

## פרשת חקירתה ומסקנותיה של ועדת אונסקו"פ בארץ ישראל, 1947

### א. בחירת הוועדה וכתב סמכותה

בפרק הזמן שמאז תום מלחמת העולם השנייה ועד ההכרזה על הקמת מדינת ישראל עברה בעיית ארץ ישראל תמורות מרחיקות לכת. מזירה של סכסוך מקומי הפכה ארץ ישראל לזירת עימות צבאי אזורי. מסכסוך קולוניאלי הפכה לסלע מחלוקת דיפלומטי גלובלי שמעורבים בו עולם ומלואו; סוגיית ארץ ישראל הייתה לסעיף מרכזי על סדר יומה של העצרת הכללית של האומות המאוחדות. הישוב היהודי, שכבר היה למוד ועדות חקירה, צפה עתה בחיזיון חדש: ועדת חקירה בינלאומית, שבה מיוצגות אחת עשרה מדינות, השואבת את סמכותה מארגון האומות המאוחדות ושלמוצא פיה ממתנות כל חברות הארגון. אף שכל הצדדים המעורבים בסכסוך הארצישראלי שקלו בצורה זו או אחרת את האפשרות לערב את האו"ם בפתרון הסכסוך, הייתה הודעתה של בריטניה באמצע פברואר 1947, כי היא מניחה את שאלת ארץ ישראל על שולחנו של הארגון הבינלאומי, בבחינת הפתעה גמורה וגרמה למידה ניכרת של מבוכה וחשש אצל כל המעורבים בסכסוך.<sup>1</sup> התוצאה הייתה, כי כאשר החל האו"ם באפריל 1947 לדון בשאלה הארצישראלית במושב מיוחד של העצרת הכללית, נהגו כל הצדדים – בריטניה והציונים, ארצות הברית וברית המועצות – בזהירות רבה, נמנעו מלחוות דעה לגופו של עניין והגבילו את התבטאויותיהם לענייני נוהל. בעקבותיהם הלכו גם שאר המדינות החברות באו"ם, שממילא לא היה למרביתן ידע או עניין מיוחד בשאלה הארצישראלית. היחידות שחרגו מקו זה היו מדינות ערב ובנות בריתן, אשר דרשו לנהל באו"ם דיון ענייני ולקבל ללא

1. על הלך הרוחות בקרב הבריטים, הציונים והאמריקנים לאחר ההודעה על העברת עניין ארץ ישראל לאו"ם ראה י. פרוינדליך, המדיניות הציונית לקראת הקמת המדינה, אוגוסט 1946 – מאי 1948, עבודת דוקטורט שלא פורסמה, ירושלים תשמ"ז עמ' 57-59, 75-78.

דיחוי החלטה על הקמת מדינה עצמאית (קרי: ערבית) בארץ ישראל.<sup>2</sup> דרישתם של הערבים נדחתה עוד בשלבים הראשונים של העצרת, והמוצא שהסתמן, למעשה עוד טרם החלו הדיונים הרשמיים, היה לסיים את הדיון בהחלטה על שיגור ועדת חקירה לארץ ישראל שתבחן את המצב ותציע פתרון, שיידון במושב השנתי של העצרת הכללית שנועד לסתיו 1947. על ידי כך קיוו שתושג אתנחתא מסוימת, שתאפשר למעצמות לרדת לעומקה של השאלה הארצישראלית או – במקרה הטוב יותר – שאפשר יהיה לאמץ את הצעת הפתרון של הוועדה.

מאחר שהייתה הסכמה כמעט כללית על מינויה של ועדת חקירה, נסב הוויכוח הממשי על ניסוח כתב הסמכות שלה. הערבים, משנכזבה תקוותם להשיג החלטה מהירה על מתן עצמאות לארץ ישראל, ניסו להשיג את מטרתם באמצעות מתן הנחיות נוקשות לוועדה, שלפיהן עליה להציע פתרון תואם בלשונו וברוחו את מגילת האו"ם. על פי פרשנותם והשקפתם, תמציתה של מגילת האו"ם הינה זכות ההגדרה העצמית של הלאומים, שמשמעה עצמאות לרוב הערבי בארץ ישראל.<sup>3</sup> הציונים, לעומתם, חתרו לכך שלוועדה יינתן חופש פעולה רחב ככל האפשר, ובייחוד שיאפשר לה לחקור את שאלת ארץ ישראל בהיבטה הרחב – דהיינו גם את בעיית יהודי התפוצות ובפרט את מצב העקורים באירופה.<sup>4</sup>

הוויכוח על כתב הסמכות חשף את עמדותיהן של רבות מחברות האו"ם, שעד כה ביכרו להסתתר בתוך הערפל החוקתי והנוהלי שבו התנהלו דיוני העצרת. הציונים הבחינו, להפתעתם, כי שמורה להם מידה לא מבוטלת של אהדה אף בקרב גושים של מדינות שלא גילו עד אז הבנה או אפילו התעניינות בשאלת ארץ ישראל, כמו מדינות אמריקה הלטינית ומדינות הגוש המזרחי, וכי אהדה זו יסודה לאו דווקא בחישובים של תועלת והפסד מדיני, אלא גם בשיקולים של עשיית צדק היסטורי. מנגד, הערבים לא הצליחו לגבש תמיכה בעמדתם מחוץ לגוש המדינות שלהם ולפריפריה המוסלמית שסביב.

הנוסח הסופי של כתב הסמכות, שיצא מתחת ידה של העצרת לאחר דיונים ממושכים במליאה ובוועדות, היה לפיכך קרוב יותר ברוחו לדעתם של הציונים מאשר לכוונות הערבים. נקבע בו כי "לוועדה יהיו הסמכויות הרחבות ביותר

2. המחקר המקיף ביותר על הדיונים והעמדות במהלך העצרת המיוחדת הראשונה הוא ספרו של היועץ המשפטי של המשלחת הציונית לעצרת, J. Robinson, *Palestine and the United Nations: Prelude to Solution*, Washington 1947
3. למשל, דבריו של נציג סוריה, פארס אל-חורי, בפתיחת הדיון במליאת העצרת הכללית: United Nations, *Official Records of the First Special Session of General Assembly*, Plenary Meetings [...] Verbal Records, 28 April – 15 May 1947, (GAOR, 1st Spec. Sess., Vol. I – להלן) New York, Vol I, pp. 17–18
4. ראה, למשל, את דבריו של אבא הלל סילבר, בוועדה הראשונה (המדינית) של העצרת, שם, כרך IV, עמ' 114–115.

לוודא ולרשום את העובדות ולחקור בכל השאלות והעניינים שיש להם קשר לבעיית ארץ ישראל; וכי "הוועדה תנהל את חקירותיה בארץ ישראל ובכל מקום אשר יימצא מועיל, תקבל ותבחן עדויות בכתב ובעל פה [...] מהמעצמה המנדטורית, מנציגי האוכלוסייה של ארץ ישראל, מממשלות ומכל אותם ארגונים ואנשים שהיא תמצא לנחוץ [ההדגשות שלי]."<sup>5</sup>

גם לגבי מינוי חברי הוועדה התקיימו דיונים ממושכים, בעיקר במסדרונות ומאחורי הקלעים. כאן מצאו את עצמן שתי המעצמות הגדולות חלוקות זו על זו. האמריקנים חתרו להקמת ועדה מצומצמת המורכבת ממדינות קטנות, שאינן חברות במועצת הביטחון ושאינן להן נגיעה ישירה לעניין ארץ ישראל. הרכב כזה היה מאפשר להם להוסיף ולעמוד מן הצד מבלי לחשוף את עמדתם וגם מבטיח, שברית המועצות לא תזכה לדריסת רגל בארץ ישראל באמצעות השתתפות בוועדה.<sup>6</sup> הרוסים, לעומתם, דרשו להרכיב את הוועדה מחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון בצירוף עוד שש מדינות לפי מפתח גיאוגרפי וגושי, כאשר אחת המדינות האלה נועדה להיות מדינה ערבית.<sup>7</sup> הרוסים ובני בריתם לא הצליחו להשיג רוב להצעתם, ואילו האמריקנים, שפעלו במרץ וגילו גמישות בקשר להרכב הוועדה (הם הגדילו את מספר המדינות החברות משבע, לפי הצעתם, המקורית, לאחת עשרה), הצליחו להעביר את הצעתם ברוב ניכר. ההרכב הסופי של הוועדה, שנקראה באורח רשמי "הוועדה המיוחדת של האו"ם לארץ ישראל" (United Nations Special Committee on Palestine, להלן: אונסקו"פ) כלל את הולנד, שבדיה, צ'כוסלובקיה, יוגוסלביה, קנדה, אוסטרליה, הודו, אירן, פרו, גואטמלה ואורוגוואי.

לימים, ולאחר שהתבררו תוצאות החקירה והתקבלה החלטת החלוקה של ה-29 בנובמבר 1947, הושמעה הטענה כאילו הייתה לציונים יד בבחירת המדינות החברות בוועדה.<sup>8</sup> לטענה זו אין כל ביסוס עובדתי. לאמיתו של דבר, לציונים, וככל הנראה גם לערבים, לא הייתה כל גישה לדיונים על בחירת המדינות. זאת ועוד, בקרב הציונים אף לא הייתה תמימות דעים בדבר ההרכב הרצוי. משה שרתוק (שרת), ואתו ציונים אמריקנים, רצו ועדה בעלת משקל וסמכות, ולכן העדיפו השתתפות של המעצמות בוועדה; בן גוריון, ואתו רוב

5. הפגישה ה-79, 15 במאי 1947, שם, כרך I, עמ' 175. (הדגשת המחבר).
6. השגריר הבריטי בושינגטון אל משרד החוץ בלונדון, 14 באפריל 1947 Foreign Office (להלן: FO). Public Records Office, 371/61771/2891. (PRO).
7. הצעה זו הובאה לאו"ם על ידי פולין. ראה: United Nations, *Resolutions adopted by the General Assembly During the First Special Session*, New York 1947, p. 6 (מסמך אר"ם A/309).
8. למשל, Evan Wilson, *Decision on Palestine, How the U.S. Came to Recognize*, Israel, Stanford 1979, p. 108 בי"ב 1976.

המנהיגים הציונים הארצישראלים, העדיפו ועדה של מדינות קטנות ונייטרליות.<sup>9</sup> בסופו של דבר היו הציונים מרוצים למדי מהרכב ובמיוחד מן העובדה שלא נכללה בוועדה מדינה ערבית.<sup>10</sup> מי שלא היו מרוצים מהרכב המדינות ומהנציגים שמדינות אלה שיגרו לוועדה היו הבריטים, שעשו מאמצים לשנות כמה מהשליחים של המדינות הלטינו-אמריקניות שבועדה, אך ניסיונותיהם עלו בתוהו.<sup>11</sup>

בדיעבד אפשר לראות כי הרכבת הוועדה חוללה תפנית ביחסם של הצדדים המערובים ישירות בסכסוך לאו"ם. הערכים הגיעו לעצרת מלאי ביטחון, שמגילת האו"ם והרכב חברי הארגון מבטיחים אווון קשבת לטענותיהם. מהלך הדיונים, בחירת ועדת אונסקו"פ וכתב הסמכות שלה לא היו לרוחם. הם יצאו מהעצרת בהרגשה שהולילו אותם שולל ושהארגון הבינלאומי פועל נגדם.<sup>12</sup> מכאן ואילך לא רק חתרימו את ועדת אונסקו"פ,<sup>13</sup> אלא שינו את יחסם לאו"ם ויותר לא נקטו יזמות מדיניות במסגרתו (ולאמיתו של דבר – אף לא בכל מסגרת אחרת). אצל הציונים חל תהליך הפוך. הם הגיעו לעצרת בחיל ורעדה. גישתם הראשונה לאו"ם הייתה כאל טריבוטל משפטי, ובהתאם לכך הכינו את תעצומותיהם כמי שמכינים תיק משפטי. במרוצת הזמן עמדו על אופיו של האו"ם והבינו שגוף זה הוא בעיקרו פוליטי, שמתרוצצות בו דעות שונות, שהמעצמות הגדולות אינן תמיד כלי-יכולות בו, שהוא נתון למניפולציה ופתוח לדעת הקהל; ושבנוסף לכך, יש בו נטייה לפשרה ולמעשיות, להעברת הדיון וההחלטה ממה שצודק למה שאפשרי וישים.<sup>14</sup> בניגוד לערכים, שיצאו מהעצרת בעימות עם האו"ם ועם הוועדה, יצאו הציונים בהלך רוח של שיתוף פעולה ובידיעה שיש להם תומכים ובני ברית בזירה הבינלאומית.

