

מדינת ישראל
גנזך המדינה

תעודות למדיניות החוץ
של מדינת ישראל

כרך ראשון

14 במאי — 30 בספטמבר 1948

ערך: יהושע פרוינדליך

ירושלים תשמ"א

מבוא

הכרך הראשון של תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל הוא המשך ישיר לכרך התעודות המדיניות והדיפלומטיות, דצמבר 1947 – מאי 1948.¹ תחילתו ביום הכרות המדינה, כ-14 במאי 1948, וסיומו כ-30 בספטמבר 1948, בעיצומה של ההפוגה השנייה ותחילת הדיונים במושב השלישי של עצרת האו"ם.

ארבע משימות עיקריות היו למדיניות החוץ של ישראל בתקופה זו:

- א. הפעלת האו"ם לצורך בלימת הפלישה הערבית וחיסולה.
- ב. חתירה ללגיטימציה בינלאומית של המדינה החדשה והכרה בה על-ידי מדינות העולם.
- ג. יצירת התנאים המדיניים להמשכת העלייה של העקורים ממערב-אירופה ומקפריסין: שמירת הקשר עם הקיבוצים היהודיים במזרח-אירופה ועליית יהודים משם.

ד. אבטחת מקורות נשק, דלק ומימון.

פלישת צבאות ערב לאחר ההכרזה על הקמת המדינה הוסיפה מימד של סכסוך בינלאומי לדיון שהתנהל במועצת-הביטחון בעניין ארץ-ישראל מאז פברואר 1948. בשיבת המועצה שהתקיימה כ-15 במאי 1948 דרש נציג ישראל שהמועצה תקבע כי המצב בארץ-ישראל מהווה איום על השלום הבינלאומי, ותורה למדינות ערב לחדול מיד מתוקפנותן.² האמריקאים הציעו, במקום זאת, שהמועצה תצווה להפסיק את האש בארץ-ישראל בתוך 36 שעות.³ הדיון במועצת-הביטחון התמשך, ורק כ-31 בחודש החליטה המועצה על הפסקת-אש בארץ-ישראל למשך 28 יום.⁴ מחמת קשיים ביישום ההחלטה בארץ-ישראל, נכנסה הפסקת-האש לתוקפה אך כ-11 ביוני.

כמשך ארבעת השבועות של ההפוגה נעשה נסיון לתווך בין הצדדים. על-פי החלטת העצרת המיוחדת השנייה, מיום 14 במאי,⁵ מונה מתווך, שהיה אמור, בין היתר, לקדם הסדר שלום בין הצדדים. המתווך – הרון השוודי פולקה ברנאדוט – הגיע לאיזור בסוף חודש מאי. הוא שוחח עם ראשי המדינה ועם מנהיגים של מדינות ערב ולאחר תקופה קצרה קבע את מקום מושבו כרודוס, לשם זימן נציגים של הצדדים בדרג נמוך כדי לקבל מהם בעת הצורך עצה של מומחים.⁶ הצעותיו, שהוגשו לצדדים

1. גנוך המדינה והארכיון הציוני המרכזי, תעודות מדיניות ודיפלומטיות, דצמבר 1947 – מאי 1948, ירושלים, תש"ם.
2. ראה מס' 10.
3. ראה מס' 18.
4. ראה נספח ד, עמ' 666.
5. ראה נספח א, עמ' 663-664.
6. ראה מס' 205.

בסוף חודש יוני כ"בסיס אפשרי לדיון", היו מרחיקות-לכת ובמידה רבה מפתיעות. ברנאדוט הציע שבתחום המנדט הארצישראלי המקורי (ארץ-ישראל המערבית ועבר-הירדן) יקום איחוד (union) ובו שתי מדינות-חברות (members) — ערבית ויהודית. הוא הציע להעניק למועצה המרכזית של האיחוד סמכויות יזמה וביצוע בתחומי כלכלה ופיתוח וסמכויות תיאום בתחומי מדיניות החוץ וההגנה. כל אחת מן המדינות-החברות תהיה ריבונית בענייניה היא, אולם בנושא העלייה תהיה לכל אחת מהן הזכות לערער כעבור שנתיים על מדיניות ההגירה של חברתה, כשהמועצה הכלכלית והחברתית של האו"ם משמשת כערכאה סופית, בעלת סמכות הכרעה. אשר לגבולות, הוצעו השינויים הבאים בתכנית החלוקה של 29 בנובמבר: ירושלים והנגב — כולו או חלקו — יימסרו לערבים, ואילו הגליל המערבי — כולו או חלקו — ייכלל בשטח היהודי. לאוכלוסיה היהודית של ירושלים תוענק אוטונומיה מוניציפלית.⁷

