

ועידת לוזאן – אנטומיה של כישלון ידוע מראש

זכי שלום

Neil Caplan, *The Lausanne Conference, 1949: A Case Study in Middle East Peacemaking*, The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, Tel Aviv University 1993, 178 pp.

מבוא

ארבעים וארבע שנים לאחר שנסתיימה בקול ענות חלושה, ממשיכה ועידת לוזאן לשמש כר פורה למחקרים היסטוריים. מחקרים אלה מבקשים להתחקות אחרי מהלכיה של הוועידה הבינלאומית הראשונה, שביקשה להוביל להסדר כולל של הסכסוך הישראלי-ערבי, אחרי העמדות שהוצגו במסגרתה, ובעיקר אחרי הסיבות שהובילו לכשלונה הצורב. התוצר האחרון במסגרת זו הוא ספרו של ניל קפלן: *The Lausanne Conference, 1949: A Case Study in Middle East Peacemaking*, שיצא מטעם מרכז דיין באוניברסיטת תל-אביב, 1993.

ייחודו וחשיבותו של ספר זה נעוצים, בראש ובראשונה, בעובדה שזהו מחקר ראשוני מקיף המטפל בסוגיית ועידת לוזאן כנושא בפני עצמו. מחקרים אחרים נטו לדון בסוגיה זו באורח מצומצם יותר, ובדרך כלל בהקשר לשאלות רחבות יותר, כמו סוגיית החמצת השלום, ראשיתו של הקרע בין שרת לבן-גוריון,¹ הניסיונות להביא לפתרון בעיית הפליטים במסגרת הוועידה.²

יתרה מזו, הספר מביא הארה כרונולוגית מפורטת של מהלך הוועידה ושל האירועים המרכזיים בה, ביניהם: החתימה על פרוטוקול לוזאן ומשמעויותיו, ההצעה לספח את רצועת עזה למדינת ישראל, הודעתה של ממשלת ישראל על נכונותה לקלוט מאה אלף פליטים. בסוגיות מורכבות אלה רב הבלבול, בעיקר נוכח

1. ראה: ג' שפר, 'פתרון כולל מול מיתון הסכסוך הישראלי-ערבי: בחינה מחודשת של ההתנגשות בין משה שרת ודוד בן-גוריון', בתוך: ש' אטינגר (עורך), הציונות והשאלה הערבית, ירושלים 1979; וכן: א' פפה, 'ועידת לוזאן וניצנים ראשונים למחלוקת על מדיניות החוץ הישראלית', בתוך: עיונים בתקומת ישראל: מאסף לבעיות הציונות, היישוב ומדינת ישראל, 1 (1991), עמ' 241-261.

2. ראה: B. Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem, 1947-1949*, Cambridge 1988

הפרשנויות השונות של הצדדים לאותם נושאים. מכאן, בין השאר, חשיבותו הרבה של מחקר זה, המציג תמונה סדורה ומפורטת של האירועים.

רקע ומהלכים מרכזיים

מקורה של ועידת לוזאן הוא בהחלטת עצרת האו"ם מס' 194 מ-11 בדצמבר 1948 על הקמת ועדת פיוס - Palestine Conciliation Commission. על-פי החלטה זו, הוסמכה הוועדה לנקוט צעדים כדי לסייע לממשלות ולגורמים הנוגעים בדבר להשיג הסדר סופי של כל השאלות התלויות ועומדות ביניהם.³ כמו כן קראה ההחלטה לצדדים להרחיב את מסגרת המגעים ביניהם, ולנסות להגיע להסדר באמצעות שיחות שיתקיימו במסגרת ועדת הפיוס או במגעים ישירים.⁴ ועידת לוזאן התכנסה בצל תחושה של התפכחות הדרגתית בקרב ההנהגה בישראל מן האשליה כאילו ניתן יהיה להגיע להסדר שלום ישראלי-ערבי בעקבות מלחמת העצמאות. לתחושה זו היו שותפים, להערכתנו, שני האישים המרכזיים שעיצבו את מדיניות החוץ של ישראל בתקופה זו: דוד בן-גוריון ומשה שרת. באחד מנאומיו, עם תום מלחמת העצמאות (בנובמבר 1948), אמר בן-גוריון דברים מפורשים בהקשר זה:

