

מאבקה של מדינת ישראל לסיכול החלטות עצרת האו"ם על בינאום ירושלים בשנות החמישים

זכי שלום

החלטת העצרת על בינאום ירושלים – רקע ותגובות

בהחלטת עצרת האו"ם על חלוקת ארץ-ישראל (29 בנובמבר 1947) נקבע, בין השאר, כי העיר ירושלים תוקם כגוף נפרד (קורפוס סְפֵאָרְטוּם) במשטר בינלאומי מיוחד, ותנוהל בידי האומות המאוחדות. מועצת הנאמנות תופקד למלא את תפקיד הרשות המנהלת מטעם האומות המאוחדות.¹ מדינות ערב, כידוע, סירבו לקבל החלטה זו ופעלו לסיכולה, תוך שימוש באמצעים צבאיים. קרבות מלחמת העצמאות, אשר פרצו מיד עם קבלת החלטת העצרת על חלוקת ארץ-ישראל, יצרו מציאות גיאופוליטית שונה לחלוטין מזו שנקבעה במסגרת תכנית החלוקה. מציאות זו קיבלה 'גיבוי' פוליטי רשמי בהסכם שביתת-הנשק בין ישראל לירדן, אשר במסגרתו 'קובעה' חלוקת הריבונות על ירושלים בין שתי המדינות, במקום העמדתה תחת משטר בינלאומי.

מנהיגי המדינה, ובראשם בן-גוריון, הזדרזו להבהיר כי המציאות הגיאופוליטית החדשה שנתהוותה באזור אינה מאפשרת עוד חזרה אל הסטטוס-קוו אָנְטָה, דהיינו – אל גבולות תכנית החלוקה, וממילא אל הסכמה על הצבת ירושלים תחת משטר בינלאומי: 'כשהסכמנו ב-29 בנובמבר [לקבל את תכנית החלוקה]', אמר בן-גוריון במועצת מפא"י, 'הסכמנו ברצינות. היינו מוכנים לקבל את זה לא משום שזה היה טוב וצודק, אלא היינו מוכנים לקבל פחות, מתוך שלום, בהסכם בינלאומי, ויהודי-ערבי, מאשר יותר במלחמה. [אבל עכשיו לאחר המלחמה] 29 בנובמבר לא קיים [עוד] ואין אידיוט בעולם שיקים אותו לתחיה ... המציאות הבינלאומית והמציאות פה בארץ נשתנתה, ולא יחזירו הגלגל'.²

ואולם, המערכת הבינלאומית ככלל סירבה לקבל עמדה ישראלית זו, אשר ביקשה להציג את מפת הגבולות שנוצרה בעקבות מלחמת העצמאות ואת מעמדה הריבוני של ישראל על חלק מירושלים כנתון שאין עליו עוררין. כבר במחצית אוגוסט 1949, במסגרת המאמץ הכולל להביא לשינוי המסגרת הגיאופוליטית שנתהוותה בעקבות מלחמת העצמאות, הגישה ועדת הפיוס למזכירות האו"ם את הצעתה לבינאום ירושלים. הצעה זו ביטאה, לכאורה, ניסיון לפשר בין תכנית החלוקה המקורית שאישרה העצרת לבין המצב שנוצר בשטח הלכה למעשה.

1. מ' מדזיני (עורך), קובץ מסמכים בתולדות המדינה: תעודות, חוקים, הודעות, הסכמים, ירושלים 1981, עמ' 60.
2. מועצת מפא"י, 12 בינואר 1949, ארכיון מפא"י, בית ברל [להלן: ארכיון מפא"י].

עם פתיחת דיוני העצרת, במחצית ספטמבר 1949, הונחה לפניה הצעתה של ועדת הפיוס כבסיס לדיון על מעמדה של ירושלים. משלחת ישראל ומשלחות מדינות ערב הביעו התנגדות להצעה, וכך הבליטו את אופיה הלא מעשי. בוויכוח הכללי שנפתח בעצרת 'לא זכה דו"ח זה', על-פי עדות מאוחרת יותר של שר החוץ משה שרת, 'לתמיכה מלאה מצד שום גורם בעל ערך'.³

על רקע זה, ועל רקע מגעים אינטנסיביים שקיימו נציגי ישראל עם משלחות שונות באו"ם, התגבשה בקרב המשלחת הישראלית הערכה אופטימית למדי לגבי הסיכויים למנוע קבלת הצעת החלטה מחודשת על בינאום ירושלים: 'היה ברור', אמר שרת מאוחר יותר, 'שציר הוויכוח יהיה הדין-וחשבון של ועדת הפיוס. ההנחה הכללית היתה, שרבים יסכימו להמתיקו אך מעטים ינסו להחמירו; שכיוונו הכללי של הוויכוח יהיה לקרב, עד כמה שאפשר, את ההסדר המוצע למשטר הקיים; ושהפרץ [הפער] בין עמדת הרוב לבין עמדתנו ילך ויקטן'.⁴

בניגוד לשרת, אצל בן-גוריון הלכה והתגבשה, ככל הנראה כבר בשלב מוקדם יחסית, הערכת מצב פסימית למדי לגבי ההתפתחויות בעצרת בשאלת ירושלים, והוא חשש פן אכן תתקבלנה החלטות המנוגדות לעמדות ולאינטרסים של ישראל. קרוב לוודאי כי במקביל התעוררו בקרבו ספקות באשר לנחישות עמדותיו של שר החוץ, שרת, בשאלת ירושלים, וחששות שמא, בלחץ הנסיבות, יסכים שרת לקבל הצעות פשרה, שעלולות להחליש את מעמדה של ישראל בירושלים.⁵

3. דברי הכנסת, III, 'שיבה ק"א (2 בינואר 1950)', עמ' 376.

4. שם, עמ' 376-377. שרת המשיך לדבוק בגישתו האופטימית גם לאחר שהצעת החלטה על בינאום אושרה בתת-ועדה של הוועדה המדינית: 'המסר הכללי שלי', כותב אורי ביאלר במאמר מקיף, העוסק בהחלטה על העברת משרדי הממשלה והכנסת לירושלים, 'היה ... ברור וחד-משמעי: למרות החלטה זו, תוכל המשלחת הישראלית לעצרת להשיג את מטרותה בנושא ירושלים בדרך מדינית'. א' ביאלר, 'הדרך לבירה - הפיכת ירושלים למקום מושבה הרשמי של ממשלת ישראל בשנת 1949', קתדרה, 35 (1985), עמ' 184 [להלן: ביאלר, 'הדרך לבירה']. קרוב לוודאי כי בנושא זה נסמך שרת על הערכותיו של שגריר ישראל באו"ם, א' אבן. ביולי 1949 העריך אבן כי המלצה של העצרת על בינאום מלא היא 'בלתי סבירה'. ראה מברק א' אבן אל מ' שרת, 8 אוגוסט 1949, אצל: ימימה רוזנטל (עורכת), תעודות למדיניות החוץ של ישראל, ד, מאי-דצמבר 1949, ירושלים תשמ"ו, עמ' 302 [להלן: תעודות, ד].

5. בתדריך למשלחת ישראל ללוואן (יולי 1949) כתב שרת במפורש: 'יש להסכים לפיקוח או"ם על המקומות הקדושים'. ראה תדריך שר החוץ למשלחת בלוואן, 25 ביולי 1949, תעודות, ד, עמ' 246. בשיחתו עם מזכיר המדינה של ארצות-הברית, 7 בדצמבר 1949, נשאל שרת על עמדתו לגבי הצעת החלטה שהגישה שוודיה ב-5 בדצמבר 1949, ועסקה בעיקר בהענקת מעמד בינלאומי למקומות הקדושים בירושלים. שרת השיב כי עקרונותיה של ההצעה מקובלים עליו, אך ציין מספר הסתייגויות לגביה. ראה: *Foreign Relations of the United States (FRUS), VI (1949), P. 1526* [להלן: פרו"ם]. לגבי הנוסח המלא של ההצעה השוודית ראה: M. Medzini (ed.), *Israel's Foreign Relations: Selected Documents, 1947-1974*, Jerusalem 1976, pp. 236-242. בזכרונותיו מציין שגריר ארצות-הברית

מאבקה של ישראל לסיכול החלטת האו"ם

כנראה שעל רקע זה יש לראות את ניסוחו החד-משמעי והבוטה-משהו של המברק ששיגר בן-גוריון ב-4 בדצמבר 1949 אל שרת. המברק אינו מותיר ספקות כלשהם באשר לעמדות שבן-גוריון ציפה משרת לנקוט בדיוני העצרת בקשר למעמדה של ירושלים:

מכנס מחר בבוקר הממשלה. אציע לה הצהרה בכנסת שמדינת ישראל לא תשלים עם שום צורה של שלטון זר בירושלים היהודית, וקריעתה מהמדינה, ואם נעמוד בפני ברירה של יציאה מירושלים או מאו"ם - נבחר לצאת מאו"ם.⁶

בפועל, התבדתה הערכת המצב האופטימית של שרת לגבי סיכויי משלחת ישראל באו"ם למנוע קבלת החלטה על בינאום ירושלים, והתאמתו חששותיו של בן-גוריון. המשלחת האוסטרלית הגישה, במפתיע, הצעת החלטה שביקשה להעמיד את ירושלים תחת משטר בינלאומי לצמיתות. הצעת החלטה זו נתקבלה בעקבות התלכדות, נדירה כשלעצמה, של הגוש הסובייטי, גוש המדינות הקתוליות והגוש הערבי: 'בתחילה', אמר שרת, קרוב לוודאי גם במגמה להסביר את הגורמים שהובילו אותו לגבש את הערכת המצב האופטימית, 'נראתה ההצעה כה רחוקה מן המציאות, שרבים סירבו להתייחס אליה ברצינות'.⁷

בשלב מאוחר יותר טען שרת כי מלכתחילה הועלתה הצעת החלטה נוחה יחסית בסוגיית ירושלים, וכי היא ירדה מן הפרק, בין השאר בעקבות התבטאויות לא-נחוצות ובעלות אופי מתגרה מצד מנהיגים בישראל (דבריו כווננו, ללא ספק, אל בן-גוריון) בקשר למעמדה הבלתי מעורער של ישראל בירושלים. בישיבת סיעת מפא"י אמר שרת:

היתה מהדורה קודמת, ששמה העניין של בינאום הורד עד למינימום. לא אומר שאת המינימום הזה יכולנו לקבל, אבל ראינו חתירה מצידם להעמיד את הדברים עד למינימום. יתר על כן, בהקדמה למהדורה ההיא אמרו דברים מפורשים: התכנית הזאת איננה נערכת על יסוד של קורפוס ספארטום [משטר

בישראל באותה תקופה, גיימס מקדולנד, כי היו בישראל מנהיגים חשובים שמתוך הערכת פגיעותה האיסטרטגית של ירושלים והיתרונות הכלכליים של משטר בינלאומי בירושלים היו מוכנים לפשרה כלשהי לגבי מעמדה. אבל הם לא העזו לדבר נוכח הקונסנזוס הכללי בישראל נגד תכנית הבינאום. ראה: James G. McDoland, *My Mission in Israel*, New York 1951, pp. 207

6. תעודות, ד, עמ' 675; ראה גם ביאלר, 'הדרך לבירה'. בשיחה עם מנכ"ל משרד החוץ, ו' איתן, הבהיר בן-גוריון את עמדותיו כדלקמן: 1. ישראל לא תקבל שום הצעה הפוגעת בריבונותה במקום כלשהו. 2. ישראל תהא מוכנה לקבל פיקוח של האו"ם על המקומות הקדושים בירושלים, ולא בשום מקור אחר. 3. ההצעה השוודית אינה תואמת את עמדת ישראל, גם אם יוכנסו בה מספר תיקונים. 4. לנו לא אכפת אם רק קול אחד בעצרת (קולה של מדינת ישראל) יתנגד לרעיון הבינאום. העיקר הוא שירושלים בידינו. תעודות, ד, עמ' 676.