אחת עשרה המדינות, שנבחרו להרכיב את ועדת אונסקו"פ, ייצגו נאמנה את

9. ראה: Memorandum of Conversation of the Acting Secretary of Foreign Relations of the United States, Vol. V, p. 1073 1947, באפריל 23 (להלן: FRUS); בן גוריון אל שרתוק, גולדה מאירסון אל שרתוק, 27 באפריל 1947, ארכיון ציוני מרכזי (להלן – אצ"מ), S25/3965.
10. תזכיר של אבא אבן, *Impressions of the Special Assembly of the UNO on the Palestine Problem*, 14 במאי 1947, שם, S25/5365; סקירת שרתוק בהנהלת הסוכנות בירושלים, 15 ביוני 1947, שם.
11. הבריטים ניסו למנוע את בחירתם של גרנדוס מגואטמלה ושל פברייגט מאורוגוואי ולהביא לבחירתו של לאוואל מפרו; ראה סר א. קדוגן אל משרד החוץ בלונדון, 14 במאי 1947, PRO, FO 371/61777/E4043.
12. דיווח של הקונסול הכללי של ארצות הברית בירושלים על שיחה עם נציגי הוועד הערבי העליון, 11 ביוני 1947, Vol. V, p. 1102, FRUS, 1947.
13. הודעה רשמית על כך ראה במכתב ט. לי אל יושב ראש ועדת אונסקו"פ, 16 ביוני 1947, מסמך או"ם A/AC.13/NC16.
14. תזכירו של אבא אבן, הערה 10 לעיל; דברי שרתוק בוועד הפועל הציוני, 25 באוגוסט 1947, גנוך המדינה (להלן – ג"מ), 93.03/130/1.

הרכב עצרת האו"ם, להוציא את גוש המדינות הערביות והמעצמות הגדולות. על פי ניתוח עמדותיהן של המדינות בדיוני העצרת המיוחדת – משימה לא קלה לאור הזהירות והאמביוולנטיות שנקטו. רוב הדוברים במליאת העצרת – היה יסוד להניח, כי חוץ מהודו ומאירן, שתמיכתן בערבים הייתה מובטחת, ומאורוגוואי ומגואטמלה, שאימצו את הקו הציוני – שאר המדינות לא הראו נטייה ברורה לצד זה או אחר והיו בהחלט פתוחות לשכנוע לכאן או לכאן. בדיקת ההרכב האישי של הנציגים מגלה תמונה דומה. רוב המדינות שיגרו לוועדה אנשים בעלי ניסיון מנהלי ומשפטי ובעלי נטייה לעצמאות מחשבתית. איש מהם לא היה בארצו מדינאי בכיר ממש, ולאיש מהם לא הייתה מעורבות אישית מכל סוג שהוא – קשרים, רקע – לבעיה הארצישראלית.<sup>15</sup>

עוד קודם שניגשה לעצם העניין, קיבלה הוועדה כמה החלטות בעלות אופי נוהלי, שנודעה להן חשיבות במהלך חקירתה. ההחלטה הראשונה נגעה לפומביות הדין. כאן מצאו עצמם הבריטים חלוקים על הציונים כאשר האחרונים דרשו לנהל את כל הדיונים בדלתיים פתוחות, ואילו הבריטים דרשו לשמור על סודיות, לפחות בשעה שפקידי המנהל הבריטי בארץ ישראל ימסרו את עדותם. עמדת הבריטים התקבלה, ודבריהם של פקידי המנדט, הנציגים הערבים ואנשי הדת הנוצרים שהעידו בפני הוועדה נשמעו בדלתיים סגורות; הציונים, על פי בקשתם, העידו בפומבי.<sup>16</sup> הם חששו אמנם מסידור זה,<sup>17</sup> אך בסופו של דבר נתנה הפומביות לעדותם תהודה ציבורית, שהשפיעה מצדה על הוועדה.

החלטה שנייה עניינה היה מינוי קציני קישור לוועדה. הדרישה באה מצדם של הציונים, שחששו שהעובדה שאינם חברים באו"ם תעמיד אותם בעמדה נחותה בהשוואה לערבים ולבריטים במגעייהם עם הוועדה.<sup>18</sup> הבריטים התנגדו, אך הוועדה קיבלה את עמדת הציונים, בהסתייגות שתפקיד קציני הקישור יצמצם לנוכחות בשיבות הפתוחות, למסירת מידע, להעברת מסמכים וכיוצא באלה.<sup>19</sup>

15. ראה הערכות של אבא אבן, *An Autobiography*, Jerusalem 1977, ושל וייצמן (מכתב אל פרנקפורטר, 22 ביוני 1947, גנוך וייצמן), אך השווה גם להערכה שונה של מנחם כהני (דין וחשבון אל הנהלת הסוכנות היהודית, 27 במאי 1947, ג"מ 93.03/2267/15). מקרה חריג היה הנציג הצ'כי קארל ליסיצקי, שחילופי המשטר בצ'כוסלובקיה עשהו תלוש מארץ מולדתו ולבריטים הייתה השפעה כלשהי עליו. ראה ה. מקניל אל א. סארג'נט, 24 במאי 1947, PRO, FO 371/61779/E4604.

16. מברק הנציג העליון אל שר המושבות, 29 במאי 1947, *United Nations Special Committee on Palestine, Verbatim Records* (להלן: אונסקו"פ, סטנוגרמות), פגישה חמישית (סגורה), 6 ביוני 1947, ארכיון האו"ם, DAG-13/3.0.0., Box 1.

17. שרתוק אל יושב ראש ועדת אונסקו"פ, 28 ביוני 1947, אצ"מ S25/3580.

18. א.ה. סילבר אל ו.ה., 19 במאי 1947, ג"מ 93.03/2269/22.

19. סר א. קדוגן אל משרד החוץ הבריטי, 28 במאי 1947, PRO, FO 371/61779/E4562; אונסקו"פ, סטנוגרמות, פגישה ראשונה (סגורה), 26 במאי 1947, ארכיון האו"ם, DAG-13/3.0.0., Box 1.

חשיבות החלטה זו הייתה בשימוש שעשו בה הצדדים. הערבים חתמו את הוועדה וממילא לא השתמשו בזכותם למנות קציני קישור. הבריטים פירשו את ההגבלות ככתבן וכלשונו; שני אנשי הקשר שמינו היו פקידים בכירים באדמיניסטרציה המנדטורית, והם קיימו מגעים ברמה הפורמלית והמנהלית עם הוועדה. הציונים לא הרפו מהוועדה: שני קציני הקישור שלהם – דוד הורוביץ, ותיק ומנוסה מהופעתו בפני הוועדה האנגלו-אמריקנית, ואבא אבן, צעיר ונלהב, אז בראשית דרכו במחלקה המדינית של הסוכנות – היו מטובי הפקידות הציונית. לעזרתם התגייסה כל הצמרת המדינית והפקידותית של הסוכנות היהודית, מתוגברת בעוזרים ובמתנדבים לשעה, רבים מהם יוצאי ארצות מוצאם ודוברי שפתם של חברי הוועדה. אלה ליוו את הוועדה וחבריה בכל אשר פנו, קשרו קשרים ובנו יחסי אמון עם מרבית החברים, מראשית סיורם בארץ ישראל ועד לימים האחרונים של ניסוח הדין וחשבון. שרתוק, שליווה כבר כמה ועדות חקירה, סיכם את הדברים בצורה הממצה ביותר: "עוד לא הייתה ועדה," כך קבע, "שבמידה כזאת הייתה לנו גישה לחבריה ולמזכירה. [...] הגענו לידיעה פנימית שבפנימית על הנעשה מאחורי המסך."<sup>20</sup>

### ב. חקירת הוועדה

לאחר שהות בת ימים ספורים בלונדון הגיעה ועדת אונסקו"פ באמצע יוני 1947 לארץ ישראל. עם הגיעה היא נתקלה באווירה המיוחדת ששררה אז בארץ: בקרב הערבים הלך רוח של אדישות ושל אי שיתוף פעולה עם השלטון הבריטי, עם הציונים וכמובן עם הוועדה; בקרב היישוב היהודי הלך רוח משונה ומלא סתירות: מצד אחד אווירה של ציפייה והרגשה של שעה הרת עולם; מצד שני ביטויי ספקנות וחוסר אמון ביכולתה של הוועדה לשנות את מהלך המאורעות. מעל כל אלה עמדה המציאות הארצישראלית: עוצר, מעצרים, הגבלות תנועה, עלייה בלתי לגלית, גירוש מעפילים וטרור.

את חקירת הוועדה יש לחלק לשני חלקים: שמיעת העדויות וטיעוני הצדדים וסיוורים בארץ ישראל ובמחנות העקורים.

הופעת הצדדים בפני הוועדה הייתה רחוקה מאיוון ומסימטריה: למעשה שמעה הוועדה כהלכה רק את הצד הציוני ולא קיבלה מושג מלא לא מהצד הערבי ולא משליטי ארץ ישראל – הבריטים.

פרשת הופעתה של בריטניה בפני ועדת אונסקו"פ מלמדת רבות על כיווני המחשבה במנהל הבריטי בארץ ישראל ובלונדון בשלהי תקופת המנדט. עוד לפני בוא הוועדה לארץ הודיע שר המושבות קרייץ-ג'ונס לציונים, כי בריטניה לא תציע כל הצעות מדיניות לוועדה, וכל שתעשה הוא למסור דין וחשבון

20. שרתוק אל גולדה מאירסון, 7 בספטמבר 1947, אצ"מ S25/5991.

אובייקטיבי על פרשת ניהול המנדט וניסיונותיה להביא את הצדדים לידו הסכמה.<sup>21</sup> מנהלי המשא ומתן הבריטים פירשו הנחיה זו כלשונה וכרוחה: העדות הבריטית בפני הוועדה הייתה מפורטת, עובדתית ועניינית, תוך הימנעות מהעלאת נושאים מעוררי מחלוקת.<sup>22</sup> העדויות הבלתי רשמיות היו, ככל הנראה, סטרייליות פחות, אך אין לנו פרטים עליהן, לבד מהפגישה הפרטית שקיים הנציב העליון עם חברי הוועדה. באותה פגישה הדגיש סר אלן קנינגהם, כי אין בידו סמכות לחוות דעה על פתרונות לשאלת ארץ ישראל, אך הנימה הכללית של דבריו הייתה כי המצב בארץ חמור ומסוכן וכי המוצא היחיד הוא מתן עצמאות לשני העמים החיים בה.<sup>23</sup>

הרושם הכללי שקיבלו חברי הוועדה ממשאם ומתנם עם הבריטים היה שלילי ומאכזב. למעשה, נוצר משבר אמון בין הוועדה לבין האדמיניסטרציה הבריטית. כדי לישר את ההדורים הוועק בחופזה לארץ ישראל עוזר שר המושבות, טרפורד סמית,<sup>24</sup> אך בואו המאוחר לא שינה דבר. משתכנסה הוועדה לשיבתה הראשונה בג'נבה כדי לסכם את מסקנותיה, שררה בין חבריה תמימות דעים מלאה כמעט, כי מבין כל הצדדים לסכסוך, בריטניה הסבירה את עצמה פחות מכל, וכי בעינינים מסוימים, דוגמת פרשת השיחות המדיניות וההצעות שנדונו בלונדון בקיץ 1946 ובחורף 1947, חסר לוועדה אפילו המידע המינימלי. כדי לתקן את המעוות הציע יושב ראש הוועדה לזמן לג'נבה נציג בריטי לשם מתן מידע על שאלות שיתעוררו במהלך גיבוש ההמלצות. הצעה זו נדחתה על ידי רוב חברי הוועדה שטענו, ובדיון, כי הזמנת בריטניה יש בה משום יחס של איפה ואיפה כלפי הצדדים האחרים.<sup>25</sup> את ההתנגדות הנמרצת ביותר לשמיעה נוספת של הבריטים הביעו בתוך הוועדה דווקא נציגי אוסטרליה וקנדה, והם עשו זאת, אל נכון, מתוך ידיעה טובה של רצון הממשלה הבריטית. ואכן, בדיון שהתקיים בלונדון באמצע יולי החליטו הבריטים להמשיך ולשמור על העמדה הנייטרלית כלפי הוועדה ולא לשלוח נציג לג'נבה. הנימוק היה כי נוכחות נציג בריטי בשלב גיבוש המסקנות תאלץ את בריטניה להתייחס לכל הצעת פתרון שתעלה הוועדה ותחייב אותה מראש לגבי פתרונות אלה.<sup>26</sup> עמדה זו תאמה את הלך הרוח

21. דיווח ברל לוקר בהנהלת הסוכנות, 15 ביוני 1947, אצ"מ.