עוד לפני תום ההפוגה, החל המתווך בנסיונות להאריכה.⁸ ממשלת ישראל הסכימה להארכה למשך 30 יום,⁹ אך מדינות ערב סירבו. הפסקת-האש תמה ב-9 ביולי וקרבות "עשרת הימים", שהחלו באותו יום, שינו באופן מכריע את מאזן הכוחות לרעת הערבים. הגליל התחתון נכבש; הפרוזדור לירושלים הורחב והקשר עם העיר באמצעות "דרך בורמה" הובטח; לוד ורמלה נכבשו; המצרים נכלמו כנגב ושופרה האחיזה הישראלית שם, אך ישובי הנגב נשארו מנותקים. שינוי יחסי הכוחות והלחץ הבינלאומי שהופעל במועצת-הביטחון, בכלל זה האיום בהטלת סנקציות על-פי פרק ז' של מגילת האו"ם,¹⁰ הביאו לחידוש הפסקת-האש, שנכנסה לתוקפה ב-18 ביולי. הפעם נקבע שהפסקת-האש תהיה בתוקף עד שיושג הסדר שלום בארץ-ישראל.

הדיונים במועצת-הביטחון, מגמתם של מאמצי התיווך והבעיות הכרוכות בשמירה על הפסקת-האש בארץ-ישראל המחישו את מגבלותיו של האו"ם כעושה שלום וכמתווך בין הצדדים. התברר שארגון האו"ם כבד תנועה, נתון ללחצים פוליטיים וקשה להניעו לפעולה מידית; בארץ-ישראל לא הצליחו המתווך וצוותו להוציא אל הפועל כמה מתנאי היסוד של הפסקת-האש: אבטחת אספקה לירושלים ולנגב הנצורים, חידוש הזרמת המים לירושלים וגישה חופשית לכותל המערבי; במשך הזמן, ובמיוחד במרוצת ההפוגה השנייה, כשהמצב הצבאי נטה לרעת הערבים, החל להיווצר הרושם כצד הישראלי שהמתווך וצוותו נושאים פנים לערבים. רצח המתווך על-ידי פלג של לח"י ב-17 בספטמבר נתן ביטוי דרמטי וקיצוני להרגשה רווחת זו. הרצח אמנם גונה על-ידי חוגים רחבים כציבור, וממשלת ישראל הוקיעה אותו והודיעה כי תשתדל להביא לידי תפיסת מבצעו והעמדתם לדין, אולם היחסים עם האו"ם נפגעו פגיעה קשה.

כשלון התיווך של האו"ם הניע את משרד-החוץ לחפש אפיקים אחרים לפתרון מדיני של הסכסוך, שכן ההנחה הרווחת היתה כי במגע ישיר עם הערבים ניתן יהיה

7. ראה מס' 239.

8. ראה מס' 267.

9. ראה מס' 291.

10. ראה נספח ו, עמ' 668-670.

לפרוץ דרכים להסדר. כראשית יולי יצא אליהו ששון, מנהל מחלקת המזרח-התיכון במשרד-החוץ, לפאריס במטרה לפתוח במשא-ומתן עם נציגים ערביים. ששון חידש קשרים ישנים ויצר קשרים חדשים עם מדינאים ונציגים ממדינות שונות. הוא התחיל את מגעיו כדיונים עם נציגי עבר-הירדן, שעמה היו כבר מגעים רבים בעבר; ¹¹ אבל במהרה התברר שדווקא אצל המצרים מסתמנת מגמה חיובית ורצון לסיים את מצב המלחמה בדרך של משא-ומתן. ¹² על היחסים עם הערבים העיכה בעיה חדשה, שהלכה והחמירה במהלך הקרבות — בעיית הפליטים הערביים. פליטים אלה — בחלקם תושבי השטחים שנועדו למדינה היהודית ובחלקם תושבי אותם חלקים של ארץ-ישראל שנועדו למדינה הערבית ונתפסו על-ידי צה"ל — הלכו והתרכזו בתחומי ארץ-ישראל המוחזקים על-ידי צבאות ערב וכמדינות השכנות. שאלת החזרתם, ישובם או הקלת מצוקתם הפכה לנושא בעל חשיבות מרכזית ביחסים בין ישראל, האו"ם, המעצמות והמדינות השכנות.

