

## ניסיונות מוקדמים למשא-ומתן ולהסדר בסיכסוך הערבי-ישראלי

יעקב שביט

ההיסטוריה של ההגשמה הציונית בארץ-ישראל רצופה גישושים, מגעים ושיחות בין מנהיגי היישוב היהודי לבין ערביי ארץ-ישראל ומנהיגים ערבים של הארצות השכנות. כיוון שהמפעל הציוני נתקל כבר בראשיתו בביטויים של איבה, ניסתה הציונות למצוא דרכים, שיובילו להבנה ולהשלמה בינה לבין ערביי הארץ והתנועה הלאומית הערבית. הציונות לא הסתירה את כוונתה ואת תקוותה לכוון ברבות הימים מדינה יהודית בארץ-ישראל; אך כשלב-ביניים פוליטי הסתפקה בפירוש המתון של הצהרת-בלפור. פירוש זה גרס בית לאומי בארץ-ישראל, אך לא ארץ-ישראל כבית לאומי. המנהיגות הציונית היתה מוכנה לדחות את ההכרעה באשר להסדר המדיני המדויק בארץ-ישראל לעתיד רחוק יותר. מה שביקשה להשיג בתקופת המנדאט היתה הסכמה ערבית להתפתחותה ולגידולה ההדרגתי והחופשי של חברה יהודית גדולה ואוטונומית בתחומי ארץ-ישראל.

הערבים הגיבו בהתנגדות נימצצת הן כלפי תזון המדינה היהודית והן כלפי הפירוש המתון של הצהרת-בלפור. התנגדותם של הערבים ליעד ההיסטורי של הציונות היתה מוחלטת, והם ראו כל הסדר-ביניים כניסיון של הציונות לרכוש עמדת-כוח לקראת הגשמתו של יעד סופי זה: רוב יהודי בארץ-ישראל ומדינה יהודית. השאיפה הבסיסית של הציונות לכוון בארץ-ישראל חברה יהודית ללא אלימות וללא שפיכות דמים נתקלה בהתפרצויות אלימות, שתחילתן בתגובות מקומיות ובלתי-מאורגנות, המשכן בהתנגדות מאורגנת וסופן במלחמה.

למרות התנגדות זו התפתחה "החברה היישובית" לאחר הכיבוש הבריטי של ארץ-ישראל כחברה פוליטית אוטונומית ודמוקרטית בעלת מרכזי סמכות ברורים ואינטגרציה פוליטית וחברתית רבה. החברה הערבית בארץ-ישראל היתה מצוייה, לעומת-זאת, בשלב של פיגור פוליטי, כלכלי וחברתי עמוק. האיבה לציונות וליישוב היהודי הפכו במהרה להיות הדבק האחד, שבאמצעותו ניסו המנהיגים של ערביי הארץ לאחד את העדות השונות והזרמים השונים לחברה פוליטית מגובשת.

\* הכוונה כאן לנציגיה הרשמיים של התנועה הציונית ולא לעמדות של מפלגות ותנועות שונות ביישוב ובתנועה הציונית. חיבור זה אינו עוסק בעמדות השונות של המפלגות הציוניות כלפי "השאלה הערבית" אלא במדיניות הרשמית בלבד.

אולם המדיניות הציונית לא הצליחה להשיג את הסכמתם של הערבים להצעות המינימום שלה. היהודים דתו בכל השיחות שנערכו בתקופת המנדט שתי תביעות ערביות — למסד הסדר פוליטי שינציח את החברה היהודית בארץ-ישראל כמיעוט במדינה ערבית; או לגבש הסדר פוליטי שיקפיא או יצמצם את העלייה לפי שיקולים תוך-ציוניים.

לעומת זאת הסכימה המדיניות הציונית לשורה ארוכה של ויתורים ונוסחאות של פשרה ופיצוי; אבל מנהיגיה לא הסכימו לסגת משתי הנקודות המרכזיות, שהיוו את הבסיס לתנועה הציונית וליישוב היהודי בארץ-ישראל.

תקופת המנדט היתה רצופה מיפגשים ושיחות בין דרגים שונים במדיניות הציונית והערבית; שיחות גלויות ושיחות חשאיות; שיחות דשמיות ושיחות בלתי-רשמיות. חלקן מתואר בספרו של דוד בן-גוריון "פגישות עם מנהיגים ערבים" ובספרים אחרים, אולם אסור לשכוח, כי שאלת ה'מיז' וה'איך?' הן שאלות חשובות ביותר. שיחות ומגעים עשויים ליצור אקלים נוח בין הצדדים היריבים, והם יכולים להוות גישושי-הכנה לקראת המשא-ומתן. אולם משא-ומתן מדיני חייב להיערך בין הגורמים הפוליטיים המוסמכים והקובעים, הדיון חייב להתנהל על פסים תכליתיים, ומסקנותיו צריכות להיות ניתנות-לביצוע.

בחינה של הצעות-ההסדר השונות שהועלו בתקופת המנדט עשויה ללמד שדיבן היו נוסחאות כלליות מדי ולא אופראטיביות במציאות המסובכת והדינאמית של ארץ-ישראל והמורח-התיכון. אך השיחות בתקופת המנדט לימדו על המרחק המפריד בין עמדותיהם של שני הצדדים. הפער מתמצה, קודם-כל, בהיעדר הנכונות לוותר על יעדים היסטוריים כדי להגיע להסדר פוליטי יציב, ובמשמעות שנתנו שני הצדדים להסדר פוליטי כזה.

אחרי לבטים גרולים, היתה התנועה הציונית מוכנה לוותר על שלמותה של ארץ-ישראל המערבית, וראתה בהסדר עם הערבים צורך פנימי של הציונות, שיכונן יחסים פוליטיים, לאומיים ותרבותיים עמוקים ומסועפים בין שני העמים. הערבים לא היו מוכנים לוותר על הקפאתו של היישוב היהודי בארץ-ישראל כמיעוט לאומי, ושאפו להסדרים שלמעשה יתנו בידם את הכוח הפוליטי בארץ-ישראל. בניסוח קיצוני או בניסוח מתון יותר היתה המטרה ההיסטורית של הערבים מאז הצהרת-בלפור למנוע מן היהודים להקים חברה יהודית ומרינה יהודית בארץ-ישראל; ואם אפשר — לחסל את מה שכבר הוקם.

ניסיונות ההידברות הרעועים נכשלו עם מלחמת העצמאות. היער הלאומי של הערבים — חיסולה של מדינת-ישראל — נשאר בתוקפו, בעוד שיערה הלאומי של מדינת-ישראל היה לכוון יחסי שלום עם הערבים על בסיס ההסדרים שניקבעו אחרי מלחמת העצמאות. ההלם של מלחמת העצמאות הוביל את הערבים לחתום על הסכמי שביתת-הנשק, שהיו מיסמך מדיני וצבאי כאחד, ונועדו להיות השלב הראשון והמכין לקראת הסכם שלום כולל. אולם מיד אחרי שיחות רדוס התמוטט המשא-ומתן, שנפתח בין ישראל ומדינות ערב בלואן, כאשר הערבים הציגו תביעות שישאל לא יכולה היתה לקבלן.

העמדת הפגישה ההיסטורית בין חיים ויצמן לבין המלך פייצל ביוני 1918, ועידת לונדון שהחלה בינואר 1939, הסכמי שביתת-הנשק שנחתמו ב-1949 ועידת לואן מאותה שנה, הסכמי ה"הפלידה" משנת 1974 והכינוס הראשון של ועידת ג'נבה אלה בצד אלה\* — מגלה שחלו תמורות מרחיקות-לכת בתנאים ובמסביבות ההיסטוריות ממיפגש למיפגש. אף-על-פי-כן ניתן לזהות קו של רציפות, וניתן לבחון את המתמיד ואת המישתנה בעמדות-היסוד של הצדדים, ולעקוב אחרי הרילמות העיקריות המלוות את ניהולו של המשא-ומתן. הבעיות

\* הדברים נתפרסמו ביוני 1975.

## עם מי? על מה? איך?

אף שארץ-ישראל לא היתה ארץ ערבית ולא היתה בה תנועה לאומית ערבית, היה ברור שהיא מהווה מושא לשאיפותיהם הפוליטיות של השליטים הערבים ושל התנועות הלאומיות הערביות, שראו עצמם יורשי האימפריה העות'מאנית המחוסלת ומחדשי העבר הערבי המפואר. עובדה זו עוררה את המדינאות והדיפלומאטיה הציונית לנסות מראשית הדרך להחקדם בשני מסלולים פוליטיים באופן מקביל: ראשית — ליצור בסיס להבנה ולרקום יחסי שכנוע עם ערביי ארץ-ישראל; שנית — ליצור הבנה על בסיס מדיני מקיף עם הגורמים הפוליטיים הקובעים בארצות השכנות.

מאז ראשית המאה עמדו בפני המדיניות הציונית שלוש שאלות, ואלה עומדות לפנינו גם היום:

- עם מי לדבר? — איזה גורם ערבי מוכן להיבנס למשא-ומתן, ולאיוזה גורם ערבי יש מישקל מכריע ועל כן יש תכלית לשיחות איתו?
- איך לדבר? — מה הם הרפוסים האפשריים והיעילים לשיחות ולמשא-ומתן, ומהי המסגרת שבה יכולות השיחות להניב את הפירות המדיניים המקווים?
- על מה לדבר? — מה הם היעדים ומהו גבול הוויתורים ההרדיים, שעליהם מוכנים הצדדים להסכים בעת המשא-ומתן?

הציונות ניהלה שיחות עם גורמים ערביים שונים, ולא הסתייגה גם משיחות עם ערבים שאיבתם היתה ירועה. המדיניות הציונית גילתה נכונות לגהל שיחות בכל צורה אפשרית, על מנת להגיע למשא-ומתן תכליתי. בתקופת המנדט התגלה הפער בעמדות שני הצדדים בעיקר בשאלה האחרונה — "על מה לדבר?" — ואילו אחרי הקמתה של מדינת ישראל העצמאית והריבונית התגלה הפער בעמדות הצדדים גם בשתי השאלות הראשונות.

