

מדינת ישראל
גנזך המדינה

תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל

כרך שני
אוקטובר 1948 – אפריל 1949

ערך: יהושע פרוינדליך

ירושלים תשמ"ד

מבוא

סיום המלחמה בארץ־ישראל, כיסוס מעמדה הבינלאומי של המדינה ויחסיה של ישראל עם מדינות ערב ומדינות מזרח אירופה, אלה הנושאים העיקריים המקופלים בכרך זה.

ב־21 בספטמבר 1948 התכנס בפאריס המושב השלישי של העצרת הכללית של האו"ם. בפני ישראל ניצבה במושב זה בעיה קשה. הדין־וחשבון של מתווך האו"ם, שפורסם ב־20 בספטמבר, ימים אחדים לאחר הרצחו, כלל בתוכו, לצד הקריאה להכיר בישראל כעובדה קיימת, המלצות אחדות שפגעו בהישגים המדיניים והצבאיים של המדינה. במיוחד היו קשות לישראל ההמלצות שקראו למסור לידי הערבים את הנגב דרומית מקו מג'דל-פאלוג'ה, ולתת לירושלים מעמד מיוחד בפיקוח האו"ם¹. העובדה שלארצות־הברית ולבריטניה היתה יד בחיבור הדין־וחשבון² והאירוע הטראגי של רצח המתווך, ימים אחדים לאחר שסיים לגבש את המלצותיו, נתנו לדין־וחשבון תוקף מדיני מיוחד ונופך של צוואת שכיב־מרע. התוצאה היתה שישראל ניצבה בעצרת האו"ם בפני קואליציה רחבה, שכללה, נוסף למדינות ערב, גם את ארצות־הברית, בריטניה, מדינות מערב אירופה וחלק ממדינות אמריקה הלטינית, ושקראה לאמץ במהירות וללא הסתייגויות את הדין־וחשבון של המתווך.

כנגד צירוף זה ישראל הציגה טיעון כפול, שהתבסס מחד גיסא על מה שניתן לה בהחלטת האו"ם של 29 בנובמבר ומאידך גיסא על העובדות כפי שנקבעו לאחר הדיפת התקפותיהם של צבאות ערב. כך תבעה ישראל את הנגב כולו — בהתאם להחלטת 29 בנובמבר, אך עמדה על זכותה להחזיק בחלקים אחרים של ארץ־ישראל, ובמיוחד בגליל, כתוקף השליטה הצבאית שלה בחלקים אלה, למרות שלא נועדו לה על־פי החלטת 29 בנובמבר. גם לגבי ירושלים התבסס הטיעון הישראלי על המציאות בעין — החזקתה ברוב חלקי העיר החדשה, מתוך הדגשה של חוסר המעשיות של תכנית בינאום או פיקוח בינלאומי אחר על העיר. קשה לדעת כיצד היה עומד הטיעון הישראלי במכתן המציאות של הדיון באו"ם. אין ספק שהסתירה הפנימית שבין תביעה בכוח של החלטה בינלאומית ובין תביעה בכוח חזקה היתה מעוררת קשיים. די רק להצביע על עמדתה של ברית־המועצות ומדינות הגוש המזרחי, שתמכו בעמדה הישראלית כל עוד היא נשענה על החלטת 29 בנובמבר, אך גילו היסוסים ברגע שתביעות ישראל חרגו מגדר החלטה זו. על כל פנים, הסכנה שהעצרת תאמץ בשלב מוקדם של דיוניה את המלצות המתווך

1. ראה Progress Report of the United Nations Mediator on Palestine, 16 September 1948, U.N. Document A/648

2. ראה מס' 21 והערה 7 שם.

