

## ועידת הפיוס בלוזאן, 1949: מחלוקת והסכמה בגיבוש המדיניות הישראלית\*

### א. מבוא

הוועידה הבינלאומית הראשונה בין ישראל לשכנותיה – ועידת הפיוס בלוזאן – הסתיימה בכישלון צורב. הכישלון לא משך את תשומת לבם של מדינאים המעדיפים לעסוק בהצלחות ולהשכיח את הכישלונות, והטיפול בוועידה גם על ידי חוקרים נדחק לקרן זוית. התייעוד הרב שהתפרסם לאחרונה בישראל על ידי גנוך המדינה, ואולי גם העניין האקטואלי בוועידות בינלאומיות במזרח התיכון, מפנים מחדש את הזרקורים אל הוועידה וממקדים אותה במקום הראוי לה במחקר ההיסטורי.

כמה חוקרים שהחלו להתייחס לאחרונה לוועידת לוזאן, הגיעו לכמה מסקנות מוטעות על מדיניותה של ישראל כלפי הוועידה, ומחקריהם דורשים עיון מחדש לאור המקורות.<sup>1</sup>

לזכר אבי ואמי, ליאו ולינדה לוי, ציונים חלוצים מאיטליה, שהצמיחו שורש בישראל. מאמר זה הוא עיבוד של הרצאה שנישאה ביום עיון לציון שלושים שנה לבית הספר לספרנות וארכיונאות של האוניברסיטה העברית, שהתקיים בירושלים ב-20 במאי 1987. המאמר מבוסס על מסמכי משרד החוץ וחומר משלים בגנוך המדינה ובארכיון צה"ל המשמש את עורכי תעודות המדינה, על הספר, תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, מאי-דצמבר 1949, כרך ד', ירושלים תשמ"ו שבעריכתי (להלן: תעודות, 4); וכן על Foreign Relations of the United States, 1949, Vol. VI, Washington 1977 (להלן: FRUS, 1949, VI).

1. אברהם סלע דן בוועידת לוזאן במחקרו, ממגעים למשא ומתן, יחסי הסוכנות היהודית ומדינת ישראל עם המלך עבדאללה, 1946–1950, שנעשה במסגרת מכון שילוח לחקר המזרח התיכון ואפריקה, תל אביב 1985. סלע כותב כי "לישראל לא היה עניין מלכתחילה להיכנס לדיונים מהותיים על תנאי הסכם שלום עם המדינות הערביות [...] וכי היא ביקשה במחשבה תחילה להביא את השיחות בלוזאן למבוי סתום תוך ניצול עצם המפגש ליצירת קשרים [...] עם כמה ממדינות ערב ובראשן מצרים וירדן" (שם, עמ' 42). מן המקורות עולה, כי לישראל אמנם היו הסתייגויות מן הוועידה וספקות לגבי סיכוייה, אך אין לומר כי נקבעה מדיניות מחושבת של טרפוד הוועידה.

במאמר זה יעשה ניסיון פרט ולנתח את השיקולים העיקריים שהנחו את המדיניות הישראלית בוועידה, את חילוקי הדעות בין מעצבי המדיניות ואת

אילו פפה נדרש לוועידת לוזאן בשני מחקרים שעניינם יחסי ישראל-ירדן: "משה שרת, דוד בן גוריון והאופציה הפלסטינית 1948-1956", הציונות י"א, תל אביב תשמ"ו, וכן "גורלו של שלום ישראלי-ירדני נפרד, חווה אי התקפה בין ישראל לירדן, פברואר 1950", זמנים, 24, חורף 1987. בשניהם הוא נוגע בוועידה במקצת מהערתיו אגב הדיון המרכזי. אלה ראויות לבחינה ולבדיקה. על מסקנתו במאמר הראשון בדבר השוני בעמדות בן גוריון ושרת כלפי "האופציה הפלסטינית" ו"האופציה הירדנית" (שם, עמ' 362, 363, 368) אדון בגוף המאמר, אך על כמה מקביעותיו לגבי ועידת לוזאן אבקש להקדים ולהעיר כאן: במאמרו הראשון כותב פפה מצד אחד כי "הוועידה הראויה למחקר בפני עצמו מעוררת שאלות רבות. [...] מצד שני הוא מוסיף מיד וקובע: "אם יש הזדמנויות מוחמצות בהיסטוריה - ועידת לוזאן היא אחת הדוגמאות [...] וכי "בלוזאן הוחמצה הזדמנות נדירה לפתור את הסכסוך." (שם, עמ' 366-367). כיצד אפשר לחרוץ משפט על נושא שטרם נחקר כראוי?

הוא קובע במאמרו הראשון כי מאז ועידת לוזאן ועד היום לא הייתה עוד הזדמנות שבה "נפגשה משלחת ישראלית עם משלחות ערביות בפורום רחב כזה. [...] מאז ועד היום שוב לא נתכנסו משלחות ישראל וארצות ערב ודנו בשתי הבעיות העיקריות של הסכסוך, [...] בעיית ירושלים ושאלת גורלם של הפליטים הפלסטינים." (שם, עמ' 367). ייחודה של ועידת לוזאן אינו מוטל בספק, אך לפחות לגבי המפגש הישראלי-ערבי יש להבהיר כי הוא נמשך באותה מתכונת גם במושב הוועידה בג'נבה ב־1950 ובמושב בפריז ב־1951. יתר על כן, שאלת ירושלים אמנם עמדה על סדר היום של הוועידה, אך למעשה לא עמדה במרכז הדיון. שאלה זו הועברה לטיפולו של ועדת ירושלים של ועדת הפיוס והגיעה לדיון בעצרת האו"ם החמישית בספטמבר 1949.

במאמרו השני קובע פפה כי בוועידה "נעשה מאמץ משותף ישראלי ערבי עד אז יחיד במינו [ההדגשה שלי - י.ר.] לפתור את בעיית הפליטים" (עמ' 85). כינוס ועידת לוזאן נערך זמן קצר ביותר לאחר תום הקרבות ורק כמה שבועות לפני נחתמו הסכמי שביתת הנשק עם שלוש משכנותיה של ישראל. אין אפוא מקום להתפעל מייחודו של דיון בבעיית הפליטים באותו מועד - בוועידה שהתכנסה לקביעת הסדרים לאחר המלחמה; זאת ועוד: אי אפשר לראות כאן מאמץ משותף ישראלי-ערבי לפתור את בעיית הפליטים, שהרי עיקר הדיון בשיחות הלא פורמליות עם הערבים היה בנושא הטריטוריאלי, ואילו בדיון הרשמי לא נוצרה שותפות במציאת פתרון לבעיה. גם אם הועלו הצעות - כגון הצעתו של נשיא סוריה, ועם, לקלוט כחצי מיליון פליטים (שהועלתה במסגרת שיחות שביתת נשק עם סוריה ולא בוועידת לוזאן עצמה) או הסכמת ישראל שהתקבלה בלחץ ארצות הברית לקלוט מאה אלף פליטים אם יחתם הסכם שלום, עדיין קשה להבחין במאמץ משותף ישראלי-ערבי.

