

יחסי חוץ

ניצחון הצהרתי: החלטת האו"ם על בינאום ירושלים מ-9 בדצמבר 1949

אלעד בן-דרור, אסף זידלר

מבוא

בין השנים 1947-1950 ניסה האו"ם לקדם תכניות לבינאום ירושלים. רעיון זה שולב בתכנית החלוקה של אונסק"ו, שהמליצה בקיץ 1947 לחלק את ארץ ישראל לשלוש יחידות מדיניות: מדינה יהודית, מדינה ערבית ואזור בין-לאומי בחסות האו"ם בירושלים וסביבותיה. כל אזור ירושלים, לרבות הכפרים והעיירות הסמוכים לעיר, וכן העיר בית לחם, הוגדר כ'גוף נפרד' (Corpus Separatum), שינוהל על ידי מועצת הנאמנות של האו"ם ויהיה ניטרלי ומפורז. בראש אזור ירושלים יעמוד מושל מטעם האו"ם, שבידו יינתנו סמכויות ביצועיות רבות, ובכללן הפעלת כוח שיטור. תושבי ירושלים יקבלו אזרחות של אזור ירושלים. בתחום שטח זה התגוררו 200,000 תושבים: 100,000 יהודים ו-100,000 ערבים. ב-29 בנובמבר 1947 אימץ האו"ם את תכנית אונסק"ו פ' בשינויים קלים וקיבל את החלטה 181 (החלטת החלוקה).¹ ההחלטה הטילה על מועצת הנאמנות לגבש בתוך חמישה חודשים חוקה לירושלים, וניסוחה הושלם באפריל 1948.²

ההנהגה הציונית קיבלה את החלטת החלוקה, אולם הערבים דחו אותה מכל וכל, ובדצמבר 1947 פתחו בהתנגדות אלימה, שהתפתחה – עם סיום המנדט הבריטי על ארץ ישראל ב-14 במאי 1948 – למלחמה כוללת בין ישראל למדינות ערב. ללחימה בזירת ירושלים, שהייתה למוקד המלחמה כולה, הצטרפו גם הלגיון הערבי של ירדן וצבא מצרים, ובתום המערכה חולקה ירושלים לשניים: העיר העתיקה ומזרח ירושלים נותרו בשליטת ירדן, ואילו 'ירושלים היהודית', כלומר העיר החדשה שמחוץ לחומות, נותרה בשליטת ישראל.³ האו"ם זנח, אמנם,

* המאמר נכתב בסיוע מענק מחקר מטעם הקרן הלאומית למדע (ISF) ו-Israel Institute.

1 החלטת העצרת הכללית של האו"ם 181, 29.11.1947, Dag Hammarskjöld Library, New York.
(A/RES/181 (II) (hereafter: DHL))

2 מסמך או"ם, שכותרתו: 'Statute for the City of Jerusalem: Draft Prepared by the T/118/Rev.2, DHL, 21.4.1948, Trusteeship Council'

3 ראו למשל: David Tal, *War in Palestine 1948: Strategy and Diplomacy*, Routledge,

את תכנית החלוקה כבר בשלביה הראשונים של המלחמה, אך רעיון בינאום ירושלים נותר על כנו. בתקופה הנדונה היו רוב מדינות האו"ם בעלות צביון נוצרי במינונים שונים, ולכנסייה הקתולית הייתה השפעה ניכרת על חלק ניכר מהן. בינאום ירושלים נתפס כאפשרות מועדפת עבור הוותיקן בנוגע לשאלת ירושלים, וככזה שיבצר את מעמדה של הכנסייה הקתולית בארץ ישראל⁴, ומבחינות אלו בינאום העיר היה עבור מדינות רבות מרכיב מרכזי בתכנית החלוקה, ורעיון שבכל תרחיש עתידי נכון יהיה לשמרו. גם תוצאות המערכה הקשה שהתחוללה בירושלים חיזקו את קו המחשבה שביקש להחריג את העיר מהעיונות בין ישראל לערבים וממילא לחזק בה את הגורמים הנוצריים. זאת, הן בשל העובדה שחלק מתושביה הערבים של ירושלים, לרבות נוצרים רבים, נהיו לפליטים, וישראל לא אפשרה את חזרתם, והן כיוון שבמהלך הלחימה חוללו, ולעתים אף ניוזקו, כמה מקומות קדושים לנצרות בירושלים (וגם מחוצה לה)⁵, ובראשם כנסיית הדורמציין, הנחשבת לאחד המקומות הקדושים לנצרות הקתולית. תוצאות אלו עוררו חששות כבדים בעולם הנוצרי, ובייחוד בקרב ראשי הכנסייה הקתולית, לעתידה של הנצרות בעיר הקדוש⁶. על אף שהמאמצים לקדם את רעיון בינאום ירושלים זכו לכתף קרה מצד ישראל וירדן, ששלטו בפועל בעיר, ב־11 בדצמבר 1948 אישר האו"ם מחדש את רעיון בינאום ירושלים בהחלטה 194, וכעבור שנה, ב־9 בדצמבר 1949, קיבל את החלטה 303, שקראה ליישם את בינאום העיר בנוסח שהוצע בהחלטת החלוקה. להחלטה זו קדמו חודשים ארוכים של דיונים בנושא ירושלים, ומהלכים, שנרקמו לקידום רעיון הבינאום במסגרת קואליציה מוזרה, שנשענה בעיקר על שיתוף פעולה בין גורמים נוצריים שונים ודיפלומטים ממדינות ערב. פירותיה של המערכה המדינית הזאת שכנעו מדינות רבות לתמוך בהחלטה 303, הגם שחלקן העריכו שבינאום העיר לעולם לא ייצא לפועל. ממשלת ישראל צפתה שהחלטה 303 לא תזכה לרוב בעצרת האו"ם והוכתה בהלם לאחר שההחלטה התקבלה. התגובה הישראלית להחלטה הייתה מהירה ופומבית, והבהירה כי ישראל דוחה את ההחלטה מכל וכל. צעד זה היה קריאת התיגר הפומבית הראשונה של ישראל על האו"ם והכניס אותה למאבק מדיני קשה, שנמשך שנים ארוכות. גם ירדן התנגדה נחרצות להחלטת הבינאום, ובסיכומו של דבר החלטת האו"ם 303 נותרה על הנניר בלבד, ושיקפה נאמנה את התנהלות הארגון בשאלת מעמד ירושלים גם בשנים הבאות.