7. דברי הכנסת, III, ישיבה ק"א (ינואר 1950), עמ' 377.

בינלאומי], אלא על יסוד הנחה של ריבונות לאומית. היה ברור שהם חושבים על חלוקת הריבונות לישראל ולעבר הירדן. והנה היתה השאלה: 'מה הביא לידי החמרות אלה? הגורם הראשון זה אנחנו בעצמנו, בזה שעוררנו את שאלת הבירה, והתחלנו לכתוב ולנאום ולדבר על ירושלים כבירת מדינת ישראל.⁸

אישור ההצעה האוסטרלית בעצרת התקבל בישראל בתדהמה. בעקבותיו כינס בן-גוריון קבוצת מומחים של משרד החוץ לדון בנושא.⁹ בעקבות הפגישה הוא זימן ישיבת ממשלה מיוחדת, ב-11 בדצמבר 1949, לדיון בהחלטת העצרת.¹⁰ בן-גוריון הביא בפני הממשלה הצעת החלטה על העברת משרדי הממשלה והכנסת מתל-אביב לירושלים באורח מידי, ודרש לקבל את אישור הכנסת לכך בהקדם האפשרי. הממשלה קיבלה את עמדתו של בן-גוריון בהתנגדותם של שר האוצר אליעזר קפלן, שר הפנים ומנהיג המפלגה הדתית-לאומית, משה שפירא, ושר המשפטים פנחס רוזן. בעמדתו של בן-גוריון תמכו, בין השאר, שר הדתות הרב מיימון, שר האספקה והקיצוב דב יוסף, ושר התחבורה דוד רמז.¹¹

עוד לפני ישיבת הכנסת התכנסה ישיבת סיעת מפא"י לדון בנושא, וכצפוי התעוררו בה חילוקי דעות. אל המסתייגים מעמדתו הנחרצת של בן-גוריון הצטרפו, בין השאר, חברי הכנסת אברהם הרצפלד, יוסף שפרינצק ושלמה לביא. אין ספק שהם שאבו עידוד רב מתגובותיו השליליות של שר החוץ להחלטה, וייתכן שגם מהסתייגותיו הלא-פומביות של הנשיא וייצמן ממנה.¹² למרות הסתייגויות אלה, מצד

8. ישיבת סיעת מפא"י, 31 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י. על הפעילות בזירה הפנימית בישראל שקדמה להחלטת העצרת ראה: שלומית קרן, 'ההחלטה על מעמדה של ירושלים כבירת ישראל', סקירה חודשית, 6 (1992), עמ' 4-10.

9. ראה מכתבו של נחמיה ארגוב אל יעקב דורי, אצל: ימימה רוזנטל, 'לא ראיתי את ברק הביטחון', שם, עמ' 12; ראה גם ביאלר, 'הדרך לבירה', עמ' 185.

10. קודם לכן מתכנסת לדון בנושא ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. ראה ביאלר, שם, שם.

11. ביומנו כותב בן-גוריון בהקשר זה: 'הממשלה קיבלה דעתי, שעלינו להעביר משרדינו והכנסת לירושלים ... התנגדו לכך [אליעזר] קפלן ומשה שפירא. תמך בכל נמרצות [דוד] רמז'. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, ארכיון בן-גוריון, קריית שדה-בוקר [להלן: אב"ג]. מייקל בריצ'ר, המתבסס על שיחות עם אחדים ממשותפי אותה ישיבה, מציג היערכות שונה בממשלה: 'היוזמה הסופית', הוא כותב, 'היתה בידי בן-גוריון. עידוד רב שאב משני שרים בממשלתו - שר הדתות, הרב מיימון, ושר האספקה והקיצוב, דב יוסף. רוב השרים האחרים תמכו בהחלטה. אחרים היססו (אליעזר קפלן ודוד רמז), ורק אחד התנגד - משה שרת'. מ' בריצ'ר, 'המאבק המדיני על ירושלים', בתוך: א' שאלתיאל (עורך), פרקים בתולדות ירושלים בזמן החדש, ירושלים תשמ"א, עמ' 400-401. בדיווחו לשרת כותב ו' איתן בהקשר זה: 'אליעזר] קפלן ו[פנחס] רוזן הצביעו נגד העברת המשרדים לירושלים, [משה] שפירא היסס. כולם הצביעו בעד'. תעודות, ד, עמ' 710-711.

12. על עמדת הנשיא וייצמן ניתן ללמוד מיומן בן-גוריון. ביומנו כותב בן-גוריון: 'הבוקר טילפן וייצמן, שהוא בא לידי מסקנה שהוא טעה ואני צדקתי ביחס לירושלים'. יומן בן-גוריון, 16 בדצמבר 1949, אב"ג.

מאבקה של ישראל לסיכול החלטת האו"ם

אישים שמעמדם הציבורי חרג מעבר לתוארם הרשמי, עמדת בן-גוריון התקבלה בסיעת מפא"י ברוב גדול.

בעקבות דחיית עמדתו, הן בממשלה והן בסיעת מפא"י, ועל רקע ביקורת ציבורית נוקבת על כשלונו האישי בהערכת המצב בשאלת ירושלים,¹³ הגיש שרת לבן-גוריון מכתב התפטרות: 'הצטרפות מסיבות [נסיונות] חמורות', הוא כותב לבן-גוריון, 'מאלצת אותי להגיש לך התפטרותי מתפקיד שר החוץ ומחברותי בממשלה, ולבקשך לקבלה. המסיבות הן: א. לא ראיתי מראש המפנה הבינלאומי החמור שחל בשאלת ירושלים. ב. הממשלה והמפלגה דחו הקו שלי לאחר ההכרעה בעצרת. ג. במערכה הכבדה הצפויה לנו, חוששני שלא אוכל להגן ביעילות ובלב שלם על הקו שנקבע'.¹⁴

בן-גוריון דחה את פנייתו/בקשתו של שרת מבלי שהביאה לדיון בממשלה. הוא הגדיר אותה כ'בלתי אפשרית מבחינה אישית שלי ומבחינת כל שאר החברים'. ולחיוק טיעונו הוסיף: 'מבצעי 14 במאי [הכרזת העצמאות] אסור להם להיפרד'.¹⁵ בנוסף הבהיר בן-גוריון כי אֵל לו, לשרת, לראות עצמו אשם בהערכת המצב המוטעית ששיגר לממשלה באשר לתוצאות ההצבעה הצפויות בעצרת. הנושא שעמד על הפרק, כך הסביר בן-גוריון, הוא רגיש ומורכב, וממילא – קשה לתחזית. מכל מקום, הוסיף, המידע שמסר שרת היה בידי שרים רבים, וגם הם טעו בהערכת המצב. לפיכך, אין כל הצדקה כי שרת ייקח על עצמו אחריות בלעדית להערכות השגויות.

נימוק נוסף שגייס בן-גוריון לשכנוע שרת הוא נסיונו האישי בממשלה, כמי שבעצמו נותר לא אחת בעמדת מיעוט, גם בעניינים גורליים (כוונתו היתה, ככל הנראה, להתנגדותה של הממשלה, כולל שרת, לכבוש את אזור דרום ירושלים והר חברון, התנגדות שהוא הגדיר כ'בכיה לדורות'). ולבסוף, אמר בן-גוריון, על שרת להבין כי התפטרותו תגרום נזק חמור למדינה בזירה החיצונית והפנימית, ולפיכך 'על כולנו לעמוד יחד במשבר הזה'.¹⁶ שרת נענה לפנייתו של בן-גוריון והמשיך בתפקידו.

מאפייני הביקורת על החלטת הממשלה

החלטת בן-גוריון על העברת משרדי הממשלה לירושלים זכתה לתמיכה ציבורית רחבה למדי. בדיונים שנערכו בכנסת הביעו מרבית חברי הבית תמיכה מרשימה למדי בהחלטה זו, תוך הטחת ביקורת על הכישלון המדיני שליווה את החלטת העצרת בסוגיה זו.

13. במברק אישי אל שרת כותב ו' איתן: 'החלטת הבינאום באה כהלם אדיר ... העיתונות ביקורתית באורח חמור על הממשלה, משרד החוץ ועליך באופן אישי'. מברק איתן אל שרת, 13 בדצמבר 1949, תעודות, ד, עמ' 710-711.

14. יומן בן-גוריון, 16 בדצמבר 1949, אב"ג.

15. שם, שם.

16. שם, שם.

- א. תמיכתם של חוגי הימין, ובראשם תנועת 'חירות', בהחלטה היתה מובנת מאליה. הללו התנגדו מלכתחילה, בחריפות רבה, לתכנית החלוקה בכלל ולבינאום ירושלים בפרט. לפיכך לא היה כל ספק כי יתמכו בכל צעד לסיכולן של תכניות אלה. עם זאת, דוברי המפלגה לא חשכו את ביקורתם על הממשלה, שבמעשיה ובמחדליה הביאה, לדעתם, מפלה מדינית קשה על מדינת ישראל. הם תלו זאת בעיקר ב'חטאיו הקדומים' של ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, שהסכים לקבל את תכנית החלוקה, ובמסגרתה - את רעיון הבינאום, ושבמהלך מלחמת העצמאות נמנע, להערכתם במתכוון, מכיבוש העיר העתיקה.
- ב. מורכבת ונפתלת יותר היתה עמדתן של מפלגות השמאל, ובראשן מפ"ם. הללו היו קשורות בטבורן אל ברית-המועצות, והתקשו להביע עמדה המנוגדת לעמדה הרשמית שלה. בראש המתנגדים להחלטת הממשלה על העברת משרדי הממשלה לירושלים עמד מנהיג מפ"ם, משה סנה. אולם בוויכוח הקשה שפרץ בתוך המפלגה סביב סוגיה זו גברה, בסופו של דבר, ידם של אלה שביקשו להביע תמיכה בממשלה. בולטת במיוחד היתה הופעתו של יצחק בן-אהרון, שאמר: 'אנחנו רואים לנו לחובה וגם לזכות להתייצב לימינה של הממשלה במדיניות ובמעשים שמתפקידם להבטיח את ריבונותה של מדינת ישראל על ירושלים הבלתי מחולקת ולהדוף את הנסיון לנתק את ירושלים מגופה של האומה ושל המדינה הקמה במולדתה'.¹⁷
- עיקר הביקורת כלפי הכרעתו של ראש הממשלה באה מבין חבריו למפלגה השלטת, מפ"י, ובעיקר מצד שר החוץ, שרת. דברי הביקורת לא כוונו כלפי עצם הכורח של מדינת ישראל לדחות את החלטת העצרת, להבטיח את ריבונותה על ירושלים ולבסס את מעמדה של ירושלים כבירת מדינת ישראל, אלא על אופיה הפרובוקטיבי-הפגנתי, של החלטת הממשלה, לדעתם. בדברי הביקורת הועלו, בין השאר, הנקודות העיקריות הבאות:
- א. החלטת העצרת נותנת ביטוי להתלכדות מקרית, נדירה ובעלת אופי חד-פעמי של גורמים מנוגדים זה לזה להצבעה על סוגיה שאמנם נוגעת ישירות למדינת ישראל, אך במקביל יש לה אופי אוניברסלי בולט. לפיכך אין הכרח לראות בהצבעה ביטוי למגמות אנטי-ישראליות של המדינות שתמכו בה. הערכה זו מתבססת בעיקר על ניתוח מניעיהן של מדינות הגוש הקתולי, ובמידה מסוימת גם הגוש הסובייטי, בהצבעתן בעצרת. בהקשר זה הועלו, בין השאר, הנימוקים העיקריים הבאים להסברת תמיכתן בהחלטת הבינאום:
1. לגבי המדינות הקתוליות:¹⁸
- א) העובדה שהצעת ההחלטה הוגשה בידי מדינה פרוטסטנטית ביסודה כאוסטרליה, חייבה מדינות קתוליות לתמוך בה; זאת על מנת שלא תוצגנה כבעלות דבקות ומחויבות פחותות משלה לערכי הדת הנוצרית ולמקומות

17. דברי הכנסת, III, ישיבה צ"ו (13 בדצמבר 1949), עמ' 282.
 18. ראה סקירת שרת בכנסת, דברי הכנסת, III, ישיבה ק"א (2 בינואר 1950), עמ' 375-380.