22. העדויות הבריטיות ניתנו בדלתיים סגורות. ראה: United Nations, *Official Records of the Second Session, Supplement No. 11, United Nations Committee on Palestine, Report to the General Assembly*, Vol. IV. pp. 1-13, 18-32 (להלן: *GAOR, II Sess., UNSCOP*).

23. הופעת הנציב העליון בפני ועדת אונסקו'פ, 17 ביולי 1947, אצ"מ S25/5430.

24. וייצמן אל ג'.מ. מרטין, 10 ביולי 1947, גנוך וייצמן; שיחת מ. סנה עם טרפורד סמית, 2 ביולי 1947, ג"מ 93.02/164/10.

25. אונסקו'פ, סטנוגרמות, פגישה 41 (סגורה), 28 ביולי 1947, ארכיון האו"ם, DAG-13/3.0.0., Box 2.

26. נוויל בטלר אל ג'.מ. מרטין, 16 ביולי 1947, PRO, FO 371/61782/6090.

הדומיננטי במשרד החוץ הבריטי במהלך 1947 ו-1948, שהתמצה ברצון להסתלק מהר ככל האפשר מענייני ארץ ישראל, תוך מעורבות מינימלית בכל הסדר מדיני שיוצע.

הערבים, כזכור, הודיעו על החרמת הוועדה. מצב זה הטריד מאוד את חברי אונסקו"פ. על הפרק לא עמד לא הרצון לקיים למראית עין לפחות חקירה או בייקטיבית ולתת הזדמנות שווה לשני הצדדים לשטוח את טענותיהם, אלא גם החשש כי כל החלטה שתתקבל בהיעדר הערבים תהיה לקויה מבחינת סמכותה המוסרית. משום כך הקדישה הוועדה חלק לא מבוטל מישיבותיה הפנימיות הסגורות למציאת הסדר שיאפשר לערבים להופיע בפניה. הפתרון שנמצא, לאחר יגיעה רבה שיגעו בעיקר נציגי הודו ויוגוסלביה ששמו עצמם מליצי יושר לערבים, היה שאת הצד הערבי ייצגו מדינות ערב החברות בליגה הערבית.<sup>27</sup> הפגישה עם נציגי מדינות הליגה הערבית נערכה בעיר הקיט הלבנונית סופאר – הרחק ממרכזי הפעילות המדינית של העולם הערבי ובמיוחד הרחק מקהיר, מקום מושבו של המופתי הירושלמי; אף על פי כן נכחה בסופאר משלחת מכובדת של הוועד הערבי העליון, אשר השגיחה על צעדיהם של דוברי מדינות הליגה.<sup>28</sup> הופעתם של הערבים בסופאר דמתה מאוד להופעות מדינות ערב בזירה הבינלאומית בשנים 1945–1947. הם הציגו עמדה אחידה ולא מתפשרת: אחידה – מאחר שכל הניסיונות של חברי אונסקו"פ לגלות גוון שונה או הבדל בניסוחי הדוברים השונים עלו בתוהו; לא מתפשרת – משום שהערבים חזרו שוב ושוב, ובתקיפות, על דרישתם להקים בארץ ישראל מדינה ריבונית ערבית וליהודים לא הציגו יותר מזכויות אזרח ואוטונומיה דתית ותרבותית.

העמדה המונוליתית והלשון התקיפה שנקטו הדוברים הערבים לא הטעו את חברי הוועדה. במהלך שהותם בלבנון הייתה להם הזדמנות לעמוד מקרוב על הפסיפס המגוון של מפלגות ודעות הקיימות בארץ זו בשאלת ארץ ישראל.<sup>29</sup> גם הפגישה עם המלך עבדאללה, שעליה אדון להלן, לימדה אותם פרק בהליכות הדיפלומטיה הערבית. המסקנות שהוציאו חברי הוועדה מן הפגישות עם הערבים היו, ככל הנראה, כי מאחורי החזות הנוקשה מתרוצצות מגמות שונות וכי קיימת גם נכונות לפשרה; וגם אם יעמדו הערבים על דעתם עד הסוף, אין בכוחם המדיני או הצבאי לסכל ולמנוע פתרון של פשרה, מה גם שהמדינה הערבית היחידה שלה כוח צבאי ראוי לשמו – עבר הירדן – היא המתונה ביותר והנכונה ביותר להגיע להסדר עם הציונים.<sup>30</sup>

27. דיון בפגישות ה-7, ה-22 וה-23 של אונסקו"פ, אונסקו"פ, סטנוגרמות, ארכיון האו"ם, DAG-13/3.0.0., Box 1.

28. "במחנה הערבי", 30 ביולי 1947, אצ"מ S25/3300.

29. דיווח א. לוצקי על סיור בלבנון עם חברי או"ם, 24 באוגוסט 1947, שם, S25/3960.

30. The Jewish Agency for Palestine, *Some Legal Aspects of the Jewish Case*, 1947.



מבין כל הצדדים, הציגו הציונים את עמדתם בצורה המפורטת והמאורגנת ביותר. בקווים כלליים אפשר לחלק את הטיעון הציוני בפני ועדת אונסקו"פ לחמישה נושאים:

1. טענת הזכויות ההיסטוריות והמשפטיות של היהודים בארץ ישראל.
2. כושר הקליטה הכלכלי של הארץ.
3. השאלה הערבית.
4. השאלה היהודית.
5. הצעת הפתרון הציוני.

תביעת הזכויות ההיסטוריות והמשפטיות של היהודים בארץ ישראל הייתה מאז ומתמיד חוט השדרה של הטיעון הציוני בפני כל הוועדות והגופים שבחנו את שאלת ארץ ישראל. כך היה בהופעה הציונית בפני הוועדה המלכותית (ועדת פיל), בפני הוועדה האנגלו-אמריקנית ומעל לכל – בעצרת המיוחדת שבחרה את ועדת אונסקו"פ. קו הטיעון המשפטי לא נעדר גם מההופעה הציונית בפני ועדת אונסקו"פ, ובפרט לאחר שהציונים הבחינו, שבקרב חברי הוועדה מספר ניכר של בעלי הכשרה במשפט הבינלאומי. לוועדה הוגש תזכיר למדני ומפורט, שבדק בקפידה את סעיפי המנדט ופסק, כי בריטניה הפרה את ההתחייבויות שנטלה על עצמה להקים בית לאומי בארץ ישראל. גם עדויותיהם של הדוברים הציונים, ובמיוחד זו של בן גוריון, היו משופעות באזכורים של סעיפי המנדט והפרתם על ידי בריטניה; עם זאת, בניגוד להופעתם באו"ם, לא דרשו הפעם הציונים את מילויים ושמירתם של תנאי המנדט, אלא קבעו בפסקנות, כי המנדט הבריטי על ארץ ישראל איננו ניתן לתיקון וחידוש, ודרשו להעניק ריבונות מלאה לישוב היהודי בארץ ישראל.<sup>31</sup>

נושא שני בארגומנטציה הציונית היה הפרכת הטענה בדבר כושר הקליטה הכלכלי המוגבל של ארץ ישראל. טענה זו ימיה כמעט כימי המנדט הבריטי, והיא נקבעה במסמרות ב"ספר הלבן" של 1922. מאז לא חדלו הציונים לנסות ולערערה, גם לאחר שהיה ברור לכל, ובמיוחד בעקבות פרסום הספר הלבן של 1939, כי אין היא אלא כיסוי להתנגדות הפוליטית של הבריטים והערבים להתפתחות הישוב היהודי בארץ ישראל. ההסתערות הציונית נגד מכשול זה הגיעה לשיאה בפרשת העדויות בפני הוועדה האנגלו-אמריקנית של שנת 1946. אז השקיעו הציונים מאמץ ניכר בהסברת התכניות הכלכליות וההתיישבותיות של ההסתדרות הציונית, אך בלי שהייתה לכך השפעה של חברי הוועדה. עם בואה של ועדת אונסקו"פ הבחין שרתוק, כי אין בין חבריה אנשים הבקאים במיוחד בענייני חברה וכלכלה. עם זאת, לא ראו את עצמם הציונים פטורים מלהתייחס לנושא זה, אם כי הוא תפס מקום פחות חשוב בפרשת העדויות לעומת 1946. אז – כעתה – הטיעון המרכזי של הציונים היה, כי כושר הקליטה של ארץ

ישראל הוא נתון דינמי, ההולך ומשתנה תוך פיתוחה של הארץ, וככל שתגבר העלייה יתרחב גם כושרה של הארץ לקלוט עולים נוספים ותגדל רווחתם של כלל התושבים.<sup>32</sup> כפי שנראה להלן, ההסברים הציוניים הניחו את דעתם של אנשי הוועדה רק בחלקם.

"השאלה הערבית" תפסה מקום נכבד במהלך הדיונים הרשמיים והלא רשמיים של הציונים עם הוועדה. אין ספק שהחלטתם של ערביי ארץ ישראל להחרים את הוועדה הביאה לכך, שחבריה ראו עצמם מחויבים לבחון בקפדנות את ההיבט הערבי של השאלה הארצישראלית וכמו לשמש פה לערבים הנעדרים. הוועדה ביקשה מהנציגים הציונים תשובות ברורות לגבי עתידם של ערביי ארץ ישראל במסגרת הפתרונות השונים שעלו על הפרק, ולגבי מעמדה של המדינה היהודית, אם תקום, בקרב מדינות המזרח התיכון. התשובות הציוניות היו שגרתיות ועיקרן היה, כי ההתיישבות היהודית בארץ ישראל מהווה גורם מסייע ומפתח הן לערביי ארץ ישראל והן למדינות המזרח התיכון בכללו, וכי קיומן של מסגרות ריבוניות ערביות סביב לארץ ישראל משמש ערובה לזכויות האזרחיות והדתיות של הערבים במדינה היהודית ומתן פורקן לשאיפות הלאומיות של ערביי ארץ ישראל.<sup>33</sup> הסברים אלה לא הניחו את דעתם של חברי הוועדה. נראה היה להם כי הציונים מתעלמים מ"השאלה הערבית".<sup>34</sup>

לאמיתו של דבר, הציונים באו לוועדת אונסקו"פ בתכנית מגובשת בשאלה הערבית. תכנית זו הייתה מהדורה נוספת של "חלק וצרף", דהיינו חלוקת ארץ ישראל המערבית לשני חלקים – יהודי וערבי – וצירוף החלק הערבי לממלכתו של עבדאללה. תכנית זו הוצעה למלך בקיץ 1946 וזכתה אז בהסכמתו.<sup>35</sup> לקראת בוא ועדת אונסקו"פ חידשו הציונים את המגעים עם עבדאללה. ברשותנו רק מידע חלקי על שיחות אלה, וגם לא ברור לחלוטין המשקל הציבורי של האישים הערבים שנשאו ונתנו עם הציונים. מכל מקום, השיחות היו תוצאות חיוביות, ובידינו כמה טיוטות הסכם או חוזה שעתיד היה להיחתם בין המדינה הציונית לבין ירדן. עיקרן – חלוקת ארץ ישראל המערבית וצירוף החלקים הערביים לממלכתו של עבדאללה.<sup>36</sup>

משיקולים טקטיים העדיפו הציונים שפרטי התכנית יובאו לידיעת חברי

32. דברי הוורוביץ, שם, עמ' 26–29.