London 2004; Benny Morris, *1948: A History of the First Arab-Israeli War*, Yale University Press, New Haven 2008; Itamar Radai, *Palestinians in Jerusalem and Jaffa, 1948: A Tale of Two Cities*, Routledge, New York 2016

4 אורי ביאלר, **צלב במגן דוד: העולם הנוצרי במדיניות החוץ של ישראל 1948-1967**, יד יצחק בן-צבי, ירושלים תשס"ו, עמ' 11-13.

5 למחקר מקיף על נכסי הכנסייה הקתולית בארץ ישראל, ראו: Seth J. Frantzman and Ruth Kark, 'The Catholic Church in Palestine/Israel: Real Estate in Terra Sancta', *Middle Eastern Studies*, 50, 3 (2014), pp. 370-396.

6 ביאלר, **צלב במגן דוד**, עמ' 15-18.

תכניות האו"ם לבינאום ירושלים נבחנו מנקודות מבט שונות,⁷ אך לא נערך מחקר שסקר וניתח את המערכה המדינית המסובכת והמורכבת שהכשירה את קבלת החלטת הבינאום מדצמבר 1949. מערכה זו נוהלה ברובה מאחורי הקלעים ופרטה על גימים דתיים ועל אינטרסים פוליטיים של גורמים שונים ומגוונים, שהצליחו לגרום לבסוף לאימוצה של החלטה 303. מטרתנו במאמר זה היא לבחון את הגורמים שהביאו את רוב מדינות האו"ם לאשר החלטה זו, ואת המניעים שהביאו מדינות רבות להצביע בעד תכנית בינאום, שכבר אז אפשר היה להעריך שלא תמומש. לצד מסמכי האו"ם, ארכיון מדינת ישראל והארכיונים הלאומיים של בריטניה וארצות הברית, המאמר מתבסס על מקורות משלושה ארכיונים שטרם נעשה בהם שימוש בהקשר של החלטת בינאום ירושלים מדצמבר 1949: אוסף המסמכים של הדיפלומט הלבנוני שארל מאלכ, שהוביל את מחנה תומכי הבינאום באו"ם. האוסף מצוי בספריית הקונגרס האמריקני,⁸ המסמכים של ארגון הוועידה הלאומית לרווחה קתולית, שרתם את העולם הנוצרי הקתולי למאבק המדיני באו"ם, מצויים בארכיון האוניברסיטה הקתולית של אמריקה⁹; ואוסף המסמכים של הקרדינל פרנסיס ספלמן,

7 לנקודת המבט הישראלית, ראו למשל: אורי ביאלר, 'הדרך לבירה – הפיכת ירושלים למקום מושבה הרשמי של ממשלת ישראל בשנת 1949', קתדרה: לתולדות ארץ ישראל ויישובה, 35 (ניסן תשמ"ה, אפריל 1985), עמ' 163-191; אמנון רמון, נצרות ונוצרים במדינת היהודים: המדיניות הישראלית כלפי הכנסיות והקהילות הנוצריות 1948-2010, מכון ירושלים לחקר ישראל ומרכז ירושלים ליחסי יהודים ונוצרים, ירושלים 2012; זכי שלום, 'מאבקה של מדינת ישראל לסיכול החלטות עצרת האו"ם על בינאום ירושלים בשנות החמישים', עיונים בתקומת ישראל, 3 (1993), עמ' 75-97; הנ"ל, 'מאבקו של בן-גוריון לביצור מעמדה של ירושלים כבירת ישראל', בתוך: גיר מן (עורך) ואיתמר רדאי (עורך אורח), ירושלים: עיונים במערכה על העיר במלחמת העצמאות, כרמל, ירושלים תשע"ג, עמ' 101-139; Michael Brecher, 'Jerusalem: Israel's Political Decisions, 1947-1977', *Middle East Journal*, 32, 1 (1978), pp. 13-34; Motti Golani, 'Jerusalem's Hope Lies Only in Partition: Israeli Policy on the Jerusalem Question, 1948-67', *International Journal of Middle East Studies*, 31, 4 (1999), pp. 577-604; Yossi Feintuch, *U.S. Policy on Jerusalem*, Greenwood, New York 1987; Menahem Kaufman, *America's Jerusalem Policy, 1947-1948*, the Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem 1985; Shlomo Slonim, *Jerusalem in America's Foreign Policy, 1947-1997*, Kluwer Law International, The Hague 1998. לנקודת המבט הצרפתית, ראו: צילה הרשקו, בין פאריס לירושלים: צרפת, הציונות והקמת מדינת ישראל 1945-1949, משרד הביטחון – ההוצאה לאור, תל אביב 2000. לנקודת המבט של הוותיקן, ראו: Silvio Ferrari, 'The Holy See and the Postwar Palestine Issue: The Internationalization of Jerusalem and the Protection of the Holy Places', *International Affairs*, 60, 2 (1984), pp. 261-283; Idem, 'The Vatican, Israel and the Jerusalem Question, 1943-1984', *Middle East Journal*, 39, 2 (1985), pp. 316-331; Anthony O'Mahony, 'The Vatican, Palestinian Christians, Israel, and Jerusalem: Religion, Politics, Diplomacy, and Holy Places, 1945-1950', *Studies in Church History*, 36 (2000), pp. 358-372.

8 Library of Congress (hereafter: LC), Washington DC, Manuscript Division, Charles Habib Malik Papers

9 Archives of the Catholic University of America (hereafter: ACUA); Washington DC, National Catholic Welfare Conference (hereafter: NCWC)

שפעל נמרצות בשם האפיפיור להשגת הרוב הדרוש לקבלת ההחלטה ערב ההצבעה באו"ם, מצוי בארכיון הארכידיוקסיה של ניו יורק.¹⁰ נוסף על כך, נדלה מידע חשוב גם מספרי זיכרונותיהם של דיפלומטים ערבים, שלקחו חלק פעיל בדיונים בנושא ירושלים. טענת המאמר היא כי למרות ההנחה שרווחה בקרב רוב המדינות החברות בעצרת האו"ם בשלהי 1949, אשר לפיה ההצעה לבינאום מלא של העיר ירושלים במתכונת שעליה הוחלט בהחלטת החלוקה לא תוכל לצאת לפועל, ולמרות העובדה כי ועדת הפיוס המליצה לעצרת האו"ם על חלופה מעשית יותר, שקראה להסתפק בפיקוח בינלאומי רופף המתמקד במקומות הקדושים, בחרו רוב המדינות החברות בעצרת להצביע בעד החלטה 303, שקראה לבינאום מלא של העיר. מציאות זו התגבשה לאחר שבעצרת נוצר באופן בלתי צפוי רוב, שביקש לקדם בכל מקרה את רעיון הבינאום המלא והעדיף ניצחון הצהרתי – אשר מרב הסיכויים היו שישארו על הגייר בלבד – על פני ניסיון לקדם פתרון קונסטרוקטיבי, שיפתור, לכל הפחות, את בעיית המקומות הקדושים בעיר החצויה.