קשיים מהותיים עמדו בפני קיום השיחות והשגתם של ההסדרים. הם נבעו מכך ששני הצדדים לא היו גורמים דיבוניים — ער 1948 — והשיחות התנהלו, על כן, על אפשרויות ולא על מימושן. אמנם דובר רבות על הצורך באחרות ערבית ועל עיצובה של העצמאות והאחרות הערבית, אולם המורח-התיכון היה נתון עד למלחמת העולם השנייה תחת חסותן של שתי מעצמות גדולות (בריטניה וצרפת), והיריבות הבין-ערבית היתה קיימת בכל חריפותה כבר אחרי מלחמת העולם הראשונה.

— המגעים בין יהודים לערבים בתקופת המנדט התנהלו למעשה באמצעות בריטניה: הערבים ניסו להניע את בריטניה להציב מיכשולים בדרכה של הציונות או לחפש ררכים אחרות לבלימת התפתחותו של היישוב היהודי בארץ-ישראל; הציונים ביקשו לאפשר לבריטניה לנהל את מדיניותה הארצישראלית המעוגנת בהצהרת-בלפור בלי שתילאלץ לעמוד באתגרים של עימות אלים והכרעות קיצוניות לכאן או לכאן. אך גם אם היו הצדדים מגיעים להבנה עקרונית מלאה בינם לבין עצמם — אפשרות שאיננה סבירה — לא היו מסוגלים להמיר את המנדט הבריטי על ארץ-ישראל בהסדר אחר בכוחות עצמם ובניגוד לרצונם של הבריטים ולאינטרסים שלהם.

התנועה הציונית ניסתה לעתים מזומנות להשיג הכרה ערבית ביעדיה של הציונות וברעיון המנחה שלה. היו מקרים שבהם נדמה היה שהושגה הבנה כזאת. אולם הפער בין היעדים הלאומיים של היהודים ושל הערבים היה גדול מכדי שניתן יהיה ליישבו במישור האיריאולוגי והעקרוני. לכן עברה נקודת-הכובד לניסיון להשיג פשרה בין תביעות המינימום של שני הצדדים, ולרמות את ההכרעה לתקופה מאוחרת יותר, שבה אולי כבר לא יהיה צורך בה.

הניצבות בשעה זו בפני מעצבי המדיניות של ישראל ומנהליה עשויות להיות מובנות יותר מפרספקטיבה היסטורית של יותר מיובל שנים של מגעים ושל משא-ומתן.

### הניסיון לפתור את "השאלה הנעלמה"

רק בהדרגה הגיעה התנועה הציונית לגיבושה של מודעות כלפי "הבעייה הערבית". עור לפני כיבוש ארץ-ישראל על-ידי הבריטים התנהלו מגעים בין חוגים ציוניים לבין קבוצות ואישים בתנועה הלאומית הערבית, אבל מגעים אלה לא יכולים היו להיות תכליתיים. היישוב היהודי בארץ-ישראל היה קטן, להסתדרות הציונית לא היה כוח מדיני והתנועה הלאומית הערבית היתה מצוייה רק בשלבי התגבשותה הראשונים. מלחמת העולם הראשונה והתמורה ההיסטורית הגדולה שעבר המזרח-התיכון בעקבותיה הם שהעניקו דחיפה למגעים המדיניים. התנועה הציונית קיבלה את הצהרת-בלפור, שהכירה בזכותו ההיסטורית של העם היהודי על ארץ-ישראל, ואילו התנועה הלאומית הערבית קיבלה עידוד מן המרד במדבר וההתבטחות שנתנו נציגיה של בריטניה לשושלת ההאשמית בחג'אז. אחרי 1917 ניצבו זו מול זו שתי תנועות מדיניות מוכרות ובעלות מנהיגות מרכזיות.

ואולם עוד בשנת 1907 פירסם יצחק אפשטיין, המורה-החקלאי מראש-פינה, הרצאה שנשא שנתיים קודם לכן בקונגרס הציוני השביעי בשם "שאלה נעלמה". במאמר קבע שאין התעוררות לאומית ערבית בארץ-ישראל; וכי יחסי שכנות טובים בין המתיישבים הציונים לבין הכפריים הערבים נחוצים קודם-כל כדי שלא לגרום להתעוררות לאומית כזאת, כתגובת-נגד להתיישבות היהודית. אבל האמת היא, שההתנגדות הערבית להגשמת הציונות החלה לפני 1905, כאשר היקפה של ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל היה עדיין קטן וכאשר קצב גידולה היה איטי מאוד.

באותה שנה שבה דיבר אפשטיין על השאלה הנעלמה, פורסם כפאריז סיפרו של נגיב עזורי, ערבי-נוצרי ששימש קודם לכן עוזרו של הפחה הטורקי של ירושלים, שבו טען המחדר כי התנועות הלאומיות הערביות והיהודית עתידות להילחם עד שהאחת או האחרת תשחלט על ארץ-ישראל. מסכת הטיעונים הערבית נגד הציונות התפתחה והתנסחה בראשית המאה — ועוד לפני הצהרת-בלפור. טיעונים אלה היו בעלי אופי כפול: הם ביקשו לשכנע שארץ-ישראל היתה 'ארץ ערבית' מאז ומתמיד, וכן שלעם היהודי אין שום זכות היסטורית על ארץ-ישראל.

אך הטיעונים במישור ההיסטורי-אידיאי לא הועלו לצורך ויכוח עקרוני בלבד. הצהרת-בלפור באה לעולם כשהיא מעוגנת בדעה, שרווחה בעיקר בקרב נוצרים פרוטסטנטים, כדבר הקשר הניצחי שבין עם ישראל לארצו ובדבר החוב ההיסטורי של העולם הנוצרי לסייע לעם היהודי להתעוררות מחדש במולדתו ההיסטורית. אבל הצהרת-בלפור גילתה גם את האינטרסים האסטרטגיים שהיו לבריטניה בארץ-ישראל, ואת כוחם של הטיעונים מתחום הפוליטיקה המעשית. לשון אחר: הערבים החליטו לשבוע את הבריטים, שלא יוכלו לקיים שילטון יציב בארץ-ישראל אם יתעקשו על הגשמתה של הצהרת-בלפור; ולעומת זאת, יועילו לעצמם אם יסוגו מהצהרה ויחתיכו להפוך את ארץ-ישראל למדינה ערבית. מכל מקום, הצהרת-בלפור העמיקה והחריפה את המוטיבאציה הערבית האנטי-ציונית, אך לא הולידה אותה.

### פגישת וייצמן-פייצל וההסכם שנחתם בעיקבותיה

באורח פאראדוקסלי עוררה הצהרה זו התארגנות אנטי-ציונית אקטיבית, שקיבלה עידוד מצד פקידי הממשל הבריטים בארץ-ישראל — אך היא הצמיחה גם את הסיכוי הראשון להידררות בין הציונות לבין התנועה הלאומית הערבית. היא איפשרה את הפגישה בין חיים וייצמן, שהגיע באפריל 1918 לארץ-ישראל בראש "ועד הצירים", לבין האמיד פייצל, בנו של השדיף חוסיין ממכה. לפני הפגישה ברמת-מואב נפגש וייצמן בירושלים עם נכבדים ערבים, והבטיח להם שהציונות אינה רוצה להשיג שילטון מדיני על ארץ-ישראל. אבל הדמות המרכזית בעולם הערבי היתה אז פייצל, ואליו היו נשואות עיניהם של ערביי ארץ-ישראל.

וייצמן היה מודע כבר קודם-לכן לצורך במניעתה של התנגדות ערבית למיפעל הציוני. הוא חרד מאוד מפני הסתבכותה של הציונות ב"שאלה הערבית", והאמין בכנות באפשרות של שיתוף-פעולה יהודי-ערבי. יחד עם זאת, עמד וייצמן גם על הרוחות האנטי-ציוניות בחוגי הממשל הצבאי הבריטי בארץ-ישראל. חוגים אלה ראו, כידוע, בהצהרת-בלפור מישגה חמור, שככל את ידי בריטניה בסכך של התחייבויות כפולות. לכן עשו במידת-יכולתם כדי להמעיט את דמותה של הציונות ולהגביר את האהדה לבריטניה בקרב ערביי ארץ-ישראל. וייצמן יכול היה לשער, שאם ימצא אותן קשבת אצל פייצל, החליש תגובתו החיובית של "מנהיג הערבים" את איבתם של הנכבדים הערבים בארץ ותערער את הבסיס להתנגדות שגילו אנשי-הצבא הבריטים כלפי הציונות. פייצל, שלמד על התנועה הציונית מפי יועציו הבריטים, ראה בהסכם עם הציונות צעד מכין רצוי לקראת סיומה של המלחמה והתממשות ציפיותיו להקמתה של ממלכה ערבית גדולה.

ראוי גם לזכור, כי המלחמה במזרח-התיכון טרם הסתיימה, טורקיה עוד לא נסוגה מעמק-הירדן בינוי 1918, והיריבות בין צרפת לבין בריטניה על תחומי ההשפעה במזרח התיכון לא עברה מהעולם על-ידי ההסכמים שחתמו השתיים בזמן המלחמה. וייצמן התרשם עמוקות מהפגישה הידיריתית כנוף הרומנטי של הרי מואב. בסיומה של הפגישה האמין, שהגיע לכלל הבנה עם המנהיג הערבי, וכי ההסכם איתו מבטא את הזהות הקיימת בעיני הערבים והיהודים בארץ-ישראל. "ממשות יסודיות" — כתב באוטוביוגרפיה שלו — "יש להן דרך משלהן לקיים את עצמן, וממשות זן, מאמין אני, תוכר שוב לאשורה". ב-3 בינואר 1919 נחתם ההסכם בין וייצמן לבין פייצל, הסכם שנחשב זמן קצר לתמרוק היסטורי גדול בדרך המשותפת של הציונות ושל התנועה הלאומית הערבית. ההקדמה הקצרה להסכם קבעה בניסוח חגיגי את קיומם של קשרים היסטוריים עמוקים בין הערבים לבין העם היהודי, והכריזה ש"הדרך הבטוחה ביותר להגשמת שאיפותיהם הלאומיות, היא שיתוף-פעולה אמיץ ככל האפשר לפיתוחן של המדינה הערבית ושל ארץ-ישראל".