33. The Jewish Agency for Palestine, *Zionism and the Arab World*, Jerusalem

1947; דברי בן גוריון, GAOR, II Sess., UNSCOP, Report, Vol. III. pp. 20–23.

34. שם, עמ' 23, 48, 51; ראה גם תזכיר של איתן אל חברי הנהלת הסוכנות, 2 ביולי 1947,

אצ"מ S25/9583; שיחה של הוורוביץ עם רנד, 6 ביולי 1947, ג"מ 93.03/2266/24; שיחה

של הנ"ל עם ליסצקי, 24 באוגוסט 1947, שם 93.03/2266/35; קומי אל שרתוק על

שיחה עם הוד, 30 ביולי 1947, אצ"מ S44/695.

35. דן שיפטן, אופציה ירדנית: היישוב ומדינת ישראל אל מול המשטר ההאשמי והתנועה

הלאומית הפלסטינית, תל אביב 1986, עמ' 41–43.

36. התכתבות וטיוטות, יולי 1947, אצ"מ S25/3909, S25/4015.

אונסקו'פ מפיו של המלך עצמו; היה להם יסוד להניח כי בפגישה עם המלך תשמע הוועדה ממנו דברים ברורים בזכות ה"חלק וצרף".<sup>37</sup> אלא שמהלך הדברים היה שונה, והפגישה עם עבדאללה הייתה כישלון מוחלט. ראשית, לפגישה לא היה כל מעמד רשמי; לקחו בה חלק רק אחדים מחברי הוועדה, ומליאת הוועדה סירבה לשמוע דין וחשבון על הדיון; שנית, משתתפי הפגישה, ובתוכם יושב ראש הוועדה, התרשמו באורח שלילי מאישיותו של עבדאללה; ושלישית, חברי הוועדה באו במבוכה מן הפער שהתגלה בין דברי המלך בחלק הפומבי של הפגישה לבין דבריו בחלק הסגור. בפומבי הוא דיבר ברוח העמדה הערבית הכללית ונימת דבריו הייתה אף קיצונית מהמקובל; ביחידות היו דבריו פייסניים יותר, אך תשובותיו לשאלות חברי הוועדה היו חמקניות ולא מחייבות. את רעיון ה"חלק וצרף" לא הזכיר אף ברמו.<sup>38</sup>

פרשת עבדאללה עוררה רוגז ואכזבה בקרב הציונים. בין היתר נשמעה גם הצעה להפסיק את ההקצבה הכספית שהעניקה קופת הנהלת הסוכנות היהודית למלך זה שנים אחדות.<sup>39</sup> לאמיתו של דבר לא היה לציונים מקום לרגוז אלא על עצמם. הם עשו כמה טעויות חמורות בפרשה זו: הם הניחו עניין כה חשוב באופן בלעדי בידי של עבדאללה, תוך התעלמות מקשייו של המלך, שנאלץ לנווט את דרכו בזהירות ובערמומיות בין התחייבויותיו הפן-ערביות לבין שאיפותיו הנסתרות בארץ ישראל ויחסיו עם היהודים. כן לא לקחו בחשבון את חוסר ניסיונם של אנשי אונסקו'פ בנככי הדיפלומטיה המזרחית ולא שיערו, כי אלה יפרשו את הדברים המתחמקים והסותרים של עבדאללה כחוסר מהימנות. הקשר בין מצוקת היהודים בגולה לבין בעיית ארץ ישראל היה אחת מאבני היסוד של הטיעון הציוני מאז מלחמת העולם השנייה. בתחום זה הבינו הציונים שהרבצת תורה שבעל פה בוועדה תהיה חסרת תועלת ועלולה גם להתפרש כתעמולה גרידא, ושהשיעור הטוב ביותר לחברי אונסקו'פ בתחום זה הוא להפגישם עם המציאות בארץ ובמחנות העקורים.

ה-Desideratum הציוני, שאלת התביעות הציוניות שיש לבוא אתן לוועדת אונסקו'פ, היה כמובן החלק החשוב ביותר בהופעה הציונית בפני הוועדה והחלק שהצריך התייעצות קודמת וקבלת הכרעות. הדיון התחדש בהנהלת הסוכנות ב-18 ביוני 1947, יומיים לאחר שהציונים החלו במתן עדותם בפני הוועדה.<sup>40</sup> לאמיתו של דבר, לא היה זה דיון מעמיק אלא ישיבה לביורר עמדות ולקבלת החלטות. הנהלת הסוכנות הייתה גוף מצומצם למדי שישבו בו שליחי מפלגות

37. מכתבו של ז. שרף אל שרתוק על שיחה עם יעקב שמעוני, יולי 1947, שם S25/3966.

38. ראה הערה 25 לעיל; שיחת אבן עם היושב ראש סנדסטרם, 1 באוגוסט 1947, ג"מ 93.03/2270/1; תזכיר של כהני אל שרתוק ואחרים, 13 באוגוסט 1947, שם, S25/3966/2267/15.

93.03

39. ששון אל ז. שרף, 23 באוגוסט 1947, אצ"מ S25/3960.

40. ישיבת הנהלת הסוכנות, 18 ביוני 1947, אצ"מ.

ולזהם השקפות ברורות וידועות. היא לא הייתה הפורום המתאים לליבון שאלות ולשכנוע הדדי, מה גם שהוועדה עמדה בפתח והזמן דחק. לא פחות מ-11 נוסחות והצעות החלטה נדונו בהנהלה. בהצבעה התברר כי אין בהנהלה תמיכה בהמשך משטר המנדט או באיזור צורה של נאמנות. היחיד שהציע פתרון כזה היה משה סנה, אך הוא נשאר בודד בהצבעה. קבוצה מצומצמת מכין חברי ההנהלה ביקשה להופיע בדרישה להקמת מדינה יהודית בחלק של ארץ ישראל בלבד;<sup>41</sup> הרוב סבר שיש אמנם לחזור ולהעלות את הדרישה למדינה יהודית בתחומי ארץ ישראל המערבית כולה, אך בעת ובעונה אחת יש לנקוט יזמה פעילה לפתרון של פשרה, דהיינו – הקמת מדינה בת קיימא בחלק של ארץ ישראל.<sup>42</sup>

בפרספקטיבה היסטורית, החלטת ההנהלה מהווה שלב נוסף באימוץ רעיון החלוקה כמדיניות הרשמית של ההסתדרות הציונית, תהליך שהחל למעשה בעת ההופעה בפני הוועדה האנגלו-אמריקנית. מבחנה של החלטה זו היה כמובן ביישומה ובפירוש שייתנו מנהלי המשא ומתן להנחיה "לנקוט יזמה פעילה". בן גוריון, שהיה הדובר הראשי של הציונים ומודע יותר מכולם לצורך לשמור על החישובים הרופפים של הקואליציה הסוכנותית, התייחס לניסוח החדש כאילו לא היה. בעדותו חזר על העמדה שהציג בפני הוועדה האנגלו-אמריקנית ובשיחות שקיים עם ממשלת בריטניה בלונדון בחורף 1947, דהיינו – דרישה להקמת מדינה יהודית בארץ ישראל המערבית, תוך נכונות לדון בהקמת מדינה בחלק מארץ ישראל בלבד, אם הצעה כזו תוגש לציונים. הוא לא סטה מעמדה זו גם כשחברי הוועדה לחצו עליו, ורק בשיחות פרטיות עם חברי אונסקו'פ תמך באופן פעיל וביזמתו בחלוקה.<sup>43</sup> וייצמן, לעומתו, שהיה משוחרר משיקולים של פוליטיקה פנימית, השתמש בהזדמנות שניתנה לו להופיע בפני הוועדה וטען בחום ובהתלהבות בעד חלוקה.<sup>44</sup> שרתוק, שסיכם את ההופעה הציונית בפני הוועדה, היה, כהרגלו, זהיר ובורר בניסוחיו. המלה "חלוקה" לא עלתה על דל שפתיו, אך הוא הדגיש חזר והדגש את הצורך במעמד ריבוני מלא למדינה היהודית,<sup>45</sup> דרישה שממילא אינה יכולה לבוא לידי מימוש במלוא שטחה של ארץ ישראל.

לעובדה שהציונים לא דיברו דברים ברורים, שלמעשה רמזו יותר משדיברו,

41. בקבוצה זו נכללו גולדמן, גרינבוים וקפלן (ראה שם). התקיף ביותר בדרישה זו היה גרינבוים, שלאחר הישיבה נזקק להודעה מנומקת ומפורטת בדבר תמיכתו בהקמת מדינה בחלק מארץ ישראל. ראה הודעה של גרינבוים, 22 ביוני 1947, שם S25/1502.
42. החלטה מס' 4 בישיבת הנהלת הסוכנות (ראה הערה 40 לעיל). היחס בהצבעה היה 7 כנגד 5, והתומכים היו גולדמן, גרינבוים, דובקין, לוקר, גולדה מאירסון, קפלן ושרתוק. בן גוריון לא השתתף בהצבעות, אך הודיע כי הוא תומך בנוסחה זו.
43. ראה GAOR, II Sess., UNSCOP, Report, Vol. III. pp. 22, 56, 62; ד. הורוביץ, בשליחות מדינה נולדת, תל אביב 1951 (להלן: הורוביץ), עמ' 206.
44. GAOR, II Sess., UNSCOP, Report, Vol. 3, pp. 81-83.
45. שם, עמ' 226, 231.

ושהיו הבדלי דגשים בין הדוברים השונים, הייתה השפעה מנוגדת על חברי הוועדה. מחד גיסא, המסר העיקרי של הציונים אכן הובן. הוועדה הסיקה כי עיקר מעייניהם של הציונים הוא במעמד ריבוני, אפילו יהיה הדבר כרוך בצמצום השטח שעליו יחול מעמד זה, או כהגדרתו הקולעת של אחד מפקידי הוועדה: "מדינה עצמאית – יהא המחיר אשר יהא."<sup>46</sup> מאידך גיסא, העובדה כי הציונים לא הגישו תכניות מפורטות, שנמנעו מלשרטט גבולות או להציע פתרונות קונקרטיים הותירה את המלאכה לוועדה, ובסופו של דבר נאלצו הציונים להסכים לכמה פתרונות, כמו "האיחוד הכלכלי", המעמד המיוחד של ירושלים וכיוצא באלה, שלא נצפו מראש. רק לאחר סיום העדויות, כאשר התבררו כמה מכיווני המחשבה של הוועדה, ובייחוד נטייתה לצמצם בשטח המדינה היהודית, התעורר שרתוק לסכנה זאת, במכתב ארוך ומיוסר אל גולדה מאירסון הוא הודה למעשה, כי הקו המדיני שהציג בפני הוועדה היה חד צדדי ומוטעה, וכי מוטב היה לו שטח בפניה מגוון רחב יותר של אפשרויות פתרון.<sup>47</sup> במכתב אחר, שהריץ אל יושב ראש הוועדה, ניסה לתקן את המעוות והטעים כי הסוכנות היהודית תיאות לקבל פתרון של חלוקה, רק אם זו תבטיח מרחבים נאותים לפיתוח ולקליטת עלייה.<sup>48</sup>

חברי ועדת אונסקו'פ היו מדינאים ואנשי מנהל מנוסים, פרוזאים כלשהו, ולהוציא את נציגי אורוגוואי וגואטמלה, לא נטו להתרשמות שטחית וסנטימנטלית. למרות זאת ייחסו הציונים משקל רב לסיור הוועדה בארץ והכינו אותו בקפידה. גם הבריטים עשו מאמצים רבים בתחום זה, אך כל השתדלותם לערוך את הסיור בצורה "מאוזנת", להציג לוועדה את היישוב היהודי והקהילה הערבית כשתי משוואות שוות ערך, רק הבליטה את הפערים בין שתי הקהילות בארץ ישראל.