הצעת ועדת הפיוס: נסיגה מרעיון הבינאום המלא

ב־11 בדצמבר 1948, עוד בטרם הסתיימה המלחמה בין ישראל למדינות ערב, קיבלה העצרת הכללית של האו"ם את החלטה 194. החלטה זו נועדה להתוות דרך לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי באמצעות הקמת ועדת הפיוס לארץ ישראל, שהורכבה מנציגי שלוש מדינות החברות באו"ם – ארצות הברית, צרפת וטורקיה. בהתאם לסעיף 8 של החלטה 194, שעסק במעמד ירושלים, נדרשה ועדת הפיוס להציג בפני המושב הרביעי של העצרת הכללית, שעתיד היה להיפתח בספטמבר 1949, 'הצעות מפורטות למשטר בין-לאומי קבוע לאזור ירושלים', שתספקנה 'אוטונומיה מקומית מקסימלית', לתושביה היהודים והערבים של העיר.¹¹ לצורך ביצוע משימה זו הקימה ועדת הפיוס תת-ועדה מיוחדת – ועדת ירושלים – שפעלה בין פברואר לספטמבר 1949, סמוך למועד פתיחת המושב הרביעי של עצרת האו"ם. בשבעת החודשים הללו קיימה תת-הוועדה 57 ישיבות, וחבריה נפגשו עם נציגים רשמיים של ישראל, ירדן, מצרים, סוריה ולבנון, כמו גם עם בעלי תפקידים שונים המעורים במורכבות החיים בירושלים המחולקת, כגון אנשי דת בכירים יהודים, נוצרים ומוסלמים, ראשי השלטון המקומי באזור ירושלים ודיפלומטים זרים ששירתו בעיר.¹² ב־12 בספטמבר 1949 הגישה ועדת הפיוס את הצעתה למשטר בין-לאומי קבוע לאזור ירושלים לעצרת הכללית. היה זה ניסיון להמיר את הרעיון של בינאום מלא בפיקוח בין-

10 The Archives of the Archdiocese of New York, Yonkers, NY

11 החלטת העצרת הכללית של האו"ם 194, 11.12.1948, DHL, A/RES/194 (III).

12 לתקצירי הישיבות של ועדת ירושלים ולמסמכים שונים אחרים הנוגעים לעבודתה, ראו: United Nations Information System on the Question of Palestine, UNISPAL, Documents Collection, <https://unispal.un.org>

לאומי רופף, המתמקד במקומות הקדושים. על פי ההצעה, אזור ירושלים יחולק לשתי רשויות אוטונומיות – יהודית וערבית. רשויות אלו תוכלנה להקים מוסדות הדרושים רק ל'ניהול העירוני', וכך תישלל האפשרות שישראל וירדן תהפוכנה את העיר לבירתן. נוסף על כך, שתי הרשויות לא תוכלנה 'לנקוט צעדים בענייני הגירה, שעלולים לשנות את המשוואה הדמוגרפית הנוכחית של אזור ירושלים'. העצרת הכללית של האו"ם תמנה מושל לעיר, שיהיה אחראי להגנה על המקומות הקדושים והגישה החופשית אליהם ועל 'הפירוז הקבוע והניטרליות של האזור'. בעיר תוקם מועצה כללית, שתורכב מ־14 חברים נבחרים משתי הרשויות, ואשר תהיה אחראית, בין היתר, לתפעול השירותים הציבוריים העיקריים. כמו כן, יוקם בית דין בין־לאומי, שיכריע במקרים שיועברו אליו על ידי מושל האו"ם, למשל מחלוקות בנוגע למקומות הקדושים, והחלטותיו תחייבנה את הצדדים.¹³

הצעת ועדת הפיוס ביקשה לאזן בין שני עקרונות שהופיעו בהחלטת האו"ם 194, אשר לא עלו, בהכרח, בקנה אחד זה עם זה – הצבת ירושלים תחת שלטון בין־לאומי, ומתן אוטונומיה מירבית לתושביה. אולם התמרון המדיני של ועדת הפיוס נחל כישלון, שכן הצעתה זכתה לביקורת בין־לאומית חריפה מיד עם פרסומה. בראש המתנגדים להצעה התייצבו ישראל וירדן, שפסלו אותה על הסף בשל שילוב של שיקולים פוליטיים, צבאיים ודתיים. שתי המדינות חילקו ביניהן את העיר והיו נחושות לשמר באופן כללי את המצב הקיים. טענתן הייתה כי בינאום כל העיר מיותר וכי יש להמשיך לקיים את המצב שנוצר בשטח לאחר המלחמה. ישראל הביעה אמנם נכונות להחיל את פיקוח האו"ם על העיר העתיקה (שהייתה בידי ירדן), אולם הצעת ועדת הפיוס, שגרסה כי ירושלים לא תהיה בירתה, כלל לא הייתה מקובלת עליה. ירדן, מצדה, התנגדה גם לרעיון לבנאם את העיר העתיקה. מנגד, התומכים בבינאום מלא של ירושלים טענו שהצעת ועדת הפיוס רחוקה מרחק רב מתכנית הבינאום המקורית, ואינה משקפת עוד את רצון הקהילה הבין־לאומית. קבוצת מדינות נוספת שהתנגדה להצעת ועדת הפיוס העלתה על נס את הצורך בפתרון מעשי. בריטניה, למשל, סברה שהצעת ועדת הפיוס אינה בת־ביצוע ושיש לתקנה, כדי שתהיה מקובלת על ישראל ועל ירדן. בחדרי־חדרים נמתחה ביקורת על מעשיות ההצעה, אפילו מצד כמה בעלי תפקידים בוועדת ירושלים, שהייתה אמונה על הכנתה, ומזכ"ל האו"ם טריגוזה לי פעל במרץ נגד קידומה.¹⁴

13 מסמך או"ם, שכותרתו: 'Proposals for a Permanent International Regime for the Jerusalem Area', DHL, 12.9.1949, A/973.