באותו מאמר קובע פפה, כי "הישראלים פרשו באופן חד צדדי מלוזאן ביולי 1949." למען הדיוק יש לומר, כי שיחות לוזאן הופסקו זמנית במחצית יוני 1949 ביזמת הנציג האמריקני והן חודשו במחצית השנייה של יולי (ראה תעודות, 4, מס' 76, 13-14 ביוני 1949, עמ' 130; מס' 78, 15 ביוני 1949, עמ' 32; וכן *FRUS* 1949, VI, pp. 1095, 1155, 1137-38). עמדת נציגי ישראל בעניין הפסקת השיחות לא הייתה אחידה. אבן ועמיתיו בניו יורק תמכו בהפסקתן, ואילו חברי המשלחת בלוזאן התנגדו לכך והצביעו על היתרונות של המפגש בלוזאן במגעים הישירים עם הערבים. (ראה תעודות, 4, מס' 79, 15 ביוני 1949, עמ' 133; מס' 87, 20 ביוני 1949, עמ' 143; מס' 88, שם, עמ' 143).

הסיבות המרכזיות לכישלונה. מאחר שהחומר שעמד לרשותי הוא בעיקרו חומר ישראלי, ומיעוטו תעודות אמריקניות,<sup>2</sup> אטפל בעיקר בצד הישראלי, ואילו בעמדה הערבית אגע רק כפי שהיא משתקפת מן התעודות הישראליות והאמריקניות. לא אעסוק בסקירת מהלך הוועידה,<sup>3</sup> אלא בתיאור הגישות שבאו לידי ביטוי בדיונים הפנימיים שבהם נקבעה המדיניות.

ועידת לוזאן התכנסה באפריל 1949. היא התנהלה בחסות האו"ם בהשתתפות נציגי שלוש מדינות שהרכיבו את ועדת הפיוס: ארצות הברית (מרק אתרדיג), צרפת (קלוד דה בואסנוזה) ותורכיה (חוסיין יאלצ'ין). ישראל לא הייתה מרוצה מהרכב הוועדה. היא ניסתה ללא הצלחה להכניס אליה נציג מהגוש הסובייטי,<sup>4</sup> אך נאלצה להשלים עם ההרכב שאושר בעצרת האו"ם ב־11 בדצמבר 1948.<sup>5</sup> חבר מ"ם, יצחק בן אהרון, מתח ביקורת על הממשלה בנושא זה, וקבע בדיון בכנסת ב־15 ביוני 1949, כי מדינת ישראל חייבת לעמוד על שלה ולכלול, "לשונו, את השתתפות ברית המועצות והדמוקרטיה העממיות ולא להיזקק בשום אופן למוסדות המורכבים על טהרת הגוש המערבי."<sup>6</sup>

### ב. הגישות השונות של מעצבי המדיניות בישראל

משנענתה ממשלת ישראל ליוזמת הפיוס והחליטה להשתתף בוועידה, פתחה הצמרת הביטחונית והמדינית בסדרת התייעצויות באשר לקו המדיני שיש לנקוט ולאופיו של ההסדר של מדינות ערב. כדי להבין את הבדלי הגישות של מעצבי המדיניות, יש להגדיר את יחסם אל השלום. בסוגייה זו בלטו שתי מגמות: האחת שנציגה הבולט (ואולי היחיד) היה אליהו ששון, והאחרת שמייצגה היה דוד בן גוריון, אך תמכו בה בהדגשים שונים חבריו למפלגה ולממשלה ומדינאים שונים מן הקשת הפוליטית, בהם גם משה שרת. אליהו ששון, שהיה באותה עת מנהל מחלקת המזרח התיכון במשרד החוץ, היה דמות מפתח בעיצוב המדיניות הישראלית כלפי הערבים ואישיות מרכזית בוועידת לוזאן. הוא היה בן שיחם של נציגי המשלחות הערביות וצינור מידע חשוב לקובעי המדיניות בארץ.<sup>7</sup> ששון

2. ראה הערת כוכב לעיל.

3. בכך עסקתי בקווים כלליים במבוא לתעודות, 4.

4. דברי הכנסת, מושב ראשון של הכנסת הראשונה, כרך I (להלן: דברי הכנסת, I), עמ' 763.

5. תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, אוקטובר 1948 – אפריל 1949, כרך ב' (בעריכת יהושע פרוינדליך), ירושלים תשמ"ד (להלן: תעודות, 2), הערת עורך עמ' 292.

6. דברי הכנסת, I, עמ' 751.

7. חלק מהמברקים ומהמכתבים של ששון היו מיועדים לבן גוריון ולשרת: אחרים נשלחו לחבריו במחלקת המזרח התיכון או למנכ"ל משרד החוץ. החשובים שבהם הובאו לידיעתו של בן גוריון, שאף העתיק חלק מהם ליומנו או ששמרם בארכיונו; חלק מידיווחיו הועבר לידיעת אבא אבן ובכירי משרד החוץ, ועל כמה מהם דווח בישיבות הממשלה או בהתייעצויות ראשי משרד החוץ והביטחון.

תפס את המונח "שלום" פשוטו כמשמעו. הוא שאף להסכם שלום סופי והאמין – כמעט בתום לב – באפשרות להגיע לחתימת הסכם שלום, אם שני הצדדים, ובעיקר ישראל, יסכימו לוותרים.<sup>8</sup> באחת ההזדמנויות אמר לבן גוריון: "לא ניגש לדבר על שלום כל עוד לא גמרנו את כיבושנו, אבל אם גמרנו למה להשהות עוד?"<sup>9</sup> בעת הדיונים דרש מעמיתיו שלא לנקוט לשון תכסיסים, אלא לדבר "על עמדתנו ותגובותינו בפועל בעניינים שיתעוררו בשיחות השלום."<sup>10</sup> כגודל ציפיותיו כך היה גודלה של אכזבתו מעמיתיו וממהלכה של ועידת לוזאן שהלכה ושקעה נגד עיניו. "אין לכם מושג" – כתב לחברו ממחלקת המזרח התיכון, שמואל דיבון – "עד כמה אני מצטער על שבאתי ללוזאן. העיר אמנם יפה [...] אולם לא באנו לכאן כדי ליהנות מיופיה או להתפעל מבנייניה; באנו לכאן במטרה מסוימת אחת ויחידה והיא להשיג את השלום עם מדינות ערב." ששון לא חסך ביקורת משולחיו, כשטען באותו מכתב כלפי "היהודים", שלדבריו "רוצים להשיג שלום ללא מחיר מינימלי או מקסימלי," והבין ללבם של הערבים, שאינם ממהרים לעשות שלום עם ישראל בתנאים שהציעה ומעדיפים להמתין.<sup>11</sup>

מול עמדה זו בלטה גישתו של בן גוריון, שבהדגשים שונים ייצגה קשת גישות רחבה של מדינאים רבים. בן גוריון הגדיר את התקופה שלאחר הסכמי שביתת הנשק כמעבר ממלחמה לשלום. לדבריו יכולה תקופה זו להימשך "אפילו עוד עשר שנים."<sup>12</sup> בישיבת ממשלה ב-24 במאי 1949 טען בן גוריון, שאין לראות אסון בכך שטרם כונן שלום פורמלי עם הערבים, משום שהזמן פועל לטובת ישראל. התבטאויותיו של שרת בנושא השלום אמנם היו מתונות מאלה של בן גוריון, אך גם הוא לא ראה את השלום כפי שציירו ששון, ובהדרגה – במהלך ועידת לוזאן – טען, כי אין להכריזו השכם והערב על רצונה של ישראל בשלום, משום שהכרזות אלה מחטיאות את מטרתן.<sup>13</sup> הוא אף נזף לא פעם בששון על גישתו וניסה להחזירו אל קרקע המציאות.<sup>14</sup>