שני רשמים עיקריים התגבשו בקרב חברי הוועדה במהלך הסיור.<sup>49</sup> הראשון היה קיומו של פער גדול בין היישוב היהודי לקהילה הערבית בארץ ישראל. היישוב הציטייר להם כקהילה אירופית, מודרנית, דינמית, בעלת יכולת קיום והתפתחות ובעלת בשלות מלאה לקיום ריבוני עצמאי, ובשתי מלים: מדינה בהתהוותה.<sup>50</sup> המסקנה שהסיקו הייתה חד משמעית: אין להעלות על הדעת

46. שיחת שרתוק עם ויז'ייה, 8 באוגוסט 1947, ג"מ 93.03/2270/1.

47. שרתוק אל גולדה מאירסון, 11 באוגוסט 1947, אצ"מ S25/3895; ג. רפאל אל ז. שרף, שם, S25/500.

48. שרתוק אל יושב ראש ועדת אונסקו'פ, 23 באוגוסט 1947, ג"מ 93.03/2269/21.

49. פרשת סיוורם, פגישותיהם ורשמיהם של חברי הוועדה חורגת ממסגרת מאמר זה. אפשר לעקוב אחריה בספרו של הורוביץ, ובספר: J. Garcia-Granados, *The Birth of Israel*; (להלן: גרנדוס).

50. הורוביץ, עמ' 202; גרנדוס, עמ' 92; שיחות צבי לוקר עם היוגוסלבי בריליי, 23 ביוני 1947, אצ"מ S25/5374.

לכפות על קהילה זו איזושהי צורה של פיקוח, מנדט או משטר נאמנות,<sup>51</sup> או, כהתבטאותו החותכת של הנציג הפרואני גרסיה סלזר – אחד המעמיקים והמפוכחים שבין חברי הוועדה – שטען כי היישוב היהודי מהווה ממילא ישות מדינית על כל מאפייניה, וכל שנותר עוד לעשות הוא להעניק סנקציה חוקית למעמדו הריבוני.<sup>52</sup>

הרושם השני שנשאו אתם חברי הוועדה מהסיוור בארץ היה זה של קיום זיקה הדוקה בין היישוב בארץ ישראל לבין שארית הפליטה. כמעט לא הייתה שיחה או פגישה שבה לא נתקלו חברי הוועדה במציאות של קליטת עלייה. ההתרשמות הכללית הייתה רבת פנים: של קליטה והשתרשות העולים בארץ, של טרנספורמציה מדהימה שעובר הפליט היהודי הגלותי בעקבות קליטתו ביישוב, ובעת ובעונה אחת – של מצוקה נפשית של העולים בשל ניתוקם מבני משפחתם שעדיין נותרו באירופה; לצד אלה מאבק בלתי פוסק לעלייה ותחושה עמוקה של היישוב הארצישראלי שהוא וגולת אירופה אינם אלא הוויה מדינית וחברתית אחת.

רושם זה התחזק בעקבות פרשת אניית המעפילים "אקסודוס" וסיוורם של חברי הוועדה במחנות העקורים. בואה של האנייה לחיפה, ההתנגשות עם הצבא הבריטי וגירושה לאירופה, אלה אירעו בעיצומן של חקירות הוועדה. לאירועים הייתה תהודה עצומה בדעת הקהל בארץ ישראל ובעולם, וזו לא פסחה גם על חברי הוועדה.<sup>53</sup> לשאלה אם תיאמו הציונים את בואה של האנייה למועד חקירת הוועדה לא ניתן להשיב תשובה חד משמעית. החומר הארכיוני אינו מעיד על כך. מתוך פרשיות העפלה אחרות, ובכלל זה פרשת ה"פאנים" בדצמבר 1947, וגם מתוך עדויות מאוחרות של אנשי "המוסד לעלייה", מתברר שהתיאום בין אנשי המוסד, שניהל את כל מבצעי העפלה, לבין הנהלת הסוכנות היה רופף ביותר או שלא היה קיים כלל. מטעמים של שמירת סודיות, מהרצון שלא לערב את הסוכנות היהודית בפעולות שנחשבו כלא חוקיות, ואולי גם מתוך תחרות סמויה בין שתי רשויות אלה, ניהל המוסד את מבצעיו תוך עצמאות גמורה.<sup>54</sup> עם זאת, ברור כי במקרה של "אקסודוס" נעשו מאמצים להחיש את הפלגת האנייה, למרות התנאים הלא נוחים במיוחד שאף סיכנו את ביטחון כלי השיט, ושהתכונה לקראת עימות עם הבריטים היתה גדולה מבעבר.<sup>55</sup> בחשבון אחרון, שאלות אלה

51. דין וחשבון של אבן על ועדת אונסקו"פ, 4 באוגוסט 1947, ג"מ 93.03/2266/38.
52. דין וחשבון של מ. טוב על פגישה של ועדת אונסקו"פ, 6 באוגוסט 1947, שם, 93.03/2270/1.
53. י. קנן אל א. לוריא, 11 ביולי 1947, שם, 93.03/2267/16; שיחת הוורוביץ עם ליסיצקי, 2 באוגוסט 1947, אצ"מ S25/5991.
54. עדות זאב הדרי (וניה פומרנץ), 22 בנובמבר 1947, המכון ליהדות זמננו, המחלקה לתיעוד בעל פה, רשומה (4)50.
55. ברכה חבס, הספינה שניצחה, קורות "יציאת אירופה תש"ז", תל אביב תש"ט.

אינן מהותיות. לענייננו חשוב רק, שכל הפרשה התחוללה קבל עם ולנגד עיניהם של חברי הוועדה, ושהשפעתה עליהם הייתה גדולה ביותר.<sup>56</sup>

את הצד היהודי בסירי הוועדה השלים הביקור במחנות העקורים באירופה. נכור, הוויכוח הראשון בנושא זה התנהל עוד במהלך העצרת המיוחדת ובסופו נקבע בכתב הסמכות של הוועדה, כי היא תוכל לנהל את חקירותיה גם מחוץ לארץ ישראל. עם תחילת העבודה השתדלו הציונים שחבריה יבקרו במחנות העצורים בעתלית ובקפריסין, אך הרוב הגדול של החברים דחה את הרעיון. לאחר תום שמיעת העדויות בארץ ישראל, כאשר התכנסה הוועדה בג'נבה, כבר היה הרוב הגדול של הוועדה משוכנע בקשר שבין שאלת ארץ ישראל לבין שאלת העקורים, וההחלטה לבקר במחנות התקבלה ללא קושי.<sup>57</sup>

הציונים הכינו את הביקור במחנות בקפידה. שני פקידים בכירים של הסוכנות – גדעון רפאל ושלוש אדלר-רודל, המנוסים והמעורים בענייני שארית הפליטה – נשלחו למחנות עוד בראשית יולי 1947 להכין את הקרקע. תיאום הפעולה במחנות לא היה עניין פשוט. הפוליטיקה הפנימית במחנות העקורים הייתה מורכבת ומסובכת. אמנם הציונים היו שם גורם פעיל ומאורגן היטב, אך בשום פנים ואופן לא הגורם היחיד. לצדם פעלו גם ארגונים לא ציוניים, וגם בתוך המחנה הציוני נודעה השפעה רבה למפלגות האופוזיציה. כללית היו במחנות יסודות פורקי עול ולא מעט דמורליזציה; הנהגה מקובלת בעלת מרות לא הייתה, והורגשה פעולה עצמאית חזקה.<sup>58</sup> דאגה לא פחותה הסבה עמדתן של כמה מהקהילות היהודיות במרכז אירופה. בכמה ארצות (הונגריה הייתה הדוגמה המובהקת לכך) הייתה ההשפעה הציונית זעומה, ומעמדן של האורתודוקסיה והרפורמה היה איתן. חששם של הציונים מפני פעולה מתבדלת ודרישה לפתרון לא ציוני במחנות ובארצות אלה היה לו על מה לסמוך.

חרף נסיבות אלה רשמו לעצמם הציונים כמה הצלחות חשובות. ראשית, עלה בידם למנוע פניות מתבדלות אל הוועדה, וכל התזכירים ששוגרו אליה בג'נבה היו מנוסחים בלשון ציונית וחזרו שוב ושוב על הדרישה לפתרון מהיר של בעיית העקורים בדרך של פתיחת שערי ארץ ישראל.<sup>59</sup> שנית, הם הצליחו לכנס בפעם הראשונה (וגם היחידה) כינוס של כמעט כל נציגי מחנות העקורים ולתאם אתם את ההופעה בפני ועדת האו"ם כך, שאנשי האו"ם יבואו במגע בלתי אמצעי

56. דין וחשבון של יסקי על ביקור במחנות המעפילים, 18 ביולי 1947, ג"מ 93.03/2270/1, שיחת הורוביץ עם ליסיצקי, 2 באוגוסט 1947, אצ"מ S25/5991; שיחת הורוביץ עם ליסיצקי, 2 באוגוסט 1947, אצ"מ S25/5991; י. קנן אל ארתור לוריא, [21] ביולי 1947, שם, Z5/475.

57. אונסקופ, סטנוגרמות, פגישות 41-42 (סגורות), 28-30 ביולי 1947, ארכיון האו"ם, DAG-13/3.0.0., Box 2.

58. ג. רפאל אל מ. שרתוק, 14 ביולי 1947, ג"מ 93.03/65/1.

59. ראה תזכירים אלה בארכיון האו"ם, DAG-13/3.0.0., Box 3, ובאצ"מ S25/5378.

עם יושבי המחנות עצמם, ללא תיווך מנהיגים, ועדות או ממונים.<sup>60</sup> סיוורם של אנשי האו"ם במחנות ארך שבוע ימים. הוועדה ביקרה בשבעה מחנות. נפגשה עם המושלים הצבאיים של אזורי הכיבוש ועם פקידים בכירים במנגנון הממשל הצבאי שטיפלו בעקורים. היא ראינה 42 עקורים, שנבחרו באקראי כדי למנוע תדרוך או הכוונה. השאלות היו מפורטות, דקדקניות ולא הותירו מקום לדור-משמעויות.<sup>61</sup> בסיכום החקירה יכלו חברי הוועדה לקבוע, כי צירוף של כמה גורמים – מאורעות השואה, אבדן האמון בדו קיום יהודי-גויי באירופה ומחוצה לה, היעדר אפשרויות הגירה אחרות וחינוך ותעמולה ציונית מתמשכת – כל אלה יצרו דחף המוני, כמעט טוטלי, להגירה לארץ ישראל, וכי יש לראות בדחף זה "לכל הפחות גורם במכלול הבעיה הארצישראלית."<sup>62</sup> הציונים שעקבו מקרוב אחרי הסיוור במחנות ועמדו על הלכי הרוח בוועדה, סיכמו את הביקור כ"הצלחה יוצאת מן הכלל".

### ג. ניבוש ההמלצות של ועדת אונסקו"פ

ב-28 ביולי 1947 הגיעה ואדת אונסקו"פ לשווייץ וקבעה את מושבה באולמי הריקים והמפוארים של ארמון חבר הלאומים בג'נבה. ב-31 באוגוסט, ב-11:55 בלילה, דקות ספורות לפני תום המועד שקצבה לה עצרת האו"ם, חתם הנציג האחרון של הוועדה על טופס הדין וחשבון שיוגש לאו"ם. תמה ונשלמה עבודת החקירה.

השאלה כיצד הגיעה הוועדה למסקנותיה, מה היו המניעים ומה היה התהליך של גיבוש המסקנות היא קשה ומסובכת ביותר. ראשית, חסר לנו בסיס תיאורטי למחקר. אנשי מדע המדינה טרם טיפלו בסוגייה של ועדות חקירה בינלאומיות ודרכי פעולתן, ועדיין יש מקום לחקור מהי הדינמיקה הקבוצתית הפועלת בגופים כגון אלה. שנית, המקורות לוקים בחסר, ובמיוחד חסר חומר על השלב הראשוני של הדיונים הפנימיים, שהתנהל בצורה לא פורמלית, וכל שאנו יודעים עליו בא מרשימות קצרות שערכו נציגי אורוגוואי וגואטמלה שהגיעו לידי הציונים. שלישית, קיים לא מעט בלבול מושגים. במהלך עיצוב מסקנות הוועדה נזרקו לחלל האוויר מושגים רבים: חלוקה, פדרציה, קונפדרציה, מדינה דו-לאומית וכיוצא באלה. אין ספק שהמשמעות המדויקת של מושגים אלה לא הייתה נהירה אפילו למי שהשתמשו בהם בזמנו, ותכופות אירע שמושג אחד שימש לתיאור מציאות שונה לחלוטין בפי דוברים שונים. למרות קשיים אלה ניתן להגיע

60. נעדרו נציגי העקורים באזור הכיבוש הצרפתי. ראה: *Minutes of a Meeting of Representatives of the Central Committee of Liberated Jews*, 15 ביולי 1947, אצ"מ S25/5456.