זו היתה אולי ההכרזה מרחיקת-הלכת ביותר שנשמעה בפומבי מפיו של מנהיג ערבי. סעיפי ההסכם, לעומת-זאת, זכו מאז לכמה פרשנויות. ההסכם לא הזכיר במפורש הקמתה של מדינה יהודית ריבונית, אבל גם לא הזכיר שום זכויות לאומיות או מדיניות של ערביי ארץ-ישראל בארץ-ישראל. נקבע שתחומיה של ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל יהיו יחידה מינהלית ותחוקתית אוטונומית וייקבעו על ידי ועדה מוסמכת: סעיף ד' בהסכם קבע, שיינקטו כל האמצעים הדרושים להגברתה של העלייה היהודית בקנה-מידה רחב וליישוב העולים על הקרקע בהתיישבות צפופה חוץ הגנה על זכויותיהם של הפלאחים והאריסים.

היהודים והערבים בארץ-ישראל, ולא פחות מכך על תהליך המעורבות של הארצות הערביות השכנות בשאלה הארצי-ישראלית. מינויו של המופתי גיבש את ההתנגדות של ערביי הארץ, העביר אותה לפסים מאורגנים ואלימים יותר, הידק את מערכת הנימוקים האנטי-ציונית למיקשה אחת. מאורעות תרפ"ט (1929), למשל, היו ביטוי להצלחתו של המופתי לעורר נגד הציונות לא רק את השיכבה העירונית המשכילה, אלא גם את השיכבה העממית האדוקה. פרעות תרפ"ט לא נערכו על-ידי פלאחים ערבים נגד 'נישולם' מאדמתם, אלא על רקע של ליבוי יצרים דתי; הן התרחשו, כידוע, בערים המעורבות — שבהן ישבו יהודים דתיים רורות דבים.

המופתי נתן לערביי ארץ-ישראל מנהיגות מרכזית. יריבו הפוליטיים לא היו מיליטאנטים כמוהו, אבל כשניהלו משא-ומתן — נאלצו תמיד להביא בחשבון את תגובתו האפשרית של המופתי. חאג' אמין עצמו ניהל מדיניות של התנגדות מוחלטת לרעיון הבית-הלאומי בארץ-ישראל והכתיב מדיניות שגרסה עימות טוטאלי עם הציונות. העימות הזו חיזק את השפעתו של המופתי בקרב הערבים, אך בעת ובעונה אחת החליש אותו — כיוון שחייב התערבות ערבית מבתוך החברה הערבית בארץ-ישראל היתה מפגרת מבחינה פוליטית, חברתית וכלכלית, ולא היה בכוחה לעמוד כתחרות ובמאבק עם החכרה היהודית. יריבו של המופתי חיפשו תמיכה בארצות השכנות, והמופתי עצמו נאלץ לקרוא לעזרת מלכי ערב ושליטה, כשהחבר לו ב-1936 שהרחיק לכת בהתגרות שלו בבריטניה. התפתחויות שונות בין 1929 ל-1936 ייקחו מעט את תדורו של התהליך שהחל ב-1921, אולם אחרי השכיחה הגדולה ב-1936 החבר, כי מינויו של המופתי ויומרותיו הובילו להתערבותן של הארצות הערביות השכנות בשאלת ארץ-ישראל, והפקעה הסמכות מידי ערביי הארץ כצד מעורב יחיד. לאופיו הטוטאלי של הסיכסוך בין היהודים לערבים בארץ-ישראל — העומד בעינו עד היום — תרם המופתי תרומה מברעת.

### לתן ערבי אלים על בריטניה

מאורעות תרפ"ט העמידו את התנועה הציונית על הצורה החדשה שלבשה התנגדותם של הערבים. בחחילת שנות השלושים החל היישוב היהודי לגדול ולהתבסס מבחינה כלכלית. זו היתה אולי הפעם הראשונה מאז 1917 ששני תנאים יסודיים של ההגשמה הציונית ניפגשו באותו זמן: אפשרויות הקליטה של ארץ-ישראל גדלו ללא הכר לעומת אפשרויות הקליטה והפיתוח הקודמות; המצוקה היהודית בפולין ובגרמניה, אחרי עליית היטלר לשלטון ב-1933, יצרה לתן גדול של עולים-בכוח לעומת מספרם הבלתי מספיק של רשיונות העלייה. במלים אחרות: יהודים ביקשו לעלות ארצה במספרים גדולים, והארץ היתה מסוגלת לקלוט אותם מבחינה כלכלית. זו היתה הסיבה לכך, ששאלת העלייה הפכה בשנות השלושים לשאלת המפתח; לא כשאלה אידיאית ותיאורטית בלבד, אלא כבעייה אקטואלית ואקוטית. זו היתה גם העילה להחרפת התנגדותם של הערבים. אם קודם לכן היה תהליך הגידול של היישוב היהודי איטי יותר ומלווה משברים עמוקים — הרי כשנות השלושים היה ברור, שההתיישבות יצאה אל הדרך המלך, וכי צפוי לה עתיד גדול. המטרה הפוליטית העיקרית של הערבים בשנות השלושים היתה לכלום את תהליך גידולו של היישוב היהודי בארץ-ישראל לפני שהיהודים יפכו לרוב באוכלוסייה הארצי-ישראלית.

מטרה זו אפשר היה להשיג, מבחינתם של הערבים, אם היתה בריטניה מחליטה להפסיק או לצמצם את העלייה לארץ-ישראל. כדי לשכנע אותה להפסיק את העלייה, היה צורך להפעיל

מבחינתה של הציונות היתה זו הכרה באוטונומיה של ארץ-ישראל ובהצהרת-בלפור, ובסיס מצויין להתפתחותה ההדרגתית והשלווה של חברה יהודית אוטונומית בארץ-ישראל. אולם סמוך מאוד לפידסומו הפומבי של ההסכם התל פייצל להסתייג ממנו. כראיון שהעניק לעיתון 'ג'ואיש כדוניקל' ב-3 באוקטובר 1919 הסביר, שלמעשה התכוון רק לכך שפולשתיה תהיה תת-מחוז (Sub-Province) בממלכה-ערבית מאוחדת תחת שרביטו, וכי היא תישאר ערבית. "נילחתם למען עליונותם של הערבים בארץ", אמר, והסביר שכונותו היתה רק לעלייה של כאלף חמש מאות יהודים בשנה.

האגודה המוסלמית-נוצרית בירושלים, שנוסדה בשנת 1918 ואשר טענה שהיא מייצגת את ערביי ארץ-ישראל, ביקשה לשגר משלחת עצמאית לוועידת השלום בפאריז. שלטונות המנדט הבריטי מנעו את צאתה, והאגודה ייפתה את כוחו של פייצל להגן בוועידת השלום על ענייניהם של שולחיה. היא תכעה הענקת אוטונומיה לארץ-ישראל בתחומי ממלכה ערבית מאוחדת. כשהגיעו לירושלים הידיעות על ההסכם בין וייצמן לבין פייצל סערו הרחות, וערביי הארץ הגיבו במרידות ובזעם. אולם ב-1919 היה פייצל תקוותם הגדולה היחידה.

אי-אפשר, כמובן, לשפוט את מידת כנותן של ההצהרות שהשמיע פייצל, משום שהן לא עמדו מעולם למבחן המעשה. ביולי 1920 החמוטט מימשלו בדמשק והבריטים העניקו לו בחמורה את השלטון על עיראק. עובדה היא שתגובת ערביי הארץ הניעה אותו להחכת להבטחותיו ולתת להן פירוש מסוייג ומצומק מאוד. יתר על כן: האיבה הערבית אף הולידה ב-1919 את אידגון הטרור הערבי הראשון בארץ-ישראל, שכונה "היד השחורה" (ההשראה לשם באה מסרבית). בהפגנות-הרחוב, שקיימו האגודות הלאומיות של ערביי ארץ-ישראל לכבוד הבתרתו קיצרת הימים של פייצל כמלך סוריה המאוחדת, היתה הסיסמה הנפוצה: "פלשתין ארצנו והיהודים כלבינו".

### מדיניות המופתי של ירושלים

הניסיון הבריטי להגביר את האהדה בקרב ערביי ארץ-ישראל ובו בזמן להפיג את חששותיהם מפני הציונות — בא לידי ביטוי במינויו של חאג' אמין אל-חוסייני למופתי של ירושלים. חאג' אמין נדון לעשר שנות מאסר על חלקו בהסתה לפרעות בירושלים באפריל 1920. אולם כעבור זמן קצר החליטו הנציב העליון ויועציו הראשיים לרתום את המסית לשירותם בגלימה של כהונה אחרית. למרות שניכשל בכחירות, מונה למופתי של ירושלים במאי 1921 — ופחות משנה אחר כך התמנה לראש המועצה המוסלמית העליונה. חאג' אמין מיהר לבסס את שילטונו בעזרת מינויים של קרוביו למישרות בכירות. סעיף 83 בחוקה הארצי-ישראלית היקנה לעדה המוסלמית בארץ-ישראל מעמד חוקי ואוטונומי ויצר לערביי ארץ-ישראל מסגרת נבדלת. המופתי ביקש לגבש את העדה המוסלמית על יסודות של הכרה פוליטית והאנטי-ציונות המיליטאנטית התגלתה כדבק המסוגל לאחד את השכבות השונות של החברה המוסלמית והנוצרית בארץ-ישראל. כך יכולה היתה הוועדה המלכותית (ועדת פיל) לחאד בשנת 1937 את המופתי כראש-ממשלה שלישי לכל דבר (בנוסף לממשלה הארצי-ישראלית מטעם בריטניה ולסוכנות היהודית) בארץ-ישראל.