שרת ראה את עצמו ובראשונה כשר חוץ המופקד על הבטחת מעמדה של ישראל בין האומות. לגבי דידו, כשם שתפקידו של בן גוריון למנוע מלחמה,

8. במהלך ועידת לוזאן, כשדבק בו הלך הרוח הפסימי של הוועידה, הציע ששון את סיפוח המשולש לירדן, ויתור ישראלי סופי על רצועת עזה, הסכמת ישראל להעניק לירדן מעבר חופשי לעזה, חלוקת ירושלים עם פיקוח בינלאומי על המקומות הקדושים, תיקוני גבול עם סוריה והסכמה לקלוט מאה אלף פליטים. ראה מברק ששון אל שרת ובן גוריון, 13 ביוני 1949, גנזך המדינה (להלן: ג"מ) 130.02/2442/5.
9. התייעצות מדינית במשרד החוץ, 12 באפריל 1949, שם, 130.02/2447/3.
10. שם, שם.
11. תעודות, 4, מס' 81, 16 ביוני 1949, עמ' 135–137.
12. יומן בן גוריון, ארכיון צה"ל (להלן: יב"ג), 18 ביולי 1949.
13. תעודות, 4, מס' 137, 13–14 ביולי 1949, עמ' 224.
14. מברק שרת אל ששון, 15 ביוני 1949, ג"מ 130.02/2442/5.

ואם תפרוץ – לנצח בה, כך תפקידו שלו היה למנוע לחצים מדיניים על ישראל, ואם יופעלו – להדפם. על כן ראה בהצטרפותה של ישראל לאו"ם במאי 1949 את אחת מפסגות הצלחותיו באותם ימים וביקש לשמור על הישג זה מכל משמר. ערב ועידת לוזאן ובמהלכה השמיע שרת בכל הזדמנות את הטיעון, שכדי לשמור על מעמד ישראל באו"ם יש למנוע – כמעט בכל מחיר – דיון על שאלת ארץ ישראל בעצרת הכללית שעמדה להתכנס בספטמבר 1949. שרת שעבד את הקו המדיני של ישראל בלוזאן ואת שאלת ההסדר עם הערבים למטרה זו, עד שפעמים קשה להבחין בדבריו אם ההסדר עם הערבים חשוב בפני עצמו.

בישיבת ממשלה ב־24 במאי 1949 אמר שרת, כי הוא חושש למעמד ישראל באו"ם, אם לא תגיע להסדר עם הערבים עד למועד כינוסה של העצרת בספטמבר. בישיבה אחרת (19 ביולי 1949) חזר ואמר, שנקודת המוצא לניתוח המצב הוא הדיון הצפוי בעצרת, וכי על ישראל לעשות כל מה שלא ידה כדי למנוע את הצגת שאלת ארץ ישראל על סדר היום של העצרת. בהתייעצות עם עמיתיו במשרד החוץ (ב־25 במאי) הדגיש, כי אם ישראל לא תחיש את פתרון בעיותיה עם הערבים "בדרך זו או אחרת, אזי בספטמבר עלולות שאלות אלה לעמוד על סדר היום בעצרת האו"ם. ואל תהא החלטת האו"ם קלה בעינינו. [...]. אל לנו להתעלם בשום פנים מכוחה של החלטת האו"ם ויש לעשות כל המאמצים כדי להימנע מהתנגשות עם האו"ם." <sup>15</sup> אלה רק מקצת מההתבטאויותיו של שרת, אלא שלא כולם קיבלו את גישתו. ששון תקף אותו, על שכל פעילותו בימי ועידת לוזאן כוונה לקראת העצרת. וגם אם העריך פעילות זו כעבודה מדינית חשובה שהכרחי לעשותה, הזהיר כי "אין להסתפק בה בלבד אם ברצוננו בשלום." <sup>16</sup> בן גוריון עוד הרחיק לכת ממנו: הוא דחה את חששותיו של שרת וסירב לקבל הכרעות מדיניות תחת איומי העצרת. על רקע זה היו חילופי דברים לא מעטים בין השניים בכמה משיבות הממשלה. <sup>17</sup>

בסיכום נקודה זו אפשר לומר, כי בעוד שששון חתר לשלום סופי עם מדינות ערב, גרס שרת הסדר, בעיקר כדי למנוע לחצים מדיניים על ישראל במסגרות בינלאומיות, ואילו גישתו של בן גוריון הייתה, כי אין למהר ואין גם לחשוש מדיון בעצרת האו"ם או מלחצים אמריקניים, ובכל מקרה אין לוותר מתוך שיקולים שכאלה על אינטרסים חיוניים לישראל.

### ג. הבעיות שעל הפרק: הפליטים וההסדר הטריטוריאלי

שני נושאים מרכזיים עמדו לדיון בוועידת לוזאן וחייבו הכרעה. הראשון: בעיית הפליטים, והשני: שאלת ההסדר הטריטוריאלי. לעומת זאת, בעיית ירושלים לא

15. תעודות, 4, מס' 36, 25 במאי 1949, עמ' 67.

16. מברק ששון אל שרת וכן גוריון, 13 ביוני 1949, ג"מ 130.02/2442/5.

17. תעודות, 4, מבוא, עמ' י"ז.

הפכה לנושא מרכזי בוועידה; היא לא קבעה את מהלכה ואף לא השפיעה על תוצאותיה, אך העסיקה את קובעי המדיניות הישראלית כל אותה חצי שנה, ובמיוחד ערב עצרת האו"ם.

ההסדר הטריטוריאלי תפס מקום מרכזי בדיונים הפנימיים ובפולמוס הציבורי בישראל. בראש וראשונה התעורר הצורך לענות על השאלות הבאות:

1. מה העמדה שיש לנקוט בעניין סיפוח הגדה המערבית לירדן?
  2. האם להשלים עם סיפוח רצועת עזה למצרים?
  3. על אילו שטחים אפשר לוותר תמורת הסדר עם ירדן או מצרים?
- כן עלו השאלות, האם להקדים הסכם עם מצרים להסכם עם ירדן, כיצד לנהוג בסוריה כל עוד לא חתמה על הסכם שביתת הנשק, ואיזו עמדה להציג כלפיה לאחר החתימה, שהתקיימה בעצם ימי ועידת לוזאן.
- הדיונים בשאלות אלה משקפים לבטים, הסכמות וחילוקי דעות, שיש בהם עניין עד עצם היום הזה. במסגרת הנתונה לא יידונו כל הבעיות, אלא שתיים מרכזיות: "המשולש", או מה שמכונה כיום "הגדה המערבית", וכן רצועת עזה, שאליה גם מתקשרת בעיית הפליטים.

כיבוש המשולש במהלך מלחמת העצמאות על ידי הלגיון הערבי הירדני, כיבוש רצועת עזה בידי המצרים וכיבוש הגליל על ידי צה"ל העמידו בספק את אפשרות הקמתה של מדינה ערבית עצמאית בארץ ישראל, כפי שנקבע בתכנית החלוקה. אולם, מכל הפעולות הללו, הייתה עובדת שליטתו של המלך עבדאללה בשטחי הגדה המערבית המכרעת ביותר בקביעת גורלם של ערביי ארץ ישראל ובסיכול הקמתה של מדינה ערבית עצמאית בגדה. עוד בשלב מוקדם מאוד של הכיבוש ראה עבדאללה את שלטונו בכל חלקי הגדה כעובדה מוגמרת. לא כן סברו מדינות ערב, ובמיוחד מצרים, שתמכו בהקמת מדינה ערבית עצמאית וביציאתו של הלגיון משטחי ארץ ישראל. הסבך הערבי בנושא זה אינו כלול בדיוננו,<sup>18</sup> אך הוא חשוב להבנת הניסיונות הבלתי פוסקים של עבדאללה במחצית השנייה של 1949 לדון עם ישראל על הסכם שלום שיאשר את עובדת שליטתו בגדה.