61. שאלונים אלה מצויים בארכיון האו"ם, Box 3, DAG-13/3.0.0.

62. ראה: *UNSCOP, Sub-Committee 3 Second Report*, 27 באוגוסט 1947, שם.



לתיאור מניח את הדעת של גיבוש מסקנות הוועדה. אפשר להבחין בתהליך זה בארבעה גורמים עיקריים:

1. השקפות ועמדות שהביאו אתם חברי הוועדה;
2. השפעת העדויות והסיוורים על הוועדה;
3. השפעה או היעדר השפעה של המעצמות הגדולות;
4. עיצוב המסקנות תוך משא ומתן בתוך הוועדה וניסוחן הסופי.

עוד קודם שדרכה רגלם בארץ ישראל ניתן היה להבחין בין חברי הוועדה בשלוש קבוצות נפרדות: קבוצ פרוציונית, קבוצה פרו-ערבית וקבוצה לא מוגדרת. בקבוצה הפרוציונית נכללו נציגי אורוגוואי וגואטמלה. תמיכתם בעניין הציוני הייתה ספונטנית, אמוציונלית ונבעה ככל הנראה מזיהוי המאבק בארץ ישראל עם נסיבות ומאורעות פוליטיים בארצותיהם שלהם, שבהם לקחו חלק פעיל.<sup>63</sup> לא הייתה להם דעה מוצקה לגבי הפתרון המדיני הרצוי לארץ ישראל. הם שינו את דעתם במהלך הדיונים כמה פעמים, ובסופו של דבר היו נכונים לסמוך את ידיהם על כל הצעה, ובלבד שתהיה לרצון לציונים. בקבוצה הפרו-ערבית נכללו נציגי אירן והודו. תמיכתם בערבים לא הייתה עניין שברגש או בהתרשמות, כי אם מחויבות פוליטית שלא ניתנה לערעור, ומקרהו של הנציג האירני יוכיח: איש זה היה מן השקולים והמנוסים שבין חברי הוועדה; במהלך החקירה גילה פתיחות והתעניינות, ולו היה חופשי במעשיו היה, מן הסתם, מצטרף למצדדי החלוקה.<sup>64</sup> אולם משהגיעו רגעי ההכרעה, חזקו עליו הוראות שולחיו, והוא הצטרף לתומכי הפתרון הפרו-ערבי. בתווך נותרה קבוצה גדולה והטרונגנית: שני נציגים מהגוש המזרחי, שני נציגים מחבר העמים הבריטי, שניים ממערב אירופה ונציג פרו. כל אחד מהם בא לארץ ישראל בדעה משלו, אולם במהלך העדויות והדיונים הם היו פתוחים לשכנוע, קשובים לעדויות ונכונים להתמקח ולהתפשר כדי להגיע להחלטה מוסכמת. זו הייתה הקבוצה המובילה באונסקופ – לב הוועדה וסמכותה המוסרית.

ואכן, המגע עם המציאות הארצישראלית ושמיעת העדויות, דהיינו – שמיעת הצד הציוני, שהרי שאר הצדדים לא הציגו עמדה בצורה אפקטיבית – השפיעו על מסקנות חברי הוועדה. כבר ראינו את המשקל המכריע שהיה למגע עם המציאות בארץ ולחיזיון של ההעפלה. הביקור במחנות העקורים מיצה את הנקודה היהודית עד תום, ואפילו אותם חברים בוועדה, שעדיין פקפקו באשר לזיקה של מצוקת היהודים לבעיה הארצישראלית, כמו נציגי שבדיה ואוסטרליה, חזרו מהסיוור משוכנעים בכנות הדרישה הציונית לפינוי המחנות ולעלייה גדולה.<sup>65</sup> גם ההחלטה הציונית לרכוז את חלק הארי של העדויות במתקפה על

63. גרנדוס, עמ' 13–23; הורוביץ, עמ' 194.

64. מקגילוריי אל ג'מ. מרטין, 7 ביולי 1947, PRO, FO 371/61782/E6243.

65. הורוביץ, עמ' 213–214; דין וחשבון של מקגילוריי מג'נבה, 21 ביולי 1947, E/7852/PRO, FO 371/6186.

דרך הגשמת המנדט על ידי בריטניה, הוכחה כמוצדקת. עוד בשלב מוקדם של הדיונים בג'נבה מצאו עצמם החברים – כמעט ללא יוצא מן הכלל – תמימי דעים, שאין להמשיך בשלטון של מנדט או נאמנות ושיש להעניק עצמאות לשני העמים החיים בארץ ישראל.<sup>66</sup> חברי הוועדה נימקו מסקנה זו בשתי צורות שונות. מחד גיסא טען הנציג הפראנזי, כי משטר המנדט מיצה את עצמו ושלמעשה הבית הלאומי שהובטח במנדט כבר עומד על תלו.<sup>67</sup> מאידך גיסא טענו חברים אחרים בוועדה – ההולנדי, השבדי, הקנדי וכמובן נציגי גואטמלה ואורוגוואי – שבריטניה מעלה בתפקידה וכי יש לשים קץ לשלטונה בארץ ישראל.<sup>68</sup> גם הפרק הכלכלי-חברתי בעדות הציונית תרם לעיצוב מסקנות הוועדה. כאמור, היו לציונים ספקות, אם ועדת אונסקו"פ מוכשרת בכלל לעסוק בהיבט זה של הבעיה הארצישראלית. למרות זאת, הצוות הכלכלי של הסוכנות היהודית הרצה את משנתו בפני הוועדה, אם גם לא באותו פירוט כמו בפני הוועדה האנגלו-אמריקנית. בדיעבר התברר כי הנושא הכלכלי הפך לשאלת מפתח בגיבוש הפתרון. הדמות המרכזית בוועדה בתחום זה היה הנציג הקנדי, רנד, שעוד בשלב מוקדם לחקירת הוועדה החל לפתח את מה שנראה לו כנוסחה היחידה לפתרון שאלת ארץ ישראל, כלומר, חתירה להפרדה מדינית רבה ככל האפשר בין היהודים והערבים אך תוך שיתוף פעולה כלכלי הדוק מרבי בין שני העמים.<sup>69</sup> רעיון "האיחוד הכלכלי" של רנד היה, במידה רבה, אימוץ של הטיעון הכלכלי הציוני, שכל כולו נועד להמחיש את היותה של ארץ ישראל יחידה כלכלית אחת, ואת חשיבותם של יחסי הגומלין בין המשק הערבי והיהודי כמנוף לקיום יחד יהודי-ערבי. אלא שהטיעון הציוני היה מיועד לארץ ישראל המערבית כולה, ועתה מצאו עצמם הציונים בג'נבה נכוים באשם שלהם: הם עמדו לקבל את התכנית הכלכלית מבית מדרשם, אך במסגרת של שתי רשויות מדיניות נפרדות. פירושו של דבר היה, כי המדינה היהודית שתקום אמנם תינהג מכל הסממנים של ריבונות מדינית, אך תהיה חסרת עצמאות כלכלית: היא לא תוכל לקבוע את תקציבה, להנפיק מטבע או להוציא אל הפועל תכניות פיתוח משלה. דוד הורוביץ, הנציג הכלכלי הבכיר של הציונים, הבין את הסכנות שבתכנית רנד, ובשליבים האחרונים של עבודת הוועדה בג'נבה פעל למען הגבלת "האיחוד

66. דין וחשבון מפגישה של אונסקו"פ, 16 באוגוסט 1947, ג"מ 93.03/2270/1. מקרה חריג היה זה של הנציג הקנדי, שבאחד השלבים הראשונים של הדיונים בג'נבה השתעשע ברעיון של המשך שלטון המנדט הבריטי תוך אוטונומיה לשני העמים. להצעה זו לא נמצאה תמיכה והוא נטש אותה במהרה (ראה דין וחשבון מפגישה של אונסקו"פ, 6 באוגוסט 1947, אצ"מ S25/5970).
67. דין וחשבון מפגישה אל אונסקו"פ, 6 באוגוסט 1947, שם, שם.
68. שם; אונסקו"פ, סטנוגרמות, פגישה 46 (סגורה), 27 באוגוסט 1947, ארכיון האו"ם 2 DAG-13/3.0.0., Box.
69. הרצאת רנד בישיבת אונסקו"פ, שם; שרתוק אל סנה, 18 ביולי 1947, אצ"מ S25/1695.

הכלכלי" לתחומים של איחוד מכס ומפעלי תחבורה משותפים בלבד.<sup>70</sup> אלא שפעולתו של הוורוביץ באה באיחור, ו"האיחוד הכלכלי" שהתגבש במסקנות הסופיות של הוועדה היה רחב למדי ותאם את כיוון המחשבה של רנד. מה שהבדיל את ועדת אונסקו"פ מוועדת החקירה האנגלו-אמריקנית היא האוטונומיה והעצמאות הרבה בחקירה ובחיבור הדין וחשבון שלה. חששם של הציונים, כי הוועדה תהיה נתונה למרותן של המעצמות הגדולות וכי חבריה יעשו את מצוות שולחיהם בארצות הברית, בבריטניה ובברית המועצות<sup>71</sup> – לא התאמת. במהלך החקירה כולה חזרו הנציגים והדגישו, לא בלי שמץ של גאווה, את עובדת אי תלותם ואת אחריותם הבלעדית בפני ארגון האו"ם ששלחם.<sup>72</sup> ואכן, לחברי הוועדה היה בהחלט יסוד להיות שבעי רצון על ששמרו על עצמאותם. העובדה שהיו אחראים פורמלית כלפי האו"ם, יחד עם סגולותיהם האישיות, תרמו ללא ספק תרומה חשובה לכך; אולם בעיקרו של דבר, מה שאפשר להם עצמאות כה רבה הייתה העמדה הפסיבית של המעצמות הגדולות, עמדה שראשיתה במהלך דיוני העצרת המיוחדת, ואשר לא השתנתה גם בעת דיוני אונסקו"פ.

כבר עמדתי על התנהגותם הנייטרלית של הבריטים, שבאמצע 1947 כוונו כל מאמציהם להתרחק במידת האפשר מארץ ישראל ומבעיותיה. הציונים, כמובן, לא עיכלו התנהגות בריטית זו, וסברו שידה הארוכה של בריטניה כוחשת בקדרה. הם נרגעו רק לאחר ששיגרו בתחילת אוגוסט שליח מיוחד ללונדון, את אבא אבן, שחזר בטוח ומאושש ודיווח כי ועדת אונסקו"פ אינה נתונה למרות בריטית.<sup>73</sup>

אין בידינו ראיות על קשריה של ברית המועצות עם נציגי הגוש המזרחי בוועדה, אולם העובדה, כי שתי המדינות המזרח אירופיות מצאו את עצמן לבסוף במחנות נפרדים בהצבעה על מסקנות הוועדה, מדברת בעד עצמה. בכל זאת נראה, שלשתי מדינות אלה היה יסוד משותף – התנגדות חסרת פשרות לאיזושהי צורה של המשך שלטון המנדט הבריטי בארץ ישראל, ואפשר שזו הייתה ההנחה היחידה שקיבלו משולחיהם.