עם התכנס המושב השלישי של עצרת האו"ם, בספטמבר 1948, לא נראה פתרון קרוב לבעיית ארץ-ישראל. על שולחן האו"ם היה מונח הדין-וחשבון של המתווך שחובר לפני הרצחו. הפעם המליץ ברנאדוט, בין היתר, שהנגב יימסר לערבים והגליל כולו ליהודים, ירושלים תהיה בינלאומית ואילו חלקי ארץ-ישראל הערביים יצורפו לממלכת עבר-הירדן. ¹³ העובדה שהדין-וחשבון פורסם סמוך מאוד להרצחו של המתווך ולפיכך הצטייר כמעין צוואה פוליטית שלו, ושמעצמות המערב סמכו ידיהן על עיקרי המלצותיו, העמידה את ממשלת ישראל בפני בעיה מדינית קשה כמושב השלישי של העצרת.

אחת ממטרותיו המרכזיות של משרד-החוץ בתקופה זו היתה ביצור מעמדה הבינלאומי של המדינה. לשם כך השתדל להניע מדינות רבות ככל האפשר להעניק לה הכרה, לפחות דה-פאקטו. הנשיא טרומן הודיע על הכרה דה-פאקטו מיד לאחר ההכרזה על הקמת המדינה, אולם מחלקת-המדינה הפחיתה מערכה של הכרה זו על-ידי קביעת דרג נמוך לנציגותה. ¹⁴ ברית-המועצות, לעומת זאת, מיהרה להעניק הכרה בלתי-מסויגת, ובעקבותיה הלכו גם רוב מדינות הגוש המזרחי. גם אחדות ממדינות אמריקה הלטינית הכירו בישראל, ועד סוף ספטמבר זכתה המדינה בהכרתן — דה-יורה או דה-פאקטו — של שש-עשרה מדינות. עם זאת נכשלו המאמצים להשיג את הכרתן של מדינות מערב-אירופה, סקנדינביה וחבר-העמים הבריטי (להוציא את דרום-אפריקה). היחסים עם בריטניה שיקפו את המשקע של שלהי ימי המנדט. בריטניה קיימה אמנם מעין ייצוג באמצעות הקונסוליה שלה בחיפה, אך היחסים עם הקונסול היו מתוחים, ¹⁵ ופרשת מעצרים של חמשת עובדי חברת החשמל הבריטיים בירושלים, שנחשדו בריגול, הביאה את היחסים כמעט עד משבר גלוי. ¹⁶ ישראל וצרפת קיימו יחסים טובים במישור הלא-רשמי וצרפת הוסיפה להושיט עזרה בתחום הרכש והעלייה, אך הממשלה הצרפתית נמנעה ממתן ביטוי פורמלי ליחסים אלה.

11. ראה מס' 382.

12. ראה מס' 541.

13. ראה הערת-עורך, עמ' 612.

14. ראה מס' 107.

15. ראה מס' 261, 453.

16. ראה מס' 327 והערה 1 שם.

פרשת תפיסתם של כמה מוסדות דת צרפתיים על-ידי צה"ל היתה מקור לחיכוכים ממושכים בין שתי המדינות.¹⁷ בריטניה וצרפת, ולאחריהן מדינות מערב-אירופה, סקנדינביה וחבר-העמים הבריטי, הכירו בישראל רק בתחילת 1949 עם שוך הקרבות וערב חתימת הסכם שכיתת-הנשק עם מצרים.

בעיה אחרת הקשורה במעמדה הבינלאומי של ישראל היתה צורת זימונה של ישראל לשולחן מועצת-הביטחון. בריטניה, וכמובן הערבים, דרשו להמשיך ולקיים את הנוהג של הופעת הצד היהודי כנציגות של הסוכנות היהודית או כנציגי "הרשויות היהודיות בארץ-ישראל". נציגי ישראל דרשו שיזמינו אותם לשולחן הדיונים כנציגי הממשלה הזמנית של ישראל. בשאלה זו הכריעה בסופו של דבר העובדה שהמתווך בארץ-ישראל ניהל את מגעיו בצורה רשמית עם "הממשלה הזמנית של ישראל", ומראשית יולי זומנו נציגי ישראל אל שולחן המועצה כנציגי הממשלה הזמנית של ישראל.¹⁸

עניין קבלת ישראל לאו"ם היה קשה יותר. לשם כך היתה ישראל זקוקה לתמיכת שבע מתוך אחת-עשרה חברות מועצת-הביטחון, ונציגיה לא הצליחו להשיג את התמיכה הדרושה. רק בסוף נובמבר פנתה ישראל בבקשה להתקבל לאו"ם, אך בקשתה לא נענתה.