כפני מנהיגי ישראל עמדה שאלה קשה: האם לשאת ולתת עם עבדאללה על יסוד סיפוח הגדה לירדן, או לעודד הקמת מדינה ערבית ולחלופין אוטונומיה שתהיה קשורה בישראל. טועה מי שטוען לחילוקי דעות מהותיים בין שרת לבן גוריון בסוגייה זו, כאילו תמך שרת בהקמת מדינה ערבית עצמאית, או ב"אופציה פלסטינית", ואילו בן גוריון ב"אופציה ירדנית".<sup>19</sup> טעות היא גם להעמיד את המחלוקת בהקשר לבין גוריון ושרת בלבד ולזנוח את עמדותיהם של אישים נוספים בצמרת הפוליטית. בדיקת המקורות מגלה שניות והתלבטות

18. ראה בנושא זה דן שיפטן, אופציה ירדנית - ישראל, ירדן והפלסטינים, תל אביב 1986.

19. ראה הערה 1 לעיל.

בנושא זה אצל שני מדינאים אלה גם יחד, כמו גם אצל רבים אחרים. בשני הקצוות של הקשת הפוליטית בישראל הייתה התנגדות נחרצת לסיפוח שטחי ארץ ישראל לירדן או למצרים. מפ"ם וחרות כאחת תבעו להתנות כל הסדר שלום בהוצאת כל הכוחות הזרים מתחומי ארץ ישראל. יצחק בן אהרון הכריז בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כי האינטרס הביטחוני של ישראל הוא, שגבולה המזרחי יהיה על הירדן, והוסיף בדיון במליאה ב-15 ביוני 1949, כי "אם גזירה היא שהארץ תחולק [...] הרי עניין חיוני הוא לישראל [שהחלק הערבי] לא יסופח למדינות ערב הוואסליות אלא יבוא בברית עם מדינת ישראל".<sup>20</sup> חברו למפלגה, יעקב ריפתין, תמך בהקמת מדינה ערבית עצמאית וקבע באותו דיון, שהכנסת צריכה לדחות בפומבי ובכל תוקף את תכניות הסיפוח של עבדאללה לגבי כל חלק של ארץ ישראל, ובעיקר לגבי כל חלק של ירושלים.<sup>21</sup> מן הקצה השני אמר מנחם בגין, כי "לא נוכל לכרות חוזה שלום עם מדינות פולשות, כל עוד צבאותיהן עומדים בנחלתנו, על סף ביתנו".<sup>22</sup> הצמרת המדינית והביטחונית בישראל ניגשה אל הנושא מתוך ראייה מפוכחת יותר, ובעיקר בלא להתעלם מעובדת שלטונו של עבדאללה בשטח, עובדה שקשה היה לשנותה בלא כיבוש צבאי. בהתבטאויות של ראשי משרד החוץ והביטחון, בהתייעצויות שהתקיימו על הנושא באפריל 1949<sup>23</sup> ובישיבות ממשלה באותם ימים מתגלה שניות רבה ביחסם של קובעי המדיניות לשאלה. הסיסמה האידיאולוגית של "אבדן שטחי מולדת" לא עמדה במרכז הדיון, ועיקר הטיעון התבסס על העדפות מדיניות, על הערכות באשר לסיכויי ההסדר עם ירדן ועל הלכי רוח של האוכלוסייה בגדה. מי שהיטיב להגדיר את הדילמה שבפניה עמדה המדיניות הישראלית באותה עת, היה יעקב שמעוני, מומחה לענייני המזרח התיכון. באחת ההתייעצויות אמר, שרצוי שישראל תעמיד פנים כאילו הסיפוח תלוי בהסכמתה, אבל כלפי פנים יש להודות, שההסכמה הישראלית איננה הכרחית ושעובדת שלטונו של עבדאללה היא הקובעת.<sup>24</sup> הוא ראה רק שתי אפשרויות: הסכמה לסיפוח הגדה לירדן או כיבושה על ידי ישראל. את הרעיון של מדינה ערבית עצמאית, שלא יתלווה אליה כיבוש ישראלי, כינה "אשליה".<sup>25</sup>

בדיונים הללו שקדמו לוועידת לואן, השתתפו קובעי מדיניות מרכזיים

20. דברי הכנסת, I, עמ' 750.
21. שם, עמ' 724.
22. שם, עמ' 727.
23. התייעצויות במשרד החוץ, 12 באפריל 1949 (שתי ישיבות); 19 באפריל 1949; 22 באפריל 1949, ג"מ 130.02/2447/3.
24. התייעצות מה-12 באפריל 1949 (ישיבה שנייה), שם.
25. התייעצות מה-19 באפריל 1949, שם.

בצמרת המדינית, הביטחונית והכלכלית בישראל, בהם ד. בן גוריון ומ. שרת, מנכ"ל משרד האוצר ד. הורוביץ, מנכ"ל משרד החוץ ו. איתן, קציני צה"ל בכירים, י. ידין ומ. דיין, המומחים לענייני ערבים במשרד החוץ – ששון, שילוח, שמעוני, פלמון וליפשיץ, וכן אישים נוספים במשרד. רבים מהמתדיינים התייחסו בדבריהם לשאלת עתידה של הגדה והשיחות עם עבדאללה. נשמעו עמדות מגוונות וסותרות, ומתוך הדברים עולים הלבטים של כל אחד מן המתדיינים. אלה הביעו עמדות לא בהירות ולעתים סותרות והתקשו להגיע לעמדה מוסכמת. מן הפרוטוקולים של הדיונים עולה, כי ששון, שמעוני וליפשיץ נטו לתמוך בשיחות עם עבדאללה על יסוד סיפוח הגדה לירדן.<sup>26</sup> לעומתם נטה ידין לפתרון של הקמת מדינה עצמאית במשולש ובעזה שתהיה קשורה לישראל.<sup>27</sup> דיין התנגד לחתימת הסכם עם עבדאללה, שיכיר בזכותו על הגדה, וחתר להשגת הסדרים זמניים בכל השאלות הטריטוריאליות שנותרו בין ישראל לירדן. שילוח תמך בעמדתו.<sup>28</sup> בן גוריון נמנע מלהביע עמדה ברורה בנושא, ואת עיקר דבריו הקדיש להצגת סדר העדיפויות המדיני של ישראל באותה עת.<sup>29</sup> שרת, שהביע הבנה לעמדתו של דיין, הביע ספק אם היא אפשרית. הוא תמך בהסכם עם עבדאללה על חלוקת ירושלים בין ירדן לישראל וסיכם את דבריו במלים: "נדמה לי שאין מנוס מהקו הזה [לכוא לידי הסכם עם עבדאללה]."<sup>30</sup>

