקה; ב-6 בספטמבר 1936 פנו שנים עשר סינאטורים לקורדל האל, שיפעל להמשך משטר המנדאט, לרבות הסעיף בדבר הקמת בית לאומי ליהודים. מאוחר יותר באותו חודש טענו הסינאטורים קופלנד, אוסטין והייסטינגס, ש"היתה זו חובתה של ארצות-הברית, לפעול לפי אמנת 1924 ולהפנות בהריפות את תשומת לבו של בריטניה הגדולה לדעתנו, שהמנדאט אינו מנוהל כראוי".⁹ אלא שקורדל האל מיאן להיכנע ללחצים אלה, בידעו, שאמנת 1924 לא יפתה את כוחה של ארצות-הברית להתערב בפרטי משטר המנדאט, כל עוד נשמר הוא באורח עקרוני. באורח זהיר ביותר ניסה עם זאת קורדל האל לשגר "מששנים" לעבר בריטניה הגדולה, כדי לבחון את תגובתה לאפשרות של התערבות אמרי-קאית. בשדר לשגריר בינגהאם הציע לו להעביר למר אידן — "באורח אישי ובלתי רשמי ביותר, בהטעימר, שאינך מדבר בשם ממשלתך" — את דאגתו החמורה של קבוצות יהודיות בעלות-השפעה באמריקה מן השמועות בדבר השבתת ההגירה היהודית לארץ-ישראל. "בהקשר זה תוכל לומר, שאינך מרשה לעצמך, כמובן, להתערב באיזה אופן שהוא במדיניות, שעשויה בריטניה הגדולה לאמץ לעצמה בעניין ארץ-ישראל, או לעוץ לה בעניין זה, הואיל וניהול הארץ נתון כולו לאחריות הבריטים".¹⁰ מנוסח השדר, ברור, שקורדל האל בעצמו חשש, שמא יושבו פניו ריקם ולכן ניסה את דבריו בזהירות מופלגת, אך עצם העובדה שניסה לגשש יש בה כדי להעיד על השינוי, הקל אמנם, באווירה ועל ראשית הצלחתו של הלחץ הציוני.

במהלך החקירות של הוועדה המלכותית כווננו רוב פעולותיהן של הקבוצות האמריקאיות הציוניות והפרו-ציוניות אל הוועדה עצמה, אך מחלקת המדינה הקפידה להבחין הבחנה ברורה בין דעות שהביעו קבוצות פרטיות בתוך ארצות-הברית ובין עמדתה הרשמית של הממשלה. מחלקת המדינה עשתה כל שביכולתה, כדי להימנע מלהטות את שיקולי הוועדה לכאן או לכאן באמצעות איזה שהוא צעד, העלול להתפרש כלחץ אמריקאי עקיף בחסותה של ממשלת ארצות-הברית

9. מצוטט Irwin Oder, *The United States and the Palestine Mandate* 1928—1948, Ann Arbor University microfilms 1956, p. 155.

10. Hull to Bingham, 867 N. 00/334. *Foreign Relations Series* 1936, Vol. III, p. 444

או באישורה. תזכיר משותף של כל הקבוצות הציוניות באמריקה, נמסר לעיונה של הוועדה המלכותית ובו נאמר בין השאר: "אמריקה גילתה עניין רב במצב הנוכחי בארץ-ישראל וביחסה של ממשלת המנדאט. דבר זה נובע מהעובדות (א) שבארצות-הברית מצויה אוכלוסייה יהודית גדולה מבכל ארץ אחרת בעולם; (ב) ליהודים האמריקאיים השקעות גדולות בארץ-ישראל; (ג) היהודים האמריקאיים תרמו סכומי כסף גדולים בארץ-ישראל. עוצם עניינה של אמריקה ועומק רגשותיה... נובעים, מכל מקום בחלקם, מן העובדה, שהמנדאט מייצג נאמנות בין-לאומית, שביצירתה מילאה ארצות-הברית תפקיד מכריע ושבריטניה הגדולה נטלה על עצמה בהגניות לאחר שיקולים משותפים ארוכים, ואף ביקשה, וקיבלה לכך את אישורה של ארצות-הברית".¹¹