בשלמותן לא התממשה. חברו לכך שתי סיבות: הבחירות לנשיאות בארצות-הברית, שחשפו את הבית הלבן (וגם את המועמד הרפובליקני) ללחץ ישראלי וציוני³, והשתלטותה של ישראל במבצע "יואב" ו"חירם" באוקטובר 1948 על חלקים ניכרים של הנגב הצפוני והגליל העליון, שנועדו על-פי תכנית המתווך לערבים. הדיון בדין-וחשבון של המתווך נדחה ומשקל הכובד באו"ם עבר משאלת ההסדר הסופי של שאלת ארץ-ישראל לבעיות של שמירה על ההפוגה בארץ-ישראל. מצב ההפוגה שבו נמצאה ישראל מאז 18 ביולי 1948 הטיל נטל צבאי וכלכלי כבד על המדינה. היה צורך לקיים צבא מגוייסים גדול ולטפל בבעיות בלתי פוסקות של הפרות הפוגה. בראשית אוקטובר נערכו דיונים פנימיים בישראל כיצד לצאת מן הקיפאון של לא שלום ולא מלחמה. ההחלטה, שנפלה בישיבה של הממשלה ב-6 באוקטובר,⁴ היתה שיש לפתוח בפעולה בחזית הדרומית, לסלק את הצבא המצרי מתחומי ארץ-ישראל ולפתוח את הדרך לישובים הנצורים בנגב. מבצע "יואב", שנפתח ב-15 באוקטובר, השיג את המטרות הצבאיות רק באופן חלקי. שליטתה של ישראל בנגב הורחבה, המצור הוסר והצבא המצרי נחל מפלות צבאיות, אך עיקר הכוח המצרי נותר ברצועת עזה וחטיבה אחת נותרה נצורה בתוך מה שכוונה "כיס פאלוג'ה".

מבחינה מדינית היו תוצאות המבצע עוד פחות חד-משמעיות והן סיבכו את ישראל בסכסוך גלוי עם האו"ם. שורה של החלטות של מועצת-הביטחון, שהאחרונה ביניהן היתה ב-16 בנובמבר⁵, חייבו את ישראל להסיג את כוחותיה לעבר הקווים שהחזיקה בהם ב-14 באוקטובר ולפתוח במשא-ומתן ישיר או באמצעות מתווך האו"ם להפיכת הסדרי ההפוגה להסדרים קבועים יותר של שביתת-נשק. לעומת התסבוכת המדינית שנוצרה עקב מבצע "יואב", עברה השתלטותה של ישראל על הגליל העליון כמבצע "חירם" ללא הד מדיני ממשי. בסיומו של המבצע מצאה עצמה ישראל שולטת על כל הגליל בתחומי הגבול הבינלאומי של ארץ-ישראל.

באמצע נובמבר, כשהתחדש הדיון בוועדה הראשונה של העצרת הכללית בדין-וחשבון של המתווך, היה כבר הרקע המדיני והמצב הצבאי בארץ-ישראל שונה במידה רבה. הבריטים אמנם ניסו לכוון את הדיון לעבר הנושא הטריטוריאלי ועמדו על איזכור מפורש של תכנית ברנאדוט, אך הצורך בגיוס רוב בוועדה וכמיוחד בתיאום עם המשלחת האמריקאית הסיט את הדגש לנושאים אחרים: לסיום מצב המלחמה בארץ-ישראל והקמתה של ועדת פיוס, לבעיית הפליטים ולמעמדה של ירושלים. ואכן ההחלטה שסיימה את הדיון, שאושרה באופן סופי במליאת העצרת ב-11 בדצמבר 1948,⁶ היתה בעלת שלושה חלקים עיקריים: הקמת ועדת פיוס, שהוטל עליה לסייע לצדדים לשים קץ למצב המלחמה ביניהם; אישור מחדש של החלטת העצרת הכללית מנובמבר 1947 בדבר הקמת משטר בינלאומי בירושלים, וקריאה לישראל להשיב את הפליטים הערביים שרוצים בכך למקום מושבם הקודם ולפצות את אלה שיבחרו להישאר במדינות ערב.

3. ראה מס' 26, 48.

4. ראה הערת-עורך, בעמ' 55.

5. ראה הערות עורך בעמ' 133-134, 179-180 ונספח ג, עמ' 623-624.

6. ראה נספח ז, עמ' 639-641.