המופתי לא היה כל-יכול בארץ-ישראל. קמו לו מתנגדים רבים בתוגים הפוליטיים של בני עדתו ומקרב הערבים הנוצרים — והמישטר ההאשמי החדש ברבת-עמון היה אויבו הגדול. אבל למרות זאת אפשר לומר כי למינויו היתה השפעה גורלית על התפתחות היחסים בין

מנהיגים ציונים וערבים בשנת 1936. יש הרואים במגעים אלה סימן לאפשרות שהיתה אז למנוע את החמרתו של העימות. אבל למעשה היו אלה שיחות תיאורטיות בלבד. המדיניות הציונית — בגלל המיבנה הדמוקראטי של התנועה — היתה מסוגלת להגיע להכרעה על הצעת פשרה פוליטית לאחר ויכוח פנימי ולבטים רבים. ערביי ארץ-ישראל, לעומת זאת, היו חסרים את היכולת הזאת, והיו מסוגלים להתאחד רק על בסיס של הצעה קיצונית. המאבק הפוליטי בקרב ערביי הארץ לא התנהל בשיטות דמוקראטיות.

חלק מן השיחות של אותה תקופה נוהל על ידי אישים מן התנועה הציונית המוכרים כ'מתונים' וכמי ששאפו להגיע כמעט בכל מחיר לפיוס ולפשרה עם הערבים. בשיחות אלה היו המדינאים הציונים המתונים מוכנים לחמוך בהקמתה של פדראציה ערבית גדולה, בתנאי שבארץ-ישראל תישמד אוטונומיה לאומית ליהודים, ובתנאי שהעלייה היהודית לא תוגבל בשום נימוק פוליטי. הערבים לא היו מוכנים להסכים לתביעה זאת. נציגי הסוכנות היהודית, שניהלו במהלך 1936—1937 שיחות עם ראשי "הגוש הלאומי הסודי" בכלודאן ובדמשק, נתקלו בדחייה מוחלטת של הטיעונים ההיסטוריים של הציונות, ובתביעה נוקשה להקפיא את גידולו של היישוב היהודי בארץ-ישראל.

תמימות רבה היתה כרוכה בניסיונות הכנים שעשו עסקנים ציונים באותה תקופה להגיע להסכם עם הערבים. בחזקת שהגיש פנחס רוטנברג לסוכנות היהודית הוא קבע ש"כל ניסיון רציני למצוא מוצא מהסכך הערבי-יהודי מטרתו היא לא הסכם ארעי עם מנהיגים ערבים בארץ-ישראל, כי אם סידור של קבע עם העולם הערבי". רוטנברג טען עוד בתזכיר כי "כדי להשיג מטרה זו על היהודים להציע הצעות נימרצות, מקיפות וגלויות", וכלל במסגרת היעד הציוני גם התיישבות בעבר-הירדן: "ארץ-ישראל ועבר-הירדן מוכרחים להיחשב כחטיבה אחת". תמימות היתה גם במחשבה שאפשר היה להגיע — בנסיבות ובתנאים של שנת 1935 — להסדר של קבע וליצירת יחסים מדיניים, מינהליים ותחוקתיים לרורות, תוך התעלמות מהאופי הדינאמי של הציונות ושל היישוב היהודי בארץ-ישראל ומההבדלים המהותיים שבין החברה היהודית והחברה הערבית. מה שחשוב יותר — אחרי 1935 ראו הערבים לפנייהם את הסיכוי הגדול לערער את יסודות המנדט וליצור סחף אנטי-ציוני עמוק במדיניותה של בריטניה.

נכונותם של מנהיגים ועסקנים ערבים לנהל שיחות עם מנהיגים ועסקנים ציונים נראתה אז — ונראית לפעמים גם היום — אות לנכונותם לחפש פשרה עם הציונות. אבל המאורעות ההיסטוריים גילו כי המגמה האמיתית של הערבים לא היתה פשרה. הערבים — שכולם התנגדו לחלוקת ארץ-ישראל — סברו כי הפרחת תוכנית-הסדר שונות עשויה להגיע את הציונות להתנגד אף היא להצעת החלוקה. אבל ההצעות המתונות ביותר שהציעו הערבים רק שיכנעו את המדינאים הציונים, שחלוקה היא ככל הנראה הפתרון הריאלי ביותר. כדאי להזכיר כאן את התוכנית הערבית, שהוגשה בשנת 1938 על ידי מנהיגים של ערביי הארץ לסוכנות היהודית אחרי שורה ארוכה של מגעים בינם לבין קבוצה של עסקנים ציונים מתונים. בנוסח ההצעה שהערבים היו מוכנים לדון עליה דובר על:

1. הקמתה לאלתר של מדינה ריבונית בארץ-ישראל;
2. כל פלשתינאי, ללא הברל גזע ודת, יהיו לו זכויות פוליטיות ואזרחיות מלאות ושוות;
3. בריטניה הגדולה תמשיך להיות אתראית לשילטון בארץ-ישראל בחקופת הביניים ותשתף בהדרגה יהודים וערכים בהנהלה;
4. תוענק אוטונומיה עירונית לכל הערים והכפרים שאוכלוסייתם כולם יהודים או כולם ערבים;

עליה לחץ. זאכץ, לחץ זה הופעל ב-1936, קודם בדמות שביתה כללית ואחר כך — במאורעות-דמים. אבל לפני 1936 וגם אחרי אותה שנה ניסו חוגים שונים בקרב הערבים להשיג אותה מטרה בדרכים דיפלומטיות, תוך כרי שיחות ומגעים עם מנהיגים ציוניים — על מנת לברר מה הן מטרותיה של הציונות. גם המנהיגים הציונים — מלבד רצונם למנוע סיכסוך אלים — הבינו שלחץ ערבי על בריטניה עלול לדחוק אותה לכלל נסיגה מהצהרת בלפור, ולכן נראתה בעיניהם הבנה עם הערבים אמצעי יעיל להפיג את חששם של הבריטים. אכן, מה טוב יותר מהסכמה הדדית בין הצדדים היריבים המונעת כאבראש מיותר מבריטניה — בתקופה שבה נמצאה הממלכה המאוחדת והאימפריה הבריטית בפני בעיות בין-לאומיות בוערות?

היעדים הלאומיים של שני הצדדים היו קוטביים. ערביי הארץ רצו את ארץ-ישראל כמדינה ערבית ואילו ביהודים הסכימו לראות לכל היותר מיעוט אוטונומי שיוסיף לשבת בה. הציונות רצתה כי ארץ-ישראל תהיה מדינה יהודית, אך היו מוכנים להכללתה בפראציה ערבית גדולה. ערביי ארץ-ישראל ביקשו להקפיא את גידולו של היישוב היהודי. בעבור הציונות היתה תוכנית של מיעוט יהודי במדינה ערבית חלוט בלהות, ואילו הפסקת העלייה או הקפאתה משיקולים פוליטיים התפרשה כחוסר התחשבות במהותה של הציונות ובאופי ההיסטורי שלה.

\* במהרה התברר שמשא-ומתן פוליטי אפשר יהיה לנהל רק על בסיס של ויתור הדדי על המטרות הלאומיות. הערבים לא יסכימו למדינה יהודית בארץ-ישראל המערבית, ואילו הציונות לא תסכים למדינה ערבית בה. התברר כי הסדר פוליטי יכול לבוא בחשבון רק על בסיס של שתי תוכניות:

- א. הסדר פוליטי על בסיס של 'דו-לאומיות', דהיינו: חלוקת הריבונות הפוליטית והמינהלית על ארץ-ישראל בין היהודים והערבים במסגרת תחוקתית קבועה ומפורטת.
- ב. הסדר פוליטי טריטוריאלי, שיחלק את ארץ-ישראל לשתי יחידות מינהליות ומימשליות שונות זו מזו.

כל ההצעות שהועלו במחצית השנייה של שנות השלושים לא הועמדו למבחן ולא חרגו ממיסגרת של תוכנית על הנייר. הקורא את הפרוטוקולים של הפגישות השונות עומד מיד על ההבדל בטון ובתוכן בין הדברים שנאמרו בשיחות פרטיות בין יהודים וערבים לבין התביעות הרשמיות שהציגו נציגי שני הצדדים בעת משא-ומתן תכליתי יותר. תוכניות לחלוקתה של ארץ-ישראל הועלו כבר בתחילת שנות השלושים. רוב היהודים והערבים התנגדו להן. תוכנית ערבית שהתפרסמה בדצמבר 1933 בעילום-שם בעיתון 'פלשתין' הציעה, למשל, שהקאנטון היהודי בארץ-ישראל יכלול את מישור החוף בין תל-אביב וחיפה, את עמק יזרעאל ואת עמק הירדן וכן חלק מהגליל המזרחי. גם תכנית זו עוררה התקפות נימרצות מצד המנהיגים הערבים והעיתונות הערבית. רוב התוכניות האחרות באותה תקופה ניסו לשרטט מיבנה תחוקתי מורכב לארץ-ישראל על בסיס העיקרון של 'דו-לאומיות'. היה פער עצום בין תביעותיה של המשלחת הערבית המאוחדת שהופיעה ב-25 בנובמבר 1935 לפני הנציב העליון לבין ההצעות של מנהיגים ערבים שונים כפי שהובעו בשיחות הפרטיות שניהלו עם מנהיגים ועסקנים ציונים. התביעה של המשלחת הערבית המאוחדת היתה: (1) הקמת ממשלה לאומית ניבחרת על ידי תושבי הארץ (הרוב הערבי). (2) הפסקה גמורה של העלייה היהודית. (3) איסור מכירת כל קרקע ליהודים.

השביתה הערבית הכללית שפרצה ב-22 באפריל 1936 הוכרזה כדי ללחוץ על בריטניה לממש שלוש תביעות אלה. למרות השביתה הכללית ומאורעות הדמים, התנהלו מגעים בין

ולבסוף — הסעיף המרכזי:

6. היקפו המקסימאלי של היישוב היהודי בארץ יהיה ההיקף הנוכחי [1938]; מנהיגי הערבים אינם מוסמכים להמשיך עלייה יהודית או להמשיך מכירת קרקעות. ברוד שהציונות לא יכולה היתה להסכים לדיון בתוכנית על בסיס כזה.