מחלקת המדינה מיהרה להסתייג מעמדה זו והדגישה את אופיה הפרטי והבלתי רשמי.¹² יתר על כן, כשביקש סטיפן ויין, שמחלקת המדינה תפנה את תשומת לבה של הממשלה הבריטית להצהרה, שניסחה ההסתדרות הציונית באמריקה, הושבה בקשתו ריקם על סמך הטענה, ש"הנוהג הבין-לאומי המקובל אינו מתיר לממשלה לשמש כלי תקשורת להעברת שדרים מיחידים ומקבוצות פרטיות אל ממשלות זרות".¹³ בתזכיר פנימי לשופט מור מזכיר וולאס מורי, בהתאם לגישתו ולשיטתו, את שיחתו של מזכיר המדינה, קלוג (Kellogg), עשר שנים מוקדם יותר, ומסכמה במלים הבאות: "כבר לפני עשר שנים ברור היה, שלדעת מזכיר המדינה היתה מטרתה היחידה של ועידת המנדאט שלנו להקנות לאזרחינו בארץ-ישראל אותן זכויות, שמהן נהנו אזרחי המדינות החברות בחבר הלאומים השותפות למנדאט. לדעתי אפשר לקבוע באותה מידה של בהירות שלא היה בכוונת אותה ועידת מנדאט לסבך אותנו באיזו דרך שהיא בבעיה העדינה ביותר של ארץ-ישראל".¹⁴ משהתקרב יום פרסומו של דו"ח הוועדה המלכותית ודלפו ידיעות בדבר ההמלצה הצפויה על חלוקה או קנטוניזציה של ארץ-ישראל — הגיע לשיאו לחצם של יהודי אמריקה על ממשלתם. מאות מכתבים הומטרו על הבית הלבן ועל מחלקת המדינה; ועידות ואסיפות אהדה לעניין הציוני יצאו בהצהרות; חברי קונגרס רבים הומרצו לנאום נגד שינוי אפשרי בתנאי המנדאט; מאמרים ראשיים בעיתונים ובכתבי-עת נעשו יותר ויותר בוטים. אף שוולאס מורי וחבריו במחלקת המדינה החליטו לדבוק במדיניות אי-ההסתבכות שלהם, לא יכול עוד מזכיר המדינה האל להישאר אדיש לדעת קהל כה ברורה ומפורשת.

בנסיון כן לספק את הדרישות הגוברות, שהממשלה האמריקאית תעשה מה שבכוחה כדי להשפיע על הממשלה הבריטית שתימנע מלהכניס שינויים בשיטת המנדאט ותהיה דבקה בהתחייבותה לעם היהודי — חרג מזכיר המדינה האל ממנהגו ושלה ב-7 ביולי 1937 תזכיר רשמי, שניסוחו החרף וצידודו המפורש

11. מזוטט אצל אודר, שם, עמ' 163.

12. Memo 867 N. 01/420. *Foreign Relations Series* 1937, Vol. II.

13. Memo 867 N. 00/420. *Foreign Relations Series* 1936. Vol. III, p. 459.

14. Memo 867 N. 01/727. Nov. 18. 1936, *ibid.*, p. 455.

בעניין הציוני חרגו בהרבה מזכותה הפורמאלית של ממשלת ארצות-הברית להתערב בעניין, על פי ההסכמים הבין-לאומיים הקיימים. "כידוע לממשלת הוד מלכותו", כותב קורדל האל, "זה שנים רבות מגלים הממשלה האמריקאית וחלקים רבים בציבור האמריקאי עניין רב בהתפתחות הבית הלאומי בארץ-ישראל". לאחר מכן הוא טורח לצטט תקדימים מפורטים, התבטאויות של גשיאים והחלטות של הקונגרס, כדי להוכיח עניין ער זה ואת האהדה, שבה נטתה הממשלה הבריטית עצמה לעודד עניין זה מצד האמריקאים. "הדבר נראה הולם ונאות להביא שוב עניין ודאגה אלה לתשומת לבה של ממשלת הוד מלכותו בימים אלה, בהיותה שוקלת באילו צעדים תנקוט, בהתאם להתחייבויותיה הקיימות, כדי להשליט שלום ולקיימו בארץ, שהיא קדושה לשלוש דתות גדולות".¹⁵