ישראל התייחסה אל ההחלטה כרגשות מעורבים. סיום פרשת התיווך והמתווך וההדגשה על משא-ומתן ישיר או באמצעות ועדת הפיוס במטרה להגיע להסדר סופי של שאלת ארץ-ישראל היו לבטח לרוחה, אולם ההדגשה המחודשת של בינאום ירושלים והאיזכור המפורש של בעיית הפליטים מיקדו את העניין בשתי בעיות שעתידות היו להכביד על יחסי החוץ של ישראל במרוצת 1949.

ישראל קיבלה את הפרק הירושלמי בהצעת החלוקה של 1947 בדלית ברירה. במרוצת החודשים הראשונים לאחר ההחלטה היו עיקר מעיינייה בהבטחת הקיום הפיזי של התושבים היהודיים בעיר, וגורלה המדיני של ירושלים נדחק לקרן זווית. לאחר תחילת ההפוגה השנייה, כששליטתה של ישראל כמרבית החלק החדש של העיר הובטחה, החלה הממשלה לתת את הדעת על עתידה המדיני של ירושלים. המסקנה שהתגבשה היתה שיש לתבוע את העיר החדשה, יחד עם המסדרון המקשר אותה לישראל, כחלק בלתי נפרד ממדינת ישראל, ואילו לגבי העיר העתיקה נקבע שישראל תסכים להקמת משטר בינלאומי בהשתתפות העדות הדתיות שנוגעות בדבר.⁷ בתחילה נראה שעמדה זו מתקבלת יפה על דעתן של מדינות אחדות, במיוחד לאחר שישראל הציעה להציב בראש המשטר הבינלאומי בעיר העתיקה מושל נוצרי.⁸ במרוצת הזמן הצטברה התנגדות, בעיקר מצדן של מדינות אמריקה הלטינית ומדינות קתוליות אחרות. גם הסובייטים ובני בריתם לא גילו התלהבות לשינוי רדיקלי בהחלטת העצרת מנובמבר 1947. התנגדות זו מצאה ביטוי במהלך הדיונים בוועדה הראשונה ובהחלטה הסופית של העצרת. תגובתה של ישראל להחלטת העצרת היתה שהיא שומרת לעצמה את הזכות להביא את השאלה לדיון מחודש באו"ם.⁹ בינתיים היא החלה לנקוט צעדים ממשיים לכיסוס אחיזתה בעיר.¹⁰ עתידה של ירושלים ילך ויהיה לסלע מחלוקת חשוב ביחסים בין ישראל ומדינות העולם במרוצת 1949.

ראשיתה של בעיית הפליטים היתה כבעיה אנושית, אך במהלך הקיץ של 1948 היא הלכה וקיבלה מימדים של בעיה מדינית ממדרגה ראשונה. עוד בשלהי פעולת התיווך של ברנארטו הוא הקדיש תשומת לב גוברת והולכת למצבם של הפליטים הערביים. בהמלצותיו האחרונות לעצרת הכללית הוא דרש להבטיח את זכותם של הפליטים הערביים לחזור למקומות מגוריהם ולפצות את אלה שיבחרו לא לחזור.¹¹ במהלך מושב העצרת הכללית של האו"ם עסקו הוועדה השלישית והחמישית בהיבטים האנושיים של הבעיה ועל-פי המלצתן החליטה העצרת הכללית ב-19 בנובמבר להקים קרן מיוחדת שתסייע לפליטים.¹² בדיון בוועדה הראשונה נטה משקל הכובד יותר להיבטים המדיניים של בעיית הפליטים וההחלטה שהתקבלה חזרה על המלצות המתווך, היינו דרישה להחזרת הפליטים ומתן פיצוי לאלה שיבכרו לא לשוב. חשובה יותר מעצם ההחלטה היתה המשמעות שייחסו לה חברי ועדת הפיוס. כשהגיעו חברי הוועדה לישראל בפברואר 1949, התברר שחברי הוועדה — ובמיוחד אמורים היו הדברים כחבר האמריקאי — ראו כבעיית

7. ראה מס' 4; כרך I, מס' 502.

8. ראה, למשל, מס' 32, 45.

9. ראה מס' 479.

10. ראה מס' 205, 364.