### העמדות כלפי עקרון החלוקה

ב-9 באוקטובר 1936 הבטיחו שליטי ערב לערביי ארץ-ישראל (באמצעות הוועד הערבי העליון) להגן על ענייניהם לפני בריטניה. ממשלת בריטניה לא התנגדה להתערבות זו. נדמה היה לה, ששליטי מדינות ערב ישקיפו על הבעייה הארצישראלית מפרספקטיבה מורחבת-תיכונית מקיפה ודיאליסטית. בשנת 1937 היה הכוח שהניע את מדיניותה של בריטניה במזרח-התיכון — הרצון להבטיח את השליטה האסטרטגית-הצבאית שלה בחלק זה של העולם, בלי להסתכן בכך שהערבים יערערו את העורף של האימפריה בתקופת מלחמה אפשרית. בבריטניה גבר הוויכוח בין המתנגדים להסתלקות מהצהרת-בלפור — שהיתה היסוד למנדט הבריטי על ארץ-ישראל — לבין אלה שסברו כי הגיעה השעה להסתלק מהתחייבויות המנדט וכי יש לשלוט בארץ-ישראל על בסיס חדש. תוצאת המחלוקת היתה שיגורה של ועדה מלכותית לחקור את המצב בארץ-ישראל ולהציע פיתרון דיקאלי — היא "ועדת פיל".

כשעלתה הצעת החלוקה — לא לגמרי במפתיע — על שולחנה של המנהיגות הציונית, ניצבה זו לפני פדשת-דרכים היסטורית. הפולמוס הפנימי שהתפתח בתוכה בעיקבות תוכנית החלוקה דומה בנקודות העיקריות שלו — מבחינה עקרונית — לוויכוח המתנהל בציבוריות הישראלית מאז מלחמת ששת הימים.

למדיניות הציונית בשנת 1937 היו שני רבדים:

א. הרובד העקרוני. הוויכוח הפנימי על יעדיה של הציונות ועל האפשרויות הפוליטיות שעמדו לפני התנהל בין תפישות שונות על רקע תוכנית החלוקה. ויכוח זה הסתיים בהכרעה קשה בעד 'חלוקה'. זו היתה הפעם הראשונה שבה היתה התנועה הציונית חייבת — ואפילו במחיר של קיטוב פנימי ומשבר — לתת תשובה חד-משמעית לשאלה חד-משמעית: 'בעד חלוקה' או 'נגד חלוקה'? השיחות עם המנהיגים הערבים לא חרגו מעולם משיחות גישוש. עובדה זו מובנת מאליה. הערבים והיהודים לא יכולים היו להכריע — לפחות לא בתקופה שאנו מדברים עליה — באשר לגורלה ולעתידה הפוליטי של ארץ-ישראל. כוח ההכרעה היה נתון בידיה של בריטניה, ורק המשא-והמתן המדיני עימה העמיד את המדיניות הציונית לפני בעיות קשות של הכרעה מדינית, שכמותן לא העסיקו אותה, למעשה, בעת המגעים והשיחות עם הערבים. התנועה הציונית החליטה בעד חלוקה, כשהסתבר לה שהאלטרנטיבה לכך היא גרועה הרבה יותר — ביטול המנדט.

ב. הרובד המדיני-הטקטי. חיים וייצמן ורוד בן-גוריון, שעמדו בראש המאבק המדיני באותה תקופה, לא האמינו שחלוקתה של ארץ-ישראל תיישב את המחלוקת בין היהודים והערבים. סביר היה יותר להניח, שחלוקה תיישב את המחלוקת בין הציונות לבין בריטניה. יישובה של מחלוקת זו היה בשנת 1937 הצורך הדחוף והחיוני ביותר בעבור הציונות. בינה לבין עצמה החליטה 'הציונות הרשמית' להסכים לחלוקה. השאלה היתה איך להביע את ההסכמה הזאת. וייצמן הסכים מיד, ולא הסתיר את הסכמתו. בן-גוריון היה זהיר ממנו, ושיקוליו בשנת 1937 חושפים התלבטות המהותית למדיניות הציונית כלמדיניותה של

ישראל. הכרעה מדינית היתה צורך השעה, והציונות החליטה אחרי תשבון נפש פנימי נוקב לאמץ את תוכנית החלוקה כעיקרון פוליטי. אולם בן-גוריון גרס, שאסור לתנועה הציונית להסכים לעיקרון הזה בגלוי. רעחו היתה, שאם המדיניות הציונית תבהיר לבריטניה בצורה חד-משמעית, שהיא מסכימה לעיקרון החלוקה, לא ייוותר לה אלא להתמקת על גבולות החלוקה. אחדי שמדיניות מסכימה לעיקרון עליה להתמקת על המבוססת על העיקרון. והבריטים היו עשויים לטעון, שוויכוח על המפה עלול לקעקע את הבסיס המוסכם — שהוא עיקרון החלוקה. לכן הציע בן-גוריון לדחות בפומבי את עיקרון החלוקה, כדי שבריטניה תצטרך להתאמץ לשכנע את הציונות לקבל אותו — וזאת על-ידי שירטוט מפת חלוקה טובה התואמת במידת-האפשר את האינטרס הציוני.

בשנת 1937 נתקבל עקרון-החלוקה על-ידי מנהיגי היישוב לאחר התלבטות פנימית קשה: אבל ההתפתחויות בשנים 1937 ו-1938 גילו גם שלתנועה פוליטית דמוקרטית קשה לעתים לנהל טאקטיקה דיפלומטית מורכבת. כוח-המיקוח של התנועה הציונית בשנת 1937 לא היה גדול. לפני שניגשה למשא-ומתן על גבולות החלוקה צריכה היתה לבוא לידי החלטה ברוב קולות במוסדות המוסמכים, ומרגע זה פחת ממילא משקלה של ההתנגדות הציונית והתמעטה יכולתה לדחות מפות צרות והולכות של חלוקה כפי שהוגעו בשנת 1938.

תוכנית החלוקה של "ועדת פיל" נידחתה בלי שום קשר לוויכוח שהתנהל בתוך התנועה הציונית. מבחינה מדינית היו למשא-ומתן הזה עם בריטניה שתי תוצאות: האחת חיובית — לראשונה שקלה ממשלת בריטניה הצעה לכונן מדינה יהודית ויכונית בחלק של ארץ-ישראל; השנייה שלילית — גם בריטניה וגם הציונות הכירו בכך, שהמנדט הבריטי הגיע למבוי-סתום ויש להיחלץ ממנו. את הכוח הציוני בשנים אלה — כפי שהבינו אותו וייצמן ובן-גוריון — צריך היה להפנות לשינועה של בריטניה שלא תסגיר את החלש (הישוב היהודי) בידי החזק (הערבים). המגמה הבריטית ללכת לקראת הערבים התבלטה ביתר-שאת בשנת 1939, ערב מלחמת העולם השנייה. בשזימנה ממשלת בריטניה משלחת יהודית ומשלחות ערביות לוועידת שולחן-עגול בלונדון.

ללונדון הגיעו נציגי עיראק, ערב הסעודית, מצרים, עבר-הירדן ותימן, וכן שתי מישלחות מטעם ערביי ארץ-ישראל. בראש המישלחת שייצגה את המופתי עמד בן-דודו ג'מאל אל-חנסיני. מישלחת זו סירבה לדון עם המישלחת היהודית, וכחוצאה מכך נימנעה גם המישלחת שייצגה את האופוזיציה למופתי להשתתף במו"מ באורת פעיל. השתתפותן של המישלחות הערביות העניקה הכדה בריטית — וגם ציונית — למעורבותן של המדינות הערביות בשאלה ארץ-ישראל, ובכך הפכה שאלת ארץ-ישראל לבעייה מורחבת-תיכונית גדולה. הצד הציוני לא התנגד למעורבות זו מתוך שיקול, שמדינות ערב יגלו יתר מתיונות וריאליזם פוליטי. תקווה זאת התבררה. נציגי הארצות הערביות תמכו בעמדה הקיצונית ונתנו לה יתר תוקף. התחרות הכין-ערבית לא הניחה לאף-אחת מהמישלחות להיראות פתוח קיצונית מהאחרת. גם כאשר נדמה היה לכמה נציגים ערבים שעמיתיהם השמיעו תביעות מרחיקות-לכת, וכי עליהם לקבל בצורה חיובית יותר את הצעותיה של ממשלת בריטניה — הרי בגלוי לא התנערו המישלחות הרשמיות מן העמדות הקשוחות.

בריטניה העמידה בפני המישלחת היהודית שתי אלטרנאטיבות גרועות. האחת: מדינה ערבית בארץ-ישראל עם זכויות מיעוט ליהודים; והאחרת: נסיגה מהמתוייבות הבריטית כלפי הציונות והטלת כבלים כבדים על העלייה וההתיישבות. הנציגים הציונים גילו כבר בפתיחת הוועידה, שבריטניה החליטה להקריב את הצהרת-בלפור ואת הציונות כדי שלא להסתכן ב'מרד ערבי' בתקופת המלחמה הממששת ובאה.

הדי מחשבתו של עלי מאהר יכול היה להביא, שאין שום סיכוי לכך. עלי מאהר ביקש לקבוע הפרדה מוחלטת בין שאלת ארץ-ישראל לבין המצוקה היהודית באירופה. הוא טען שארץ-ישראל היא ארץ ערבית, והערבים יהיו מוכנים לכל היותר להסכים שהיישוב היהודי הקיים יישאר בארץ בחזקת מיעוט — בחסד ולא בזכות. הערבים לא יסכימו לשום הסדר המעוגן בהצהרת-בלפור, הרואה בארץ-ישראל בית-לאומי של העם היהודי, ולא יסכימו בשום פנים לעלייה יהודית נוספת, שתערער את הרוב הערבי. המישלחת היהודית לא יכולה היתה, כמובן, להסכים להפרדה המלאכותית בין שאלת ארץ-ישראל והשאלה היהודית. הישיבה הסתיימה בדבריו של שר החוץ של ערב הסעודית, שקבע כי "אם תקום מדינה עצמאית, תחליט היא על העלייה"; ובדבריו של וייצמן (שבקשתו נפלה על אוזן ערבית אטומה): "תתחשבו במציאות — העלייה היא לנו העיקר וכלי זה לא יהיה שום הסכם". למרות העדר כל כסיס להסכמה, היתה האווירה, מכל מקום, נוחה וידידותית; אווירה כזאת לא חזרה במפגשים דשמיים שהתנהלו בין משלחות יהודיות וערביות אחרי 1939.