גם האמריקנים הניחו את אנשי אונסקו"פ לנפשם, אבל רק לאחר ששקלו ברצינות להשפיע על הוועדה. העמדה הפסיבית שנקטה ארצות הברית במהלך העצרת המיוחדת הקשתה על חלקים מסוימים במחלקת המדינה ועל משלחתה של ארצות הברית לאו"ם. לאחר תום העצרת דרש נציג ארצות הברית באו"ם, וורן

70. שיחת הוורוביץ ואבן עם נציג אוסטרליה, 18 באוגוסט 1947, ג"מ 93.03/2270/1.

71. דיווח של שרתוק בהנהלת הסוכנות, 15 ביוני 1947, אצ"מ: מכתב של ז. שרף אל שרתוק, 25 ביולי 1947, שם, S25/3960.

72. אונסקו"פ, סטנוגרמות, ישיבה 51 (סגורה), 31 באוגוסט 1947, ארכיון האו"ם, DAG-13/3.0.0, Box 2.

73. דין וחשבון של אבן על ביקור בלונדון, 4 באוגוסט 1947, ג"מ 93.03/2266/38.

אוסטין, לנטוש עמדה זו, לגבש תכנית אמריקנית לגבי ארץ ישראל ולדאוג שזו תאומץ באמצעות השפעה על ועדת אונסקופ<sup>74</sup>, ולאחר מכן – על עצרת האו"ם. התכנית המדינית שביקש לאמץ דיברה על מתן עצמאות לארץ ישראל והקמת מדינה אחת – "לא יהודית ולא ערבית" – כשטחה.<sup>74</sup> הצעתו של אוסטין זכתה לתשומת לב במחלקת המדינה, ואף מזכיר המדינה מרשל היה מוכן לדון בה, אולם באמצע יוני 1947 חזר בו מרשל מהסכמתו והסביר, כי מאחר שהוועדה החליטה לנסוע ישירות לארץ ישראל ולא לקיים פגישות מקדימות בארצות הברית, אין טעם להפעיל עליה לחץ אמריקני. זה נועד במקורו, הסביר, לנטרל לחצים מקבילים של הציונים האמריקנים, ונסיעת הוועדה מבטלת צורך זה.<sup>75</sup> עמדתן של המעצמות הותירה אפוא את הוועדה לנפשה, כאשר רק הציונים משגיחים מקרוב על צעדיה. אפשר להבחין בשלושה שלבים במהלך חיבור מסקנות הוועדה. בשלב הראשון החליפו חברי הוועדה דעות, כשכל אחד הציג את מסקנותיו האישיות; בשלב השני התפצלו חברי הוועדה לשני מחנות: מחנה הפדרליסטים ומחנה מצדדי החלוקה. עקרונות הפתרון של שני הצדדים לבשו צורה ברורה ונדונו בעיות מיוחדות כגון "האיחוד הכלכלי", גבולות החלוקה, המקומות הקדושים וכיוצא באלה; בשלב השלישי העלו חברי הוועדה את מסקנותיהם על הכתב, תוך שינויים ותיקונים אחרונים.

מיד לאחר שהגיעה הוועדה לג'נבה הציגו בפניה שלושה נציגים – השבדי, ההודי והיוגוסלבי – שלוש תכניות ערוכות ומוכנות לפתרון שאלת ארץ ישראל. מליאת הוועדה, שעיינה בתכניות, הגיעה למסקנה, כי נקודות המחלוקת הן כה רבות, עד שלא יהיה מנוס מלפתוח בדיון כולל בין החברים כדי להגיע לפתרון מוסכם. הדיון שהתנהל במהלך השבוע הראשון של חודש אוגוסט 1947 היה רחב וממצה, והיות שלא היה רשמי ומחייב, היה גלוי לב. מתוך שלל ההצעות והרעיונות שהועלו אפשר היה להבחין בשלוש עובדות יסוד בעלות משמעות: אין בוועדה כל תמיכה ברעיון קיצוני, דהיינו לדרישות המרביות של הערבים או היהודים; להוציא הרהור חולף של הנציג הקנדי, חברי הוועדה תמימי דעים בדבר הצורך להעניק שלטון עצמי ליהודים ולערבים ושוללים כל משטר של תלות; חוץ מקבוצה קטנה אך מגובשת, המורכבת מנציגי הודו, אירן ויוגוסלביה, התומכת במתן עצמאות לארץ ישראל כמדינה אחת בעלת רוב ערבי דומיננטי ומיעוט יהודי מוגן, רוב חברי הוועדה מבקשים למצוא ביטוי מוחשי יותר של עצמאות יהודית בארץ ישראל.<sup>76</sup>

לאחר הפסקה בת שבוע, שבהלכה ביקרו חברי אונסקופ<sup>76</sup> במחנות העקורים,

74. אוסטין אל ג'. מרשל, 22 ביולי 1947, FRUS, 1947, pp. 1086-88.

75. מרשל אל אוסטין, 13 ביוני 1947, שם, עמ' 1104-1105.

76. ראה פגישות של ועדת אונסקופ<sup>76</sup>, 5 באוגוסט 1947, אצ"מ S25/3890; 7 ביולי 1947, ג"מ

התחדשו ישיבות הוועדה. גם עתה הן היו לא פורמליות, ללא רישום פרוטוקול, אך האווירה הייתה מעשית ותכליתית יותר, וניכר בעליל כי קוצר הזמן וההכרח להכריע החלו מעיקים על חברי הוועדה. בשלב זה התגבשו בבירור שני מחנות: מחנה הפדרליסטים – נציגי הודו, אירן ויוגוסלביה, ומחנה מצדדי החלוקה בן שמונה מדינות. המלט שחיבר את מצדדי החלוקה היה רעיון "האיחוד הכלכלי", פרי רעיונו של הנציג הקנדי רנד, שהסתייע במומחה הכלכלי של הוועדה, ג'ון רידמן. הארגומנטציה של רנד הציגה את הנוסחה של "חלוקה + איחוד כלכלי" כשלב ביניים שאינו מגיע לדרגת איחוד מדיני מלא, מעין קונפדרציה בין שתי מדינות.<sup>77</sup> נוסחה זו אפשרה גם למהססים, דוגמת נציגי פרו, הולנד וצ'כוסלובקיה, לעכל את רעיון החלוקה, או כפי ששכנע את עצמו נציג צ'כוסלובקיה: "למעשה אין הבדל בין שתי התכניות."<sup>78</sup>

אימוץ רעיון החלוקה פתח בדרך הטבע שקלא וטריא ממושך וקשה על שרטוט הגבולות. עניין זה העסיק את הוועדה יותר מכל וכמובן הדאיג את הציונים. איש המפתח בוועדה לעניין זה היה עוזר הנציג השבדי פאול מוהן, "שיותר מכל אדם אחר תיחס את גבולות המדינה העברית העתידה."<sup>79</sup> כבסיס לדיון שימשו חומר בכתב ומפות שסיפקו הבריטים, ובמיוחד התזכיר *Palestine, a Study of Partition*, שנמסר לוועדה עוד בהיותה בארץ ישראל, ובו פורטו בצורה השוואתית תכניות שונות לחלוקה שהכינו בזמנים שונים הבריטים והציונים.<sup>80</sup> העקרונות שהנחו את חברי הוועדה היו: הבטחת יכולת קיום לשתי המדינות יחד עם רזרבואר לפיתוח והתיישבות; אי יצירת רוב ערבי במדינה היהודית; הבטחת מוצא לים למדינה הערבית; והבטחת האינטרסים של הקהילה הבינלאומית במקומות הקדושים. מובן שלאור התנאים הגיאוגרפיים והדמוגרפיים של ארץ ישראל, הבטחת עקרונות אלה כולם או מקצתם חייבה פתרון בלתי שגרתי. לאחר כמה ימים של דיונים התברר שחילוקי הדעות גדולים. כדי להחיש את הדיון התפצלה הוועדה לשלוש ועדות משנה: הראשונה דנה בנושא הגבולות, העלייה והקרקעות; השנייה עסקה בעיבוד החוקה של המדינה העתידה לקום; ואילו השלישית הייתה מורכבת מנציגים המצדדים בפתרון הפדרלי ועסקה בעיבוד סופי של הצעת הפרוצציה.

אין בידינו פרטים על עבודתן של ועדות משנה אלה, שבסופו של דבר עיצבו את הנוסח הסופי של הדין וחשבון של הוועדה; לעניין הגבולות ידוע רק כי הציונים השקיעו מאמצים לרוב, בכתב ובעל פה, אך הצלחתם הייתה מוגבלת.

77. ישיבותיה של אונסקו"פ, 16 ו-18 באוגוסט 1947, שם.

78. אונסקו"פ, סטנוגרמות, ישיבה 46 (סגורה), 27 באוגוסט 1947 ארכיון האו"ם, DAG-13/3.0.0., Box 2.

79. הורוביץ, עמ' 234.

80. תעודה זו נושאת את התאריך "אפריל 1947". ג"מ 763/72/17.

הסיבה לכך הייתה כפולה: הפעם, בניגוד לדיונים על "האיחוד הכלכלי", לא נזקקו לעזרתם כמומחים, וכך נשללה מהם הגישה לפרטי הדברים, שהיא ערובה להשפעה אפקטיבית. שנית, עוד בשלבים הראשונים של הדיונים בג'נבה הועמדו הציונים בפני הדילמה של שטח או ריבונות, כאשר ניתן להם להבין כי עליהם לבחור בין ריבונות מלאה בשטח מצומצם לבין שטח נרחב עם הגבלות בריבונות. הצגת דברים זו לא שיקפה נכונה את הלך הרוחות בוועדה, שפסלה מלכתחילה כל פתרון של נאמנות, מנדט או ריבונות מוגבלת: היא נועדה, ככל הנראה, לרכך את עמדת הציונים בדיונים על גבולות המדינה היהודית, מטרה שהושגה, בחלקה לפחות.<sup>81</sup>

הציונים ניהלו מערכה מסועפת נגד צמצום השטח, ובמהלכה הוועק לג'נבה חבר הוועדה האנגלו-אמריקנית לשעבר, ריצ'רד קרוסמן, שהופגש עם חברי הוועדה. הטיעון המרכזי של הציונים היה, כי צמצום השטח לא יקטין את המיעוט הערבי במדינה היהודית, משום שהשטחים שנועדו לניתוק מהמדינה – הגליל, ובמיוחד הנגב – הם מעוטי אוכלוסין וחיוניים ליהודים כמאגר להתפתחות. אלא שמסיבה זו או אחרת נעדר ממד השכנוע מדברי הציונים, ומסקנתם של רוב חברי הוועדה הייתה, כי הציונים מעוניינים בעיקר בריבונות ויהיו מוכנים להתפשר בשל כך על שטח.<sup>82</sup>

חילוקי הדעות בקרב הוועדה בשאלת הגבולות נמשכו למעשה עד הרגע האחרון וסיפקו מנה גדושה של מתח לכל המעורבים. לשם הקיצור אציין, כי באחד השלבים כבר הסכימו הציונים שיוגשו למליאת הוועדה שלוש תכניות טריטוריאליות שונות, אך במחשבה שנייה הם סמכו את ידם על תכנית פשרה, ששללה מהיהודים את מרבית הגליל אך העניקה להם את הנגב – ובלבד שמצדדי החלוקה יפיעו בפני האו"ם עם הצעה אחת.<sup>83</sup> מתווה הגבולות שיצא מתחת ידה של הוועדה אכן היה לא שגרתית. ארץ ישראל חולקה לשש יחידות גיאוגרפיות, שלוש ערביות ושלוש יהודיות: יחידות אלה חוברו זו לזו בנקודות מפגש (שכוננו בפי בני התקופה Kiss points). הן היו אמורות להבטיח את הרציפות הטריטוריאלית של שתי המדינות. פתרון זה לא היה לו אח בהיסטוריה האנושית והוא כמובן יצא מן ההנחה שבין שתי המדינות ישררו יחסי שלום ושיתוף פעולה.

חיבור הדין וחשבון הסופי היה פרשה ארוכה ומתישה. היא נפתחה בהרצאות מפורטות של חברי הוועדה על מסקנותיהם בעניין ארץ ישראל. בעיקרו של דבר

81. ראה הנימה הגלויה, הכמעט ברוטלית, שבה התנהלו השיחות עם באנץ' מזכירות הוועדה, 14-15 במאי 1947, שם, 93.03/2700/1.