11. ראה מסמך או"ם הנ"ל, הערה 1.

12. ראה מס' 45 והערה 11 שם.

הפליטים את השאלה המרכזית ביחסי ישראל-ערב. הלחץ שהפעילו על ישראל היה כפול: הם ביקשו שישראל תעשה מחווה כלשהי למען הפליטים ושתבהיר בשלב מוקדם את מדיניותה הכללית בשאלה זו. ישראל לא מיהרה לעשות מחווה למען הפליטים לפני שהבעיה כולה תלוכן לפרטיה בדיונים עם הערבים. לעומת זאת, היא ניסחה בצורה ברורה את מדיניותה — יש לפתור את בעיית הפליטים במסגרת של הסכם שלום עם מדינות ערב, וזאת לפי הקווים הבאים: (1) מתן פיצוי לפליטים שעובדו בפועל את אדמתם קודם המלחמה, (2) הסכמה לאיחוד משפחות, (3) נכונות לשיתוף פעולה עם מדינות ערב ביישוב הפליטים במדינות ערב בעזרת סיוע בינלאומי.¹³ כנגד קווי מדיניות אלה העמידו הערבים את הדרישה להחזרת כל הפליטים כתנאי להסכם שלום עם ישראל. כאשר החלה ועדת הפיוס בעבודתה בלוזאן במאי 1949 היה ברור ששאלת הפליטים תהיה אבן הנגף העיקרית להסכם בין הצדדים.

הדיון וההחלטה על הדין-וחשבון של המתווך חיזקו ללא ספק את מעמדה הבינלאומי של ישראל. היא לקחה חלק פעיל בדיונים בוועדה הראשונה של העצרת הכללית וההחלטה שסיימה את הדיון התייחסה אליה, אומנם לא בשמה המפורש, כצד בסכסוך. יחד עם זאת, העובדה שישראל לא היתה חברה באו"ם ושמעגל המדינות שהכירו בה היה מצומצם, הדאיגו את אנשי משרד החוץ שעמדו על כך שבמעגל ומשאה עם אומות העולם תתייצב ישראל כנגדן במעמד שווה. במלאת שנה להחלטת החלוקה של העצרת הכללית מ-29 בנובמבר 1947 הגישה ישראל בקשה להתקבל לאו"ם.¹⁴ הבקשה הוגשה כדי לנצל תאריך היסטורי זה, למרות שלא היה ברור כלל שהיא תזכה לרוב הדרוש במועצת-הביטחון.¹⁵ ואכן, בדיון שהתקיים ב-15 וב-17 בדצמבר, נדחתה הבקשה של ישראל, כשרק חמש מחברות מועצת-הביטחון תומכות בה.¹⁶ בקשת ישראל נדונה שוב במועצת-הביטחון בתחילת מארס 1949 וזכתה ברוב הדרוש. קבלת ישראל לאו"ם אושרה באורח סופי על-ידי העצרת הכללית ב-11 במאי 1949.

מיד לאחר הקמת המדינה הכירו בישראל כתריסר מדינות, ביניהן ארצות-הברית וברית-המועצות. במרוצת הקיץ והסתיו של 1948 הכירו בישראל עוד כמה מדינות, אך בסך הכול חוג המדינות שהכירו בישראל היה מצומצם והיה מורכב מארצות-הברית, אחדות ממדינות אמריקה הלטינית וברית-המועצות ובנות בריתה. במיוחד היתה חסרה לישראל הכרתן של מדינות מערב אירופה ובראשן בריטניה וצרפת. המשא-ומתן עם צרפת היה ממושך וקשה; צרפת דרשה להבטיח את זכויות מוסדות הדת והתרבות שלה בישראל ועמדה על דרישתה לכינאום ירושלים. צרפת הכירה בישראל רק ב-24.1.1949, לאחר שבחילופי איגרות בין המדינות הוכרו זכויותיהם של המוסדות הצרפתיים וישראל חזרה על נכונותה העקרונית לכנאם את העיר העתיקה.¹⁷ אשר לבריטניה, היו אלה דווקא הכריטים שלחצו לנורמליזציה של היחסים. במשא-ומתן לא הועמדו כל תנאים ובריטניה הכירה בישראל ב-29.1.1949. בעקבות בריטניה וצרפת הכירו בה גם איטליה, מדינות בנלוכס, מדינות

13. ראה מס' 505.