הפגישה השנייה התקיימה למחרת היום והיתה קצרצרה וסתמית. הכרז עבר לירי ממשלת בריטניה, והמשלחת היהודית מצאה את עצמה בעמדת התגוננות. "עמדות שראינו אותן כחומה בצורה נתפוררו כלא היו. הועמדנו פנים אל פנים מול סכנת מדינה ערבית ודילדול העלייה עד להפסקתה הגמורה. יישוב של חצי מיליון חסל" — כתב שרת בזימונו.

ב-7 במאוס נערכה הפגישה האחרונה בין המישלחות. שוב ניסו וייצמן ובן-גוריון למנוע אסון על ידי הצעות ציוניות מתוננות. בן-גוריון הבהיר לערבים, שאין בידם הכוח להקים מדינה ערבית בארץ-ישראל בניגוד לרצון היהודים. מצד שני, הציונות אינה יכולה להביא עולים ארצה בלי הסכמת הבריטים. לכן גורל היהודים הצריכים לעלות ארצה הוא הנושא האמיתי העומד על הפרק, ולא יהיה שום הסכם בלי הכרה ערבית בזכות העלייה. אך עלי מאהר מצא עידוד בעמדת בריטניה, והביע את דעתו שהיהודים צריכים לקבל את דין המציאות "ולא להתעקש על הגשמת חלום שעלה ברעתו של איזה הוזה". שוב חזר מאהר על העמדה הערבית: ארץ-ישראל תהיה מדינה ערבית, ולארכע מאות אלף היהודים שכבר ניכסו אליה יותר להישאר בה בחסר כמיעוט אוטונומי. בן-גוריון ניסה עוד להעלות הצעה ציונית קודמת, שארץ-ישראל תהפוך למדינה יהודית כחלק מפרדאציה ערבית, ועדביי ארץ-ישראל ידגישו עצמם כך לא כמיעוט אלא כחלק מהעם הערבי הגדול. החשובה הערבית היתה: "רק אם הציונות תהיה מוכנה להפסיק את העלייה או להגבילה לפי שיקולים פוליטיים, אפשר יהיה לחדש את המשא-ומתן".

"בבת-אחת כבדה האווירה סביבנו. בתוך המועקה שנוצרה כאילו קשתה הנשימה" — תאר שרת את הרגעים בזימונו. המשלחת היהודית גילתה כי מעמדת חולשה וכתנאים פוליטיים קשים גם הצעות מתוננות אינן יכולות להביא לויתורים מצד הערבים. וכך, ב-13 במאוס הודיעה בריטניה על תוכניתה: הקמתה של מדינה ערבית תוך עשר שנים, ובניתיים הגבלות חמורות על העלייה ועל ההתיישבות הציונית. העובדה שהציונות היתה מוכנה להתפשר גם על הצעה מינימאליסטית כהמשך המנדאט וקביעת 'מיכסת עלייה' מתקבלת על הדעת — לשנים הבאות — לא סייעה לה. הערבים אך הקשיחו את עמדתם, ואילו בריטניה אך חיפשה פתרון שיעלה בקנה אחר עם האינטרסים שלה. על כן לא יכלה להשפיע הנכונות הציונית לפשרה וההצעות שהעלתה ברוח זו.

מבחינה ציונית היוו השנים 1937—1939 לקח היסטורי ממדרגה ראשונה. הציונות היתה מורעת לפוטנציאל הגדול — שכלל יכולת צבאית — שהיה טמון ביישוב היהודי בארץ-ישראל. אך מבחינה צבאית לפחות לא גילה היישוב את הפוטנציאל הזה. בריטניה לא ציפתה כי היישוב היהודי יתמוך באורח אקטיבי במלחמתה נגד הנאציזם. אך היא ביקשה מהציונות ומהערבים גם יחד תמיכה פאסיבית: שלא להחליש את העורף הבריטי על ידי מתיחות פוליטית וצבאית בעת מלחמה. כיוון שסברה כי התמיכה היהודית מובטחת בכל מקרה, הגיעה בריטניה למסקנה שעליה להבטיח כמעט בכל מחיר את התמיכה הערבית. כך איפוא הלכה בריטניה לוועידת השולחן-העגול בלונדון תוך הסכמה מראש לתביעה הערבית להטיל וטו ערבי על העלייה היהודית. ואילו המישלחת היהודית הלכה לארמון סט. גיימס בהדגשה מדכדכת של חולשה. ברגעים מסויימים נידמה היה לחבריה שהם צועדים במסע-הלווייה של הציונות ושל העם היהודי.

ההישג הגדול היחיד, שהציונות יכולה היתה לזקוף לזכותה באותן שנים, היה כרוך בכך שהחכדה היישובית היתה איתנה ומבוססת דייה, ועל כן לא יכולה היתה בריטניה לכפות פיתרון מדיני בלי לבקש תחילה את הסכמתה של הציונות. המשלחת היהודית יכולה היתה גם להתנחם בכך שאי אפשר יהיה לבונן בארץ-ישראל מדינה ערבית בשל ההתנגדות היהודית. את המצב הזה הגדיר אז משה שרת: "אנו כעצם בגרון, לא יבלעונו ולא יקיאנו". למרות עמדת-החולשה היה היישוב היהודי בארץ-ישראל בשנת 1939 איתן דיו מכרי שאפשר יהיה לחסלו ב"מבירת חיסול" מדינית.

### ועידת השולחן-העגול

על רקע כללי זה צריך לראות את שלוש הפגישות העקרות והמתסכלות שנערכו בין המישלחת היהודית והמישלחות הערביות ב-23 וב-24 בפברואר וב-7 במאוס. זו היתה הפעם הראשונה מאז פגישת וייצמן-פייצל, עשרים שנה קודם לכן, שמנהיגים יהודים בדרג הבכיר ביותר נפגשו בגלוי — לריון שניתן לכנותו בלשון ימינו ניסיון להסדר כולל בין הציונות לבין הערבים. המישלחת היהודית לא השתעשעה בחיקות אופטימיות. היו בירה ידיעות קודמות על עמדות הערבים, ונודע לה כי הערבים החליטו לדחות גם את ההצעה הכריטית שקבעה כי תותר עלייה של 75,000 יהודים לארץ-ישראל במשך חמש השנים הבאות וכי ארץ-ישראל תהפוך בהדרגה למדינה עצמאית.

הפגישה הראשונה נערכה ב-23 בפברואר 1939 ונכחו כה 4 אנגלים, 4 ערבים ו-8 יהודים. שר המושבות של בריטניה, מלקולם מקדונלד, הציג את עמדת ממשלתו, והציע לדון בצורה תכליתית יותר ביסודות האופראטיביים של מתן העצמאות לארץ-ישראל ושל הערבות שיינתנו למיעוט היהודי. עלי מאהר, ראש ממשלת מצרים, הציג את העמדה החד-משמעית של הערבים: הערבים תובעים מדינה ערבית בארץ-ישראל כולה, והם יהיו מוכנים לדון רק במתן ערבויות מתאימות למיעוט היהודי, בתנאי שערבויות אלה לא יפגעו באינטרסים הערביים ובריבונותה של המדינה העצמאית. כדי לפתוח את המשא-ומתן ברוח חיובית, טען וייצמן שהציונות איננה מתנגדת לארץ-ישראל עצמאית, בתנאי ש"ייתאמו האינטרסים" של היהודים והערבים על בסיס של אי-השתלטות הדדית. וייצמן טען שאי-אפשר לקבוע בשנת 1939 פורמולה תחוקתית נוקשה שתתאים גם לשנים הבאות משום שנוסחה כזאת תעמוד בניגוד גמור לאופי הדינאמי של ההתפתחויות בארץ-ישראל.

אם קיווה וייצמן שהמשא-ומתן יתנהל באותה אווירה שבה התנהלו שיתותיו עם פייצל,

## השלכות מלחמת העולם השנייה

מלחמת העולם השנייה שינתה באורח טראגי את המציאות שבתוכה פעלה התנועה הציונית. היעד הלאומי הציוני התמצה אז ב'תוכנית בילטמור' ממאי 1942, שקבעה — פתיחת שערי ארץ-ישראל לעלייה יהודית; מסירת השלטון של העלייה לארץ-ישראל לסוכנות היהודית; וכינון קומונוולת (קהיליה) יהודית בארץ-ישראל המערבית, המעורה במכנה הדמוקרטי החדש של העולם. אולם עוד לפני סוף המלחמה התגלתה העובדה המרה, שמיליוני הפליטים היהודים שאותם רצתה 'תוכנית בילטמור' להעלות לארץ-ישראל — הושמדו על ידי הנאצים. מאות אלפי עקורים יהודים נדדו ברחבי אירופה ושכנו במחנות מעבר, נידונים לחיי ניוון כשבל השעדים סגורים בפניהם. שאלת העלייה — שהיתה שאלת המפתח לפני פרוץ המלחמה — הפכה אתרי 1945 לבעיה אנושית מרה וכוואבת.

לאחר ויכוח פנימי החליטה הנהלת הסוכנות היהודית בלונדון בפברואר באוגוסט 1946 להסכים לחיטול המנדט ולחדש את רעיון החלוקה משנת 1937: "הסוכנות היהודית מוכנה לדון בהצעה בדבר הקמת מדינה יהודית בתיקום בשטח מספיק של ארץ-ישראל". גם החלטה זו עוררה חילוקי-דיעות עקרוניים וטאקטיים. שולליה במישור הטאקטי סברו, כי הצגת תוכנית חלוקה על-ידי הציונות פירושה ויתור על 'תוכנית-בילטמור' והחלשת העמדה הציונית; מחייביה במישור הטאקטי סברו, שהצעת חלוקה מטעם התנועה הציונית תפשיד את הקיפאון המדיני, ותאפשר למקד את המאבק הפוליטי והדיפלומטי סביב תוכנית שאפשר יהיה להשיגה (בעוד ש'תוכנית-בילטמור' נחשבה 'אוטופית' ורחוקה מהמציאות).