מאבקה של ישראל לסיכול החלטת האו"ם

המקודשים לנצרות: 'פעלו כאן', אמר שרת, 'אימת הציבור מלמטה ופחד המרות הדתית העליונה מלמעלה, הכל לפי שיקול קל וחומר: אם קו זה נקוט בידי אוסטרליה, שהיא ארץ פרוטסטנטית ברובה הגדול ושנודעה באהדתה לישראל - כיצד תוכל ממשלה קתולית לפגור אחריה?'¹⁹

(ב) על המדינות הקתוליות הופעל לחץ כבד של שלטונות הוותיקן שתתמוכנה בהצעת הבינאום, תוך איום לתגובות קשות מצדו, אם לא תתקבל דרישתו: 'הפעם נתגלה', כתב בן-גוריון ביומנו, 'כוח הוותיקאן והקתוליות העולמית. מדינות שלגופו של דבר אין להן צורך בירושלים, ואוהדות לישראל, הצביעו תחת לחץ רומא בעד בינאום'.²⁰

(ג) מדינות רבות שתמכו בהצעה האמינו כי סיכוייה להתקבל אינם רבים, וכי גם אם תתקבל - סיכוייה להתממש הלכה למעשה קלושים למדי, משום ששתי המדינות הריבוניות על ירושלים כולה - ישראל וירדן - מתנגדות לה בחריפות רבה. המדינות התומכות הניחו, אם כן, כי להחלטה יהיה ערך הצהרתי בלבד וכי שום אינטרס חיוני של מדינת ישראל לא ייפגע. וכך אמר שרת, במאמץ לשחזר את דרך חשיבתן של מדינות רבות שתמכו בבינאום: 'ההגיון של ריוח והפסד תכסיסי: הן ממילא לא יצא הבינאום לפועל - ולמה נהיה אנחנו האחראים לכשלוננו מראש? אם נצביע נגדו, יהיה הקולר תלוי בנו, ולעולם לא ניפטר מקובלנות והאשמות; אך אם נצביע בעדו, לא יבולע מזה לאיש. שהרי הדבר כשלעצמו אינו בר-ביצוע, ואילו אנו את נפשנו הצלנו. איש לא יוכל לטעון כלפינו, שידינו היתה במעל להחמיץ הזדמנות היסטורית גדולה בשביל הנצרות והכנסייה'.²¹

(ד) ברקע הצבעתן של המדינות הקתוליות - גם אם הן לעולם לא תודינה בכך - עמד, ללא ספק, גם הרצון 'לסגור חשבון' היסטורי-דתי של הנצרות עם העולם היהודי, חשבון שנמשך דורות רבים, ומקורו בעוול שגרמו כביכול היהודים למחולל הדת הנוצרית, ישו.²²

(ה) יתכן שהצבעת המדינות הקתוליות בעד בינאום מבטאת גם רצון מצדן 'לנקום' על פעולת ההרס, הביזה והשוד של חיילי צה"ל במקומות המקודשים לנצרות, במהלך מלחמת העצמאות: 'אני רוצה', אמר שרת, בהקשר זה, בפורום מפלגתי מצומצם, 'להזכיר את החטא האיום והנורא, שקבעה מדינת ישראל, קודם כל כלפי עצמה, בזה שהיא לא ידעה להתארגן מלכתחילה, כדי להשליט משמעת ברזל על אנשיה, לבל יהיו מתעללים בקודש של עמים אחרים. ... אנחנו נתנו את הדין על המוסר הפרוע בתוכנו ... אין כלל לשער

19. שם, עמ' 377.

20. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, אב"ג.

21. דברי הכנסת, III, ישיבה ק"א (2 ינואר 1950), עמ' 377.

22. בדבריו בסיעת מפא"י אומר שרת: 'אם לראות לתוך תוכם של דברים, אז ההחלטה שנתקבלה בעצרת ב-9 בדצמבר זה היה סילוק חשבון בעד מה שקרה בארץ הזאת, בעיר הקודש, לפני 1916 שנה'. ישיבת סיעת מפא"י, 31 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

- מה שנעשה ... חילול ביודעין, זיהום, שבירת פסלים ... לכלוך, קריעת ספרים ... וכן הלאה וכן הלאה.²³
2. לגבי הגוש הסובייטי הועלו, בין השאר, המניעים העיקריים הבאים להסברת תמיכתו בהחלטות הבינאום:²⁴
- א) החשש שמא הכרה של ברית-המועצות בחלוקת ירושלים בין ישראל לירדן תתפרש כהכרה בחלוקת ארץ-ישראל, הכרה שתחזק בהכרח את מעמדה של בריטניה - בת-בריתה הקרובה ביותר של ירדן - באזור, וממילא גם את מעמדה של ארצות-הברית. חיזוק מעמדן של שתי אלה, יריבותיה הקשות של ברית-המועצות, עלול להיות בעל השלכות חמורות על מעמדה הבינלאומי של ברית-המועצות בכלל, ועל מאחזיה במזרח התיכון בפרט.
- ב) יתכן כי בהצבעתה למען בינאום ירושלים ביקשה ברית-המועצות לאותת לישראל כי אינה רואה בעין יפה אחדות מהצבעותיה של המשלחת הישראלית בעצרת האו"ם, והיא רואה בהן ביטוי אפשרי לנטישת מדיניות האי-הזדהות שנקטה ישראל מאז זכתה בעצמאותה.²⁵
- ב. החלטת ממשלת ישראל על העברת משרדי הממשלה והכנסת לירושלים ו'דברי ההסבר' שנתלו לה מפי ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, ואישים אחרים בהנהגת המדינה, עומדים בניגוד משווע למסקנות המתבקשות מן הניתוח לעיל. הם יוצרים רושם ברור כאילו 'העולם כולו' נתלכד כדי לפגוע באינטרסים חיוניים ביותר של מדינת ישראל. זוהי הצגה מעוותת של המציאות הפוליטית הבינלאומית כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטת העצרת על בינאום ירושלים, והיא מנוגדת לאינטרס הישראלי להפגין מערכת יחסים ידידותית של מדינת ישראל עם מדינות רבות ככל האפשר: 'הדיבורים על מלחמה בעולם כולו', כתב שרת אל ו' איתן, 'חסרי שחר ומזיקים בתכלית ... כל השיטה הזאת של יצירת עובדות במדיניות החוץ על ידי הצהרות ישירות של ראש הממשלה, בניגוד גמור לסגנוני, עושה מצבי לבלתי-נשוא, ואבקש עזרתכם. תמנעו החמרה נוספת'.²⁶
- ג. מעבר לכך, האינטרס הלאומי של מדינת ישראל מחייב אותה לפעול למען 'דעיכה' מהירה ככל האפשר של החלטת העצרת על בינאום ירושלים. לפיכך עליה לטפל בסוגיה זו ב'פרופיל נמוך' עד כמה שאפשר, בראש ובראשונה כדי למנוע הסבתה לפסים של טיפול מעשי בבינאום ירושלים. תגובותיה ההפגנתיות והמתגרות של ממשלת ישראל, ושל העומד בראשה, מובילות בהכרח לתוצאה הפוכה. הן מצטיירות כהתרסה נגד מדינות עוינות-כביכול, והן עלולות להוביל אותן להתמיד באימוץ עמדות המנוגדות לאלה של מדינת ישראל.
- ד. מבחינה פורמלית, החלטת העצרת היא בגדר המלצה, ולפיכך, בעלת אופי
23. ישיבת סיעת מפא"י, שם, שם.
24. ראה דו"ח על שיחת גדעון רפאל עם צארפקין, 13 בדצמבר 1949, תעודות, ד, עמ' 713-712.
25. ראה שיחת ו' איתן עם פ' ירשוב, 6 בדצמבר 1949, שם, עמ' 685-686.
26. ראה מברק שרת אל ו' איתן, 15 בדצמבר 1949, שם, עמ' 762.

הצהרתי ביסודו של דבר. אין היא מחייבת את מדינת ישראל לנקוט צעדים כלשהם בטווח המידי. התגובה הישראלית הרפלקסיבית' להחלטת העצרת אינה אפוא מחויבת המציאות. בפני מדינת ישראל פתוחות מספר דרכי פעולה חלופיות: ראשית, היא יכולה להודיע בגלוי כי אינה מקבלת את החלטת העצרת בניסוחה הקיים. זוהי דרך פעולה מקובלת במערכת הבינלאומית, וגם מדינות אחרות אימצו אותה לא אחת.²⁷ שנית, מדינת ישראל יכולה להציג עמדה שלילית באורח עקרוני, אך עניינית בניסוחה, בתקווה כי במשך הזמן ייווצרו נסיבות שיהפכו את ההחלטה לחסרת משמעות.²⁸ שלישית, מדינת ישראל יכולה להימנע מכל תגובה עד אשר תיווכח, אם בכלל, כי הטיפול בשאלת בינאום ירושלים באו"ם עובר לפסים מעשיים.²⁹

ה. החלטת הממשלה על העברת משרדי הממשלה לירושלים מתעלמת מפנייה מפורשת של הממשל האמריקני לישראל להימנע מ'הצהרות או פעולות העלולות "לחמם" את המצב במזרח התיכון, במיוחד לאור המשא ומתן המתנהל בין ישראל וירדן והשיחות של ישראל עם הוותיקן'.³⁰ בכך נוטלת על עצמה מדינת ישראל סיכון חמור של תגובה קשה מצד מעצמה ידידותית, שהיא תלויה בה במגוון רחב של תחומים. ביטוי מובהק לעמדה זו נתן שר האוצר, אליעזר קפלן. בדיון בסיעת מפא"י הוא אמר, בין השאר:

אינני חושב שאנחנו צריכים לקחת על עצמנו מעמסה כל כך קשה. ... מה שאנו צריכים לעשות הוא להגביר את הבניה ואת התעשייה בירושלים. לא לעשות שום צעדים הפגנתיים, ולא לקחת על עצמנו את הריזיקה [סיכון] הזאת. ... אנו תלויים בעזרת העולם. כשקיומנו עומד בסכנה, עלינו לשקול היטב את הצעד שאנו הולכים לעשות.³¹

1. מעבר לתגובה אמריקנית מיידית, העלולה לבוא לידי ביטוי בעיקר במישור הכלכלי, עלולה החלטת הממשלה להוביל את ארצות-הברית לגבש עמדה התומכת

27. ראה מברק א' אבן אל ו' איתן, 15 בדצמבר 1949, שם, עמ' 726-727. בשלב מאוחר יותר אמר שרת: 'כל החלטה של או"ם זו רקומנדציה - המלצה. גם החלטות כ"ט בנובמבר היתה המלצה. אנגליה לא נענתה להמלצה זו, בעצם פעלה נגד. גם הערבים פעלו נגד'. ישיבת סיעת מפא"י, 31 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

28. במברק אל ו' איתן מזכיר א' אבן את החלטת מועצת הביטחון מ"4 בנובמבר 1949, אשר הורתה על נסיגת צה"ל מהנגב. ישראל השיבה תשובה שלילית במהותה, אך קורקטית בניסוחה. כך מנעה התנגשות חזיתית עם מועצת הביטחון. בשבועות שלאחר מכן פעלה ישראל להוכיח כי ההחלטה אינה ניתנת ליישום. עם חתימת הסכמי שביתת הנשק הפכה ההחלטה ממילא לחסרת משמעות. ראה מברק א' אבן אל ו' איתן, 12 בדצמבר 1949, תעודות, ד, עמ' 704.