אם גם התוקפנות הזאת של מדינות ערב תיגמר, ויבוא שלום, אין זה משנה המצב, שהסכנה האורבת לנו היא סכנה היסטורית, ותעמוד עוד הרבה שנים - גם אם יהיה שלום. המציאות שיצרה סכנה זו לא תשתנה על-ידי החלטה זו או אחרת של האו"ם, וגם לא על-ידי אמנה עם עמי ערב.⁵

החרה החזיק אחריו שר החוץ משה שרת. במועצת מפא"י (בינואר 1949) הוא אמר:

אנחנו כגורם חדש שנכנס לתוך פינת עולם זו, יוצר בה תנודות, שינויים המביאים בה לידי זעזועים, אנחנו מקוממים נגדנו. מוכרח לבוא פרשה [תקופה] ידועה של הסתגלות, עד שהעולם הזה יסדר מחדש אתנו יחד. חוללנו כאן שינוי מהפכני, יצרנו כאן חטיבה ממלכתית חדשה, גרמנו בתחילת המלחמה הזאת, המלחמה גרמה, לנדידת עם. כל הדברים האלה, אחרי כל הזעזועים האלה, מוכרח לעבור תקופה ידועה עד שהעניינים מתייצבים מחדש.⁶

על רקע הערכה זו מתגבשת, קרוב לוודאי, אצל שני האישים מסקנה נוספת:

3. ראה: N. Caplan, *The Lausanne Conference, 1949: A Case Study in Middle East Peacemaking*, Tel Aviv 1993, p. 14
4. Ibid., p. 15
5. תיק נאומים, 29 בנובמבר 1948, ארכיון בן-גוריון, המכון למורשת בן-גוריון [להלן: אב"ג].
6. מועצת מפא"י, 12 בינואר 1949, ארכיון מפא"י, בית-ברל.

האופציה הריאלית היחידה ביחסי ישראל והעולם הערבי, בטווח הנראה לעין, אם בכלל, היא הסדר פוליטי מוגבל. לא היה ספק כי הסדר זה, אם יושג, יחייב ויתורים משמעותיים ביותר של ישראל לגבי מרבית הישגיה במלחמת העצמאות, ובעיקר – בשאלה הטריטוריאלית, בסוגיית הפליטים וככל הנראה גם לגבי מעמדה של ירושלים. בכל שלוש הסוגיות האלה עמדה מדינת ישראל בודדה מול קואליציה רחבה של מעצמות המערב, ובראשן ארצות-הברית ובריטניה, ושל מדינות ערב. תיאור וניתוח עמדותיהן של ארצות-הברית ובריטניה בסוגיות אלה עומד במרכזו של ספר זה, והן מוצגות לפני הקורא בצורה מקיפה ומרתקת.

כבר בדיונים שקדמו לכינוס הוועידה מתבהרת עמדת המעצמות בסוגיות העומדות על הפרק ביחסי ישראל והעולם הערבי. בפגישתו עם שרת ב-5 באפריל 1949 תובע מזכיר המדינה של ארצות-הברית, דין אצ'יסון, כי ממשלת ישראל תבצע מחווה כלשהי כלפי הערבים בסוגיית הפליטים. אצ'יסון אינו מסתפק בהערה כללית זו, ומבהיר את עמדתו כי על ישראל להסכים להעניק זכות שיבה לכרבע מן הפליטים הזכאים לנצל זכות זו.⁷

מחווה מעין אלה, כך הובהר, ייעשו במסגרת מה שכונה אז 'צעדים בוני-אמון' (confidence-building measures).⁸ צעדים אלה – אומר מזכיר המדינה ספק באיום ספק בפיתוי – יאפשרו לנשיא טרומן, 'להמשיך בתמיכתו החזקה והחמה (strong and warm support) במדינת ישראל ובמאמציה לבסס באורח איתן את מעמדה הפוליטי והכלכלי'.⁹ במקביל, מבטיח המזכיר, ייעשה ניסיון להתקדם לקראת הסדר כולל של הסכסוך הישראלי-ערבי. בדרך זו ניתן יהיה להביא לפריצת המבוי הסתום בין עמדתה של ישראל, הקושרת את פתרון בעיית הפליטים בהסדר כולל של הסכסוך, לבין עמדת הערבים, שאינם מוכנים להמשיך ההידברות עם ישראל בלא שתיעשה מחווה מצדה בסוגיית הפליטים.