14 Elad Ben-Dror and Asaf Ziedler, 'Israel, Jordan, and their Efforts to Frustrate the United Nations Resolutions to Internationalize Jerusalem', *Diplomacy and Statecraft*, 26, 4 (2015), pp. 648-650; אבא אבן, שגריר ישראל באו"ם, אל משה שרת, 15.9.1949, בתוך: ימימה רוזנטל (עורכת), *תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, כרך רביעי, מאי-דצמבר 1949*, גנוז המדינה, ירושלים תשמ"ו, עמ' 470. לעמדתה המפורטת של ישראל בנוגע להצעת ועדת הפיוס, ראו מסמך שכותרתו: 'Memorandum on the Future of Jerusalem: An Analysis of the Palestine Conciliation Commission's Draft Instrument', 15.11.1949, ארכיון המדינה (להלן א"מ), חצ/2443/5.

תומכי הבינאום, שעתידים היו, בסופו של דבר, להוביל את העצרת לתמיכה בהחלטה שתאמה את עמדתם, היו בשלב זה מפולגים לשלוש קבוצות שלא שיתפו ביניהן פעולה. מדינות הגוש הסובייטי, בראשות ברית המועצות, נקטו עמדה מסורתית של תמיכה בבינאום ירושלים, בעיקר בשל שיקולי המלחמה הקרה. ברית המועצות גרסה שחלוקת ירושלים בין ישראל לירדן תוביל לחיזוק האחידה האמריקנית במזרח התיכון, היות שעבדאללה פעל, לשיטתה, כסוכן של בריטניה, בעלת בריתה הקרובה של ארצות הברית. מנגד, בינאום ירושלים, שיכלול את פירווה, יביא לסילוק הצבא הירדני מהעיר ועשוי להחליש את כוחה של ארצות הברית באזור.¹⁵ מדינות גוש אמריקה הלטינית, שיש בהן רוב קתולי מובהק, נקטו עמדות שונות בנוגע לירושלים. חלקן, כמו אל-סלבדור, תמכו בהתלהבות בבינאום, וחלקן, כמו אורוגוואי, התנגדו לבינאום והזהירו עם עמדת ישראל, אך רובן היו נתונות להשפעת האפיפיור ונטו להצביע כמחצית הוותיקן בנושאים כדוגמת ירושלים.¹⁶ מדינות הגוש הערבי, שהביעו התנגדות עזה לרעיון הבינאום מרגע ששולב בתכנית החלוקה, שינו בהדרגה את עמדתן. בשלושת החודשים הראשונים של שנת 1949 קיבלה ישראל סדרת החלטות, שנועדו להכשיר את הקרקע להפיכת מערב ירושלים לבריתה. החלטות אלו, ובראשן היזמה להעביר חמישה משרדי ממשלה לירושלים, עוררו חששות כבדים בעולם הערבי. משום כך, בקיץ 1949, הביעו לבנון, מצרים וסוריה נכונות לוותר על הריבונות הערבית בירושלים לטובת החלת משטר בין-לאומי עליה, שימנע מישראל לממש את כוונותיה.¹⁷ התמיכה הערבית בבינאום ירושלים נבעה גם מהרצון לגרור את ישראל לעימות עם האו"ם על רקע התנגדותה לרעיון, לרכוש את אהדתן של מדינות נוצריות רבות בסוגיות ערביות אחרות ולאפשר – אם הבינאום אכן ייצא לפועל – את חזרת הפליטים הערבים לירושלים.¹⁸

המאבק בעצרת הכללית על אופי הבינאום והיקפו

עם פתיחת המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, ב-20 בספטמבר 1949, הייתה הצעת ועדת הפיוס היחידה שעלתה על שולחן הדיונים באו"ם. עוד בשעת הוויכוח הכללי, שבמהלכו סרטטו נציגי המדינות השונות את הקווים העיקריים של גישת משלחתם לנושאים שעל סדר יומה של העצרת, התברר ששאלת ירושלים אינה נמצאת במרכז תשומת הלב הבין-לאומית. מתוך 35 משלחות שהשתתפו בוויכוח הכללי, רק שבע – ארצות הברית, צרפת, הולנד, הרפובליקה הדומיניקנית, אל-סלבדור, לבנון וישראל – התייחסו לשאלת

15 ג' רפאל אל משה שרת, 13.12.1949, א"מ, חצ/64.

16 Edward B. Glick, 'The Vatican, Latin America, and Jerusalem', *International Organization*, 11, 2 (1957), pp. 213-219

17 ועדת הפיוס, ישיבה מס' 33 של ועדת ירושלים, 20.6.1949, DHL, A/AC.25/Com.Jer/SR.33.

18 מחמד פאצ'ל אל-ג'מאלי, ד'כריאת ועבר: כארת'ת פלסטין ואת'רהא פי אליואקע אל-ערבי (זיכרונות ולקחים: אסון פלסטין והשפעתו על המציאות הערבית), דאר אל-כתאב אל-ג'דיד, בירות 1965, עמ' 94-92.

ירושלים. מעבר לכך, נציגי ארצות הברית, צרפת, הולנד והרפובליקה הדומיניקנית נקטו בנאומיהם גישה מתונה וקראו לגיבוש פתרון מעשי ובר-ביצוע, המבוסס על הסכמת ישראל וירדן, וכולל פיקוח בין-לאומי על המקומות הקדושים בעיר.¹⁹

נטייתן של חלק מהמשלחות לוותר על תכנית הבינאום המקורית ולהסתפק בקיום פיקוח יעיל על המקומות הקדושים, הייתה לצנינים בעיני לבנון, המדינה הערבית שנקטה את הגישה האוהדת ביותר כלפי בינאום ירושלים, ובעיני נציגה באו"ם, שארל מאלק, נוצרי אדוק, בן העדה היוונית-אורתודוקסית ומסור ביותר לקידום הבינאום המלא. עוד במאי 1949, בשעת הדיון בוועדה המדינית המיוחדת על בקשת ישראל להתקבל כחברה באו"ם, הגיש מאלק הצעת החלטה שקראה להתנות את קבלת ישראל לארגון בהסכמתה לעקרון בינאום ירושלים. ההצעה נדחתה אמנם אך בפער קטן יחסית: 19 מדינות תמכו בה, לעומת 25 מדינות שהתנגדו לה, ו-12 נמנעו מהצבעה.²⁰ בדבריו של מאלק, לאחר קבלת ישראל כחברה באו"ם, בלט השיקול הדתי. 'מה שעומד על הכף הוא לא ירושלים, לא הערבים, לא היהודים', הצהיר, 'אלא איכות המדינאות המערבית הנוצרית'.²¹ שיקול זה בלט ביתר שאת בנאומו של מאלק בעצרת ב-26 בספטמבר 1949. הוא הזהיר שהמושב הנוכחי עלול להיות ההזדמנות האחרונה לכוון משטר בין-לאומי אמתי בירושלים, והסביר שהעולם המוסלמי מציע, לראשונה בהיסטוריה, לחלוק את השמירה על המקומות הקדושים עם הדתות הגדולות האחרות; אם העולם המערבי הנוצרי יתעלם מכך, תהיה זו 'פשיטת רגל טרגית למדינאות הנוצרית'.²²