עד כמה שררה אי בהירות בדברי המשתתפים יעידו חילופי הדברים בין איתן ושמעוני באחת הישיבות.<sup>31</sup> איתן אמר כי מהדיון הקודם יצא ברושם, שההתנגדות לתכנית עבדאללה באשר לסוריה רבתי פירושה "גם התנגדות לסיפוחו של החלק הערבי של ארץ ישראל לעבר הירדן." שמעוני טען כנגדו כי יצא מן השיחות ברושם אחר, כלומר ש"לא רק ההתנגדות לסוריה רבתי הייתה מוסכמת כי אם הוסכם גם על הסיפוח לעבר הירדן." הוא הוסיף כי הנחת איתן "מוטעית לגמרי." בפגישה אחרת<sup>32</sup> סיכם איתן את הדיון בישיבה הקודמת במלים: "אם איננו מוכנים עכשיו לכבוש את המשולש, אנחנו מוכרחים להסכים לסיפוחו דה פאקטו," ואילו שילוח טען לעומתו, כי בישיבה הקודמת נשמעה הרצאה של דיין, אשר רוב הנוכחים קיבלו את דעתו ואשר תוכנה היה:

אסור לנו באופן פורמלי להסכים לשום אקט של סיפוח החלק הנותר של ארץ ישראל המערבית לעבר הירדן. אנחנו רשאים לעשות הסדר זמני, אבל

26. שם, שם.

27. התייעצות מה-12 באפריל 1949 (ישיבה ראשונה), שם.

28. התייעצות מה-12 באפריל 1949 (ישיבה שנייה) ומ-22 באפריל 1949, שם.

29. התייעצות מה-12 באפריל 1949 (ישיבה ראשונה), שם.

30. התייעצות מה-22 באפריל 1949, שם.

31. התייעצות מה-19 באפריל 1949, שם.

32. התייעצות מה-22 באפריל 1949, שם.



מבחינה מדינית ומבחינה היסטורית [...] ואני אומר כי רוב המשתתפים בהתייעצות קיבלו את דעתו, אסור לנו להצהיר ולחתום על איזה דוקומנט האומר כי אנו מאשרים סיפוח של חלק מירושלים וחלק מארץ ישראל לעבר הירדן.

הדיונים הסתיימו אפוא ללא החלטה מוסכמת או הנחיה חד משמעית למשלחת ישראלית ללוזאן, וזו יצאה לשיחות מתחבטת בספקות ובלבטים שאפיינו את מעצבי המדיניות כל ימי הוועידה. לא בכדי הפציר איתן בשרת עוד בימים הראשונים לשהותן בלוזאן, כי עליו להקדים ולשבת עם בן גוריון ולקבוע קו ברור בשאלה מרכזית זו.<sup>33</sup>

בנושא הפליטים הערבים הייתה הסכמה לאומית רחבה יותר. הנחת היסוד הישראלית אמרה, שמדינות ערב אחראיות להיווצרות בעיית הפליטים, ועליהן מוטלת החובה למצוא לה פתרון. הנחה זו הייתה מוסכמת על הכל, ממק"י ועד חרות, ממפ"ם ועד מפא"י. ולא היו אלא הבדלי השקפות לגבי התרומה שעל ישראל להעלות לפתרון הבעיה. העמדה הקיצונית ביותר הייתה של מק"י, שתמכה בזכותם של פליטים שוחרי שלום לשוב לישראל. מפ"ם הייתה קיצונית פחות והחזיקה בעמדה, שעם חתימת הסכם השלום תאפשר ישראל את שובם של הפליטים שוחרי השלום שיכירו בריבונותה.<sup>34</sup>

מדיניות הממשלה גרסה שיש לישב את הפליטים בארצות ערב. מתוך הכרה בסבלם של הפליטים הסכימה הממשלה לסייע בפתרון הבעיה, אך התנתה סיוע זה בהסכם שלום עם הערבים. ערב כינוסה של ועידת לוזאן נענתה ממשלת ישראל להפצרותיה של ועדת הפיוס והודיעה, שהיא נכונה לשלם פיזויים לפליטים שעובדו קרקעותיהם לפני המלחמה, הביעה נכונות לאפשר איחוד משפחות ואף הייתה מוכנה לסייע בתכנית בינלאומית ליישוב הפליטים בארצות ערב.<sup>35</sup> בעמדה ברורה זו יצאה משלחת ישראל ללוזאן.

ד. ועידת לוזאן: הגישה הישראלית, הנורם האמריקני והעמדה הערבית

מראשיתה לא הוצגה ועידת לוזאן כוועידת שלום, אלא כוועידת פיוס שתפעל להשגת הסדר בין ישראל לשכנותיה. הערבים הודיעו מלכתחילה, כי לא ינהלו שיחות ישירות עם ישראל, וכי המגעים יתנהלו רק באמצעות חברי הוועדה. מלבד התנאי הזה, לא הציגו תנאים מוקדמים לשיחות, ולכאורה כל נושא היה

33. תעודות, 4, מס' 4, 3 במאי 1949, עמ' 11.

34. דיון בכנסת ב-1 באוגוסט 1949, דברי הכנסת, מושב ראשון של הכנסת הראשונה, כרך II (להלן: דברי הכנסת, II), עמ' 1197, 1205-1206, 1212.

35. דברי בן גוריון בהתייעצות במשרד החוץ ב-22 באפריל 1949 (הערה 23 לעיל); תעודות, 2, מס' 505, עמ' 586.

פתוח לדיון. ממשלת ישראל החליטה ב־11 באפריל 1949 להשתתף בשיחות, אף שידעה מראש כי לא יתנהל בהן משא ומתן ישיר. החלטת הממשלה נתקבלה ברוב של שישה נגד שניים ולאחר דיון קצר ושלישי יחסית. בן גוריון נתן את ברכתו לוועידה. מי שהתנגד לה היה שר המשטרה בכור שיטרתית, שטען כי אין להסכים למפגש, כל עוד מסרבים הערבים לשבת עם ישראל סביב שולחן אחד. לעומתו היה השר משה שפירא מלא ביטחון, כי גם אם תתחיל הוועידה בשיחות נפרדות, היא לבטח תסתיים בשיחות ישירות, ועל כן תמך בה בכל לבו. הטענות שישראל ביקשה במחשבה תחילה לטרפד את הוועידה – אין להן על מה לסמוך. בהתייעצויות השונות אמנם נשמעו הסתייגויות מאופיה של הוועידה וגם הועלו הצעות לעקוף את ועדת הפיוס ולקיים מגע ישיר עם הערבים,<sup>36</sup> אולם המדיניות שנקבעה לא גרסה בשום אופן טרפוד הוועידה. למשלחת שיצאה ללואן נבחרו אישים בכירים ממשד החוץ, בהם מנכ"ל המשרד ולטר איתן, אליהו ששון, גרשון אבנר, זלמן ליף, ובשלב השני גם ראובן שילוח – הרכב המעיד על יחסה החיובי של ישראל למהלך המדיני.

ציפיותיו של השר שפירא שהוועידה תסתיים בישיבה משותפת לא התגשמו, ובפועל התנהלה הוועידה בשני מישורים: מישור פורמלי, שבו ניהלה הוועידה שיחות נפרדות עם הצדדים, ומישור לא פורמלי, שבו התקיימו מגעים ישירים ללא ברכת הוועדה, ולפעמים גם חרף התנגדותה, בין נציגי ישראל, איתן וששון, לבין ראשי המשלחות הערביות. המגעים הישירים התנהלו מתוך ללואן, תוך שמירת סודיות, גם מפני חברי הוועדה וגם מפני משלחות ערביות אחרות. בדיונים הרשמיים נידונה בעיקר שאלת הפליטים, ואילו במגעים החשאיים, נסב עיקר הדיון על ההסדר הטריטוריאלי.