אכן, תזכיר זה כמוהו כהסתלקות ברורה של ממשלת ארצות-הברית מן המדיניות המסורתית של "סילוק ידום". ונקל לשער את תסכולם של וולאס מורי ומרעיו כשקראוהו. הנה כי כן, תזכירו של האל לא מילא מצד אחד במידה מספקת את ציפיותיהם של הציונים, ומן הצד האחר עתיד היה האל ללמוד במהרה את לקחו המר, בעקבות הדחיה המיידית והנחרצת מאת שר החוץ הבריטי. מן הבחינה החוקית והדיפלומטית צדק אפוא וולאס מורי, שהרי כל עוד לא הזמינו הבריטים את ארצות-הברית להתערב, לא היתה לה הזכות לחוות דעתה בדבר המצב בארץ-ישראל חוץ מבעניינים המוגדרים בקפדנות כ"אינטרסים אמריקאיים", דהיינו אינטרסים מסחריים, דתיים או חינוכיים. משלמד את לקחו, שוב לא היה אף בלחץ הרב ביותר כדי לגרום לו, לקורדל האל, שיחזור על עתירתו.

בינתיים דחק מר אידו, בתשובתו לתזכירו של האל, את ארצות-הברית בעדינות, אך בבירור, חזרה למקום שהוקצה לה לפי תנאי אמנת 1924. "לדעת ממשלת הוד מלכותו", כותב מר אידו, "נובעות הזכויות של ממשלת ארצות-הברית ואזרחיה בכל הנוגע לארץ-ישראל מתנאי האמנה... שנחתמה בלונדון ב-3 בדצמבר 1924... זכויות אלו מוגבלות מכל מקום לסעיפים המפורטים באמנה הנזכרת למעלה, והסכמת ממשלת ארצות-הברית לא תידרש אפוא לכל שינוי במנדאט הארצי-ישראלי, אלא אם יושפעו ממנו הזכויות הנזכרות. כשהסכימה ארצות-הברית, על פי סעיף 1 של האמנה, למנדאט בשלמותו, משמע שקיבלה עליה גם את הוראת סעיף 27 של המנדאט, הקובע שהמנדאט ניתן לשינוי בהסכמתה של מועצת חבר הלאומים". אף על פי כן, כמחווה של אדיבות הכריזה ממשלת בריטניה על כוונתה "לספק לממשלת ארצות-הברית מידע מלא על כל ההצעות, שעשויים הם להציע לפני מועצת החבר לשם שינוי המנדאט".¹⁶

Hull to Bingham, 867 N. 01/767a, July 7, 1937. *Foreign Relations Series* 1937, Vol. II, p. 890

Bingham to Hull, 867 N. 01/788. *Foreign Relations Series* 1937, Vol. 16 II, pp. 891—892; "Correspondence with the United States relating to United States Rights in Palestine July 6—August 4, 1937". Command Paper 5544.