29. ראה מברק שרת אל ו' איתן, 10 בדצמבר 1949, שם, עמ' 694.

30. מברק מזכיר המדינה של ארצות-הברית אל שגרירות ארצות-הברית בישראל, 9 בדצמבר, פרו"ס, 1, עמ' 1531.

31. ישיבת סיעת מפא"י, 12 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

בבינאום ירושלים. עד כה לא נקטה ארצות-הברית עמדה חד-משמעית בסוגיה זו, למרות לחצים כבדים - פנימיים וחיצוניים - שהופעלו על הממשל לתמוך בבינאום. למדינת ישראל יש, כמובן, כך נטען, אינטרס עליון להביא את ארצות-הברית לעמדה השוללת, את רעיון הבינאום או לפחות מסתייגת ממנו למעשה אם לא להלכה. לאור מעמדה הדומיננטי במערכת הבינלאומית בכלל, ובאום בפרט, שינוי בעמדת ארצות-הברית עלול להיות בעל השלכות חמורות ביותר מבחינת מדינת ישראל.³²

ז. התגובה הדרמטית וההפגנתית של מדינת ישראל על החלטת העצרת אינה מצביעה על עוצמה, אלא להפך. היא חושפת את תחושת חוסר הביטחון לגבי איתנות מעמדנו בירושלים: 'אנחנו', אמר שרת בתגובה על ההחלטה, 'הפגנו עצבנות. לפי דעתי, זו לא היתה הפגנה של כוח, אלא הפגנה של חולשה'.³³

ה. ולבסוף, הכרזה על העברת משרדי הממשלה, אף אם תצא אל הפועל, ממילא אינה משנה באורח מהותי ו/או משפטי את המצב השורר עתה בירושלים. על רקע זה, מן הראוי היה לה, לישראל, לבצע את העברת משרדי הממשלה לירושלים בהדרגה, מתוך ביטחון מוחלט במעמדה היציב והאיתן בשטח.³⁴ מצד אחד, העברה כזו היתה יוצרת עובדות בשטח, אשר היו מבססות באופן מעשי, ולא רק הצהרתי, את מעמדה של ישראל בירושלים; מצד שני, דרך פעולה זו היתה מונעת תגובות חריפות של המערכת הבינלאומית כלפי ישראל, כפי שצפוי עתה. בדבריו בפני פורום מפלגתי מצומצם, אמר שרת בהקשר זה:

מדינת ישראל היא בירושלים, ולא חשוב הוא אם הכנסת נמצאת בה עכשיו אם לא. ... בכדי להילחם בבינאום, לא היה צריך להיזקק להעברה זו. הבינאום הוא בלאו הכי בלתי אפשרי, כי העובדה היא שאנו שולטים שליטה גמורה בירושלים, ועובדה זו היא הקובעת; ואין הבדל אם הכנסת היא בירושלים אם לא. ... מה החפזון? מדוע עשו את ההעברה הזו בתנאים כה בלתי אנושיים ... ועל ידי כך גרמו לכך שפעולתם של משרדים אחדים היא משותקת. ... עלינו להתרגל לעובדה, שישנה מדינה הבנויה על תלה, מדינה עם עיר בירה. אם מתקבלת החלטה שאינה לרצונה של מדינה מסויימת, הרי היא יכולה רק לא לשטף פעולה. אולם, אין צורך בהפגנות.³⁵

32. ראה מברק שרת אל ו' איתן, 12 בדצמבר 1949, תעודות, ד, עמ' 702.

33. ישיבת סיעת מפא"י, 31 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

34. גם צרכים בעלי אופי טכני מחייבים, לדעת שרת, העברה הדרגתית של משרדי הממשלה לירושלים: 'בין כה וכה', הוא אומר, 'העיר אינה מוכנה לזה [העברת המשרדים] עדיין. אנחנו כבר בקריה, ישנם בניינים, ישנן אלפי משפחות, לא נוכל להעביר זאת ביום אחד. כאשר נעביר נעשה זאת במחושב ובסדר, נכין שיכונים ובניינים. גם אז יהיה קושי רב, אבל זה יהיה דבר יותר מסודר'. ישיבת סיעת מפא"י, 31 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

35. שם, שם.

הסברת ההחלטה ומניעיה

תגובותיו של בן-גוריון על החלטת עצרת האו"ם בסוגיית בינאום ירושלים והכרעתו על העברת משרדי הממשלה לירושלים אכן עשויים להצטייר, במבט ראשון, כביטוי של דחף בלתי מבוקר וכהתגרות בלתי מחושבת באינטרסים וביוקרה של המערכת הבינלאומית, תוך לקיחת סיכונים מעבר למה שמדינת ישראל יכולה היתה להרשות לעצמה בנסיבות אותה תקופה. על רקע מערכת כלכלית קרובה להתמוטטות, גלי עלייה המונית השוטפים את המדינה ותלות פוליטית, כלכלית וצבאית רחבה בקהילייה הבינלאומית, קשה להבין את הכורח שראה בן-גוריון בתגובה כליכך בוטה, מתגרה והפגנתית על החלטת העצרת - מה גם שהאופציה החלופית שהציגו שרת ואישים אחרים בממשלה - דהיינו, התבססות על פעילות הדרגתית ושקטה, לאורך זמן, עד לקיבוע, ללא עוררין, של מעמדה של ישראל בירושלים - שיקפה, במידה רבה, לא רק ראייה 'ריאליסטית' יותר של מגבלותיה של מדינת ישראל באותן שנים, אלא גם את דרכה המסורתית של 'הציונות המעשית', שהיתה כה מקובלת על תנועת העבודה.

בראייה לאחור, עמדותיו של בן-גוריון ותגובותיו בסוגיית מעמדה של ירושלים משקפות, להערכתנו, עקרונות בסיסיים בדרך החשיבה והפעולה שלו בתחום המדיני והבטחוני בשנים הראשונות שלאחר הכרזת העצמאות, דהיינו, שילוב של העזה מדינית מרחיקת לכת, כוחניות מדודה ופרגמטיזם שקול. ההחלטה על העברת משרדי הממשלה לירושלים התגבשה אצלו, להערכתנו, על רקע השיקולים העיקריים הבאים:

- א. החלטת העצרת על בינאום ירושלים אינה נובעת אך ורק מהתלכדות מקרית ובעלת אופי חד-פעמי של כוחות מנוגדים זה לזה, כפי שטוענים שרת ואישים אחרים במשרד החוץ, אלא היא נותנת ביטוי לעמדותיה הבסיסיות של המערכת הבינלאומית כלפי מדינת ישראל, שמקורן בשני גורמים מרכזיים:
 1. מרכיב 'אובייקטיבי-רציונאלי', המתבסס על שיקולי רווח והפסד, דהיינו, הערכתן של המדינות את התועלת שהן עשויות להפיק ממערכת קשריהן עם מדינת ישראל מול המחיר שיצטרכו לשלם בקשריהן עם מדינות ערב, אם לא יתמכו בהחלטת הבינאום. בהתייחסו למדיניותה של ארצות-הברית כלפי ישראל, אמר בן-גוריון:

אמריקה [פועלת] לפי מצב העניינים האובייקטיבי, ולא מתוך שנאה לישראל, ומתוך אהבה לערבים. אנחנו פעם צריכים להשתחרר מראיה ישראלית אגוצנטרית של העולם, שאינו מחולק לידידים ואויבים. אלא, אמריקה אוהבת את אמריקה. אבל, אמריקה מתוך שהיא אוהבת את אמריקה, רוצה בידידות עם עולם אשר מונה שבעים מליון ערבים, והיא רוצה לרכוש אותו לצידה.³⁶

36. ועדה מדינית, 2 ביוני 1952. בהתייחסו לעמדת ברית-המועצות בשאלת הבינאום אמר בן-גוריון: 'באשר לרוסיה ... אין שום שנאה לישראל בעניין זה. הם פועלים לפי אינטרס שלהם'. ישיבת סיעת מפא"י, 12 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

2. מרכיב היסטוריי-דתי, היונק מן העבר המשותף לנו ולעולם הנוצרי. מרכיב זה, לדעת בן-גוריון, מושרש בקרב האומות הנוצריות, והוא אינו מאפשר להן להתייחס אל מדינת ישראל באמות מידה רגילות, כמו אל כל מדינה אחרת בעולם. עצם קיומה של מדינת ישראל, שגשוגה ופריחתה, עומדים בסתירה לעקרונות היסוד שהנצרות מתבססת עליהם. באחד מנאומיו בכנסת אמר בן-גוריון:

יש כוחות יותר גדולים בעולם העויינים לנו, ולא דוקא בקרב שכנינו בלבד. יש דת גדולה בעולם שיש לה אתנו חשבון היסטורי על מה שקרה בעיר עולמים זו לפני כאלפיים שנה ... לא ישכחו שליחי דת זו שאנו דחינו את משיחם ומשום כך כאילו נגזר עלינו להיות נודדים בגויים לעולם ועד, ואין הם משלימים על נקלה עם העובדה שאחרי מאות שנות נדודים חזרנו לארצנו, חידשנו קוממיותנו וירושלים היתה שוב לבירת ישראל.³⁷

ב. תפיסת עולם זו מחייבת את המסקנה שהתנכלויותיה של המערכת הבינלאומית למדינת ישראל בכלל, ולשאיפותיה לבצר ריבונותה בירושלים בפרט, לא יבואו על סיומן לאחר החלטת העצרת האחרונה. גם שיקולים בעל אופי דתי-היסטורי, וגם שיקולים פרגמטיים של רווח והפסד יובילו את הקהילייה הבינלאומית לנקיטת עמדות המנוגדות לאינטרסים הבסיסיים של מדינת ישראל גם בעתיד.