הטפותיו של מאלק נפלו על אוזניים ערלות. בקרב רוב המשלחות, אפילו בקרב אלו שהייתה להן אהדה לשאיפות הכנסייה הקתולית, רווחה הדעה שבשל הנסיבות הנוכחיות כבר אבדה התקווה להשיג בינאום מלא של ירושלים. בגוש הלטיני נטו רוב המדינות לתמוך בהצעה שתבטיח את ההגנה על המקומות הקדושים; נציג אקוודור, למשל, אמר שממשלתו מעדיפה פתרון מעשי, שכן לא ניתן יהיה לכפות על תושבי ירושלים פתרון שאותו הם מסרבים לקבל. לתומכי הבינאום נודע גם שהולנד שוקלת להגיש הצעת החלטה שתותיר את ירושלים מחולקת בפועל, ושישראל עומדת להגיש הצעת החלטה משלה, שתזכה, לטענתה, להסכמת הוותיקן.²³

19 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, ישיבת מליאה מס' 222, 21.9.1949, A/PV.222; ישיבת מליאה מס' 225, 29.9.1949, A/PV.225; ישיבת מליאה מס' 228, 26.9.1949, A/PV.228; ישיבת מליאה מס' 229, 26.9.1949, A/PV.229. כולם ב-DHL.

20 המושב השלישי של העצרת הכללית של האו"ם, ישיבה מס' 51 של הוועדה המיוחדת, 9.5.1949, DHL, A/AC.24/SR.51. לנאומו של מאלק בפני הוועדה המיוחדת ב-5.5.1949, שבו הציג את הצעת ההחלטה הלבנונית, ראו: Charles Habib, Manuscript Division, LC, Malik Papers, Box 93, Folder 2.

21 מסמך שכותרתו: 'Memorandum on the Palestine Question', ללא תאריך, ACUA, NCWC, Office of the General Secretary (hereafter OGS), Box 44, Folder 23.

22 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, ישיבת מליאה מס' 228, 26.9.1949, DHL, A/PV.228.

23 קתרין שייפר אל הווארד קרול, 19.10.1949, הנ"ל, 20.10.1949, ACUA, NCWC, OGS, Box 44.

מאלכ היה משוכנע שהצעת ועדת הפיוס תוביל תוך זמן קצר ל'ריבונות נפרדת דה-פקטו' של ישראל וירדן בירושלים וחשש שאבד הכלח על רעיון הבינאום המלא. לכן, הוא יזם תכנית פעולה שתאפשר לדחוק הצדה את הצעת ועדת הפיוס ולהחזיר את תכנית הבינאום המקורית לסדר היום של העצרת הכללית. בבסיס תכניתו של מאלכ עמדה ההנחה שיש לגרום לראשי הכנסיות הנוצריות, ובראשן הכנסייה הקתולית, להביע תמיכה ברורה בבינאום מלא של ירושלים. תמיכת הוותיקן תסייע לגיוס הקולות הדרושים לקבלת הצעת החלטה ברוח זו בעצרת, בייחוד בקרב מדינות אמריקה הלטינית. נוסף על כך, הלחץ שיפעיל הציבור הקתולי במדינות שאין בהן רוב קתולי עשוי לגרום למדינות נוספות לשנות את עמדתן ולתמוך בבינאום. לבסוף, שאף מאלכ לגבש בהקדם האפשרי הצעת החלטה, הקוראת לבינאום אמתי של ירושלים, כדי שהצעה זו תוגש ראשונה לוועדה המדינית המיוחדת אשר תוכננה להתכנס בשלהי נובמבר, וכך יתאפשר לדון בה לפני כל הצעת החלטה אחרת.²⁴

האסטרטגיה של מאלכ חייבה הכנה מדוקדקת. באמצע אוקטובר 1949 הוא שיגר מברק לראשי כנסיות נוצריות שונות, שבו ביקש את התייחסותם לשאלות הבאות: ראשית, 'האם אתם מסכים עקרונית לרעיון הבינאום?' שנית, 'האם אתם מסכים להצעות ועדת הפיוס לארץ ישראל?' שלישית, 'אילו שינויים היית רוצה לראות בהצעות אלו?' ורביעית, 'האם יש לך רעיונות נוספים בנושא זה?'. אמנם מיעוט מבין הנמענים, ובכללם ראשי הוותיקן, לא השיבו לשאלותיו של מאלכ, והיו אף שהתנערו מרעיון הבינאום (למשל, ראש הכנסייה האנגליקנית, הארכיבישוף מקנטרברי, שהציע ליצור מובלעת בין לאומית, שתשתרע על חלק משטח ירושלים, לרבות העיר העתיקה, ולהעביר את רוב העיר החדשה לריבונות ישראל), אך רוב ראשי הכנסיות הצהירו על תמיכתם בבינאום מלא של ירושלים.²⁵ מאלכ העריך שהמפתח להצלחה של תומכי הבינאום באו"ם טמון במידת שיתוף הפעולה שלהם עם הוותיקן. 'הכוחות הנוצריים בכלל, והכנסייה הקתולית בפרט', כתב להנהגה הלבנונית, 'הם בעלי ברית אפשריים במאבק נגד הציונות', ולכן 'יהיה זה קוצר ראות שלא להיות בברית עם כוחות אלה'. מאלכ הבהיר ש'לאפיפיור יש עניין מיוחד בגורל פלסטין, ובפרט בכל מה שקשור לירושלים', והמליץ להתאמץ לעבוד יחד עם הכנסייה הקתולית.²⁶

עד מהרה החל מאלכ לשתף פעולה עם הוועידה הלאומית לרווחה קתולית (National Catholic Welfare Conference, להלן NCWC), ארגון ששימש כמרכז העצבים של