גם בחקופה זו התקיימו גישושים אחדים בין יהודים לבין ערבים. ב-11 בנובמבר 1946, למשל, הגיעה קבוצת ציונים 'מתונים' להבנה עם קבוצה בשם "פלשתינה הצעירה", שמנהיגה היה בן-דודו של המופתי; ההבנה התבססה על תוכנית למדינה 'דר-לאומית'. קבוצה ערבית זו היתה חסרת השפעה, אך למרות זאת נרצת מנהיגה שבועיים לאחר מכן. לא היה שום ערך לשיחות כאלה שעה שבקשתה של הסוכנות היהודית — שנתמכה על ידי ארצות-הברית — להעניק אשרות כניסה לארץ-ישראל למאה אלף עקורים יהודים באירופה נידחתה באופן מוחלט על ידי הבריטים. האכזבה במחנה הציוני גאתה כאשר ממשלת הלייבור, שעלתה לשילטון בבריטניה אחרי המלחמה, התעלמה מהמצע הפרו-ציוני שלה והכריזה מלחמה על העלייה היהודית. הבריטים לא היו מוכנים לאפשר עלייה של יותר מ-18,000 יהודים בשנה.

התנועה הציונית מצאה עצמה אחרי השואה כמעט במצב של חוסר-אונים. תנועה שהתקשתה להשיג רשויות עלייה, ודאי שלא היתה יכולה ליזום ולתת דחיפה לפיתוחות כוללים של השאלה הארצישראלית והשאלה הערבית בכללותה. העמדה הערבית אחרי 1945 לא רק שלא התמתנה אלא אף התקשתה יותר. ב-1945 נוסדה הליגה הערבית, שצידדה במתן עצמאות מדינית מוחלטת לארץ-ישראל ערבית. החלטה כזאת חייבה התגייסות ערבית כוללת, כיוון שערביי ארץ-ישראל היו כתמיד יריבי שאינו שקול לחכרה היהודית. על כן, חזרה בשנת 1947 על עצמה פרשת 1936: ערביי הארץ נאלצו לקרוא לעזרתם את מדינות ערב, והפסיקו להיות צד פעיל בסיכסוך הארצישראלי.

בנובמבר 1945 ניסחה מועצת הליגה הערבית במושבה בקאהיר את שלוש התביעות של הערבים:

- מתן עצמאות לפלשתיין והפיכתה למדינה ערבית-פלשתינית;
- הפסקת העלייה היהודית;

ג. הפקעת זכותה של ועדת החקירה האנגלו-אמריקנית לדון באפשרויות של עלייה יהודית. המושב המיוחד של מועצת הליגה הערבית שהתכנס ביוני 1946 קבע את הדגם למדינה 'פלשתינית-דמוקרטית' שאותו הציגו הערבים בוועידת לונדון השנייה — ועידה שכינסה ממשלת בריטניה בספטמבר ובדצמבר 1946 ושוכ בינואר ובפברואר 1947. החוקה של המדינה העצמאית העתידה לקום לפי תוכנית ערבית זו היתה מבוססת על העקרונות הבאים:

- פלסטיין תהיה מדינה אחידה;
- יהיו לה חוקה דמוקרטית ודשות מתוקקת נבחרת;
- ערוכות להגנת המקומות הקדושים;
- תופש הפולחן הדתי, בהתאם למצב הקיים בימי המנדט;
- לתושבים הנמצאים בארץ פחות מעשר שנים לא תוענק אזרחות; כאזרחים מלאי זכויות יחשבו רק אלה שהיו נתיני המנדט עד מאי 1939. אזרחות אלה שנתאזרחו אחרי אותו תאריך — תותנה בישיבה רצופה בפלסטיין במשך עשר שנים;
- וסעיפים מרכזיים אחרים —

ח. מספר הנציגים היהודים בבית הנבחרים לא יעלה בשום פנים על שליש מכל הנציגים. הרכב הבית הנבחרים ישתקף בהרכב הממשלה והמינהל הממשלתי;

ט. כניסת היהודים לפלסטיין תיאסר לחלוטין, וההגבלות של ממשלת המנדט על מכירת קרקעות חישארנה בעינין, אלא אם כן ישונה הדבר על-ידי החוק. לקבלת כל חוק כזה, תידרש ההסכמה של הערבים בפלסטיין שתובע על-ידי נציגיהם בבית-הנבחרים.

התנועה הציונית שלחה את נציגיה ללונדון ב-1946—1947 כדי שיציגו את נכונותה לחלוקתה של ארץ-ישראל; ואילו הערבים הביאו עימם ללונדון את תוכניתם הישנה — שהיתה הפעם מפורטת יותר — להפוך את ארץ-ישראל למדינה 'פלסטינית', שתעניק לרוב הערבי שליטה מלאה ומוחלטת על כל הנעשה בארץ ואופציות מרחיקות לכת לחיטול היישוב היהודי.

במהלך הדיונים בעצרת האו"ם מספטמבר עד נובמבר 1947 העלו נציגי מדינות ערב והוועד הערבי העליון אותה תוכנית, שקבעה בין השאר כי "הערבים יתנגדו בכל חוקף לכל עלייה בכל צורה..." הציונות והיישוב היהודי לא היו מוכנים להסכים לתוכנית זו גם לפני מלחמת העולם השנייה, כשהיישוב היהודי היה חלש יותר — והיא ודאי לא היתה יכולה להיות בסיס למשא-ומתן אחרי המלחמה, כשהיישוב הכיר בכוחו וכשראה הכרח לעצמו להקים מדינה יהודית ריכונית ולוא בתלק של ארץ-ישראל בלבד.

## המו"מ בעיקבות מלחמת העצמאות

ב-15 במאי 1948 יצאו מדינות ערב להפך את תוכנית החלוקה ולהגשים את התוכנית הערבית על ידי פלישה צבאית משולבת. הפלישה היתה גם הכרה בחידלונם הפוליטי והצבאי של ערביי ארץ-ישראל. הגורם הערבי החלש ביותר — שהיה גם העילה המרכזית להתרפתתו ולהעמקתו של הסיכסוך היהודי-ערבי עד 1948 — הוצא באופן זה מן התמונה. הוא היה חלש מכדי שיהיה צד למשא-ומתן תכליתי כלשהו, והוא היה חלש מכדי שיקח חלק פעיל במלחמה. יעדיה של ישראל במלחמת העצמאות היו להרוץ את ההתקפה הערבית, ולתתור להסדר עם גורמים ערביים כך שימתנו את פעילותם המלחמתית. באסטרטגיה זאת היתה הממלכה ההאשמית גורם מרכזי, משום שעבראללה נתשב למנהיג הערבי הריאליסטי ביותר ומשום שלרשותו עמד הצבא הערבי הטוב יותר ועמדותיו תדרו עמוק לחוך ארץ-ישראל.

ותשלום פיצויים לאלה שלא ידצו בכך (ברנאדוט נקב במספר של 460,000 פליטים);  
5. הסדר נפרד לשאלת ירושלים;

6. מתן עדכויות בין-לאומיות לגבולות שייקבעו במשא-ומתן.  
אולם ברנאדוט עצמו לא חלה חיקות רבות בתוכנית, ולכן הציע חכנית-חלופה לעיצוב גבולותיה של מדינת ישראל. הוא הציע להחזיר את הנגב, דרומית מקו מגדל-פלוג'ה, וכן את רמלה ולוד לערבים, ולעומת זאת לכלול את הגליל בתחומי המדינה היהודית. נמל חיפה, בתי הזיקוק שבמפרץ חיפה ושדה התעופה לוד — נועדו לפי תוכניתו להיות אזורים חופשיים הפתוחים לפני מדינות ערב שיהיו מעוניינות בכך. המתווך הציע שירושלים תהיה עיר בין-לאומית.

ממשלת ישראל החליטה לרחות את תוכניתו של ברנאדוט (שנרצח בינתיים בירושלים על ידי קיצונים יהודים), כיוון שזו הציעה להמיר את החלטת כ"ט בנובמבר, בהחלטה חדשה של האו"ם. עמדתה של ישראל היתה, שהחלטת כ"ט בנובמבר היא הבסיס החוקי מבחינה בין-לאומית להקמת המדינה, אך קורי הגבול שנקבעו בה אינם "עניין שבקרושה". ישראל הבחינה בין עקרון-החלוקה לבין גבולות החלוקה. ב-1947 קיבלה התנועה הציונית את הצעת החלוקה כגבול האחרון של הוויתורים. הערבים לא כיבדו את העיקרון, וכיוון שהחלוקה לא התגשמה בדרך של הסכם הסדר שלום — תבעה ישראל תיקונים חיוניים בגבולות הכ"ט בנובמבר.

הערבים דחו את תוכניתו של ברנאדוט מכל וכל, משום שהיא חייבה הכרה מצידם בישראל. רק הניצחונות המכריעים של צה"ל בחזיתות השונות — ובמיוחד בדרום — הולידו את הגישושים הראשונים מצד מצרים לשביתת-נשק.

#### המו"מ על הסכמי שביתת הנשק

השיחות על שביתת-הנשק בין מדינת ישראל לבין מדינות ערב התנהלו בשורה של פגישות נפרדות בין מדינת ישראל לבין כל אחת ממדינות ערב בתיווכו של נציג מטעם האו"ם — ד"ר ראלף באנץ'. אלה היו השיחות הראשונות בין יהודים וערבים תחת קורת-גג אחת ("אדמוץ השושנים" באי היווני רודוס) מאז השיחות בלונדון ב-1939. הן שילבו מגעים ישירים פנים-אל-פנים עם תיווך. בישיבות השתתפו נציגים מדיניים וצבאיים של שני הצדדים, ועם כמה מהמשלחות התנהלו הפגישות באווירה נינוחה וידידותית. ב-13 בינואר 1949 נערכה הישיבה הראשונה של השיחות לשביתת-נשק בין ישראל לבין מצרים, ההסכם נחתם ב-24 בפברואר, בשהצדדים מתכנסים סביב שולחן מרובע מכוסה מפה צהובה ומקושט בפרחי נרקיסים.