ג. מכיוון שמדובר בתופעה בעלת אופי 'תמידי' אין אנו יכולים לצפות, כפי שרומזים שרת ואנשי משרד החוץ, לדעיכת העניין של הקהילייה הבינלאומית בסוגיית ירושלים בשלבים מאוחרים יותר, אם תימנע מדינת ישראל מתגובות בעלות אופי בוטה על החלטת העצרת. אשר על כן, התעלמות מן ההחלטה או תגובות ב'פרופיל נמוך' כלפיה לא ישרתו את האינטרס הישראלי. אינטרס זה מחייב את מדינת ישראל להבהיר לעולם כולו, בצורה חד-משמעית, במעשים ולא רק בדיבורים, כי מדינת ישראל אכן נחושה בדעתה לשמור על ריבונותה בירושלים. רק צעד הפגנתי נוסח ההחלטה על העברת משרדי הממשלה והכנסת לירושלים יכול להציג מסר כזה בצורה הנדרשת. 'החלטתי', כתב בן-גוריון ביומנו, 'שעלינו לקחת על עצמנו כל הריסק [הסיכון] ולעמוד בפני או"ם, לא

37. דברי הכנסת, XI, 'שיבה נ' (4 בפברואר 1952), עמ' 1186. במקום אחר אומר בן-גוריון: 'לא רק העולם הערבי לא השלים עמנו. מפני הייחוד ההיסטורי של העם היהודי, שהוא בין שלושת העמים שהטביעו חותמם על חלק גדול של האנושות ... ובשל העמדה שארץ זו מילאה בהיסטוריה ובתרבות של העולם הזה, יש כוחות בעולם, מחוץ לעולם הערבי, שאינם יכולים בנקל להשלים עם קיומנו. זה קודם כל העולם הקאתולי. כי שיבת ישראל לארצו, והיותו עם עצמאי, מערערת אחת הדוגמות של הקאתוליות ... שבאשר היהודים דחו את ישו, ולא קיבלו את תורתו, נגזר עליהם להיכרת מן הארץ, ולהתפזר בין הגויים ולהיות היהודי הנצחי. תקומת ישראל מערערת דוגמה זו'. תיק נאומים, 19 בינואר 1952, אב"ג. בשיחתו עם שגריר ארצות-הברית אמר לו בן-גוריון מפורשות כי 'הנצרות אינה יכולה לקבל או להתייחס בסובלנות לקיומה של מדינה יהודית בישראל, אשר בירתה היא ירושלים'. פרו"ם, 1, עמ' 1521.

מאבקה של ישראל לסיכול החלטת האו"ם

בהצהרות בלבד - זאת עשיתי לפני שבוע - אלא במעשים. והמעשה - העברת הממשלה בפועל לירושלים.³⁸

ד. ההחלטה על העברת משרדי הממשלה לירושלים מתקבלת מתוך תחושות עמוקות של פחד, ומתוך מודעות מלאה לסיכונים החמורים הכרוכים בה. בשום אופן לא ניתן לטעון, כפי שמשמע לעתים מדבריהם של מבקרי ההחלטה, כאילו היא נותנת ביטוי לאדישות ו/או להתעלמות מן הסיכונים הכרוכים בה. בן-גוריון עצמו ראה בה אולי את ההחלטה הקשה ביותר שקיבל בשלוש השנים האחרונות (כלומר, כולל ההחלטה על קבלת תכנית החלוקה, ההכרזה על הקמת המדינה ומלחמת העצמאות).³⁹ בדבריו בפני חברי מפלגתו בן-גוריון לא הסתיר את חששותיו מפני התוצאות האפשריות של ההחלטה: 'אני מודה שאני מפחד מפני החלטה זו', אמר, 'לדעתי שפרינצק [אחד המתנגדים להחלטה על העברת משרדי הממשלה] לא מיצה את כל הסכנות. הן הרבה יותר חמורות'.⁴⁰ בן-גוריון התמקד בשני סיכונים מרכזיים:

1. תגובה של האו"ם, כתוצאה מן הפגיעה הקשה ביוקרתו בעקבות ההחלטה ההפגנתית והמתגרה של ממשלת ישראל: 'לאחר שרוב של שני שלישי (ויותר)', כתב בן-גוריון ביומנו, 'הצביע [בעד ההחלטה], זוהי החלטת או"ם, ויש בעיה של פרסטיז' [יוקרה] או"ם. פרסטיז' זה אמנם נפגע לא פעם - בדרום-אפריקה, כבעיית ארץ-ישראל גופה, בהחלטה על מושבות ועוד. אולם, כאן יש עניין דתי-אוניברסאלי, ומדינה קטנה וצעירה, בעצמה כמעט יצירת או"ם, מורדת בו'.⁴¹

2. סנקציות כלכליות מצד ארצות-הברית על הפרה בוטה שמפרה ישראל את החלטת האו"ם: 'אין להניח אולי', כתב בן-גוריון ביומנו, '[הפעלת] סנקציות צבאיות. ברור שנגד צבא אמריקאי או רוסי לא נוכל לעמוד. אבל מספיקות סנקציות כלכליות. אמריקא יכולה בהחלט להחניק אותנו, כי זוהי כמעט הארץ היחידה, שזרם ההון חופשי בתוכה, ובה יושבים חמישה מליון יהודים. אם היא תאחו נגדנו באמצעים כלכליים, בהסכמת או"ם - מי יודע אם נוכל לעמוד?'⁴²

38. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, אב"ג.

39. ביומנו כותב בן-גוריון: 'בשלוש השנים האחרונות הועמדתי לא פעם בפני הכרעות מרות וקשות, גם גורליות. איני יודע אם הועמדתי פעם בפני קשה יותר: להמרות [פי] או"ם, לעמוד בפני העולם הקאתולי, הסובייטי והערבי'. שם, שם.

40. ישיבת סיעת מפא"י, 12 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

41. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, אב"ג.

42. שם, שם. מעניין לציין כי דווקא שרת טען, בשלב מאוחר יותר, שהאיום של סנקציות כלל לא הושמע בפני ישראל, לא כל שכן משלוח כוחות צבא: 'סנקציות', הוא אמר, 'המקום היחיד ששמעתי עליהן, זה רק פה בעיתונות. אני קובע עובדה, שאיש עוד לא אמר לי סנקציות ... כשם שאיש לא העלה על הדעת משלוח צבא. אני לא שמעתי מפי איש על אפשרות של סנקציות בעניין זה. סנקציות זה עניין חמור, סנקציות זה תקדים'. ישיבת סיעת מפא"י, 31 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

ה. יחד עם זאת, טען בן-גוריון כי אסור שהפחד יוביל אותנו לשיתוק ולתחושה של חוסר אונים. העדר פעולה או העדר תגובה אינו משפר בהכרח את מצבנו. גם העדר תגובה הנו ביטוי של תגובה והכרעה כלשהי. לפיכך, מתנגדי ההחלטה על העברת משרדי הממשלה לירושלים חייבים להבין שהטיעון כאילו בהעדר תגובה, או בתגובה ב'פרופיל נמוך', טמון סיכון קטן יותר מאשר בתגובה אחרת, בטעות יסודו. באחד ממכתביו, שנים ספורות מאוחר יותר, נתן בן-גוריון ביטוי בולט לתפיסה זו: 'יש אנשים', הוא כתב, 'שהימנעות מפעולה היא להם דרך בטוחה להתחמק מכל קשיים וסיכון, והגיונם ממציא להם כל מיני נימוקים, הגיוניים כביכול, להימנעות זו ... בעלי תכונה זו סבורים, שבאי-פעולה אין סיכון. ולכן, נואשתי מוויכוחים עם אנשים כאלה. דעה נפסדת אפשר לפעמים לעקור, תכונה נפסדת - כמעט שלא'.⁴³

ו. אמנם מדינת ישראל חייבת להכיר במגבלות כוחה במערכת הבינלאומית, ולנהוג בהתאם לכך במידה רבה של זהירות ואיפוק; יחד עם זאת היא חייבת להכיר, במקביל, גם בעוצמתה היחסית הגדולה, שעה שאינטרסים חיוניים שלה, כמו למשל הבטחת ריבונותה בירושלים, עומדים בסכנה (אנו יותר חזקים משלושים ותשע מדינות שהצביעו בעד בינאום, מפני שאנחנו פה).⁴⁴ בן-גוריון סבר שהמתנגדים להחלטה על העברת משרדי הממשלה לירושלים חייבים להבין כי עוצמה של מדינה אינה נמדדת אך ורק על בסיס יחסי הכוחות כפי שהם באים לידי ביטוי על פני השטח. עוצמה היא, במידה רבה, פונקציה של המטרה שעליה נלחמת המדינה, ושל מידת דבקוּתה במטרה. כמה שנים מאוחר יותר נתן בן-גוריון ביטוי מודגש להשקפה זו באחד ממכתביו:

אין, לדעתי, אשליה יותר גדולה מזו, מראות העם היהודי כגורם פוליטי עולמי, המכריע את דרכן של מדינות כמו אנגליה. אף פעם לא היינו גורם כזה, ואף פעם, כנראה, לא נהיה. אולם, יש חוג עניינים, שכוחנו בהם הוא יותר גדול מפילוסוף מכוון של כמה מדינות גדולות. אם העניין אינו שאלת חיים של אנגליה, ואינו שאלת חיים של עם אחר, אבל גורל קיומנו-אנו תלוי כולו בעניין זה, הרי כוחנו-אנו בעניין זה הוא גדול יותר משל אחרים, ורצוננו ויכולתנו בעניין זה הם המכריעים ... זהו, לדעתי, היסוד למדיניות הציונית, ורק לאור ראייה זו אנו צריכים ללכת בפעילותנו הציונית.⁴⁵

ז. שאלת ירושלים אינה יכולה להיות מוגדרת כ'עוד סוגיה' שמדינת ישראל נאבקת עליה בקהילייה הבינלאומית. ירושלים מהווה אינטרס לאומי עליון של מדינת ישראל, ואובדנה יסכן את עצם קיומה של מדינת ישראל: 'ירושלים גויית [כלומר תחת משטר בינלאומי]', פסק בן-גוריון, '[תביא לכך ש] לא תהיה מדינת

43. תיק התכתבויות, 16 באפריל 1954. אב"ג.

44. ישיבת סיעת מפא"י, 12 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

45. תיק התכתבויות, 3 באפריל 1954, אב"ג.

מאבקה של ישראל לסיכול החלטת האו"ם

ישראל.⁴⁶ במקום אחר הוא פירט את המשמעויות הרוחניות-האסון של שלטון בינלאומי בירושלים:

בינאום בירושלים מוציא ממדינת ישראל מאה אלף יהודים. לא ביום אחד אנו מסוגלים להקים ישוב כזה. זוהי גם חבלה רצינית ביכולת הקליטה שלנו. אולם, ירושלים זה לא רק מאה אלף יהודים. זוהי עיר דוד. אם ארץ-ישראל היא לב האומה העברית, ירושלים – היא לב לבה. שלטון בינאום בירושלים פירושו אינטריגות בינלאומיות, ושלטון אינטריגות אלה בישראל. לכל 'צד' בירושלים יהיה 'צד' בישראל. זהו פיצוץ העם. גידול ירושלים היהודית ייפסק, ולא עוד, אלא [אף] ירד. אולי גם ייהרס. זה יהיה הנצחון הראשון של עמי ערב על ישראל.⁴⁷

ת. השלמתה של מדינת ישראל עם החלטת העצרת בנושא ירושלים תהווה תקדים חמור מבחינת התייחסויותיה של הקהילה הבינלאומית כלפי מדינת ישראל גם בסוגיות גורליות אחרות העומדות על הפרק – התביעה לנסיגה מגבולות שביתת-הנשק והחזרת פליטים. בהקשר זה כתב בן-גוריון ביומנו:

כל זה [התביעה לבינאום ירושלים] היא רק ההתחלה. רוסיה מעוניינת לא רק בירושלים. היא עומדת על גבולות 29 בנובמבר [1947]. זאת אומרת, לקחת מאתנו יפו, לוד, רמלה, מגדל-גד, נצרת והגליל המערבי. זאת אומרת, הרס המדינה. גם הוותיקאן מעוניין ב[נסיגת ישראל לגבולות] 29 נובמבר, מפני נצרת והמעטת שלטון ישראל, המהווה סכנה תיאולוגית. יבוא או גם דבר הפליטים. אם אפשר לעשות בנו נגד רצוננו [בשאלת ירושלים] – אין מניעה [לתביעה] להחזרת פליטים. הערבים רק יתחילו בקמפניה, ועל רקע 'הומניטארי', וכן יצטרפו [אליהם] לא רק קאתולים, כי יש 'אפילי' [כוח משיכה] לטענה של פליטים מנושלים. הוותיקאן מעוניין גם בחיזוק העדות הקאתוליות והנוצריות. יש עוד מקומות קדושים [לנצרות] בארץ: חוף כינרת, כפר נחום, כפר קנא ועוד. ידרשו פיקוח שלטוני על כל הבניינים והמקומות הדתיים במדינה – ואם החלטה באו"ם מספיקה [לשם כך], תבוא החלטה. זהו הרס המדינה, השפלתה. זוהי אנרכיה פנימית.⁴⁸