Folder 23; הנ"ל, 3.11.1949; הנ"ל, 4.11.1949, Folder 24, OGS, ACUA, NCWC, Box 44, Folder 23

מסמך שכותרתו: 'Confidential Memorandum – Jerusalem', 15.11.1949, ACUA, NCWC, Box 44, Folder 23

OGS, Box 164, Folder 39; אבא אבן אל משה שרת, 28.12.1949, א"מ, 7466/1/א

24 שיפר אל קרול, 20.10.1949-19.10.1949, OGS, ACUA, NCWC, Box 44, Folder 23

25 לחילופי מכתבים בין מאלכ ובין ראשי הכנסיות הנוצריות השונות, ראו: LC, Manuscript

Division, Charles Habib Malik Papers, Box 93, Folder 5

26 שארל חביב מאלכ, אסראא'יל, אמריכא ואל'ערב: תנבא'את מן נצף קרן ('ישראל, אמריקה והערבים: נבואות מלפני חצי מאה'), דאר אל-נהאר ללנשר, בירות 2003, עמ' 112-113.

הכנסייה הקתולית בארצות הברית. בשלושת העשורים שחלפו מאז הקמתו ב־1919 שמר ארגון זה, ה־NCWC, על יחסים קרובים עם הממשלים האמריקניים, שנועד לעצב את מדיניות ארצות הברית בענייני פנים וחוץ בהתאם לקווים המקובלים על הכנסייה הקתולית. הארגון עמד בקשר רציף הן עם הוותיקן, באמצעות המשלחת האפוסטולית בווינגטון, והן עם בכירי הכנסייה הקתולית בארצות הברית, ובראשם הארכיבישוף של ניו יורק, הקרדינל פרנסיס ספלמן (Spellman). בספטמבר 1946 ייסד ה־NCWC את 'המשרד לענייני האו"ם', שפעל ממטהו של ספלמן בניו יורק ועקב מקרוב אחר הנעשה באו"ם, תוך מתן תשומת לב מיוחדת למזרח התיכון. בראש המשרד עמדה קתולית פעלתנית בשם קתרין שייפר (Schaefer), שדיווחה ישירות למזכיר הכללי של הארגון הווארד קרול (Carroll).²⁷ שיתוף הפעולה בין מאלכ ל־NCWC היה הכרחי לקידום רעיון הבינאום משתי סיבות: ראשית, עמדת האפיפיור פיוס ה־12 בנוגע למעמדה העתידי של ירושלים חייבה הבהרות, ול־NCWC, כארגון קתולי המקיים קשרים הדוקים עם הוותיקן, הייתה היכולת להשפיע בכיוון זה; ושנית, בכירי הכנסייה הקתולית בארצות הברית, במיוחד ספלמן, היו בעלי עצמה פוליטית ניכרת, והדבר היה נחוץ למאבק של תומכי הבינאום הן בזירה הפנים־אמריקנית והן בזירה הבין־לאומית.

מאלכ נפגש עם שייפר ב־18 באוקטובר 1949 והותיר עליה רושם חיובי מאוד. 'אני משוכנעת בכנותו מנקודת מבט נוצרית', היא כתבה למזכ"ל ה־NCWC. 'עם זאת, חשוב שנציגים של אזורים אחרים ייקחו את ההובלה בעניין זה', שכן מאלכ מזוהה עם הגוש הערבי. שייפר הציעה לקרול לנקוט שלושה צעדים מידיים: לבקש מהוותיקן לצאת בהצהרה ברורה על עמדתו בנוגע לירושלים; לפנות לנשיא ארצות הברית הארי טרומן בבקשה לתמוך בבינאום מלא של העיר; ולעודד את הקהילות הקתוליות במדינות אחרות להפעיל לחץ על ממשלותיהן, בייחוד באמריקה הלטינית.²⁸

לא בכדי נדרש הוותיקן להבהיר את עמדתו כלפי בינאום ירושלים. מאז פרוץ הלחימה בין היהודים לערבים, בדצמבר 1947, מיעט האפיפיור להתבטא בפומבי בנושא זה ודבריו היו מעורפלים. באיגרת למאמינים הקתולים, שפרסם ב־24 באוקטובר 1948, קרא פיוס ה־12 להעניק לירושלים 'אופי בין־לאומי', שיבטיח את ההגנה על המקומות הקדושים. באיגרת נוספת, שפרסם ב־15 באפריל 1949, השתמש האפיפיור במונח 'מעמד בין־

27 Joseph S. Rossi, *Uncharted Territory: The American Catholic Church at the United Nations, 1946-1972*, The Catholic University of American Press, Washington, DC 2006; Joseph S. Rossi, 'Catherine Schaefer and the Strategy for a Catholic Presence at the United Nations 1946-1947', *Records of the American Catholic Historical Society of Philadelphia*, 108, 3-4 (1997-1998), pp. 53-72; Adriano E. Ciani, *The Vatican, American Catholics and the Struggle for Palestine, 1917-1958: A Study of Cold War Roman Catholic Transnationalism*, Electronic Thesis and Dissertation Repository (2011), Paper 348

28 שייפר אל קרול, 19.10.1949, ACUA, NCWC, OGS, Box 44, Folder 23.

לאומי, אך לא פירט את עקרונות הבינאום שצריכים היו, לשיטתו, להיות מוחלים על ירושלים.²⁹ הוותיקן נמנע מלנקוט עמדה חד-משמעית מוצהרת, בשל רצונו להשאיר את הדלת פתוחה לאפשרות של משא ומתן עם ישראל, שעמה קיים מגעים חשאיים מספטמבר 1948. השיחות בין הצדדים בדבר מעמד ירושלים עלו על שרטון באוגוסט 1949, ומאז נקט הוותיקן מדיניות כפולה: הוא תמך בבינאום כפתרון היחיד לשאלת ירושלים, אך בד בבד אותת לישראל שאינו מצפה מהאו"ם להשיג דבר במושב הנוכחי ושבסיומו יהיה אפשר להמשיך במשא ומתן.³⁰