לעמדת מחלקת המדינה של ארצות הברית בשני הנושאים האלה הייתה השפעה מכרעת על התפתחותה של ועידת לואן ועל מערכת היחסים שהתפתחה באותם חודשים בין ישראל לארצות הברית. בשאלת הפליטים אימצה הגישה האמריקנית חלקים מן התפיסה הערבית ותבעה את החזרת חלק מן הפליטים לישראל, אך גם קיבלה – מתוך ראייה מפוכחת – את הגישה הישראלית שיש לשקם חלק מהם במדינות ערב. מחלקת המדינה גיבשה באותם ימים תכנית מקיפה לפתרון שאלת הפליטים הערבים, שהתבססה על החזרת כרבע מיליון מהם לישראל ויישובם של הנותרים בארצות ערב.<sup>37</sup> התכנית השתלבה במאמץ האמריקני באותה עת לחזור למזרח התיכון כדי להבטיחו מפני השפעה סובייטית. שלוחותיו של המאבק הגלובלי בין מזרח ומערב שהלך והעמיק בשנת 1949 הגיעו גם למזרח התיכון והשפיעו על מדיניותה של ארצות הברית באזור ועל

36. ראה מסמך שכתרתו: "עיקרי הדברים שהושמעו בהיוועצות יום 12 באפריל 1949", ג"מ 130.02/2447/3; דברי ששון בהתייעצות במשרד החוץ, 19 באפריל 1949, שם.

37. FRUS 1949, VI 934–943, 965, 970, 983–987.

יחסה לישראל. על רקע זה יש להבין את עמדת מחלקת המדינה בנושא הטריטוריאלי. שליטה ישראלית בנגב הדרומי יצרה חיץ בין ירדן למצרים ונגדה את התפיסה האסטרטגית האנגלו-אמריקנית בדבר רצף טריטוריאלי ערבי. כך גובשה הנוסחה האמריקנית, לפיה צריכה ישראל לתת פיצוי טריטוריאלי לערבים על שטחים שהחזיקה מעבר לתכנית החלוקה.<sup>38</sup> ישראל נדרשה אפוא לוותר על הנגב הדרומי תמורת הגליל המערבי, בלי שהוחלט אם השטח שילקח ממנה יועבר לירדן, למצרים או יחולק ביניהן.

ערב ועידת לוזאן אימצה מחלקת המדינה את ההנחה, שהמפתח לפתרון נמצא בידי ישראל וכי גמישות מסוימת מצדה בנושאי הפליטים והגבולות תאפשר השגת הסדר כולל בין הצדדים. הנציג האמריקני, ויליאם אתרידג', בא לדיוני הוועידה בעמדות מגובשות לגבי תפקידה של ישראל בתהליך המשא ומתן. אתרידג' הגיע ללוזאן לאחר שהוועדה ביקרה בישראל, נפגשה עם מנהיגיה, ושמעה את גישות ישראל לנושאים שעמדו על הפרק בוועידה.<sup>39</sup> התרשמותו מן המפגשים הללו, ובעיקר מעמדתו של בן גוריון וממעמדו במערכת הפוליטית בישראל, לא הייתה מעודדת, אתרידג' התבטא בחריפות כלפי הישראלים וטען שהם "ארוגנטים שיכורי ניצחון", שאין להם "כל רצון לפשרות וספק אם הם רוצים בכלל שלום בשלב זה". הוא התרשם שיחסו של בן גוריון לוועידה הוא שלילי וכי עמדתו היא הקובעת במדיניות הישראלית "ולא יחסם של ששון או אכנר."<sup>40</sup> התרשמותו החד צדדית קבעה את מהלכיו בשבועות הראשונים של הוועידה. דיווחיו לוואשינגטון על נוקשותה של ישראל והמלצתו עוד בימים הראשונים להפעיל עליה לחץ, בעיקר בשאלת הפליטים, העמידו את ישראל במערכה מתמדת עם הבית הלבן ועם מחלקת המדינה – מערכה שאפיינה את יחסי ישראל-ארצות הברית כל ימי ועידת לוזאן.

מדינות ערב הגיעו לוועידה במשלחת מאוחדת,<sup>41</sup> אך לא בכל הנושאים דיברו כלשון אחת. כלפי חוץ הציגו עמדה אחידה, אך בשיחות הישירות הציגו עמדות שתאמו את האינטרסים השונים שלהן. כדי לשמור על עמדה אחידה הציגו את בעיית הפליטים כבעיה המרכזית העומדת לדיון ודרשו להעמידה בראש סדר היום. הערבים האשימו את ישראל באחריות לגירושם של הפליטים ודרשו את החזרתם למקומות יישובם בישראל; במיוחד עמדו על כך שתושבי האזורים שהוכרו בתכנית החלוקה כחלק משטחי המדינה הערבית – לוד, רמלה, באר שבע והגליל המערבי – יוחזרו לאלתר לבתיהם. בשיחות הישירות התברר עם זאת,

38. תעודות, 4, מס' 63, 8 ביוני 1949, הערה 1, עמ' 101; 1430-1440; *FRUS* 1949, VI.

39. תעודות, 2, מס' 479, 7 באפריל 1949, עמ' 7-925; *FRUS* 1949, VI.

40. תעודות, 4, מס' 1, 1 במאי 1949, עמ' 4; 955-956; *FRUS* 1949, VI.

41. במשלחות הערביות השתתפו אישים בכירים ממשרדי החוץ של מדינותיהם: בראש המשלחת המצרית עמד מוחמד עבד אל-מונעם מוצטפה; בראש המשלחת הירדנית – פאוזי אל מולקי; בראש הלבנונית – פואד עמון; ובראש הסורית – עדנאן אל-אתאסי.

ששאלת הגבולות היא השאלה המרכזית המטרידה אותם. הערכים דחו את ההצעה הישראלית להנהיג הסדר של קבע בשאלת הגבולות על בסיס קווי שביתת הנשק, וכל אחת מהמשלחות הערביות תבעה שינויים טריטוריאליים מרחיקי לכת בגבולות ארצה עם ישראל. משלחת פליטים מהגדה, שאף היא הגיעה לשיחות בלוזאן, בראשות נימר הווארי, ניסתה למצוא אוזן קשבת אצל נציגי ישראל ולעניין אותם בהקמת מדינה עצמאית או באוטונומיה שתהיה קשורה לישראל.

הסבך שנוצר בלוזאן מצירופם של כל הגורמים והאינטרסים הסותרים, קשה היה להתרה, ולא כאן המקום להרחיב עליו את הדיבור. במסגרת זו תיבחן רק ההתמודדות הישראלית בשאלות הפליטים והגבולות.