46. ישיבת סיעת מפא"י, 12 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

47. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

48. שם. במקום אחר חוזר בן-גוריון על טיעון זה בניסוח אחר: 'כמו שרוסיה לחצה על בינאום ירושלים, בהודמנות ראשונה היא תלחץ בעניין הגבולות ... ברית המועצות רוצה במדינה ערבית בחצי-ישראל, וזה לא יכול להיות בשכם ובחברון בלבד. רוסיה תדרוש את צרף יפו, נצרת, עכו ועוד. היא תלחץ על גבולות של 29 בנובמבר 1947. אילו היו הרוסים לבדם, אין זו שום סכנה. אולם הערבים והוותיקאן יתמכו בהם, והם ידרשו את נצרת – מקום בו נולד ישו. ושוב תהיה אותה הפרובלמציה. הוותיקאן ילחץ. אם לא ייתקלו פה [בעניין בינאום ירושלים] בקשיים גדולים, הם ילכו הלאה'. ישיבת סיעת מפא"י, 12 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

ט. מדינת ישראל אינה עומדת בודדה בהתנגדותה להחלטת העצרת על בינאום ירושלים. לממלכת ירדן אינטרס זהה בעניין זה לאינטרס של ישראל. היא שלטת על מחצית העיר ירושלים, ובשטחה נמצאים מרבית המקומות הקדושים לנצרות. לעמדתה של ירדן חשיבות רבה מכמה בחינות:

1. עמדת ירדן גורמת לפיצול העולם הערבי ופוגעת באחדותו. ירדן מודעת היטב לכך שהוצאת ירושלים מריבונותה תפגע קשה במעמדה בזירה הבינערבית, ובמקביל תחזק את מעמדה של יריבתה הקשה ביותר בזירה זו – מצרים. לפיכך, היא תפעל, ללא ספק, במסגרת העולם הערבי למניעת מימוש החלטת הבינאום. על רקע זה היא הופכת לבעלת-ברית טבעית של ישראל בסוגיה זו. 'יש לנו בני ברית', כתב בן-גוריון ביומנו, 'ובמעשינו תלויה עמדת בני ברית אלה. יש עבדאללה. הוא אמנם שבוי בידי אנגליה, אבל כלפי שאר עמי ערב (שאף עצמאותם מפוקפקת) הוא גורם, ולפעמים – מכריע. הוא הורס האחדות הערבית, ועלול למשוך אחריו אויבינו הנבזה ביותר – עיראק'.⁴⁹
2. מעמדה של ירדן בירושלים, והאינטרס שיש לה בסיכול בינאומה מהווים, למעשה, ערובה לכך שגם בריטניה, בעלת-בריתה הקרובה ביותר של ירדן באזור, תנקוט קו דומה. וכך, שלא מתוך רצון, הופכת בריטניה להיות גם בעלת-בריתה של מדינת ישראל בסוגיה ספציפית זו: 'זוהי אירוניה של ההיסטוריה', כתב בן-גוריון ביומנו, 'אבל זוהי עובדה ... אנגליה היא בסכסוך זה [שלנו] עם האו"ם, בעלת בריתנו, בלי אומר ודברים, בלי צורך לבוא אתם בדברים. היא תעמוד מאחורי עבדאללה, ובמילה [ממילא] – מאחורינו. אנגליה – זאת אומרת מדינות המערב הפרוטסטנטיות במידה רבה, ואולי גם אמריקא'.⁵⁰
3. מעמדה של ירדן בירושלים, והעובדה שתחת ריבונותה מרוכזים מרבית המקומות המקודשים, יחייבו את המערכת הבינלאומית לפעול לבינאום ירושלים כולה, וישללו ממנה את האפשרות לפעול לבינאום החלק שבידי ישראל בלבד. מכיוון שירדן תתנגד לכך בכל תוקף, ואין להניח כי המערכת הבינלאומית תפעל נגדה בכוח, ממילא תהפוך תכנית הבינאום לבלתי מעשית. בעדות מאוחרת יותר אמר בן-גוריון בהקשר זה:

מדוע חשבתי כי נוכל לעשות זאת [לסכל את החלטת העצרת על בינאום ירושלים]? קודם כל ידעתי, כי יש לנו בעל ברית, וזה עבר-הירדן. אם מותר להם להחזיק בירושלים, מדוע אסור לנו? עבר הירדן לא תרשה שיוציאו אותה

49. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, אב"ג. ציפיותיו של בן-גוריון בהקשר זה התבססו, קרוב לוודאי, על ראייתו את מערכת הקשרים הקרובה בין עיראק וירדן בתקופה זו. ואכן, בדיוני הוועדה המדינית שדנה בסוגיית ירושלים, היו העיראקים היחידים אשר תבעו מסירת ירושלים כולה לרשות ערבית במקום העמדתה תחת משטר בינלאומי. ואולם, עד מהרה הם חזרו בהם והצטרפו אל שאר מדינות ערב בתמיכה בהצעת הבינאום. ראה: פ' אליאב, 'מדינות ערב בעצרת האו"ם', המזרח החדש, א, 4 (יולי 1950), עמ' 267.

50. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, אב"ג.

מאבקה של ישראל לסיכול החלטת האו"ם

מירושלים, ואז איש לא יעז להוציא אותנו. הייתי עושה זאת גם בלי זה [תמיכת ירדן], אבל זה היה חיזוק גדול. ידעתי שלא יקרה לנו שום דבר רע.⁵¹

י. ארצות-הברית מחזיקה בידיה את המפתח ליכולת פעולה ממשית של המערכת הבינלאומית בכלל, ושל האו"ם בפרט. הממשל האמריקני עדיין לא גיבש עמדה חד-משמעית בשאלת ירושלים, אך ברור כי אינו נוטה לתמוך בבינאום העיר בניסוח המוצע.⁵² בהעדר תמיכה מסיבית מצד ארצות-הברית, ועל רקע דעת קהל מערבית שאינה אוהדת את החלטת הבינאום,⁵³ קשה להניח כי האו"ם יוכל להתארגן לפעולה למימוש ההחלטה על בינאום ירושלים: 'אם אמריקא לא תפגע בנו', כתב בן-גוריון ביומנו, 'אין לחשוש ביותר לשום או"ם ולכוחות שבתוכה - לא לעמי ערב, לא לגוש הסובייטי ואף לא - לוותיקאן ... ועמדת אמריקא לא מגובשת. אם נחכה ייתכן שנאמנות פורמאלית [של ארצות-הברית] לאו"ם תתגבר, כי הדאגה לנו אינה מחייבת כל כך. אם נעשה מעשה, ונעמיד אמריקא בפני מבחן - להחליט על פעולת איבה נגדנו (בלי תמיכת אנגליה), לא תמהר [ארצות-הברית] לעשות זאת, והדעת נותנת [אם כי אין בכך וודאות], שתחפש דרכים לשנות החלטת או"ם, כאשר עשתה זאת כבר פעמים אחדות [ההדגשות במקור - ז"ש].⁵⁴

יא. על רקע נסיבות מדיניות אלה, מדינת ישראל נמצאת עתה במצב טוב יחסית

51. תיק פרוטוקולים, 27 בספטמבר 1959, אב"ג. על עמדת ירדן בסוגיית ירושלים ראה: A. Shlaim, *Collusion Across The Jordan: King Abdullah, the Zionist Movement, and the Partition of Palestine*, Oxford 1988, pp. 535-537. על עמדת נציגי ירדן באו"ם בשאלת ירושלים ראה: A. Eban, *Personal Witness: Israel Through My Eyes*, New York 1992, p. 205.

52. ביומנו מציין בן-גוריון את הנקודות העיקריות הבאות לגבי עמדת ארצות-הברית, כפי שבאו לידי ביטוי בשיחה בין פקיד בכיר במחלקת המדינה, דין ראסק, לבין א' אבן: 'ראסק אמר לו ארבעה דברים בעלי משמעות רבה: א. החלטת העצרת אינה בגדר חקיקה, אלא המלצה. ב. יש לחפש פתרון מוסכם - כלומר הסכם בין ישראל לבין עבר הירדן, ובין שתיהן לבין הוותיקאן. ג. מועצת הנאמנות חייבת לעבד חוקה, וארצות הברית חייבת להשתתף בעיבודה. בהיגמרה תוגש החוקה [לאישור] לתושבי ירושלים ולממשלות הנוגעות בדבר. אם אלה ידחו החוקה - על מועצת הנאמנות לברר מהו היסוד שעליו אפשר להשיג הסכמה, ולמסור בהתאם לכך דין וחשבון לעצרת ... ד. חזר כמה פעמים על כך, שעלינו לבוא במגע עם הוותיקאן, שעליו להבין שהחלטה אינה אלא המלצה, בשעה ש'ישראל יש ויטו על המקום'. יומן בן-גוריון, 15 בדצמבר 1949, אב"ג. ראה דיווח על השיחה במברק א' אבן אל ו' איתן, 13 בדצמבר 1949, תעודות, ד, עמ' 711-712.

53. בנאומו בכנסת אומר שרת בהקשר זה: 'התגובה הציבורית העולמית להחלטה היתה בכללותה שלילית לחלוטין. עתוני ניו-יורק, פאריס ולונדון כאחד קראו עליה תגר והוקיעו אותה כמופת של חוסר בגרות ורצינות'. דברי הכנסת, III, ישיבה ק"א (2 בינואר 1950), עמ' 375.

54. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, אב"ג.