סירובם של שרת ובן-גוריון כאחד להיענות להצעות 'מפתות' אלה, ודבקותם בעמדה המגלה נכונות להחזיר מספר מוגבל של פליטים במסגרת איחוד משפחות ומתן פיצויים לאחרים, מובילים את המיועד לראשות משלחת ארצות-הברית לשיחות לזואן, מרק אַתְרִידג', להביע את מורת רוחו נוכח 'עקשנותה של ישראל'.¹⁰ במכתב אישי לנשיא טרומן הוא מוסיף ומביע את אכזבתו נוכח העובדה כי 'הערבים עשו ויתורים גדולים מאוד, בעוד שהיהודים לא עשו שום ויתור עד כה'.¹¹

על רקע זה אין פלא שמדינת ישראל נכנסה לדיוני הוועידה ברגשות חרדה קשים. לבד מחילוקי הדעות בסוגיות המהותיות שעמדו על הפרק, שהיו בינה ובין שאר המדינות שנטלו חלק בוועידה, עמדה בפניה סוגיה פרוצדורלית-מהותית, והיא

7. N. Caplan, *The Lausanne Conference, 1949*, p. 33, בניסוח המקורי: 'A Portion, say a fourth, of the refugees eligible for repatriation'

8. Ibid., p. 35

9. Ibid., p. 33

10. Ibid., p. 36

11. Ibid., p. 35

שהמשלחות הערביות הופיעו לוועידה כגוש אחד. להנהגה בישראל היה ברור כי הופעה מלוכדת של כלל מדינות ערב בוועידה תמנע כל אפשרות של התקדמות לקראת הסדר. לא יכול היה להיות ספק כי במצב כזה כל אחת מן המדינות הערביות תימנע מנקיטת עמדות מתונות, מחשש שאימוץ עמדות כאלה יוביל להוקעתה כבוגדת בעניין הערבי, בידי מדינות ערב האחרות. ואכן, על רקע מודעות למצב רגיש זה הציע בן-גוריון, בהתייעצות שקדמה לפתיחת הוועידה, לנהל משא ומתן נפרד עם כל מדינה, ועד כמה שאפשר בלי ידיעת המדינות האחרות.¹²

אולם שאיפה זו של בן-גוריון ושל אישים אחרים בהנהגת המדינה לנהל משא ומתן ישיר עם כל מדינה ערבית בנפרד נפלה על אוזניים ערלות: הערבים סירבו לקבל תביעה זו מתוך מגמה למנוע משא ומתן ישיר, שעשוי היה, להערכתם, להתפרש כהכרה, ולו עקיפה, בישראל. גם האמריקנים סירבו לקבל עמדה ישראלית זו, אף על פי שהמלך עבדאללה עצמו הבהיר להם כי מפגש שבו ייקחו חלק כל מדינות ערב לא יוכל לקדם הסדר שלום.¹³ אין ספק שגורמים שונים בממשל האמריקני ראו בוועידה זו מכשיר שבאמצעותו יוכלו לחזק את מעמדה של ארצות-הברית בעולם הערבי. זאת על-ידי הפגנת יכולתה הבלעדית לכפות על מדינת ישראל להיענות לתביעות העולם הערבי. משא ומתן ישיר בין ישראל ומדינות ערב כך העריכו נציגי הממשל האמריקני, קרוב לוודאי, לא ישרת את האינטרסים הלאומיים של ארצות-הברית.