בעקבות פניות שיוזם ה-NCWC, שלח הוותיקן לקרול בתחילת נובמבר 1949 מסמך כתוב, שבו הביע את תמיכתו בבינאום 'אמתי' של ירושלים, הכולל 'ריבונות בין-לאומית יעילה ובלעדית'. רצון הוותיקן בבינאום מלא נבע ממגוון סיבות: להרחיק את סכנת המלחמה מירושלים; להבטיח את ביטחון העיר ואת אופייה הקדוש; להבטיח את ההגנה על המקומות הקדושים ואת הגישה החופשית אליהם; ולהבטיח את זכויותיהם של הקתולים החיים בירושלים ואת חופש הפעולה של מוסדות הצדקה והחינוך הקתוליים הפועלים בה. הוותיקן אף ביקש מה-NCWC להפיץ את המסמך בקרב נציגי המשלחות באו"ם.³¹ תמיכת הוותיקן בבינאום ירושלים נבעה גם משיקול תיאולוגי: הכנסייה הקתולית שללה את זכותו של העם היהודי לשוב למולדתו ולהקים בה מדינה ריבונית, שכן הנצרות נוסדה, לתפיסתה, כתחליף לעם ישראל, ולכן היא היא 'ישראל האמתית' (Verus Israel). לפיכך דבקה הכנסייה הקתולית בתביעה הנוצרית לבעלות על ארץ ישראל בכללותה, לרבות עיר הקודש ירושלים.³²

על בסיס ההבהרות שסיפק הוותיקן, פורסמה באמצע נובמבר 1949 הצהרה מטעם ראשי הכנסייה הקתולית בארצות הברית, שהסירה כל ספק בדבר דבקותו של האפיפיור בבינאום מלא של ירושלים, כפי שאושר על ידי העצרת הכללית של האו"ם, ב-29 בנובמבר 1947, וקראה לממשל האמריקני ולנציגי המשלחות באו"ם לפעול למען מטרה זו בעצרת הנוכחית.³³

29 איגרת האפיפיור למאמינים הקתולים שכותרתה: 'In Multiplicibus Curis', 24.10.1949; איגרת האפיפיור למאמינים הקתולים, שכותרתה: 'Redemptoris Nostri Cruciatu', 15.4.1949.

30 Ferrari, 'The Holy See', pp. 270-279.

31 ג' צ'יקוניאני (שגריר הוותיקן בושינגטון) אל הווארד קרול, 3.11.1949, ACUA, NCWC, OGS, Box 44, Folder 24. ראו גם: הנ"ל, 17.5.1949; ד' טארדיני (מזכיר המדינה של הוותיקן) אל קתרין שייפר, 16.9.1949, ACUA, NCWC, OGS, Box 44, Folder 23.

32 ביאלר, **צלב במגן דוד**, עמ' 9-10.

33 מסמך מטעם לשכת המידע של ה-NCWC, שכותרתו: 'The following statement on the question of the internationalization of Jerusalem and the Holy Places was released by the Cardinals, Archbishops and Bishops of the American Hierarchy at their annual meeting in Washington, November 17th', 19.11.1949, The National Archives of the United Kingdom (Hereafter NA), Foreign Office (Hereafter FO), 371/75356.

ההצעה האוסטרלית: חזרה לרעיון הבינאום המלא

תומכי הבינאום ניצבו עתה בפני האתגר המרכזי – גיבוש הצעת החלטה חלופית והשגת רוב של שני שלישים בעצרת הכללית, הדרוש לקבלת ההצעה. הסיוע הגיע ממקור בלתי צפוי: ב־19 בנובמבר 1949 הגישה אוסטרליה הצעת החלטה, שאישרה מחדש את כוונת האו"ם להקים משטר בין־לאומי בירושלים, בהתאם להחלטתו מ־29 בנובמבר 1947; ביקשה מוועדת הפיוס להתאים את הצעתה לטיוטת החוקה שניסחה מועצת הנאמנות באפריל 1948; והורתה לוועדת הפיוס לדווח, 'עם תכנית מפורטת', למושב החמישי של העצרת הכללית.³⁴ היזמה האוסטרלית נבעה לא מאמונה עמוקה בשימתו של רעיון הבינאום, אלא משיקול פוליטי פנימי. בסתיו 1949 הייתה אוסטרליה נתונה בעיצומה של מערכת בחירות צמודה. לאורך תקופה זו הפעילו הקהילות הקתוליות במדינה לחץ כבד על הממשלה המכהנת לקדם את בינאום ירושלים באו"ם.³⁵ שר החוץ האוסטרלי הרברט אוואט (Evatt), שביקש לגייס את תמיכת הציבור הקתולי בארצו, הורה למשלחתו באו"ם להגיש הצעת החלטה הקוראת לבינאום מלא של ירושלים. הוא קיווה שההכרעה בנושא זה תידחה לשנה הבאה ושההחלטה, שתתקבל בסופו של דבר, תהיה גמישה מספיק כדי להשביע את רצונה של ישראל.³⁶ ההגשה של הצעת ההחלטה האוסטרלית הייתה נקודת מפנה בהשתלשלות האירועים שהובילה לקבלת החלטת הבינאום. אם קודם לכן היו תומכי הבינאום באו"ם מפוצלים ולא מתואמים, הרי שההצעה האוסטרלית שימשה כציר מרכזי, שסביבו יכלו תומכי הבינאום להתלכד לחזית אחת. מעבר לכך, העובדה שמדינה פרוטסטנטית, ידיונית לישראל, הציעה בינאום מלא של ירושלים, הקשתה על אותן מדינות קתוליות שלא תמכו בכך להמשיך להתנגד לרעיון הבינאום או להישאר אדישות כלפיו.

עם פתיחת דיוני הוועדה המדינית המיוחדת, ב־24 בנובמבר 1949, הונחו על שולחנה שתי הצעות לפתרון שאלת ירושלים: הצעת ועדת הפיוס, שקראה לבינאום טריטוריאלי מוגבל, וההצעה האוסטרלית, שקראה לבינאום טריטוריאלי מלא. לשתי ההצעות הצטרפה ב־25 בנובמבר הצעתה של ישראל, לפיה ייחתם הסכם בינה ובין מזכ"ל האו"ם, שיעניק לישראל את האחריות להגנה על המקומות הקדושים בירושלים, הנמצאים בשטח שבשליטתה, ואת הפיקוח עליהם; המזכ"ל יוכל, אם ירצה, למנות נציג שיישלח לישראל,

34 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, מסמך הוועדה המדינית המיוחדת, שכותרתו: 'Australia: Draft Resolution', 19.11.1949, DHL, A/AC.31/L.37.

35 בחודשים שקדמו לפתיחת העצרת הכללית של האו"ם קיבלה ממשלת אוסטרליה פניות רבות מקהילות קתוליות במדינה, שהפצירו בה לפעול למען בינאום ירושלים. ראו: The National Archives of Australia, M1459, 35.