להיאבק על עמדותיה. אם כעת היא לא תפגין נחישות לעמוד בתוקף על משמר האינטרסים החיוניים שלה, כי אז בעתיד היא לא תוכל בשום אופן להגן על עמדותיה בסוגיות אחרות, גורליות, הנוגעות לה: 'כרגע', אמר בן-גוריון בישיבת סיעת מפא"י, 'מצבנו הרבה יותר טוב, והמערכה היא פוליטית. יש לנו שני בני ברית טובים - אנגליה ועבדאללה. אם ניכשל במערכה על ירושלים, ונגיע לסיבוב השני, עניין הגבולות, קיימת סכנה גדולה יותר [עבורנו], ואז עבדאללה ואנגליה לא יהיו יותר בני ברית. הם לא יהיו מוכנים להילחם על גבולות ישראל. אז המערכה תהיה הרבה יותר קשה'.⁵⁵

יב. תגובת מדינת ישראל להחלטת העצרת אינה יכולה להיות מאופקת ובהדרגה, כפי שמציעים שרת ואישים אחרים במשרד החוץ. לשאלת העיתוי יש חשיבות ממדרגה ראשונה. בהעדר תגובה ישראלית מידית עלולים הקהילייה הבינלאומית והאו"ם להעריך כי מדינת ישראל תשלים, בצורה זו או אחרת, עם החלטת הבינאום. הערכה כזו עלולה להוביל אותם ליזום הליכים מעשיים למימוש ההחלטה. מכאן החשיבות הרבה הטמונה בפעולה מידית של ישראל: 'החלטתי', כתב בן-גוריון ביומנו, 'שעלינו לקחת על עצמנו כל הריסק ... ולעשות זאת מיד, בטרם מועצת הנאמנות מתחילה בפעולותיה. ... אני מחייב הפרת החלטת או"ם, מיד ובמעשים'.⁵⁶

מאפייני ההחלטה על העברת משרדי הממשלה

מסכת נימוקים זו מצביעה, להערכתנו, בבירור על כך שהחלטת בן-גוריון על העברת משרדי הממשלה והכנסת לירושלים לא ביטאה 'תגובת רפלקס' נרגזת ובלתי שקולה נוכח החלטת העצרת על בינאום ירושלים, כפי שהשתמע אולי מדברי הביקורת של שרת ('תגובה ישירה להתגרות של או"ם')⁵⁷ ואישים אחרים. החלטתו של בן-גוריון התקבלה, כאמור, מתוך שיקול דעת זהיר, המשלב בתוכו העזה מדינית ושיקולים פרגמטיים, ועל סמך תפיסתו את 'מקורותיה' ומניעיה של החלטת העצרת, את הסיכונים הכרוכים בקבלתה ובהשלמה עמה, מצד אחד, ובתגובת נגד - מצד שני. על רקע מערכת שיקולים מורכבת זו, ניתן לראות את לבטיו הקשים של בן-גוריון בקבלת ההחלטה בהתחשב בנסיבות שבהן נמצאה אז מדינת ישראל ובמערכת יחסיה עם הקהילייה הבינלאומית. בניגוד, כאמור, לרושם שעשוי היה להיווצר כלפי חוץ, של מנהיג נחוש בדעתו ונעדר ספקות ופחדים, אין בן-גוריון חושש להסגיר את חרדותיו

55. ישיבת סיעת מפא"י, 12 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י. ביומנו בן-גוריון מרחיק לכת בהערכת המשקל שיש להחלטה על העברת משרדי הממשלה על מעמדה של מדינת ישראל מול הקהילייה הבינלאומית: 'אם נכשיל החלטת או"ם פה', הוא כותב, 'חוסלה שאלת הגבולות, ולא ידרשו מאתנו [החזרת] הפליטים. הצלחתנו בשאלת ירושלים פותרת כל הבעיות הבינלאומיות סביב מדינת ישראל'. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, אב"ג.

56. יומן בן-גוריון, שם.

57. ישיבת סיעת מפא"י, 31 בדצמבר 1949, ארכיון מפא"י.

מאבקה של ישראל לסיכול החלטת האו"ם

האמיתיות לגבי השלכותיה של ההחלטה בפני חבריו למפלגה ('אני מכיר חברינו ופחדיהם, ואני מכיר עצמי. ואני יכול להגיד, שאין ביניהם אף אחד שידמה לי בפחדנותו. אני הפחדן הגדול ביותר').⁵⁸

ביטוי אחר לספקות שקיננו בקרבו ניתן לראות גם בדיונים ובהתייעצויות הרבים שקיים בן-גוריון, שלא כהרגלו, בסוגיה זו – עם מומחי משרד החוץ, ועדת החוץ והביטחון, סיעת מפא"י, הממשלה ומליאת הכנסת.⁵⁹ קשה להשתחרר מן הרושם כי מעבר לצורך לשמור על כללי מנהל תקין, ביקש בן-גוריון, באמצעות דיונים אלה, לקבל תמיכה בהכרעותיו בפורומים רבים ככל האפשר: 'החלטה זו', כתב נחמיה ארגוב, שליווה את בן-גוריון מקרוב משך שנים רבות, 'הייתה אחת ההחלטות הקשות והחמורות ביותר שנקט בה אי-פעם. ראיתי את הזקן הזה מחליט החלטות גורליות מאוד, חשתי תמיד הביטחון בצדקת ההחלטה וביטחון זה עבר כזרם חשמלי אל אלה הנמצאים בקרבתו, ומהם אל אלה המרוחקים ממנו. הפעם לא ראיתי את ברק הביטחון בעיני הזקן' [ההדגשה במקור – ז"ש].⁶⁰

גישתו הזהירה והמאוזנת של בן-גוריון בסוגיה זו באה לידי ביטוי גם בעובדה שבנאומו במליאת הכנסת ב-13 בדצמבר 1949 הוא ביקש במפגיע לשוות להחלטה על העברת משרדי הממשלה לירושלים אופי ענייני נטול דרמטיות כלשהי. אין ספק כי צעד זה נבע מחששותיו מפני תגובה חריפה של המערכת הבינלאומית על ההחלטה, ומתוך מגמה לצמצם את הסכנה של תגובה כזו עד למינימום. הערכה זו מתחזקת בין השאר על רקע העובדה כי תוכן הנאום הועבר לידעת האמריקנים מראש, וניתנה להם הבטחה כי הוא לא ילבה את המתחות.⁶¹

בנאומו בכנסת תיאר בן-גוריון את החלטת הממשלה כחלק ממערכת של פעולות שנקטה ממשלת ישראל לביצור מעמדה של ירושלים כבר זמן רב קודם לכן. 'תנאי שטח' קשים, שמקורם במצב המלחמה שמדינת ישראל היתה נתונה בו הם שמנעו ממנה, אליבא דבן-גוריון, קביעת מקום מושבה הקבוע בירושלים עוד קודם לכן: 'בסערת המלחמה', אמר, 'כשירושלים היתה נתונה במצור, היינו נאלצים לקבוע זמנית מושב הממשלה בקריה על יד תל-אביב ... מיד עם גמר הקרבות, התחלנו בהעברת משרדי הממשלה לירושלים, ובהתקנת התנאים הדרושים לעיר הבירה – דרכי תחבורה תקינים, סידורים כלכליים וטכניים. אנו ממשיכים בביצוע העברת הממשלה לירושלים, ומקווים כי תסתיים בהקדם האפשרי'.⁶²

58. יומן בן-גוריון, 14 בדצמבר 1949, אב"ג.

59. כל זאת לאחר שחודשים ספורים קודם לכן (באוגוסט 1949) הקימה הממשלה ועדה לדיון בהשלכות אפשריות של העברת משרדי הממשלה לירושלים עוד לפני דיוני העצרת. ראה תעודות, ד, עמ' 301, הערה 1; וכן מכתבו של מ' שרת אל ר' שילוח וא' ששון, 9 באוגוסט 1949, שם, עמ' 306.

60. מכתב נחמיה ארגוב אל יעקב דורי, אצל ימימה רוזנטל, 'לא ראיתי את ברק הביטחון', סקירה חודשית, 6(1992), עמ' 12.

61. ראה פרו"ס, 6, עמ' 1533.

62. דברי הכנסת, III, ישיבה 96 (2 בינואר 1950), עמ' 281. כותב בהקשר זה נתנאל לורך: 'החלטת הממשלה מיום 10 בדצמבר היתה מרחיקת לכת, אך בהודעה שמסר בכנסת

השלכות ההחלטה על ביצור מעמדה של ירושלים כבירת ישראל

בין כך ובין כך, אין ספק כי הכרעתו של בן-גוריון על העברת משרדי הממשלה לירושלים הביאה לשינוי מרחיק לכת במעמדה של ירושלים כבירת המדינה. ב'שטח' הלכה והתהוותה מציאות חדשה, שלא בנקל ניתן היה להתעלם ממנה. נציגים דיפלומטיים של מדינות מערביות חשו עצמם, לא אחת, נאלצים לחמוק מהחלטות האו"ם בקשר למעמדה של ישראל בירושלים, ולתת ביטוי ולו עקיף להכרתם, הלכה למעשה, במעמדה של ירושלים כבירת ישראל. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בפגישות תקופות יותר ויותר שהם קיימו עם ראשי המדינה בירושלים, ובאורח מופגן יותר – בהשתתפותם של שגרירי מדינות המערב בטקס השבעתו של הנשיא יצחק בן-צבי בכנסת בירושלים, בדצמבר 1952.⁶³

הצלחת מהלכיו של בן-גוריון בשאלת ירושלים בשלהי 1949, והעובדה כי החלטת הממשלה על העברת משרדי הממשלה והכנסת לירושלים התקבלה ובוצעה – בניגוד להערכות הפסימיות של מתנגדיה, ואף בניגוד לחששותיו הכבדים של בן-גוריון⁶⁴ – ללא תגובת-נגד משמעותית מצד הקהילייה הבינלאומית, חיזקה את תפיסתו של בן-גוריון, ושל אישים אחרים בהנהגת המדינה, כי בנושאים המוגדרים כחיוניים ביותר עבורה יכולה מדינת ישראל להעז לעמוד מול 'העולם כולו' וגם לצאת מנצחת. לתקדים זה היו, ללא ספק, השלכות משמעותיות על עיצוב תפיסת עולמו המדינית-בטחונית של בן-גוריון בשנים הראשונות לקיום המדינה.

על רקע זה, בין השאר, ניתן לראות את מאמציו של בן-גוריון להמשיך ולקבוע עובדות נוספות ב'שטח',⁶⁵ אשר יתרמו עוד לחיזוק מעמדה הריבוני של ישראל בירושלים. צעד חשוב בעניין זה היתה ההחלטה על העברת משרד החוץ לירושלים.

בעקבותיה ביום 13 בדצמבר, הלביש לה בן-גוריון לבוש פרווה יבש. כאילו אינה אלא חוליה בשרשרת, ואין בה משום סטיה ממדיניות. נ' לורך, 'בן-גוריון וקביעת ירושלים כבירת ישראל', בתוך: תגית לבסקי (עורכת), ירושלים בתודעה ובעשייה הציונית, ירושלים תשמ"ט, עמ' 400-401.

63. ראה תזכיר משרד החוץ הבריטי מ-15 בנובמבר 1957, PRO, FO 371/128152 VR, 1086/10/A ; וכן: דבר, 11 בדצמבר 1952.

64. במכתב אל ר' שילוח, חודשים ספורים לפני שנתקבלה החלטת העצרת, העריך שרת את תוצאות המהלך של העברת משרדי הממשלה לירושלים כך: 'התנגדתי נמרצות לצעד נמהר ערב העצרת, שיתפרש כהפגנת מרי כלפי או"ם, יקומם גם ידידים, יטיל צלו על פני כל הזירה, יקפח סיכויינו בכל השאלות, וישמש לא-תריס, כי אם דרבן, לתכנית "בין-הלאמה"'. ראה מכתב שרת אל ר' שילוח וא' ששון, 9 באוגוסט 1949, תעודות, ד, עמ' 306. במכתב אל שרת העריך שגריר ישראל בארצות-הברית כי פעולה מעין זו תוביל ל'בידוד מדיני מוחלט' של ישראל. ראה מכתב א' אבן אל מ' שרת, 8 באוגוסט 1949, שם, עמ' 301.

65. על שורשיה של מדיניות ה'עובדות בשטח' של בן-גוריון, ותגובות שרת לה, ראה: א' פפה, 'ועידת לוזאן וניצנים ראשונים למחלוקת על מדיניות החוץ הישראלית', עיונים בתקומת ישראל, א (1991), עמ' 241-262.