14. ראה מס' 204.

15. ראה מס' 200.

16. ראה הערת-עורך, עמ' 298-299.

17. ראה הערת-עורך, עמ' 395-396.

סקנדינביה וחבר העמים הבריטי. עד אפריל 1949 עלה מספר המדינות שהכירו בישראל לחמישים ושתיים.

בניגוד לשיפור היחסים עם מדינות מערב אירופה חל קיפאון ואפילו נסיגה ביחסים עם ברית-המועצות ומדינות מזרח אירופה. במישור הדיפלומטי וביחסים באו"ם לא השתנה דבר וברית-המועצות הוסיפה לתת סיוע דיפלומטי יעיל לעניין הישראלי באו"ם, אם כי הקפידה לשמור על המסגרת הפורמלית של החלטת החלוקה מנובמבר 1947. במישור היחסים הבילטרליים, לעומת זאת, חלה הצטננות ברורה. נסיונה של ישראל להשיג סיוע צבאי ממשית-המועצות לא עלה יפה,¹⁸ היחסים הכלכליים נשארו מוגבלים ביותר והחלו להתגלות סימנים של הצרת צעדיה של הצירות הישראלית במוסקבה.¹⁹ יש להניח שההתקררות ביחסים נבעה בחלקה מההתקרבות של ישראל לארצות-הברית, כפי שהדבר בא לידי ביטוי באישורה הסופי של ההלוואה מהבנק לייצוא ולייבוא, ובהכרה דה-יורה של ארצות-הברית והעלאת דרג היחסים עם ישראל לדרג של שגרירויות; אולי גם תוצאות הבחירות הראשונות שנערכו בישראל, לפיהן התברר כי כוחה של המפלגה הקומוניסטית קטן ביותר וימרותיה של מפ"ם לעמדת בכורה בקרב מפלגות הפועלים לא התגשמו, תרמו אף הם לשינוי העמדה הסובייטית. הסיבה העיקרית, על כל פנים, היתה נעוצה בתגובה הנלהבת של יהדות ברית-המועצות ומדינות הגוש המזרחי להקמת המדינה, והראיה לכך שהתקררות היחסים עם ישראל הלכה בד בבד עם הגבלת הפעילות התרבותית והלאומית של היהודים בברית-המועצות ועם הגבלות על העלייה בכמה מדינות של מזרח אירופה.

התמורה הגדולה ביותר חלה ביחסים עם מדינות ערב. עמדתה של ישראל היתה מאז ומתמיד שיש להשאיר את סיום המלחמה והסדרת היחסים עם הערבים למשא-ומתן ישיר בין הצדדים. המגעים הישירים עם מצרים, שהחלו עוד בספטמבר, נמשכו בצורה יותר אינטנסיבית באוקטובר²⁰ אך הם לא הכיאו לתוצאות של ממש. מגעים אלה נקטעו על-ידי מבצע "יואב", אך הם חודשו לאחר הקרבות ולאחר החלטת מועצת-הביטחון מ"16 בנובמבר שקראה לצדדים לשאת ולתת באורח ישיר.²¹ מגעים אלה היו כנראה מוקדמים מדי ואפשר שפרשת החטיבה המצרית הנצורה בכיס פאלוג'ה סיבכה אותם. על כל פנים, רק לאחר מבצע "חורב", שבו ספגו המצרים מכה צבאית נוספת, נאותו המצרים להיכנס לשיחות שביתת-נשק עם ישראל. שיחות אלה התנהלו אומנם בחסות האו"ם, אך חלק חשוב בהצלחתן יש לזקוף לאווירה של קרוב לבבות שנוצרה במגעים אישיים בין שתי המשלחות. גם עם ירדן ניהלה ישראל מגעים ישירים, אך היה להם אופי שונה במקצת. לשתי המדינות היו אינטרסים משותפים שחייבו שיתוף-פעולה. ישראל היתה מעוניינת להבטיח את המעבר להר הצופים, את הפעלת המפעל ההידרו-חשמלי בנהריים, את הפעלת מפעל האשלג בקליה וכיוצא באלה בעיות שנוצרו על-ידי המלחמה וקווי החזית המפותלים. הירדנים, מצדם, היו מעוניינים להשיג את הכרת ישראל באחזתם בחלקי ארץ-ישראל שעל-פי החלטת החלוקה נועדו למדינה הערבית. בישראל היו הדעות חלוקות בעניין זה. שרת היה סבור שיש לשמור ככל האפשר על