שיבתה הראשונה של הוועידה התקיימה ב-27 באפריל 1949. תחילת הדיונים הצטלבה עם מאמצייה של מדינת ישראל להתקבל לאו"ם כחברה מן המניין. ישראל ייחסה משמעות מרחיקת לכת לקבלתה כחברה באו"ם, על רקע מעמדו החזק והיוקרתי של הארגון בתקופה הנדונה. בהיותה מודעת לאינטרס ישראלי זה, ביקשה ארצות-הברית במפורש לקשור בין תמיכתה בהכללתה של ישראל באו"ם לבין נכונותה של ישראל לקבל את תביעותיה בהקשר לתנאי ההסדר.¹⁴

כבר בתחילת מאי 1949 העבירה משלחת ישראל בוועידה ניירות עמדה שלה, שכללו התייחסות גם לסוגיה הטריטוריאלית. במהלך הדיונים על ניירות עמדה אלה, ועל רקע לחץ מתמשך של ארצות-הברית, החלה ועדת הפיוס בניסוח נייר משלה, שיהיה מוסכם על כל המשלחות. נייר זה זכה לכינוי 'פרוטוקול לוזאן'. בסעיף הראשון לפרוטוקול נקבע, כי במטרה למלא אחר החלטת עצרת האו"ם מ-11 בדצמבר 1948 באשר לסוגיית הפליטים והסוגיה הטריטוריאלית הגישה ועדת הפיוס 'מסמך עבודה' - מפת תכנית החלוקה שנתקבלה בעצרת האו"ם - כ'בסיס לדיונים'.¹⁵

בשם ישראל חתם על הפרוטוקול ולטר איתן, מנכ"ל משרד החוץ. חתימתו נעשתה, כך אפשר להניח במידה רבה של ודאות, ללא קבלת אישור של הדרג המדיני הבכיר. בן-גוריון ואישים אחרים בממשלה ועמו נוכח הסכמתו של איתן לחתום על

Ibid., p. 38 .12

Ibid., p. 39 .13

Ibid., p. 36 .14

Ibid., p. 51 .15

מסמך המקבל את תכנית החלוקה מ־29 בנובמבר 1947 כבסיס לדיונים.¹⁶ איתן נקרא להסביר את צעדו. להצדקת החלטתו הוא טען, כי הנוסח של הפרוטוקול אינו מחייב לראות בתכנית החלוקה את הבסיס (בהא הידיעה) לדיונים אלא רק אחת האופציות האפשריות, וכי הפרוטוקול מחייב את הצדדים רק לפתיחת דיונים בסוגיות שעל הפרק ולא לשום דבר אחר.¹⁷

בחודשים שלאחר החתימה על הפרוטוקול ביקשה ישראל להמעיט מערכו עד כמה שאפשר. היא נטתה להגדיר אותו כ'אמצעי פרוצדורלי' וכחסר משמעות פוליטית.¹⁸ על רקע עמדה זו נטו מדינות ערב להאשים את ישראל שהיא מבקשת להתכחש לחתימתה. זאת למרות העובדה שגם מבחינת הערבים מהווה עצם חתימתם על פרוטוקול מעין זה ויתור, בכך שהיא מבטאת, זה לראשונה, את הסכמתם לקבלת עקרון החלוקה.¹⁹

גם המחבר מנסה להמעיט מערכו של הפרוטוקול: מסמך קצר זה, הוא כותב, היה עבודה מופת דיפלומטית. הוא אמר מעט מאוד, אך היה משמעותי מעצם יכולתו לשלב את סוגיית הפליטים עם הסוגיה הטריטוריאלית.²⁰

בין כך ובין כך, הפרוטוקול לא הביא את הישועה המקווה. שני הצדדים המשיכו להתחפר בעמדותיהם המסורתיות. המבוי הסתום שהשתרר בדיוני הוועידה הוביל את ארצות-הברית לנקוט לשון איומים מפורשת כלפי מדינת ישראל בדרג הבכיר ביותר. ב־29 במאי 1949 העביר שגריר ארצות-הברית בישראל, ג'יימס מקדונלד, לראש הממשלה, דוד בן-גוריון, מכתב חריף ומאיים מהנשיא טרומן. 'ארצות-הברית מוטרדת מאוד (seriously disturbed) מעמדותיה של מדינת ישראל' כותב הנשיא לראש הממשלה; טרומן מזהיר כי 'עמדותיה הנוקשות (rigid attitude) של ישראל יובילו לִשְׁבֵר (rupture) של שיחות לוזאן', ומוסיף:

אם ממשלת ישראל תמשיך לדחות את העקרונות הבסיסיים של החלטת העצרת מ־11 בדצמבר 1948 ואת העצות הידידותיות של ממשלת ארצות-הברית, שמטרתן היחידה היא להקל השגת שלום-אמת בפלסטין, ממשלת ארצות-הברית תהיה חייבת, לצערה, להגיע למסקנה שרוויזיה ביחסיה עם מדינת ישראל היא בלתי-נמנעת.²¹

כדי למנוע קרע מוחלט בוועידה הועלתה הצעה לפתרון בעיית הפליטים, ולפיה

16. א' פפה מעלה השערה, כי צעדו של איתן היה מקובל על שרת: 'העמדה הישראלית, אם ביוזמתו של איתן, או על דעת משרד החוץ, תאמה את השקפת עולמו של שרת ואת אמונתו בצורך בדיפלומטיה זהירה. בן-גוריון, לעומתו, התקשה לבלוע את הגלולה המרה'. ראה א' פפה (לעיל, הערה 1), עמ' 247.

17. ראה: A. Shlaim, *Collusion Across the Jordan: King Abdullah, the Zionist Movement, and the Partition of Palestine*, Oxford 1988, p. 470

18. N. Caplan, *The Lausanne Conference, 1949*, p. 53

19. ראה א' פפה (לעיל, הערה 1), עמ' 248.

20. N. Caplan, *The Lausanne Conference, 1949*, p. 52

21. Ibid., pp. 60–61

תקבל ישראל לידיה את הריבונות על רצועת עזה, כולל הפליטים שבתוכה. לא ברור בדיוק מי יום הצעה זו. המחבר אינו שולל את ההנחה כי מקורה הראשוני בישראל, ומציין כי כבר בפגישתו עם מרק אתרידג' בטבריה ב־18 באפריל 1949 הציע בן־גוריון ש'רצועת עזה תהיה אוטונומית כמו לוקסמבורג'.²²

בשלבים מאוחרים יותר נעשה ניסיון להציג את הרעיון של 'עזה תחילה' כרעיון אמריקני. מחלקת המדינה שדנה בהצעה דיווחה למשלחת האמריקנית בלונדון, ב־4 ביוני 1949, כי ארצות־הברית תתמוך בהכללת רצועת עזה בשטח מדינת ישראל כחלק מהסדר טריטוריאלי סופי; זאת, בהנחה שהדבר ייעשה בהסכמה מלאה של מצרים, ובהנחה שמצרים תקבל פיצוי טריטוריאלי מלא, אם תחפוץ בכך.²³

תגובותיהן של מצרים וירדן להצעה היו מסויגות ביותר, אך לא שליליות לחלוטין. הטיעון הערבי הציג הצעה זו כמתן תשלום/פרס לישראל על דבר שהיא היתה חייבת לממש ממילא, על בסיס החלטות העצרת.²⁴ תגובות אלה, מכל מקום, לא ריפו את ידיה של ארצות־הברית. ב־24 ביוני 1949 נמסר לישראל תזכיר של מחלקת המדינה הכולל את עמדתה של ארצות־הברית שלפיה 'אין היא רואה סיבה מדוע הצעת עזה לא תהיה בסיס למשא ומתן בין ממשלת ישראל וממשלות אחרות'.²⁵ התזכיר מוסיף, כי ייתכן שהצעת עזה היא 'המפתח שיתיר את הסבך'.²⁶

מתוך מודעות למעמדה המיוחד במזרח התיכון בכלל, ובמצרים בפרט, בתקופה הנדונה, וככל הנראה גם כדי להפגין אחדות מערבית, ארצות־הברית ניסתה להשיג את תמיכתה של בריטניה בהצעה זו – כ'אמצעי היחיד היכול להביא לפריצת המבוי הסתום בסוגיית הפליטים'.²⁷