82. פגישה של אונסק"פ, 18 באוגוסט 1947, שם.

83. פרטי הדברים מוצגים לעתים בדרמטיות רבה. ראה גרנדוס, עמ' 244-246: הורוביץ, עמ' 244-246; וכן במכתבו של שרתוק אל גולדה מאירסון, 7 בספטמבר 1947, אצ"מ S25/5991. גרסתו של שרתוק נראית לי כאמינה ביותר.

הייתה זו חזרה על דברים שנאמרו כבר יותר מפעם אחת בישיבות הלא רשמיות, והדברים נועדו בעיקר לשם הפרוטוקול. לאחר מכן חובר הדין וחשבון. מזכירות הוועדה הכינה טיוטה מבעוד יום, וזאת אושרה, סעיף אחר סעיף, על ידי חברי הוועדה, בשינויי סגנון וניסוח לא משמעותיים. רק בנושא אחד התעורר ויכוח של ממש, והוא עניין סעיף XII של ההמלצות הכלליות של הוועדה. לשון הסעיף קבעה כי "למעלה מכל ספק הוא שכל פתרון לארץ ישראל לא יוכל להיחשב כפתרון הבעיה היהודית בכללותה."<sup>84</sup> סעיף זה היה תולדה של גישתה השכלתנית-מעשית של הוועדה, אשר ביקשה בכל מחיר להימנע מקביעות בעלות אופי דקלרטיבי ואידיאולוגי ואשר שאפה לעגן את הצעת הפתרון שלה בתנאי המציאות. עניין כושר הקליטה הכלכלי של ארץ ישראל ויכולת הקיום שלה העסיקו רבות את הוועדה, ויש לראות את סעיף XII כביטוי לספקות שהיו לחבריה בתחום זה, וכרצון לתחום את הצעת הפתרון שלהם ליושבים בעין בארץ ישראל ולנמצאים במחנות העקורים באירופה ולהם בלבד, מתוך התעלמות מהזיקה של יהודי התפוצות לארץ ישראל.<sup>85</sup> שני התומכים המובהקים של הציונים, נציגי אורוגוואי וגואטמלה רשמו בפרוטוקול את הסתייגותם מקביעה זו.

דקות ספורות לפני חצות, ב־31 באוגוסט 1947, סיימו חברי אונסקו"פ את עבודתם וחתמו על המלצותיהם. שלושה חלקים היו להמלצות הוועדה: (1) המלצות שהתקבלו פה אחד; (2) המלצות הרוב – חלוקה עם איחוד כלכלי; (3) המלצות המיעוט – הקמת מדינה פדרלית.

ההמלצות שהתקבלו פה אחד היו, למעשה, שורה של עקרונות שהדריכו את חברי הוועדה במשך כל תקופת חיבור הדין וחשבון. עיקרן היה: סיום המנדט הבריטי, מתן עצמאות לארץ ישראל במועד מוקדם ככל האפשר, פיקוח של האו"ם על תהליך העצמאות והעלאת שארית הפליטה היהודית מהמחנות באירופה. המלצת הרוב דיברה על חלוקת ארץ ישראל לשתי מדינות – ערבית ויהודית, הקשורות זו בזו ב"איחוד כלכלי". המלצת המיעוט דיברה על שלטון פדרלי בארץ ישראל, דהיינו הקמת מדינה אחת המורכבת משתי פרובינציות, בעלת מערכת שלטון סבוכה ומשופעת בבלמים ובאיזונים, שנועדו להבטיח את זכויות המיעוט היהודי, אך הותירו לבסוף את הריבונות הממשית בידי הרוב הערבי. יחסי הכוחות בהצבעה היו: שבע מדינות (הולנד, שבדיה, צ'כוסלובקיה, קנדה, פרו, גואטמלה ואורוגוואי) בעד חלוקה, שלוש (הודו, אירן ויוגוסלביה) בעד פדרציה ומדינה אחת (אוסטרליה) נמנעה.

כדיעבד חשוב להדגיש, שכאשר נודע בארץ ישראל על החלטת עצרת האו"ם לשגר לארץ ועדת חקירה היו התגובות בציבור, בעיתונות ובקרב המנהיגות

84. GAOR, II Sess., UNSCOP, Report, Vol. I, p. 46.

85. הבהרות ברוח זו מסר היושב ראש. ראה אונסקו"פ, סטנוגרמות, ישיבה 47 (סגורה), 27

באוגוסט 1947, ארכיון האו"ם, Box 2, DAG-13/3.0.0.

הציונית ספקניות ואפילו לגלגניות. הדעה הכללית ראתה בשיגור הוועדה ובחקירתה עוד שלב בתהליך הארוך של התחמקות ודחייה, ולכל היותר – כך הייתה הדעה הכללית – תוציא הוועדה מתחת ידה שורה של המלצות לא מחייבות ולא ישימות.<sup>86</sup> סיום החקירה, העובדה שהוועדה הצליחה ברובה הגדול להתלכד סביב הצעת פתרון אחת, ושהצעה זו נראתה על פניה סבירה וישימה, הפתיעה את כל אלה שעסקו בשאלת ארץ ישראל.

להמלצות ועדת אונסקו"פ היו שלוש תוצאות עיקריות: הן הגבירו את בידודם של הערבים באו"ם; הן תרמו לתהליך האינטגרציה בתוך המחנה הציוני וקידמו בצעד נוסף את ההתלכדות סביב מדיניות החלוקה; הן זירזו את תהליך הפקעת שאלת ארץ ישראל מידי המעצמות והעמיקו את המחויבות והמעורבות של האו"ם בסוגייה זו.

התגובה הערבית לדין וחשבון של אונסקו"פ הייתה שלילית באופן מוחלט. המלצות הוועדה תוארו כאבסורדיות, לא צודקות, לא מעשיות ומתעלמות מהדרישות הערביות הבסיסיות.<sup>87</sup> הפסילה הערבית לא הבחינה בין המלצות הרוב והמיעוט. בחשבון אחרון, עמדתם של הערבים מנעה מהם כל אפשרות לנקוט מדיניות קונסטרוקטיבית, כל עוד עניין ארץ ישראל התגלגל באו"ם וסביב החלטות האו"ם.

בצד הציוני התקבלו המלצות הוועדה ברצון. הוועד הפועל הציוני, שהתכנס במקביל לישיבות הסיום של אונסקו"פ, סיים את מושבו בהחלטה שתאירה את החלטת הוועדה כ"מאמץ רציני להגיע לפתרון בר ביצוע של בעיית ארץ ישראל." ההחלטה ציינה בסיפוק את ההיבטים החיוביים שבדין וחשבון ובמיוחד את ההמלצה להקים בקרוב מדינה יהודית, ורשמה כמה הסתייגויות ביחס לגבולות החלוקה. החלטה זו זכתה לרוב גדול במליאת הוועד הפועל, ורק אנשי השומר הצעיר, התנועה לאחדות העבודה והרביזיוניסטים התנגדו לה.<sup>88</sup> חשובה יותר מהתפלגות הקולות בהצבעה הייתה נימת הדברים שבחיוכות. הרוח הכללית של הדברים, לרבות בקרב מפלגות האופוזיציה, הייתה כי המלצות הוועדה הן המיטב שאפשר להגיע אליו בנסיבות הקיימות וכי יש בהן, אם לא פתרון לבעיית ארץ ישראל, אזי לפחות בסיס למשא ומתן.<sup>89</sup> את הטרנספורמציה העמוקה ביותר עברה מפלגת השומר הצעיר. במהלך החקירה של ועדת אונסקו"פ בארץ עשתה

86. למשל, כהני אל הנהלת הסוכנות, 4 ביוני 1947, ג"מ 93.03/2267/15; דיווח שרתוק בהנהלת הסוכנות, 15 ביוני 1947, אצ"מ. נימת הדברים בעיתונות העברית הייתה בדרך כלל מאופקת וספקנית. ראה מאמרי מערכת ב"הארץ", 9 במאי 1947 ו-13 ביוני 1947; וב"משמר", 14 במאי 1947 ("הכוונה היא לעיכוב הפתרון, או לאי הגשתו, אם יימצא").

87. דין וחשבון של דורותי אדלסון אל הנהלת הסוכנות על הודעת משלחת ערביי ארץ ישראל באו"ם, 16 בספטמבר 1947, אצ"מ Z5/458II.

88. ראה החלטות הוועד הפועל הציוני, צירוף, 3 בספטמבר 1947, שם, S25/1807.

89. למשל, הצעת החלטה של לאחדות העבודה והשומר הצעיר, שם.



מפלגה זו מאמצים ניכרים לשכנע את חברי הוועדה, במיוחד את המזרח אירופים שבהם, בנוסחה המדינית של הקמת מדינה דו-לאומית. אין ספק שהמלצות המיעוט בוועדה נשאו לא במעט את חותם הניסוחים וההנמקות של אנשי השומר הצעיר. אולם כאשר באו אנשי השומר הצעיר לבדוק את המלצות המיעוט, הם נוכחו כי מנסחי ההצעה נטלו מהם הרבה מהפרזיאולוגיה, אך התוכן הממשי נותר אנטי יהודי, והם לא היו מוכנים לסמוך את ידיהם על המלצה, "שתחת הכסות של דו-לאומיות [...] דנה אותנו למיעוט נצחי תחת שלטון ערבי."<sup>90</sup> בהיעדר מוצא אחר שמו אנשי לאחדות העבודה והשומר הצעיר את יחבם על המלצת החלוקה, כשהם מדגישים את סעיף "האיחוד הכלכלי" בהמלצות הרוב כמסגרת לשיתוף פעולה ערבי-יהודי וכעין תחליף לרעיון המדינה הדו-לאומית.<sup>91</sup> מכאן ואילך תמך השמאל הציוני למעשה, אם כי לא להלכה, במדיניות החלוקה וליווה את המאבק הדיפלומטי באו"ם בלויאליות ראויה לציון. המלצות אונסקו"פ, אפשר לומר, סיימו את הוויכוח הפנימי בתוך התנועה הציונית על האסטרטגיה המדינית ה"גבוהה".

החשיבות העיקרית של מסקנות הוועדה הייתה בכך, שהיא נתנה גושפנקה החלטית וסופית למקומו המרכזי של ארגון האו"ם בפתרון שאלת ארץ ישראל. כזכור, העברת עניין ארץ ישראל לאו"ם בתחילת 1947 הפתיעה את המעצמות הגדולות. תגובתן הייתה של הימנעות ממעורבות פעילה והתכנסות לעמדה של ציפיה. לחלל הריק נכנסו המדינות הקטנות והבינוניות. מדינות אלה, בין אם השתתפו בוועדת אונסקו"פ ובין אם רק תמכו בהמלצותיה, התערבו בבעיית ארץ ישראל לא בתוקף האינטרסים הפרקטיקולריים שלהן, אלא כחברות הארגון הבינלאומי. כשסיימה הוועדה את עבודתה וניסחה ברוב דעות החלטה שנראתה בת ביצוע, שוב אי אפשר היה להניחה הצדה. היא הפכה לציר המרכזי של הדיון באו"ם, לנוסחה שהתלכדו סביבה לבסוף רוב חברות הארגון ושתי המעצמות הגדולות. אמת, כמה פרטים בהמלצות הוועדה שוננו, הגבולות תוקנו, תחילה מתוך הסכם, ולאחר מכן בעקבות הקרבות בארץ ישראל; "האיחוד הכלכלי" נפל, משום שלא נוצר מצע לשיתוף ערבי יהודי, אך הרעיון המרכזי של ההמלצה – חלוקת ארץ ישראל המערבית בין הערבים והיהודים נותר עומד על כנו, וזה היה עיקרה של המלצת ועדת אונסקו"פ.

90. מ. יערי אל מזכירות המפלגה והקיבוץ, 1 בספטמבר 1947, ארכיון השומר הצעיר.

91. החלטות מרכז המפלגה [השומר הצעיר] על המצב המדיני, 16 באוקטובר 1947, אצ"מ S25/2081; נתן [פלד?] אל חברים במרכז השומר הצעיר, 24 באוקטובר 1947, שם.