דומה, כי מן הבחינה החוקית צדק מר אידן בהחלט. יתר על כן, ב-1924 נמנעה ארצות-הברית בכוונה מליטול על עצמה איזו אחריות הקשורה בבעיות המדיניות של המנדאט. אמנם, לפני ניסוחה הסופי של אמנת לונדון תבעו האמריקאים, והבריטים הסכימו, שסעיף 7 ינוסח באופן, שבידי ארצות-הברית תהיה הלכה למעשה זכות של וטו על כל שינוי בהוראות המנדאט. בתזכירו מדצמבר 1921 הסכים משרד החוץ הבריטי במפורש וללא הסתייגות לתביעה האמריקאית, שהסכמתה של ממשלת ארצות-הברית תידרש בכל מקרה של שינוי בתנאי המנדאט.¹⁷ ומזכיר המדינה Hughes במכתבו לבלפור מינואר 1922, ראה לנחוץ להזור על בקשה זו בהטעמה: "הסכמתה של ממשלת בריטניה לא להציע ולא להסכים לשום שינוי בתנאי המנדאט ללא התייעצות מוקדמת עם ממשלת ארצות-הברית חוששני שאינה ממלאת כראוי את הבקשה, שהובעה בתזכיר מאוגוסט שעבר, שהסכמת ממשלת ארצות-הברית תידרש לפני שייעשה איזה שהוא שינוי בכתב המנדאט.¹⁸ אולם לאחר שנה וחצי היתה ידם של התומכים במדיניות בדלנית לגבי ארץ-ישראל על העליונה במחלקת המדינה, ומתוך ניגוד מכוון ומחאה על החלטת הקונגרס מיוני 1922 הם ניסו עכשיו לשחרר עצמם מכל הסתבכות מדינית באמנת המנדאט המוצעת. כששינוי הבריטים כליל את התפיסה, שעליה הוסכם קודם, בדבר התנאים, שבהם יתאפשרו שינויים במנדאט, שמחה מחלקת המדינה לקבל, ללא כל הערה, פיהות חריף זה בזכותה של ארצות-הברית להתערב במשטר המנדאטורי. ניסוחו הסופי של סעיף 7 באמנה, כלשונו: "שום דבר באמנה זו לא יושפע מאיזה שינוי, שייעשה בתנאי המנדאט, שנזכרו לעיל, אלא אם זכה שינוי זה בהסכמתה של ארצות-הברית"¹⁹ — פירושו אפוא הסתלקות מדעת מצד ממשלת ארצות-הברית אפילו מן הזכות שייזעצו בה באשר לשינויים במשטר המנדאטורי גופו. מנקודת ראות דיפלומאטית טהורה צדק וולאס מוריי, שהרי אך מעט יכלה ארצות-הברית לעשות כדי למנוע את ממשלת בריטניה מלבצע את ההמלצות של הוועדה המלכותית.

מכל מקום, דחייתו של אידן חשפה נקודה רגישה אחרת במערך הדיפלומאטי של מחלקת המדינה, רחוקה הרבה מעבר לבעיה המיוחדת של ארץ-ישראל; נקודת חולשה שהיתה כרוכה בבעיות עקרוניות, ביוקרה בין-לאומית ובתפקיד שמסוגלת ארצות-הברית למלא בענייני העולם בכלל.

כשהזכיר אידן לאמריקאים, ש"משהסכימה ארצות-הברית, על פי סעיף 1 של האמנה, למנדאט בשלמותו, משמע שקיבלה עליה גם את הוראת סעיף 27 של המנדאט, הקובע, שהמנדאט ניתן לשינוי בהסכמתה של מועצת חבר הלאומים", הזכיר להם בעצם את עמדתה המביכה של ארצות-הברית בענייני העולם בכלל. עמדת חולשה שנוצרה בעקבות אותה דחיה, שדחה הסינאט ב-1919 וב-1920 את

Frank E. Manuel, *The Realities of American-Palestine Relations*, 17 Public Affairs Press, Washington D.C., 1949, p. 272.

18. מצוטט אצל מנואל, שם, עמ' 277.

19. מצוטט אצל אודר, שם, עמ' 92.