תגובת בריטניה לפנייה האמריקנית היתה צוננת למדי. הבריטים סברו כי ההצעה תעניק לישראל טריטוריה בלי שהיא תידרש לתמורה כלשהי. בשלבים מאוחרים יותר, טענו, לא יהיה דבר שימנע מישראל להביא לגירוש הערבים מעזה, וכך תיוותר בידיה הטריטוריה ללא הפליטים.²⁸ על רקע זה הציעה בריטניה שמצרים תשמור את רצועת עזה תחת שלטונה, ואילו ישראל תהיה חייבת לקלוט מאה וחמישים אלף פליטים

22. Ibid., p. 62. הערכה דומה משתמעת מתוך מאמרו של מ' גזית, 'גלגולי הצעת בן־גוריון ב־1949 לכלול את רצועת עזה, על כל אוכלוסייתה, בתחומי מדינת ישראל', הציונות: מאסף לתולדות התנועה הציונית והיישוב היהודי בארץ־ישראל, יב (תשמ"ז), עמ' 315-332.

23. N. Caplan, *The Lausanne Conference, 1949*, p. 36.

24. Ibid., p. 68.

25. Ibid., p. 66.

26. Ibid.

27. Ibid.

28. לא ברור על מה נסמכה הערכה בריטית זו. מעניין לציין כי ביומנו, מ־27 בספטמבר 1955, מציין שרת דברים שמסר בן־גוריון לעיתונאי מערבי, ובין השאר קבע בהם כי 'מסרתנו לגבי עזה היא קודם כל פיגוי הפליטים, ואחר כך סיפוח החבל לישראל'. מ' שרת, יומן אישי, ד, 27 בספטמבר 1955, תל־אביב 1978, עמ' 1174.

ממקומות אחרים.²⁹ בריטניה העלתה הצעה משלה (הצעת שמונה הנקודות) לפתרון המבוי הסתום. מנקודת-ראותה של ישראל הציגה ההצעה הבריטית עמדות חמורות.³⁰ בממשלת ישראל שדנה בסוגיית סיפוח רצועת עזה לישראל התגלעה מחלוקת. בן-גוריון תמך בסיפוח. ביומנו הוא פירט את הנימוקים הבאים שהובילו אותו ואישים אחרים בממשלה לתמוך בתכנית מפני:

1. שחוף עזה חשוב מאין כמוהו; 2. האדמה היא טובה, ואפשר להקים כפרי דייגים, שיש לכך גם ערך משקי וגם ערך בטחוני;
3. שנמנע שכנות מצרים במקום זה - שכנות זו בעתיד יכולה להיפך לסכנה צבאית חמורה, גם ביבשה ועוד יותר בים. 4. נמנע כניסת עבדאלה, שעלולה להחזיר הנה האנגלים, ושבהכרח יביא לידי סכסוך טריטוריאלי: אם עבדאלה ישלוט בעזה הוא יהיה מוכרח (או יורשו) לדרוש מסדרון [מרצועת עזה לירדן].³¹

בראש המסתייגים מהצעת הסיפוח עמד שר החוץ, שרת. אותו הטרידו בעיקר ההיבטים הדמוגרפיים הכרוכים בהכללת רצועת עזה בשטח מדינת ישראל לדבריו.

עניין סיפוח רצועת עזה אינו פשוט ... סיפוח הרצועה פרושו נכונות לקבל את מאה ושבעים אלף הערבים [החיים בה] לתחום ישראל. המיעוט הערבי שלנו יגיע בבת אחת לשלוש מאות אלף. יתר על כן, משיעברו הפליטים לרשותנו, לא נוכל לעמוד בפני הלחץ להרשות להם לחזור למקומותיהם.³²

עמדה שלילית זו לא מנעה משרת, בשנים מאוחרות יותר, להצר על כך שלא הקדים אחרים בהעלאת הצעה לכיבוש רצועת עזה. תוך תיעוד התדיינות בדרג בכיר ביותר בסוגיה זו, כותב שרת את הדברים הבאים, המעידים כי שקל, עוד קודם לכן, באורח חיובי את הרעיון של כיבוש עזה:

התרשמתי מאד מטיעון זה [למען כיבוש הרצועה] עד שנקפני לבי: על שום מה לא התעוררה במוחי יוזמה כזאת? אמנם זה כבר אני הוגה באפשרות של כיבוש הרצועה ותוהה על הצטרפות נסיבות שתאפשר אותה; מדוע איפוא, לא עלה על דעתי כי הנה הגיעה שעת הכושר?³³

בשלב כלשהו שרת אף העלה לפני שגריר של מדינה מערבית הצעת עסקה (שאמורה היתה ללא ספק לבוא לידיעת מצרים), ולפיה ישראל תהיה מוכנה למסור למצרים את שטח ניצנה, אם זו תסכים להעביר לידי ישראל את רצועת עזה על

29. N. Caplan, *The Lausanne Conference, 1949*, p. 66

30. *Ibid.*, p. 87 פירוט ההצעה ראה:

31. יומן בן-גוריון, 21 ביוני 1949, אב"ג.

32. דיון בוועדת החוץ של הכנסת, 2 במאי 1949, גנוך המדינה, תיק 2392/12.

33. מ' שרת, יומן אישי, ד, 3 באוקטובר 1955, עמ' 1187.

מאתיים אלף פליטיה.³⁴ קשה להעריך מה היו המניעים שהובילו את שרת לשינוי כה מהותי בעמדותיו בהקשר זה.

בין כך ובין כך לא קרמה הצעת עזר וגידים. במחצית יוני 1949 הציעה מחלקת המדינה להשעות את דיוני לוזאן למשך שבועיים-שלושה. צעד זה היה צפוי, כשלעצמו, אם כי כל אחד מן הצדדים בוועידה ביקש להימצא במצב שבו לא תוטל עליו האשמה של הפסקת השיחות. כצפוי, יושב-ראש המשלחת האמריקנית הטיל על ישראל את עיקר האחריות להיווצרות המבוי הסתום בשיחות לוזאן, מפני שסירבה לעשות ויתורים הולמים כפי שנדרשה. אתרידג' קבע כי עמדת ישראל לא זו בלבד שאינה צודקת, אלא אף לוקה בקוצר ראות פוליטי.³⁵

חידוש שיחות לוזאן במהלך חודש יולי 1949 נראה מבטיח יותר. במהלך חודש זה נחתם הסכם שביתת-הנשק בין ישראל לסוריה. יתרה מזו, נשיא סוריה דאז העלה תכנית הסדר נועזת, ולפיה תהא סוריה נכונה לקלוט לתחומה שלוש מאות אלף פליטים. במקביל, דיווח ראובן שילוח לנציג האמריקני על הגמשת עמדתה של ישראל בסוגיית הפליטים. הגמשה זו באה לידי ביטוי בכך שבמקום לקשור את פתרון הבעיה במסגרת של הסדר כולל, ישראל תהיה מוכנה לפעול לפתרון הבעיה בתנאי שתוצג בפניה 'הוכחה משכנעת' (convincing evidence) שיש 'התקדמות ממשית' (real progress) לקראת הסדר כזה.³⁶

ב-28 ביולי 1949 העבירה ישראל לידי ארצות-הברית את הצעתה לקליטת מאה אלף פליטים בשטחה. הדלפת ההצעה ברבים גרמה לסערה רבה בישראל. אולם, בעוד שמנקודת-ראותה של מדינת ישראל נראתה הצעה זו מרחיקת לכת מאין כמוה, מנקודת-ראותה של ארצות-הברית היא לא היתה מספקת. הבעת הנכונות מצד ישראל לקלוט לשטחה את כל פליטי עזה העלתה לדרגה גבוהה ביותר את סף הציפיות של ארצות-הברית לגבי מספר הפליטים שמדינת ישראל תהא מוכנה לקלוט. המספר של מאה אלף פליטים נראה עתה קטן יחסית.³⁷