18. ראה מס' 9.

19. ראה מס' 399.

20. ראה מס' 8.

21. ראה מס' 176, 207.

המסגרת של החלטת החלוקה, כולל הקמת מדינה ערבית בצדה של ישראל. אנשים אחרים במשרד החוץ, שהנציג הבולט שלהם היה אליהו ששון, ראו דווקא את היתרונות של סיפוח השטחים המאוכלסים ערבים לירדן.²² סופו של דבר, אחזקתו של עבדאללה בחלקי ה"משולש" והרי יהודה קבעה את עתידו של השטח. הסכם שביתת-הנשק שנחתם עם הירדנים ב-3 באפריל 1949 היה בעיקרו של דבר פרי של מגעים ישירים בין הצדדים. הוא אישר למעשה את אחיזתה של ירדן בחלקי הארץ שהיו תפוסים על-ידי הלגיון הערבי והצבא העיראקי, אך דרישותיה של ישראל להסדרים מעשיים עם הירדנים נענו רק בחלקן ומרבית הבעיות נשארו תלויות ועומדות והועברו לטיפוליה של ועדה מיוחדת שהתמנתה על-ידי שתי הממשלות.²³

הסכמי שביתת-הנשק שנחתמו עם מצרים, ירדן ולבנון שמו קץ למצב המלחמה עם מדינות ערב (להוציא את סוריה, שההסכם איתה נחתם רק ב-20 ביולי 1949) והביאו רגיעה לאיזור, שלמעשה נמצא במצב מלחמה מאז דצמבר 1947. ישראל יצאה ממלחמה זו חזקה יותר מבחינה צבאית ומגובשת יותר מבחינה טריטוריאלית. גבולות החלוקה שהיו מפותלים וכמעט בלתי ניתנים להגנה, הוחלפו בגבולות הגיוניים יותר, שהבטיחו רציפות טריטוריאלית בין כל חלקי המדינה, כולל ירושלים העברית. יחד עם זאת, הסדרי שביתת-הנשק שנחתמו עם המדינות שלחמו בישראל לא היו יותר מאשר הסדרים ארעיים, שנועדו להיות מוחלפים בשלום של קבע. ראשית עבודתה של ועדת הפיוס בלוזאן הצביעה על כך שהדרך לשלום של ממש בין ישראל לערבים היא קשה וארוכה.

הנצחונות הצבאיים של ישראל כחודשים אחרונים של מלחמת השחרור ערערו את האיזון שבין הזרוע הצבאית לזרוע המדינית. אם אפשר היה להפיק לקח כל-שהוא מהמאורעות האחרונים הרי הוא חשיבותם המכרעת של נצחונות צבאיים, שהרי בחשבון אחרון אחיזתה של ישראל כנגב, בגליל העליון ובחלקים חשוכים בוואדי ערה הובטחה רק בכוח נצחונות צבאיים או איום בשימוש בכוח. אך דבריו של בן-גוריון בפני פורום בכיר של אנשי צבא ואנשי משרד החוץ כנגד התפשטות טריטוריאלית נוספת ובעד ביסוס הקיים וקליטת העלייה²⁴ משמשים ראיה שהנהגת המדינה היתה מודעת לסכנה שבהסתמכות בלעדית על עוצמה צבאית.

יהושע פרוינדליך

22. ראה, למשל, מס' 92, 282.

23. ראה מס' 508, 518.

24. ראה מס' 490.