בתחום העלייה ניהלה ישראל מאבק עיקש נגד הגבלות שיש בהן משום פגיעה כריבונותה. במרוצת הדיונים במועצת-הביטחון על הפסקת-האש הראשונה, דרשו הבריטים לאסור כליל את עלייתם של גברים יוצאי-צבא. בסופו של דבר נאסרה הכנסתם של לוחמים (fighting personnel), אך הודות ליזמה צרפתית הוחלט לא להחיל איסור זה על עלייתם של יוצאי-צבא שאינם כלולים בהגדרה זו, כתנאי שהללו לא יגויסו או יאומנו במשך ההפוגה.¹⁹ בזמן ההפוגה הראשונה קיימה ממשלת ישראל תנאי זה בקפדנות ושיכנה את העולים במחנות מיוחדים בפיקוח האו"ם. אולם ממשלת בריטניה פירשה פירוש משלה את החלטת מועצת-הביטחון ואסרה כליל את עלייתם של גברים יוצאי-צבא ממחנות המעצר בקפריסין.²⁰ גם מדינות אחרות הלכו בעקבות בריטניה והטילו הגבלות על יציאתם של גברים בגיל הגיוס.²¹ בתקופת ההפוגה השנייה רבו החיכוכים בין ישראל והמתווך, שטען כי יש שיעור מופרז של גברים יוצאי-צבא בקרב העולים; ממשלת ישראל דחתה טענות אלה והתנגדה לכל התערבות כשיקולי מדיניות העלייה שלה.²²

העלייה ממזרח-אירופה היתה מרכיב מרכזי במערכת היחסים עם ברית-המועצות ושאר מדינות הגוש המזרחי. מדינות אלה עשו הבדלה ברורה בין עזרה מדינית וצבאית למדינת ישראל — בתחום זה הן נתנו סיוע רב כמשך כל התקופה — ובין ענייני עלייה ומגעים רשמיים למחצה או בלתי-רשמיים עם הקיבוצים היהודיים הגדולים שנותרו בארצות אלה לאחר המלחמה. ברית-המועצות לא נכנסה כלל למשא-ומתן בעניין עלייה; מדינות אחרות, כגון פולין וצ'כוסלובקיה, עוררו קשיים;

17. ראה מס' 111.

18. ראה מס' 284.

19. ראה נספח ה, עמ' 666-667.

20. ראה מס' 134.

21. ראה מס' 242.

22. ראה מס' 469, 480.

רומניה נקטה את הקו הנוקשה ביותר – המשא-ומתן אתה היה מייגע ותוצאותיו זעומות.²³ בולגריה היתה הנוחה ביותר בתחום זה: היא התירה עלייה ללא הגבלות, אך דחתה כינון יחסים דיפלומטיים עם ישראל עד שתסתיים יציאתם של כל היהודים שרצו לעלות. לקראת שלהי 1948 התרכו הקשיים בתחום העלייה ממזרח-אירופה וזאת על רקע של הסתייגות גוברת של מדינות הגוש המזרחי מישראל וממדיניותה. הריבונות המלאה שזכה בה הישוב ב-14 במאי 1948 שיתררה אותו מהאפיטרופסות הבריטית בענייני עלייה, רכש ומדינות כלכלית, אך המאבק המדיני והצבאי שנכפה עליה מיד לאחר היווסדה העמיד אותה בפני בעיות קשות בתחומים אלה. ארצות הברית הטילה איסור מוחלט על יצוא נשק למזרח התיכון עוד בדצמבר 1947. היא קיימה איסור זה בקפדנות, ובקשות של ישראל לאספקת נשק לא נענו.²⁴ מדינות מערב-אירופה נקטו מדיניות דומה ורק בצי'קוסלובקיה ניתן היה לרכוש נשק בכמויות גדולות.