חוזי רסיסי. לא היתה זו אמנת 1924, שהוציאה את ארצות-הברית מכלל השתתפות בעיצובם של המזאט ושל עניינים בין-לאומיים רבים אחרים בעלי חשיבות, אלא הימנעותה העקרונית יותר מלהיכנס לחבר הלאומים. היה ודאי משום השפלה לדיפלומאטים האמריקאים בהודאה, שאסטוניה הזעירה, או ניקרגואה הנידחת, יש להן חלק ונחלה בעניין הארצישראלי, בזכות חברותן בחבר הלאומים, ואילו ארצות-הברית — האומה הגדולה שהביאה את המלחמה הגדולה לקיצה, ושגשיאה היה מכונן השלום וחבר הלאומים, אינה יכולה אפילו לבקש שיוועצו בה, בלא שידה תושב ריקם.

היתה זו טעות חמורה לחשוב, שאומה גדולה כארצות-הברית תוכל לבדוד את עצמה ולהימנע מהתערבות בענייני חוץ; ואכן, מהר מאד גילתה ממשלת ארצות-הברית, שהיא נאלצת להתערב, אך למגינת לבם של הדיפלומאטים האמריקאים היה אחד מערוצי הקשר הבין-לאומיים העיקריים, מנגנון חשוב ביותר של המדיניות העולמית — חבר הלאומים — נעול בפניהם. ובמקרים רבים, כמו זה הנדון כאן, יכלו דיפלומאטים זרים להתחמק בקלות מפניות האמריקאים על ידי הפנייתם לחבר הלאומים, וכך כמעשה אידן במקרה שלפנינו, למנוע "טרדנות" אמריקאית מיותרת.

הקריאה בשדרים ששלח מר קרטיס תומס אברט (Curtis Thomas Everett), השגריר האמריקאי הבלתי רשמי בג'נבה, מזכירה את הילד הקטן, שהיה נוהג להציץ מעל לחומה העבה והגבוהה כדי לחטוף מבט אל גנו של הענק... להוט לדעת כל מה שהתרחש בדיוני החבר, ועם זאת בלתי מסוגל להודות בכך בפומבי לפני הציבור הבדלני בארצות-הברית; להוט להטיל את מירב ההשפעה על הנעשה בג'נבה, ועם זאת בלתי מסוגל לעשות זאת בזכות, בגלוי ובאורח חוקי — גאלץ קורדל האל לנהל את קשריו בג'נבה "תחת השולחן" באורח שהיה בו משום השפלה למעצמה גדולה. היה זה התפקיד המביך, שנאלץ למלא העומד מבחוץ, בהעמידו פנים של מי שלא איכפת לו כביכול, בעודו משתוקק לאמיתו של דבר בכל מאודו להסתופף עם היושבים בפנים.²⁰

אכן, אפשר לומר, שהגרי קאבוט לודג' וחבריו הבדלנים בסינאט קצר הראות של 1919 לא בודדו את ארצם מאירופה ה"רקובה", אלא הרחיקו בהחלטתם את ארצות-הברית ממוקד ההתרחשויות ומן הזכות לעמוד על יוקרתה ועל מעמדה באורח ההולם את כוחה ואת חשיבותה בענייני העולם.

קורדל האל בלע בקושי את הגלולה המרה. קרוב לוודאי שהיה מודע לאינתותה הפורמאלית של העמדה הבריטית, אך לעולם לא יכול להסכים לסילוק גלוי של ארצות-הברית מעניין בין-לאומי בעל חשיבות כה רבה. עתה היה הדבר לעניין של יוקרה הנוגע למחלקת המדינה ולא רק ליהדות אמריקה. זאת ועוד: היה על

20. השדרים הבאים הם רק דוגמאות מעטות לתכול טיפוס זה: Everett to Hull, 867 N. 01/836, Hull to Everett, 867 N. 02/836, Everett to Hull, 867 N. 02/836, — *Foreign Relations Series* 1937, Vol. II pp. 899, 900, 903.