#### ה. ועידת לוזאן: החלטות ישראל על הבעיות שעל הפרק – פליטים והסדר טריטוריאלי

אחת ההכרעות החשובות שקיבלה הממשלה, בתחילת הוועידה, הייתה ההחלטה להסכים לסיפוח רצועת עזה על כל פליטיה לישראל. ההחלטה נתקבלה למרות הסתייגותו של שר החוץ משה שרת, שסבר כי הציבור בישראל איננו בשל להתמודדות עם בעיה אנושית כקליטת הפליטים וחשש מפני שימוש מדיני מזיק שיעשה בהסכמת ישראל לקלוט מספר כה גדול של פליטים. אלא שבן גוריון, שעמד על היתרון הגיאופוליטי שבסיפוח הרצועה, תמך בה וסחף בנימוקיו את יתר השרים.<sup>42</sup> ההחלטה פרצה את העיקרון, שאין מחזירים פליטים, וכפי שחשש שרת השתמשו בה האמריקנים כעבור זמן קצר כשלחצו על ישראל להחזיר פליטים. ההסכמה הישראלית לסיפוח רצועת עזה לא קידמה את השיחות. מצרים לא הסכימה לוותר על הרצועה לטובת ישראל, גם לא תמורת פיצוי טריטוריאלי שישראל הציעה לה בשטח המדבר שעל הגבול הבינלאומי.<sup>43</sup>

הלחץ האמריקני, שהיה הכוח המאיץ מאחורי ההחלטות הישראליות במהלך הוועידה, הביא לעיון נוסף בעמדת ישראל בשאלת סיפוח הגדה לירדן וההסדר עם עבדאללה. במחצית השנייה של חודש מאי 1949, כשהוועידה נקלעה לאחד ממבוכיה, הציע שר החוץ לממשלה, לשקול מחדש את עמדת ישראל ולהחליט ללכת לקראת הסכם עם עבדאללה על יסוד סיפוח הגדה לממלכתו. הוא לא ראה תועלת בסירוב ישראל להכיר בסיפוח, בשעה שאין בין ישראל לגיוון כל מלחמה והצביע על היתרון שבהליכה לשלום עם עבדאללה שיסייע בשבירת החזית הערבית בלוזאן. לחיזוק טענתו אף הוסיף, כי הסדר עם עבדאללה עדיף על הקמת מדינה ערבית, הטומנת בחובה סכנה לחזרה אל תכנית החלוקה. שרת אף הסתכן בהסכמה לוותר על ירושלים כבירת ישראל, אם עבדאללה יוותר

42. תעודות, 4 הערת עורך, עמ' 10.

43. יב"ג, 6 ביוני 1949; תעודות, 4, מס' 111, 30 ביוני 1949, עמ' 187 והערה 3 שם.

עליה כבירה ערבית. הממשלה אמנם לא נדרשה להכריע מיד בהצעתו של שרת באשר לירושלים, אך אופי הדיון מעיד על אותה שניות שנתגלתה ביחס לגדה. במחצית השנייה של יוני רבו הפניות של משלחת הפליטים הפלסטינים בלואן אל ישראל, לסייע בידם לעורר תסיסה בגדה נגד המלך עבדאללה ולהקים חלק אוטונומי שיהיה קשור לישראל.<sup>44</sup> הפעם עלה הנושא לדיון בממשלה (21 ביוני 1949) מצדו הפלסטיני. שרת ראה יתרון בהתפתחות זו, בשל השיפור במעמדה של ישראל במיקוח עם עבדאללה, שלאור ההתפתחות הזאת לא יוכל לראות את סיפוח הגדה לארצו כ"מנוח בקופסה", כהגדרתו, אך הזהיר מפני תמיכה בתסיסה, שתוצאותיה אינן ידועות מראש. אולם הוא היה מפוכח דיו לראות, שהשאלה המרכזית היא מי יוציא את הלגיון מהגדה, וחשש מפני התחייבויות כלפי האוכלוסייה הערבית בגדה שישראל לא תוכל לעמוד בהן. עמדתו של בן גוריון לא הייתה שונה במהותה מזו של שרת. אוזנו הייתה כרויה למידע הזורם מן הגדה, והוא קבע כי אם האוכלוסייה אכן מתנגדת לעבדאללה ויש סיכוי לכונן בגדה אוטונומיה הקשורה בישראל, כי אז צריך לשקול את העניין. באותה ישיבת ממשלה אמר, וכך גם כתב ביומנו,<sup>45</sup> כי איננו להוט אחרי המשולש, אך הוא "מצטער מאוד מאוד על שלא כבשנו את ירושלים" ואם באמצעות התקשרות עם המשולש אפשר יהיה להשיג את העורף של ירושלים עד יריחו – אזי כל העניין כדאי. בן גוריון ראה בכך מוצא טוב יותר מהסיפוח ועניין המחייב טיפול רציני.

ההנחיה לשלב השני של הוועידה הייתה להימנע מהתחייבות לברית שלום עם עבדאללה, שכרוכה בה הסכמה לריבונות ירדן על הגדה, ואם לא יהיה מנוס מכניסה למשא ומתן בנושא זה, יש לחזור ולהיוועץ. ההוראה גם קבעה כי בינתיים "יש להמשיך ולברר אפשרויות של יצירת חבל אוטונומי בחלקה הערבי של ארץ ישראל, שיהא קשור למדינת ישראל והגברת התסיסה בכיוון זה."<sup>46</sup> ברוח זו כיוונה משלחת ישראל את מהלכיה בחלק השני של הוועידה, אך תוצאות של ממש לא היו לפעילותה.

ההחלטה הישראלית המשמעותית ביותר שקיבלה הממשלה במהלך ועידת לואן הייתה בשאלת הפליטים. בשלב השני של השיחות, כשהלחץ האמריקני גבר ונוצר חשש שהוועידה תעלה על שרטון והשאלה תוחזר לעצרת האו"ם, החליט שרת לחצות את הקווים ולנסות לשנות את העמדה הישראלית בנושא הפליטים.<sup>47</sup> כדי להדוף את הלחץ האמריקני ולתת תנופה מחודשת לוועידה,

44. תעודות, 4, מס' 74, 13 ביוני 1949, עמ' 127; מס' 137, 13-14 ביולי 1949, עמ' 226; מס' 146, 25 ביולי 1949, עמ' 146; וכן מכתב איתן אל שרת, 14 ביוני 1949, ג"מ 130.02/1441/1.

45. יב"ג, 21 ביוני 1949.

46. תעודות, 4, מס' 146, 25 ביולי 1949, עמ' 246.

47. שם, מס' 106, 25 ביוני 1949.

הציע בישיבת ממשלה ב־5 ביולי 1949<sup>48</sup> להודיע לארצות הברית על נכונות ישראל לקלוט מאה אלף פליטים, לכשייכון השלום בינה לשכנותיה. שרת כלל במספר זה את עשרת אלפים הפליטים שישראל קיבלה במסגרת איחוד משפחות, ואת אלה שכבר נקלטו בארץ מאז המלחמה ומספרם נאמד בעשרים וחמישה אלף. כדי לשכנע את חבריו השתמש שרת בהחלטת הממשלה, שהוא עצמו התנגד לה, בדבר סיפוח רצועת עזה. הוא טען בפני עמיתיו, כי כבר הסכימו לקלוט יותר ממאה אלף פליטים, ובכך חרגו ממילא מההסכמה הלאומית בנושא זה.