אספקת דלק היתה גם היא חיונית. עם צאת הבריטים פסקה העבודה בכתי-הזיקוק בחיפה ובמקום נשאר רק מלאי קטן של דלק גולמי. כמו כן הופסקה הזרמת הנפט הגולמי דרך הצינור מעיראק. לאחר שלא עלה בידי ממשלת ישראל לשכנע את ההנהלה הבריטית של בתי-הזיקוק לחדש את העבודה, נתפסו בתי-הזיקוק על-ידי המדינה והוחל בזיקוק מתוך מלאי הדלק הגולמי שנותר בארץ.²⁵ מכיוון שכושר הזיקוק של חיפה עלה בהרבה על הדרוש לצרכי ישראל ואילו באירופה שרר מחסור במתקני זיקוק ובתזקיקים, זכתה ישראל לאוון קשבת במשרדי-החוץ ובחברות הדלק הגדולות בניסיונותיה לחדש את התפעול המלא של בתי-הזיקוק בחיפה – אם על-ידי הזרמת נפט דרך הצינור מעיראק ואם על-ידי אספקה באמצעות מיכליות ממקורות במזרח-התיכון. תכנית זאת לא התממשה, אך ישראל הצליחה לקבל אספקה שוטפת לצרכיה – חלקה בצורת תזקיקים וחלקה בצורת נפט גולמי ממקורות מחוץ למזרח-התיכון, בין היתר ממזרח-אירופה.

בנטל הכבד של מימון המלחמה וקליטת העלייה נשאו באותם חודשים ראשונים אזרחי ישראל ויהודי התפרצות. עוד באמצע 1947 פנתה הסוכנות היהודית לממשלת ארצות-הברית בבקשה למלווה באמצעות הבנק ליצוא וליבוא.²⁶ הבקשה חודשה פעמים אחדות לאחר הקמת המדינה,²⁷ אך בשלב זה ללא תוצאות.²⁸ התקופה המתועדת בכרך זה היתה קשה וגורלית. המדינה עמדה במאבק על קיומה, ואף שההכרעה נפלה בשדה הקרב ולא בארגון האו"ם או במשרדי-החוץ השונים, היתה הפעולה המדינית חלק אינטגרלי של מאבק הקיום של ישראל. עתה, שלא כבתקופה שקדמה להקמת המדינה – כאשר הקשר בין המערכה הצבאית, שהתנהלה בארץ, ובין המערכה המדינית, שנוהלה בעיקר בארצות-הברית, היה רופף למדי – אנו עדים למידה רבה של שיתוף-פעולה ותיאום בין שתי הזרועות. לדוגמה נזכיר את הפעולה המדינית הנמרצת להשגת הפסקת-האש הראשונה, בשעה שהמצב

23. ראה מס' 374, 549.

24. ראה למשל מס' 4, 82.

25. ראה הערת-עורך, עמ' 392-393.

26. ראה 2-1090, V, pp. 1947, *FRUS*.

27. ראה מס' 37.

28. ראה מס' 490.

הצבאי היה קשה ביותר, לעומת העמדה המסויגת והשקולה יותר בעת קביעת מועד הפסקת-האש השנייה. עם זאת עדיין היה לקוי אותו שלב של התייעצויות סדירות – בעל-פה ובכתב – ותכנון לטווח ארוך, תולדת שגרה ומסורת של מדינות מבוססות, והדבר משתקף בתעודות.

מדיניות החוץ נוהלה בד בבד עם הפעילות הארגונית שהיתה כרוכה בהקמתו של משרד-החוץ והרכבת סגל דיפלומטי, וטבעי הדבר שנוהלי ודפוסי עבודה עדיין היו רחוקים מגיבוש. אין פלא שבמצב זה היו מדי פעם תופעות חריגות כגון אחדות מפעולותיה של הנציגות הישראלית באו"ם²⁹ או העצמאות היתרה של נחום גולדמן בעבודתו הדיפלומטית בלונדון.³⁰ אבל ההתארגנות המהירה, על יסוד התשתית שהיתה קיימת כבר לפני קום המדינה, והאילתורים שהיו בכחינת הכרח כל יגונה, אפשרו תיפקוד יעיל למדי של המערכת, שהועמדה במבחן קשה משעה שהוקמה.