כדי להביא להגמשה נוספת בעמדתה של ישראל השעתה ארצות-הברית הלוואה בסך מאה מיליון דולר, שמדינת ישראל עמדה לקבל מהבנק לייצוא וייבוא בושינגטון. אולם איום זה לא הוביל לנכונות ישראלית לויתורים נוספים. דווקא משה שרת התייצב חוצץ נגד הצעד האמריקני. 'אם האמריקנים מקווים לשנות את עמדת ישראל על-ידי השעיית הלוואה' אמר שרת, 'הם טועים בהערכתם את יכולת העמידה האיתנה של ישראל - הן הפיסית והן המורלית', והוסיף: 'מכיוון שהערבים מצפים להתמוטטותה הכלכלית של ישראל הרי שצעד כזה רק יחזק את הקיצונים בעולם הערבי, ויסכל את סיכויי השלום'.³⁸

34. ראה תזכיר משרד החוץ הבריטי, 17 בפברואר 1956, PRO, FO 371 121709 VR 1071/31/G

35. N. Caplan, *The Lausanne Conference, 1949*, p. 74

36. Ibid., p. 91

37. Ibid., pp. 91-92

38. Ibid., p. 95

סיכום

במחצית ספטמבר 1949 סיימה הוועידה את דיוניה, בלא שהצליחה להביא לתוויה משמעותית כלשהי במערכת יחסיה של מדינת ישראל עם העולם הערבי. בסיכום מנתח המחבר באורח תמציתי את הגורמים שהובילו לכשלון הוועידה, וביניהם:

א. חוסר היכולת לגשר על השוני בעמדות הצדדים, כאשר כל אחד מן הצדדים משוכנע שהזמן פועל לטובתו, ולכן אינו חושב שיש לו סיבה להציג ויתורים משמעותיים.

ב. המגמה הערבית לנצל את הוועידה כדי להכריח את מדינת ישראל לעשות ויתורים בעניין הפליטים, במטרה להביא להתמוטטותה, ולא על מנת לעשות שלום עמה.

ג. מגמת הסחבת של ישראל, אשר ביקשה באמצעותה להביא להשלמה ערבית ובינלאומית עם הישגיה הטריטוריאליים במלחמת העצמאות.³⁹

סיכומו של דבר, ספרו של ניל קפלן מציג באורח מקיף את האירועים שליוו את ועידת לוזאן מעת פתיחתה ועד לסיומה הצורם. הוא מדגיש במיוחד את עמדותיהן של ארצות הברית ובריטניה, תוך מתן ציטטות למכביר ממקורות שונים ומגוונים. לעומת זאת, עמדותיה של מדינת ישראל בכלל, והמחלוקות בתוך ההנהגה סביב עמדות אלה בפרט, זוכות לתשומת לב פחותה ביותר.

לטעמי, חסרה בספר התייחסות מקיפה לשיקולים המגוונים שעמדו לפני משתתפי הוועידה, ושהובילו אותם לנקיטת עמדות אלה או אחרות. המחבר מתעכב בפירוט על תיאור העמדות, אך אינו נותן ביטוי מספק לניתוח הרקע והסיבות לנקיטת עמדות אלה. הספר גם אינו עונה לשאלה המסקרנת: האם עמדת המעצמות בוועידת לוזאן, ובמיוחד בכל הנוגע ליחס כלפי ישראל, היתה מונוליתית. האם לא היו חילוקי דעות פנימיים בסוגיה זו – הן בבריטניה והן בממשל האמריקני?

עם זאת, גם בהעדרם של מרכיבים אלה, אין ספק שהספר של ניל קפלן חיוני ביותר להבנתה של פרשייה היסטורית מורכבת זו. שום חוקר העוסק בסוגיית מערכת היחסים של מדינת ישראל עם העולם הערבי ועם המעצמות בתקופה שלאחר מלחמת העצמאות לא יוכל להרשות לעצמו לפסוח על ספר זה. מבחינה זו, לעניות דעתי, נעשתה טעות בהכללתו במסגרת המונח occasional paper – מונח המגד, במידה מסוימת מערכו של הספר.