מחלקת המדינה להגיב בתוקף, כדי לבסס את זכויותיה הבין-לאומיות של ארצות-הברית באורח עקרוני ובו בזמן — לסגת במפורש מצעד שנתפרש כנסיון ללחוץ על בריטניה לטובת הציונים. אלה היו אפוא השיקולים, שהולידו אותה תשובה נבוכה, שמסר השגריר בינגהאם ב-4 באוגוסט לידי מר אידן — מיסמך המגלה תסכול יותר מכל דבר אחר, נסיון גולמני לשבור את החבית ולשמור על יינה. ארצות-הברית, טען בינגהאם, עומדת על זכותה שיוועצו בה, אך לא תפעיל זכות זאת במקרה זה, ותסתפק בהבעת כוונתה של ממשלת הוד מלכותו לספק לה מידע שוטף.²¹

לגבי ציוני אמריקה היה משמע הדבר, שעבר זמנה של שעת הרצון הקצרה ושמחלקת המדינה נסוגה אף ביתר החלטיות למדיניות "סילוק הידים" שלה. יידרש עשור שנים ויותר, מערכה ארוכה וקשה, ומעל לכל — הטראגדיה של יהודי אירופה, כדי שיזכה העניין הציוני לתנופתו הקודמת.²²

לאחר פרסום הדו"ח של הוועדה המלכותית ואחרי כינוס הקונגרס הציוני ומועצת הסוכנות היהודית בציריך בקיץ 1937, נוצר שבר חמור בחזית היהודית באמריקה. הקבוצה הלא-ציונית בראשותו של פליקס וארבורג התנגדה להחלטת הקונגרס לשאת ולתת עם הבריטים על בסיס קבלה עקרונית של תכנית החלוקה. כמה קבוצות וארגונים ציונים, כמו "הדסה" וחלק מהסתדרות ציוני אמריקה, בראשות

Bingham to Eden, 867 N. 02/850 *Foreign Relations Series* 1937, Vol. 21. II pp. 901—902. הקטעים הנוגעים לענייננו הם:

"הואיל וסימו של משטר בטריטוריה מנדאטורית כרוך בו בהכרח 'ויתור' על הטריטוריה, והוא משפיע על האינטרסים של אזרחים אמריקאיים בה, זכותה של ארצות-הברית, שיוועצו בה באשר לתנאים שלפיהם תנוהל הטריטוריה מכאן ואילך, נשענת על אותו הבסיס כזכותה, שיוועצו בה באשר להקמתו של משטר מנדאטורי, אי לכך עומדת הממשלה האמריקאית על שמירה מלאה של זכותה בעניין זה, וכדי למנוע כל אי-הבנה, העולה לצוץ בעתיד, היא מבהירה שפעולתה, בהימנעה מלעמוד בתוקף על מילוי זכותה... אין לראות בה ויתור על העיקרון, שהונח ב-1921, שהסכמתה של ארצות-הברית הכרחית כדי לתת תוקף לכל החלטה, שעתידיהם להחליט בעניין הטריטוריות המנדאטוריות... עם הביעי שביעות רצון והערכה להבטחות שניתנו, שבדעת ממשלת הוד מלכותו למסור לממשלת ארצות-הברית מידע שוטף לגבי כל הצעה, שעשויה היא להציע למועצת חבר הלאומים לשם תיקון המנדאט הארצישראלי, הוריתי לבקש, שאותן הצעות יובאו לידיעת ממשלתי בעוד זמן כדי לאפשר לה להחליט, אילו הערות (אם בכלל) יהיה בדעתה להעיר באשר לשמירת הזכויות האמריקאיות בארץ-ישראל."

22. י. ס. הורביץ סיכם את התוצאות הפוליטיות של חילופי האגרות בין השגריר בינגהאם ובין מר אידן במלים הבאות: למעשה הכריזה ממשלת ארצות-הברית על גייטריליותה לגבי תכניתה של הוועדה המלכותית בכך שהכריזה, שעניינה בנידון היה 'מבוסס אך ורק על התחייבותה ומגמתה לפעול להגנת האינטרסים האמריקאיים בארץ-ישראל על בסיס של שוויון עם אלה של ממשלות אחרות ושל אזרחיהן". J. C. Hurewitz, *The Struggle for Palestine*, W. W. Norton, New York 1950, p. 76.