עיקרו של ההסכם היה מתן גושפנקה פוליטית לגבולות שנוצרו על ידי המלחמה ואחרי נסיגת ישראל מחצי האי סיני. אך ההסכם שביתת-הנשק לא היה הסכם בעל אופי צבאי בלבד. הסעיף השני שלו קבע, כי הוא רק צעד ראשון בדרך להסדר שלום. נאמר בו כי "לא יתפרש קורה-היתחום של שביתת-הנשק בשום פנים כגבול מדיני או טריטוריאלי, והוא נחתם בלי לפגוע בזכויות, בתביעות ובעמדות של שום צד כמה שנוגע לפיתרון שאלת ארץ-ישראל". ניקבע במפורש שהסדר סופי של שאלת ארץ-ישראל יושג בהסכם שלום, וכי פעולה מצרית נגד מעבר כלי שיט בתעלת סואץ ('חופש תנועה') אינה עולה בקנה-אחד עם ההסכם. ב-23 במארס 1949 נחתם ההסכם שביתת-הנשק עם לבנון, אחרי שישאל הסכימה לפנות 14 כפרים בדרום לבנון. ב-3 באפריל נחתם ההסכם שביתת הנשק עם עבר-הירדן. השיחות

אולם למרות הריאליזם שלו ומטרותיו המוגבלות, לא יכול היה עבדאללה לנחק עצמו ממלחמתן של מדינות ערב האחרות.

מלחמת העצמאות הגדירה מחדש את היעדים הלאומיים של היהודים ושל הערבים בתנאים שונים לגמרי. יעדה הלאומי של מדינת ישראל היה להבטיח את קיומה הריבוני בגבולות שעוצבו על-ידי המלחמה. יעד של הערבים נשאר הרצון לקעקע את הריבונות הישראלית, שהושגה בעיקבות המלחמה — כשם שרצו למנוע לפני כן את השגחה. אולם לעומת המצב שקדם ל-14 במאי 1948 עמדה עכשיו לפניו לא חברה יישובית ותנועה ציונית — אלא מדינה יהודית ריבונית, שהוקמה כתשובה חותכת לניסיונות שהחלו מסתמנים בעצדת הכללית לסגת מתכנית החלוקה ו"להוסיף ולרוץ בשאלת המימשל העתידי בארץ-ישראל". כיוון שהשליבים הראשונים של המלחמה הספיקו להוכיח, שצבאות ערב לא יצליחו לחסל את מדינת ישראל הריבונית, ריכזו מדינות ערב את המאמץ הפוליטי שלהן בניסיון לבטל את הישגיה הצבאיים של המדינה היהודית שנוצרה, כדי להחזירה לגבולות החלוקה הצרים.

הבסיס המדיני לניסיון זה היה כרוך בעוברה, שמפת החלוקה נקבעה על ידי העצרת הכללית בהחלטת 29 בנובמבר 1947. כמיילדת של תכנית החלוקה הפכה העצרת הכללית לצד מעוניין ומעורב בסיכסוך, והיא מינתה את הרוזן השבדי פולקה ברנאדוט למתווך מטעמה. ברנאדוט היה המתווך הראשון שהופיע בזירת המזרח-התיכון: דמות חדשה שייצגה את האינטרסים של הקהילה הבין-לאומית כפי שהיא מתגלמת בעצרת הכללית של אירגון האומות המאוחדות. כתוצאה מכך לא יכול היה ברנאדוט לנסות ולהחזיר את הגלגל אחורנית למצב שהיה בארץ-ישראל לפני מאי 1948. הצעות הפשרה שלו היו חייבות מלכתחילה להיות מעוגנות בהכרה בקיומה של מדינה יהודית ריבונית בארץ-ישראל. מנקודת-מוצא זו יצא ברנאדוט להציע עיצוב מחודש של מפת הגבולות ולהטיל הגבולות שונות על הריבונות הישראלית.

ניסיונות התיווך של ברנאדוט נפתחו ביוני 1948, כאשר התברר למדינות ערב שהמלחמה עומדת להסתיים במפתן. ממשלת ישראל — אז הממשלה הזמנית — סירבה להיכנס למשא-ומתן המטיל סייגים על ריבונותה. מעניין להזכיר כי הריבונות הישראלית לא התקבלה עדיין באותה תקופה כעובדה מוגמרת ומוכרת. לפני שישאל התקבלה לחברה באו"ם, נערכה התגוששות בעלת אופי פורמאליסטי במועצת הביטחון. כאשר פנה היושב-ראש, נציג אוקראינה, לנציג ישראל (אבא אבן) בתואר "נציג מדינת ישראל" — עוררה הפנייה מחאות חריפות מצד נציגי הערבים ונציגיהן של מדינות אחרות. הנציג הסובייטי, אנדריי גרומיקו, העמיד את השאלה להצבעה — והשם "מדינת ישראל" התקבל כמונת בין-לאומי רשמי.

נוצר מצב מורד למדי: הערבים, שהתנגדו לתוכנית החלוקה, ביקשו עכשיו להשיג את החזרת ישראל לגבולות החלוקה. כך נכנסו הערבים למשא-ומתן על עיצובה מחדש של המפה הטריטוריאלי בארץ-ישראל בלי לקבל את העיקרון שעל-פיו נקבעה מפה זו. ב-15 בספטמבר 1948 הגיש הרוזן ברנאדוט למזכיר הכללי של האו"ם תוכנית חדשה לפיתרון בעיית ארץ-ישראל. התוכנית היתה מבוססת על העקרונות הבאים:

1. כינון שלום והפסקת מעשי-האיבה;
2. הכרה ערבית בעצמאותה ובריבונותה של מדינת ישראל;
3. שינויים אפשריים במפת החלוקה של 29 בנובמבר 1947;
4. הבטחת זכותם של הפליטים הערבים שירצו לחזור למקומות מושבם במדינת ישראל,

הממשיות עם עבר-הירדן לא התנהלו ברודוס, אלא במשא-ומתן ישיר ותכופ עם המלך עבדאללה בין נובמבר 1948 למארס 1949. נציגי ישראל היו עוכרים את הגבול בחשאי לארמון המלך בשונה, והשיחות התנהלו מחשכה עד אור ראשון של בוקר. האווירה היתה מיוחדת במינה: בחדר מאורך, מקושט בציור שמן המתאר את הקרב הימי בטרפאלגר, ישב המלך עבדאללה על בימה קטנה, לצדו יועציו הראשיים ונציגי ישראל ולפניו עוזריו השונים שישבו על שרפרפים נמוכים. נציגי ישראל יצאו מהשיחות בהרגשה שעבדאללה מנהל מדיניות ריאליסטית העשוייה להוביל להסדר פוליטי מקיף בין ישראל לעבר-הירדן. כדי להגיע להסכם עם עבדאללה הסכימה ישראל לחילופי שטחים שנכבשו בזמן המלחמה.

המגעים עם ירדן נפסקו אחרי שנרצח עבדאללה ב-20 ביולי 1951, ומרבית הסעיפים של ההסכם (תנועה בכביש לטרון-ירושלים, חידוש הפעולה הסדירה של האוניברסיטה ובית-החולים על הר הצופים, גישה חופשית למקומות הקדושים בירושלים העתיקה) — הופרו על ידי הירדנים.

ב-20 ביולי 1949 נחתם הסכם שביתת-הנשק עם סוריה אחרי ויכוח ממושך, שהסתיים בפירוח של כמה אזורים-גבול (הסכמי-הפירוח גרמו אחר-כך למחלוקת ולפעולות-איבה מצד הסורים, שהתנגדו לפעילות אזרחית בתחומי-הפירוח — בניגוד למה שהוסכם).

### שיחות לוואן (1949)

להסכמי שביתת-הנשק התלוותה אפיזודה נוספת, שנועדה להיות המשך חיובי של ההסכמים ולמעשה שמה קץ להתקדמותו של תהליך השלום בין ישראל לערבים. ב-11 בדצמבר 1948 מינתה העצרת הכללית של האו"ם "ועדת פיוס" מורכבת מנציגים של צרפת, טורקיה וארצות-הברית, ושתפקידה היה להקים מגע בין הצדדים ולסייע להם להגיע לפיתרון סופי של הבעיות התלויות ועומדות ביניהן. ועדה זו העלתה על סדר-יומה שתי בעיות עיקריות: בעיית ירושלים ובעיית הפליטים.

שיטת ניהולה של הוועידה, שהתכנסה בלוואן שבשווייץ באפריל 1949, מנעה את הפיכתה לוועידת שלום; ותרגילי ההתחמקות שביצעו הנציגים הערביים כדי להימנע מפגישות פנים-אל-פנים עם נציגי ישראל הסבו מפח-נפש רב לנציגי ישראל. אבל ועידת לוואן נכשלה בעיקר משום שהערבים העמידו בה חזית מאוחדת מאחורי התביעות לבטל את הכללתה של ירושלים במדינת ישראל ושיתפו פעולה להפיכת בעיית הפליטים הערבים לנשק פוליטי. בלוואן התגבשה והתגלתה האסטרטגיה הפוליטית החדשה של הערבים. כדי לנהל אותה מנעו מדינות ערב ייצוג בוועידה ממישלחות אחרות של פליטים ערבים, שהגיעו ללוואן וגורשו ממנה על ידי המישלחות הערביות. ישראל הסכימה לעקרון של איחוד מישפחות ושל תשלום פיצויים לפליטים הערבים ואף הביעה נכונות להחזרתם של מספר גדול של פליטים לישראל. אבל המישלחות הערביות לא הסתפקו בכך והוועידה הסתיימה ללא תוצאות כלשהן.\*

\* בעיית הפליטים הוסיפה לשמש נשק תעמולתי בידי הערבים. אך אחרי מלחמת ששת הימים החליפו את הסיסמה "החזרת הפליטים" בסיסמת "הזכויות הלגיטימיות".