הודעה עקרונית על כך נמסרה לנציגויות הזרות כבר בינואר 1951;⁶⁶ אולם החלטת הממשלה בעניין התקבלה רק בראשית מאי 1952.⁶⁷ ביטוי בולט לשינוי שחל בעקבות 'תקדים' 1949' ניתן לראות בעובדה, שעתה לא עמדה עוד במוקד הדיונים הסוגיה העקרונית של הכורח לקבוע את מרכז פעילותו של משרד החוץ בירושלים, אלא שאלת העיתוי של פעולה זו, דהיינו – האם לפני פתיחת דיוני העצרת או לאחריה. ביטוי בולט אחר לכך ניתן, אולי, לראות בעובדה שאפילו שרת, ממבקריה היותר בולטים של ההחלטה בדצמבר 1949, מפגין עתה, בניגוד לבעבר, עמדה תקיפה למדי במגעיו בסוגיה זו עם נציגים של מדינות המערב:

א. בשיחתו עם שגריר ארצות-הברית בישראל, באוגוסט 1952, הבהיר שרת כי במצב שנוצר, כאשר משרדי הממשלה נמצאים בירושלים, עומד משרד החוץ בפני הצורך לבחור בין ניתוקו, לזמן מוגבל, מן הנציגויות הדיפלומטיות, לבין ניתוקו מן הממשלה. במצב כזה לא תהא לו ברירה אלא להעדיף ניתוק מן הנציגויות הדיפלומטיות.⁶⁸

ב. בשיחה אחרת של שגריר ארצות-הברית בארץ, זמן קצר לפני העברת משרד החוץ לירושלים, דחה שרת את דרישת ארצות-הברית מישראל להימנע ממהלך זה. הוא הגדיר את הדרישה כ'בלתי-ריאליסטית' והבהיר כי אין שום אחיזה לטענות הממשל כאילו יהיו לצעד כזה השלכות חמורות על סיכויי השלום באזור.⁶⁹

66. ראה התייעצות במשרד החוץ, 18 ביולי 1952. י' פרוינדליך (עורך), תעודות למדיניות החוץ של ישראל, 1952, עמ' 373 [להלן: תעודות, 1952].

67. ראה מברק י' איתן אל נציגויות ישראל בחוץ-לארץ, 5 במאי 1952, שם, עמ' 209.

68. ראה מברק שרת אל א' אבן, 10 באוגוסט 1952, שם, עמ' 421-422. יחד עם זאת, שרת מסתייג מהמלצה של ועדת משרד החוץ, המועברת אל שגריר ישראל בארצות-הברית, א' אבן, ואשר קוראת להבהיר לממשל האמריקני כי משרד החוץ יועבר לירושלים ללא התחשבות בדיוני העצרת בסוגיה זו, וכי החלטה שתתקבל בעצרת בניגוד לעמדה זו רק תזיק ליוקרתו של האו"ם: 'כשלעצמי', כותב שרת בטיוטה המצורפת למברק, 'מסתייג מההצעה להודיע לאמריקאים כי מנוי וגמור להעביר, ויהי מה. חושש פן הודעה כזו תגרה יצרם ללמדנו לקח וללכת עמנו בקרי'. מברק משרד החוץ אל א' אבן, 24 בנובמבר 1952, שם, עמ' 662-663.

69. ראה מברק שר החוץ של ארצות-הברית אל שגריר ארצות-הברית בישראל, 27 בפברואר 1953, פרו"ס, 9 (1952-1954), חלק ראשון, עמ' 1144. בדיון פנימי במשרד החוץ מבטא שרת עמדות מתונות יותר ומציע את הטיעונים העיקריים הבאים להצדקת העברת משרד החוץ לירושלים בפני הנציגויות הזרות: 'א. הודענו עוד בינואר 1951 על החלטתנו להעביר המשרד לירושלים, ולא נתקבלה כל תגובה מצד המדינות השונות. ב. אין להעברה כל נגיעה בבעיית המקומות הקדושים. חסינותם של אלה הובטחה, ומובטחת, גם לאחר ההעברה ... ג. הדבר אינו נוגע כלל לערבים. זהו ענייננו הפנימי. ד. אין אנחנו מכריחים שום צירות לעבור לירושלים, אך אין המדינות יכולות להכריחנו להימנע מלעבור. ה. ההעברה היא צורך מעשי. ניתוק המשרד מיתר משרדי הממשלה גורם סבל לכל הצדדים, לרבות הנציגויות הזרות... ו. ההעברה תדרוש זמן. אין אנו מעמידים אותם בפני עובדה מידית. לא תהיה העברה לפני העצרת'. ראה 'התייעצות במשרד החוץ', תעודות, 1952, עמ' 373-374.

העברת משרד החוץ לירושלים יצרה שוב מציאות חדשה בשטח. מציאות זו הלכה והגבירה, אצל דיפלומטים מערביים, את אי-הבהירות לגבי העמדה שעליהם לנקוט בשאלות קונקרטיות הנוגעות למעמדה של ירושלים - לרבות מפגשים עם ראשי המדינה, השתתפותם בטקסים רשמיים וכיוצא בזה.⁷⁰ שגריר בריטניה בישראל אף הגדיר את מיקומה של השגרירות בתל-אביב כ'מטרד', המקשה על קיום מגעים בלתי-פורמליים עם הישראלים.⁷¹ נסיבות אלה חייבו נציגים דיפלומטיים המגיעים לארץ, או אלה הנמצאים בה, 'להתפשר', עוד יותר מבעבר, עם עמדותיהם העקרוניות ולתת ביטוי מעשי להכרתם בריבונותה של ישראל על חלק מירושלים לפחות. במסגרת זו ניתן לציין את האירועים העיקריים הבאים:⁷²

- א. עם כניסתו של יצחק בן-צבי לכהונתו כנשיא המדינה, התגבשה המסורת של אנשי הסגל הדיפלומטי לפקוד את משכן הנשיא בירושלים בשני מועדים לפחות - ראש השנה ויום העצמאות.
- ב. במחצית מאי 1953 הגיע לארץ שר החוץ של ארצות-הברית, ג'ון פוסטר דאלס. ביום הראשון לביקור נפגש האורח עם שר החוץ בתל-אביב. אולם למחרת הוא עלה לירושלים לפגישה עם ראש הממשלה בן-גוריון, עם שר החוץ ועם נשיא המדינה.
- ג. במחצית ינואר 1956 הגיע ארצה מזכ"ל האו"ם, דאג האמרשלד. קודם לבואו הופעל עליו, ככל הנראה, לחץ להימנע מביקור בירושלים.⁷³ בסופו של דבר הוא הגיע לשיחות בירושלים, אולם דחה הזמנה של שר החוץ להשתתף בקבלת פנים לכבודו בירושלים.
- ד. במחצית מארס 1956 הגיע ארצה שר החוץ הבריטי, סלווין לויד. תכנית הביקור, כפי שעיצב משרד החוץ, לא נראתה לבן-גוריון, והוא הריץ אל שרת מכתב בוטה למדי:

אני רואה כי תכניתו של לויד היא שאתה תלווה אותו לתל-אביב לארוחה בשגרירות. לי נראה הדבר כמשגה. זוהי מעין הכרה רשמית מצידנו בתל-אביב כבירת ישראל - בייחוד כשהוא מתנה שהביקור בירושלים לא ישא אופי רשמי. תמה אני על שלא הסבירו ללויד ועוזריו בלשון ברורה, שהוא יכול להיפגש עם נציגי ישראל אך ורק בירושלים. אם יהיה ברצונו לפגוש אותי, יוכל לראותי אך ורק במשרד ראש הממשלה.⁷⁴

בסופו של דבר נפגש שר החוץ הבריטי עם שרת בתל-אביב. לאחר מכן עלה לירושלים ונפגש שם עם ראש הממשלה ושר החוץ, אולם חזר לתל-אביב ללינת לילה.

70. ביטוי בולט לכך ניתן לראות בתזכיר משרד החוץ הבריטי מ-15 בנובמבר 1957, PRO, FO 371/128152 VR 1086/10/A

71. ראה מברק שגריר בריטניה בישראל אל משרד החוץ, 1 באוגוסט 1957, PRO, FO 371/128152 VR 1086/5

72. ראה פירוט בתזכיר משרד החוץ הבריטי מ-15 בנובמבר 1957, PRO, FO 371/128152 VR 1086/10/A

73. ראה דבר, 24 בינואר 1956.

74. תיק התכתבויות, 2 במארס 1956, אב"ג.

מאבקה של ישראל לסיכול החלטת האו"ם

אירועים אלה ואחרים הניחו נדבכים נוספים לחיזוק ההכרה הבינלאומית במעמדה הריבוני של ישראל על ירושלים. ב-1958 נערכו בישראל חגיגות העשור, שבמסגרתן נערך בירושלים מצעד צבאי והונחה אבן הפינה לבניין החדש של הכנסת. לחגיגות הוזמנו, כמובן, ראשי הסגל הדיפלומטי בארץ. הנציגים המערביים הונחו שלא ליטול חלק בטקסים אלה, מה גם שהמצעד הצבאי הוגדר כאירוע העומד בסתירה להסכם שביתת-הנשק בין ישראל לירדן.⁷⁵

עובדה זו, כמו גם נסיונות אחרים של משרדי החוץ במדינות המערב לסכל את המגמה של ישראל לבצר את מעמדה בירושלים,⁷⁶ לא היה בה, כמובן, כדי לשנות את המציאות אשר הלכה והתמסדה ושבמסגרתה הפכה ירושלים, לקראת סוף שנות החמישים, 'למרכז (main focus) של הפעילות הדיפלומטית עבור כל הנציגויות הדיפלומטיות' בישראל כהגדרת נציג דיפלומטי בכיר בישראל.⁷⁷ מציאות זו הובילה דיפלומט בכיר אחר, באותו פרק זמן, להערכה כי 'ישראל מחופרת עתה היטב (firmly entrenched) בירושלים החדשה, וכי הרעיון של משטר בינלאומי על ירושלים נמוג (tamished)'.⁷⁸

75. ראה תזכיר של משרד החוץ הבריטי מ-4 בדצמבר 1957, PRO, FO 371 128152 VR 1086/19; וכן תזכיר של משרד החוץ הבריטי מ-26 בנובמבר 1957, PRO, FO 371/128152 VR 1086/12/A. בישראל התקבלה, ככל הנראה, החלטה שלא להגיע לעימות גלוי עם המערב בסוגיה זו, אלא 'להנמיך פרופיל' ככל האפשר. ראה דבר, 22 באפריל 1958. במחצית אפריל 1961 נערך בירושלים מצעד צבאי נוסף. גם בו נטלו חלק טנקים כבדים. ראה תזכיר משרד החוץ הבריטי מ-10 באפריל 1961, PRO, FO 371/157769 ER 1081/23

76. במסגרת זו ניתן לציין את התנגדותו התקיפה של משרד החוץ הבריטי להשתתפות חיילים בריטים בצעדת ארבעת הימים, האמורה להסתיים בירושלים. ראה תזכיר משרד החוץ הבריטי מ-2 בפברואר 1959, PRO, FO 371/142365 VR 1193/1, וכן תביעתו של משרד החוץ הבריטי כי ביקורה של תזמורת פלוגת רובאים בריטית בישראל יוגבל ל'ישראל-גופה', דהיינו - לא יכלול את ירושלים. ראה תזכיר משרד החוץ הבריטי מ-15 ביולי 1959, PRO, FO 371/142365 VR 1193/2/A. כדי לסכל את החגיגות להנחת אבן הפינה לבניין הכנסת החדש, הציעו פקידי מחלקת המדינה של ארצות-הברית לנציגים בריטים כי בריטניה תפנה אל משפחת רוטשילד, שתרמה כספים להקמת הבניין בבקשה שתפעיל השפעתה בארץ למניעת החגיגות. ראה תזכיר משרד החוץ הבריטי מ-26 בנובמבר 1957, PRO, FO 371/128152 VR 1086/12/A'

77. ראה דיווח שגריר בריטניה בישראל אל משרד החוץ הבריטי, 22 באפריל 1959, PRO, FO 371/142318 VR 1081/3

78. ראה תזכיר של הקונסול הבריטי בירושלים אל משרד החוץ הבריטי, 2 בפברואר 1959, PRO, FO 371/142318 VR 1081/2