סטיפן ויין, התנגדו אף הם לתכנית החלוקה.²³ אף על פי כן, מעבר לכל הניגודים, עדיין היה ליהדות ארצות-הברית בסיס משותף נרחב. "יהדות אמריקה בכללה", כתב וולאס מורי לשגריר הבריטי סיר רונלד, "על אף חילוקי דעות ידועים באשר לפרטי המדיניות, מאוחדת בהרגשת דאגה עמוקה לסכנה המרחפת על יהודים במדינות אירופיות שונות... והוכיחה עצמה מוכנה... להשתדל בכל דרך אפשרית לספק מקלט לבני דתה בין בבית לאומי יהודי ובין במדינה יהודית".²⁴ בסיס משותף זה של יהדות אמריקה גובש למעין תכנית מינימום, שכללה תביעה להמשך המנדאט ומימוש האחריות הבריטית, הנובעת ממנו, ולהמשך מדיניות הגירה ליבראלית של יהודים לארץ-ישראל. יעדים אלה נקבעו ב"פניה" מיוחדת אל מחלקת המדינה ש"תנקוט בפעולה מתאימה כדי לעורר את ממשלת בריטניה, שתאשר מחדש ותקיים את התחייבותה להקל על הקמתו של בית לאומי יהודי ותעודד הגירת יהודים לארץ-ישראל ותתמוך בה".²⁵ פניה זו נמסרה בידי משלחת רבת-רושם של יהודים, שייצגו את רוב הקבוצות והאיגודים היהודים בארצות-הברית.

הספר הלבן, שפורסם במאי 1939, עמד בניגוד גמור לתכנית מינימום זו. לא היה זה מפתיע אפוא, שמיסמך זה נתקבל בועם רב ועורר סערת מחאות ופעילויות מדיניות בארצות-הברית. חברי קונגרס, עיתונאים, אורחים נכבדים, נוצרים ויהודים, הסתערו שוב על הבית הלבן ועל מחלקת המדינה. הוקמה ועדת חירום לארץ-ישראל, שהכילה את כל המפלגות הציוניות וקבוצות בלתי ציוניות רבות. כבר ב-2 בנובמבר 1938 פנו 51 סינאטורים יחד עם 194 נציגים חברי בית-הנבחרים ו-30 מושלים במכתב אל הנשיא ותבעו את התערבותה של ארצות-הברית. אפילו השופט ברנדייס הזקן והנכבד, ששמר על שתיקתו זה שנים והתרחק מהפוליטיקה הציונית, כתב לרוזבלט איגרת מרגשת: "מה מתעתד העולם לעשות ביהודים, שנגזרה עליהם גלות? אם לא תחזור הציביליזאציה אל הפרימיטיביות עד כדי לרצות בחורבנם של יהודים חסרי בית, עליה לעודד את האמצעי הבדוק לפתור בקנה מידה גדול את בעיות חוסר הבית ליהודים".²⁶ אולם כל זה היה ללא הועיל. דעת מחלקת המדינה כבר נחרצה. גישותיה גובשו. כדרך שביטא זאת מנואל בסארקום לגבי פנייתו של ברנדייס: "רוזבלט כינה בחיבה את השופט הזקן 'ישעיה', אבל לא עשה דבר".

J. C. Hurewitz, *The Struggle for Palestine*, pp. 77, 78; H. Beeley, *The Administration of the British Mandate for Palestine, Survey of International Affairs* 1937, pp. 543—550.

גם כמה שדרים דיפלומאטיים כוללים אף הם תיאורים קצרים של חילוקי הדעות בקרב היהודים: Memo 867 N. 01/982, Dec. 2. 1937, *Foreign Relations Series*; 1937, Vol. 2, p. 921; 867 N. 01/848 August 13, 1934, *ibid* p. 904.