משרד-החוץ ונציגויות ישראל בחוץ-לארץ; הנציגויות הזרות בישראל

משרד-החוץ

זמן קצר לאחר החלטת החלוקה של האומות המאוחדות החלה ועדת המצב בתכנון ובהכנות להקמת המשרדים והמנגנון של המדינה היהודית. במסגרת זו הוחל גם בתכנון מבנה משרד-החוץ ושרות החוץ. התפקיד הוטל על "המוסד להשתלמות שליד הסוכנות היהודית" ("בית-הספר לדיפלומטים"), ומנהלו, ולטר איתן, ריכז את העבודה. התכנית הראשונה הוגשה לוועדת המצב ב-30 בינואר 1948 ובקווייה הכלליים היא מומשה תוך זמן קצר לאחר קום המדינה.

בחירתו של משה שרתוק, ראש המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית, לתפקיד שר-החוץ היתה מובנת וטבעית. התפקיד הבכיר האחראי כלפי השר על כל פעולות המשרד היה המנהל הכללי – לתפקיד הזה מונה ולטר איתן; המזכיר הכללי – חיים רדי (ברמן) – היה אחראי למינהל, כספים וכוח-אדם. כשהוקם משרד-החוץ היו איתן ורדי בירושלים הנצורה והם הגיעו לתל אביב רק בסוף יוני. בתקופה הנידונה בכרך שלפנינו היו במשרד-החוץ שש מחלקות גיאוגרפיות: מזרח תיכון, מערב-אירופה, מזרח-אירופה, צפון-אפריקה (לימים הוסב שמה ל"מחלקת ארצות-הברית") אמריקה הלטינית וחבר-העמים הבריטי. בתכנית המשרד גם נכללה "מחלקת אסיה ואפריקה", אולם הקמתה נדחתה (מחלקת אסיה הוקמה בסוף 1949). מנהל מחלקת חבר-העמים הבריטי ומנהל מחלקת אמריקה הלטינית (מ. קומיי ומ. טוב) היו מסופחים בתקופה הנידונה למשלחת ישראל באו"ם והדבר עיכב לתקופת-מה את הנהגתם של נוהלי עבודה תקינים במחלקות הללו. עם יתר מחלקות המשרד נמנו: מחלקת מוסדות בינלאומיים, מחלקה כלכלית, מחלקה מדינית (איסוף, מודיעין וחקר) ומחלקה קונסולרית.

29. ראה מס' 82, 495.

30. ראה מס' 38 והתכתבות נוספת בין שרתוק לגולדמן.

נציגויות ישראל בחוץ-לארץ

בחודשים שלאחר הקמת מדינה הוקמו נציגויות דיפלומטיות בחמש מן המדינות שהכירו בישראל: בארצות-הברית, ברית-המועצות, רומניה, פולין וצ'כוסלובקיה. נוסף עליהן היו נציגויות גם בכירות של כמה מדינות חשובות שלא הכירו בישראל – בלונדון, פאריס ורומא. הללו לא נהנו מסטטוס דיפלומטי, אבל הוכרו למעשה על-ידי אותן המדינות כנציגי ישראל לצורך מגעים ומשא-ומתן.

במרכזים שבהם היו קיימים משרדים של הסוכנות היהודית ששימשו עד ה-15 במאי כשלוחות של המחלקה המדינית שלה, הוסבו משרדים אלה לנציגויות של המדינה, ומנהלי המשרדים בוואשינגטון ובפאריס – אליהו אפשטיין (אילת) ומוריס פיישר – המשיכו לכהן – מעתה כנציגי מדינת ישראל. המשרד בניו-יורק הפך לקונסוליה כללית ושימש גם כמשרדה של משלחת ישראל באו"ם, שבראשה עמד אבא אבן. הקונסול הכללי, ארתור לוריא, מילא גם תפקיד של מנהל ענייני המשלחת.

הנציגויות הזרות בישראל

המדינות היחידות שכוננו בתקופה הנידונה נציגויות דיפלומטיות בישראל היו ארצות-הברית וברית-המועצות. מדינות אחרות היו מיוצגות על-ידי קונסולים, שרובם כיהנו כבר בתקופת המנדט; מקום מושבם היה בירושלים, ומקצתם – בתל-אביב. לבריטים היו שני קונסולים – בירושלים (המזרחית) ובחיפה. יש לזכור שירושלים לא הוכרה כחלק של מדינת ישראל, ומכאן מעמדם האמביוולנטי של הקונסולים שישבו בה. הקונסול האמריקאי, למשל, הוסיף לדווח ישירות למחלקת-המדינה בוואשינגטון, ולא היה כפוף לנציג המיוחד של ארצות-הברית בתל-אביב. כפילות נוספת נוצרה בגלל העובדה שהקונסולים של ארצות-הברית, צרפת ובלגיה בירושלים גם היו חברי ועדת ההפוגה של מועצת-הביטחון, שתפקידיה חפפו במידת מה את תפקידי המתווך מטעם האו"ם (ראה להלן).