הצעת שרת עוררה ויכוח קשה, בן גוריון עמד בראש מתנגדיו. הוא לא חשש מדיון על ארץ ישראל בעצרת האו"ם וגם לא נבהל מהלחץ האמריקני וטען, כי הסכמה ישראלית לקלוט מספר מוגדר של פליטים רק תזמין לחצים נוספים. בעניין זה תמכו בו – כפי שבדרך כלל התפלגו הדעות באותה ממשלה – דב יוסף והרב מימון. שרת הצליח להעביר את ההחלטה – שאמנם נוסחה באופן זהיר שלא פגע בראש הממשלה – אך משמעותה הייתה אחת: הסכמה לנקוב בפני האמריקנים במספר הפליטים שישראל תסכים לקלוט כשיושג השלום.<sup>49</sup> כעבור שבועיים שוב פנה שרת לממשלה, הפעם כדי להתיר למשלחת בלוזאן לנקוב במספר של מאה אלף בשיחות עם הערבים, אם אלה יסכימו ששיחות לוזאן תוגדרנה כשיחות שלום, ואם יושג בסופו של דבר השלום. הוויכוח התלקח מחדש. שרת גייס לעזרתו את אבא אבן, נציג ישראל באו"ם, שהעמיד את הממשלה על השחיקה במעמדה של ישראל בארצות הברית, במיוחד בשל בעיית הפליטים.<sup>50</sup> לפי ראותו, ההיבט האנושי של נושא הפליטים ליכד את דעת הקהל בארצות הברית ואת כל גופי הממשל, כולל הנשיא, ואין דרך להיחלץ מהלחץ אלא על ידי היענות־מה לדרישה האמריקנית. גם הפעם הזאת לא התקבלה עמדתו של בן גוריון, ושרת יצא מן המהלך כשידו על העליונה. ההתמודדות בנושא זה משקפת את מעמדו של שרת בממשלה ומעמידה באור נכון את מעמדו של בן גוריון, שלא בכל הנושאים הצליח לגייס רוב לדעותיו.

עד כמה הייתה הצעתו של שרת נועזת תעיד הסערה הציבורית שקמה בעקבותיה. במשך חודש ימים נשמרה ההחלטה בסוד, אך ברגע שנודע עליה בציבור פרצה הסערה. שרת הותקף בדיון בכנסת ב־1 באוגוסט 1949 על ידי כל הדוברים, לרבות חברי סיעתו.<sup>51</sup> הוא השיב למתקיפיו והשתמש בסערה הציבורית כמנוף להסברה הישראלית בווישינגטון כדי להבהיר שזהו קצה גבול הוויתור של ישראל.

48. שם, הערת עורך, עמ' 206.

49. שם, מס' 124, 6 ביולי 1949.

50. עוד קודם לישיבת הממשלה העמידו שילוח ואילת את בן גוריון על השחיקה במעמדה של ישראל באמריקה; יב"ג, 30 ביוני ו־1 ביולי 1949.

51. דברי הכנסת, II, עמ' 1195–1237.

ההודעה הישראלית סייעה להפחתת הלחץ מעל ישראל, אולם לא היה בכוחה לחלץ את ועידת לואן מהמבוי הסתום שאליו נקלעה. הערבים לא הסתפקו במספר שנקבה ישראל, והמשא ומתן בחלקה השני של הוועידה לא העלה אותה על דרך המלך. מי שסייע בסיום פרשת לואן היה הנציג האמריקני בשלב השני של הוועידה, פול פורטר, שלאור פעילותו בוועידה הגיע למסקנה כי אין אפשרות לגשר על פני הפערים בין הצדדים ויש לחפש מוצא אחר למחלוקת, לא באמצעות הוועידה. הוא הציע להקים משלחת סקר מטעמה של ועדת הפיוס, שתבדוק את אפשרות קליטתם של הפליטים בארצות ערב ובישראל ותציע תכנית פיתוח למזרח התיכון. תכלית הצעתו הייתה להצביע על מוצא מהוועידה בלא תחושת כישלון. כינונה של ועדת הסקר סייע לסיום שיחות לואן בספטמבר 1949.

## ו. סיכום

כמו מאליה עולה השאלה: מדוע נכשל המפגש הבינלאומי הראשון בין ישראל לשכנותיה?

שבועות ספורים לפני ועידת לואן נחתמו הסכמי שביתת הנשק. בהסכמים אלה מיצו ישראל והערבים את הנכונות להגיע להסדר לאחר המלחמה. ההסכמים קבעו הסדרי אי לוחמה, שסיפקו את הצדדים ודיכאו את הדחף והצורך להגיע להסדר שלום מיידי. יתר על כן, הצדדים גם מיצו בשיחות שביתת הנשק את מירב הוויתורים שמוכן היה כל צד לוותר באותה עת.<sup>52</sup> נציגי ישראל ומצרים יצאו משיחות שביתת הנשק בהרגשה, שכל ויתור נוסף יפגע באינטרסים החיוניים שלהן וזו הייתה גם הרגשתן של ירדן וסוריה. מבחינת ישראל היו התביעה הערבית להחזיר ארבע מאות אלף פליטים והתביעה המצרית לוותר על הנגב פגיעה בעצם קיומה. הערבים מצדם סירבו לקלוט את הפליטים, מחשש שאלה יכבידו על מצבם הכלכלי והמדיני, ודרשו פיצוי טריטוריאלי מישראל על הפגיעה בגאווותם הלאומית.

המצב הפנימי במצרים, ובעיקר בסוריה, לא היה יציב דיו כדי להתמודד עם אתגרי השלום. בסוריה אף אירעו שתי הפיכות צבאיות והוחלפו שני שליטים בתוך חצי שנה. חוסני זעים, השליט הסורי שגילה נכונות להידבר עם נציגי ישראל,<sup>53</sup> נרצח בעצם ימי הוועידה והותיר אחריו שובל של ספקולציות היסטוריות על הסיכויים להסדר עם סוריה, אך גם המצב הפנימי בישראל לא עורר הליכה לשלום. הביקורת הפרלמנטרית על הסכמי שביתת הנשק אותה

52. ראה י. רוזנטל, "מלחמה לשביתת נשק", עידן 10, "שנה ראשונה לעצמאות" (עורך: מרדכי נאור), ירושלים 1988.

53. שם, עמ' 197.

לקברניטי ישראל, כי לא יוכלו להרחיק לכת בויתורים, בלי לפגוע בהסכמה הלאומית. הציבור בישראל לא גילה להיטות לשלום יותר ממנהיגיו, והראיה, כישלון ועידת לוזאן לא עורר סערה או אכזבה. אף הכנסת לא הועידה דיון מיוחד לכישלון הוועידה, ואת ישיבתה הראשונה בינואר 1950 הקדישה להחלטת האו"ם על בינאום ירושלים – שאלה שנראתה חמורה יותר משאלת השלום.

מיד אחרי כישלון הוועידה, כתב שרת לאבא אבן, כי הלקח המדיני שיש להפיק מוועידת לוזאן הוא, "שמוטב להעמיד את הצדדים זה מול זה ביחידות,"<sup>54</sup> דהיינו, לנהל משא ומתן ישיר ו"לשלול ולפסול את רעיון התיווך בכל צורה וגילגול שהם."

בדיעבד, כעבור שנים רבות, טען גרשון אבנר,<sup>55</sup> אז חבר המשלחת לשיחות, כי אחת הסיבות לכישלונה של הוועידה הייתה, שלמפגשים הפורמליים לא קדמו סיכומים ברורים בין הצדדים. אליבא דאבנר, כל ניסיון לתיווך בינלאומי בסכסוך הערבי-ישראלי שלא קדמו לו סיכומים בין הצדדים, נדון מראש לכישלון. ועידת לוזאן לא הייתה אלא חולייה אחת בשרשרת ניסיונות זו.

54. תעודות, 4, מס' 306, 26 בספטמבר 1949, עמ' 495.

55. זרקור, שיחת רדיו, המראיין – יצחק גולן, 19 במרס 1978.