Memo 867 N. 01/482. *op. cit.* 24
Memo 867 N. 01/1179, October 14, 1938. *Foreign Relations Series* 1938, 25
Vol. II., pp. 956—959.

26. מצוטט אצל מנואל, שם, עמ' 308.

נראה שההנחיה, השוררת במחלקת המדינה מאז אוגוסט 1937 בעניין הלחץ היהודי, היתה: הבע תמיד את אהדתך החמה לעניין היהודי, אך אל תתחייב לשום פעולה! לשם כך הוציאה מחלקת המדינה ב-14 באוקטובר 1938 הודעה לעיתונות, שעליה הסתמכו כל ההצהרות, ההכרזות וההתבטאויות של פקידי ארצות-הברית, שבאו לאחר מכן. מבחינה זאת היה בה משום ביטוי מוסמך למדיניותה הסופית של ארצות-הברית לגבי ארץ-ישראל, שעוצבה ויוצבה לאחר חילופי האגרות בין בינגהאם לאידן. "כידוע היטב", אומרת ההודעה, "גילה העם האמריקאי במשך שנים רבות התעניינות עמוקה בהתפתחות הבית הלאומי היהודי בארץ-ישראל... לאור עניין זה עקבו הממשלה האמריקאית והעם האמריקאי באהדה גלהבת ביותר אחרי ההתפתחות בארץ-ישראל של הבית הלאומי היהודי, מפעל שבו מילאו האינטלקט וההון האמריקאי תפקיד חשוב". ההודעה מזכירה בפרוטרוט את ההוראות והסעיפים של האמנה האנגלו-אמריקאית מ-1924, אך מסכמת בבהירות רבה: "אף אחד מסעיפים אלה אינו מנפה את כוחה של ממשלת ארצות-הברית למנוע את תיקון התנאים של איזה מנדאט שהוא. אמנם יכולה ממשלה זו להימנע מלהכיר בתקפות יישומו לגבי האינטרסים האמריקאיים של איזה תיקון שהוא במנדאט, אלא אם הסכימה לו ממשלת ארצות-הברית... מחלקת המדינה תוסיף כמובן לעקוב מקרוב אחרי המצב, ותנקוט בכל האמצעים להגנת הזכויות והאינטרסים האמריקאיים בארץ-ישראל".²⁷ בינתיים החלו המגמות העיקריות של ההיסטוריה העולמית להטיל את צלליהן הכבדים גם על הויריה הארצישראלית. האסון של יהודי אירופה קרב במהירות כסופה מאיימת. בהיותם להוטים להבטיח את המזרח-התיכון מפני תעמולת מדינות הציר ופעולות הגיס החמישי, השתדלו עתה הבריטים יותר ויותר להפיס את דעת הערבים. המרד הערבי איבד את תנופתו בתחילת 1939 ושקע במהרה. ב-16 באוקטובר 1939 יכול הקונסול האמריקאי הכללי בירושלים לדווח, ש"לדעת השלטונות האזרחיים והצבאיים גם יחד, המרד הערבי, או כפי שנהוג לקראו לעתים יותר קרובות, 'ההפרעות' של 1937—1939, אפשר לראותו כאילו הגיע לקיצו".²⁸ גם לאמריקה היו עתה צרות משלה לענות בהן; עתידה היא לחזור לענייני המזרח-התיכון רק כעבור שש שנים, כדי ליטול על עצמה אחריות חדשה ולהטיל עצמה על המדוכה של בעיית ארץ-ישראל.

Press Release 867 N. 01/1178. *Foreign Relations Series* 1938, Vol. II, .27 pp. 953—958; Cordell Hull, *The Memoires of... in two volumes*, New York, Macmillan, 1948, Vol. II, p. 1529.

Steger to Hull, 867 N. 7016/97. *Foreign Relations Series* 1939, Vol. IV. .28 p. 806.