רשויות האו"ם בארץ-ישראל

האו"ם היה מיוצג בארץ-ישראל על-ידי שני גופים: המתווך, צוותו וארגון משקיפי האו"ם מחד גיסא, ועדת ההפוגה של מועצת-הביטחון מאידך גיסא. מלכתחילה לא היה תיחום סמכויות ברור בין שני הגופים. ועדת ההפוגה, שהיתה מורכבת מן הקונסולים של בלגיה, צרפת וארצות-הברית בירושלים, מונתה על-ידי מועצת-הביטחון בהחלטתה מיום 23 באפריל 1948.³¹ ובהחלטת העצרת המיוחדת מיום 14 במאי, שבה הוחלט על מינוי המתווך לארץ-ישראל והוגדרו תפקידי, נאמר שהמתווך "ישתף פעולה עם ועדת ההפוגה לארץ-ישראל".³² מאחר שחברי ועדת ההפוגה ישבו בירושלים הנצורה, הצטמצם תחום פעולתה, מיום שהוקמה, בירושלים וסביבתה. אף-על-פי שבהחלטת מועצת-הביטחון מן ה-29 במאי עדיין נכללה הוראה למתווך לפקח על הפסקת-האש "בתיאום עם ועדת ההפוגה",³³ היה הפיקוח בפועל בידי, באמצעות צוות המשקיפים שהוא ארגן ושסר למרותו. מועצת-הביטחון הכירה במצב

31. ראה תעודות, דצמבר 1947 – מאי 1948, עמ' 671.

32. ראה נספח א, עמ' 663-664.

33. ראה נספח ה, עמ' 666-667.

שנוצר למעשה, ובהחלטתה מן ה-15 ביולי העניקה סמכויות פיקוח מלאות למתווך, ואילו ועדת ההפוגה נתבקשה לסייע ביישום הפסקת-האש בירושלים.³⁴ למתווך היו לכן שני תחומי פעולה עיקריים: (א) התפקיד המרכזי שהוטל עליו על-פי החלטת העצרת המיוחדת: לקדם את יישוב הסכסוך הארצישראלי בדרכי שלום. (ב) המשימה שנבעה בעיקר מכורח הנסיבות וקיבלה אישור רשמי בהחלטות מועצת-הביטחון: הפיקוח על הפסקת-האש.

המתווך הקים את צוות המשקיפים מיד לאחר כניסת ההפוגה הראשונה לתוקפה, ועד תחילת יולי נשלחו לארץ-ישראל 93 משקיפים צבאיים (31 קצינים מכל אחת מן המדינות המיוצגות בוועדת ההפוגה). הללו נעזרו בכמה עשרות "שומרים", שספקו על-ידי מזכירות האו"ם. בארץ-ישראל הוקמו חמישה איזורי פיקוח ומספר עמדות פיקוח, ואילו לארצות ערב נשלחו מדי פעם משקיפים למשימות פיקוח מיוחדות. מטה המשקיפים היה בתחילה בקהיר, אך כעבור זמן קצר הועבר לחיפה. המתווך קבע את מקום מושבו הקבוע ברודוס והיה מיוצג על-ידי חברי סגל המזכירות בירושלים, תל-אביב, חיפה, עמאן וקהיר.³⁵

ועדת ההפוגה נדחקה למקום שולי, אם כי חבריה המשיכו להיות פעילים והעבירו מדי פעם דו"חות ותלונות למועצת-הביטחון. כאמור לעיל, גם ייצגו חברי הוועדה, במסגרת תפקידם כקונסולים, את מדינותיהם בירושלים. הם דיווחו ישירות למשרדי-החוץ שלהם, והגבול בין שני התחומים לא היה תמיד ברור לחלוטין.

יהושע פרוינדליך

34. ראה נספח ו, עמ' 668-670.

35. ראה 33-32 pp. *Progress Report of the United Nations Mediator on Palestine*.