36 Chanan Reich, 'Religious Values and Political Expediency – Australia and the Question of Jerusalem: 1947-1950', *Jewish Political Studies Review*, 6, 3-4 (1994), pp. 148-150; Daniel Mandel, *H. V. Evatt and the Establishment of Israel: The Undercover Zionist*, Frank Cass, London 2004, pp. 260-262.

אך תפקידיו יהיו מוגבלים לעניינים הנוגעים ליישום ההסכם.³⁷ ירדן, שלא הייתה אז חברה באו"ם, הוזמנה להשתתף בדיוני הוועדה, ונציגה, שר ההגנה פוזי אלמלקי, התנגד לכל שינוי במצב הקיים בירושלים.³⁸

בראש התומכות בהצעת ועדת הפיוס עמדו שלוש המדינות החברות בה – ארצות הברית, צרפת וטורקיה, אלא שתמיכה זו הייתה מאופקת. ארצות הברית, למשל, תמכה בכינון משטר בין-לאומי בירושלים, שיספק את ההגנה הדרושה על המקומות הקדושים, ועם זאת, ביקשה לקדם הצעה בת-ביצוע, שתתחשב בהשקפות ישראל וירדן. ארצות הברית ראתה, אמנם, בהצעת ועדת הפיוס בסיס סביר לפתרון שאלת ירושלים, אך הביעה נכונות להכניס בה תיקונים או לדון בהצעות חדשות, שתהיינה מקובלות הן על האו"ם והן על ישראל וירדן.³⁹ צרפת, מצדה, ראתה בהצעת ועדת הפיוס הצעת פשרה מאוזנת, אך לא גילתה התלהבות רבה כלפיה. תמיכת צרפת בהצעת הוועדה נבעה בעיקר מאמונתה שהאו"ם לא יוכל ליישם, הלכה למעשה, את רעיון הבינאום המלא. נציג צרפת בוועדה המדינית המיוחדת, ז'אן שוול (Chauvel), הדגים זאת באומרו שהעלות השנתית של הקמת מינהל עירוני שלם בירושלים, לרבות כוח משטרה בין-לאומי המונה בין 2,000 ל-3,000 איש, תסתכם בסכום שבין 20 ל-30 מיליון דולר, שיילקח מתקציב האו"ם.⁴⁰ במילים אחרות, בהיעדר חלופה טובה יותר, נתפסה הצעת ועדת הפיוס בעיני המדינות שתמכו בה כרע במיעוט.

לעומת זאת, האפשרות של חזרה לתכנית הבינאום המקורית, שעמדה בבסיס ההצעה האוסטרלית, קנתה לה אהדה בקרב משלחות רבות בוועדה. על רקע זה התפתחו דין ודברים בין מתנגדי הבינאום המלא לתומכיו. ב-26 בנובמבר, לאחר שאחד מנציגי המשלחת הצרפתית הטיל ספק בנכונותו של האו"ם לכפות את הקמתו של משטר בין-לאומי בירושלים על אף רצונן של ישראל וירדן, ולשאת בהשלכות הכלכליות הכרוכות בכך, הזהיר נציג לבנון מאלכ שכל עיכוב בפתרון שאלת ירושלים עלול להביא למצב

37 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, מסמך הוועדה המיוחדת, שכותרתו: 'Israel: Draft Resolution', DHL, 25.11.1949, A/AC.31/L.42.

38 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, ישיבה מס' 46 של הוועדה המיוחדת, DHL, 26.11.1949, A/AC.31/SR.46.

39 מזכיר המדינה דין אצ'סון אל הנשיא הארי טרומן, 21.11.1949, *Foreign Relations of the United States* (Hereafter FRUS), 1949, Vol. VI: *The Near East, South Asia, and Africa*, pp. 1498-1499; נאומו של ג' רוס נציג ארצות הברית בוועדה המיוחדת, 24.11.1949, National Archives and Records Administration (Hereafter NARA), Record Group (Hereafter RG), 46, Entry 3039E, Box 46; Peter L. Hahn, 'Alignment by Coincidence: Israel, the United States, and the Partition of Jerusalem, 1949-1953', *The International History Review*, 21, 3 (1999), pp. 672-673.

40 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, ישיבה מס' 43 של הוועדה המיוחדת, DHL, 24.11.1949, A/AC.31/SR.43; שגריר בריטניה באו"ם אלכסנדר קדוגן אל משרד החוץ הבריטי, NA, FO, 371/75355, 6.12.1949.

שבו בינאום העיר לא יהיה עוד אפשרי.⁴¹ בנאום חוצב להבות, שנשא ב־28 בנובמבר, ביקש מאלכ לשלול את טענותיהם של מתנגדי הבינאום. באשר לשיקול הכלכלי, הרי שהעלות הדרושה, לדבריו, לקיום המשטר הבין־לאומי בירושלים לא תעלה על עשרה מיליון דולר לשנה, ואומות העולם יכולות לגייס את הסכום הזה; ובאשר לשיקול הפוליטי, הרי שאם מעצמות המערב ירצו בכנות להוציא לפועל את הבינאום, הדבר בהחלט אפשרי. בהמשך מנה מאלכ את הסכנות הטמונות בהמשך המצב הקיים: ירושלים תישאר מחולקת לשניים; ישראל עלולה לפתע להכריז על ירושלים כבירתה או לנסות לבלוע את החלק הערבי של העיר; וישראל וירדן עלולות להגיע להסכם שימנע מהא"ם להשתתף בקביעת עתידה של ירושלים. לאחר מכן, תקף מאלכ את עמדת צרפת בנוגע לבינאום ירושלים ורמז שממשלתה זנחה את זכויותיה ההיסטוריות בעיר. לבסוף, הוא התריע שהישארותה של ירושלים מחולקת תוביל להרס סופי של העיר או להכללתה במדינת ישראל. 'מי שרוצה שהסטטוס קוו יישאר', סיכם מאלכ, 'מקדם, במודע או שלא במודע, את הכללתה של ירושלים בישראל'.⁴²

בניסיון להוריד את ההצעה האוסטרלית מסדר היום ולהחליפה בהצעה מתונה יותר, יזמה ארצות הברית את הקמתה של ועדת משנה, שתפקידה היה לבחון את ההצעות השונות שהוגשו לוועדה ולהמליץ על אחת מהן. ועדת המשנה הורכבה מנציגים של 17 מדינות, לרבות מדינות שהתלבטו באשר לפתרון הרצוי לשאלת ירושלים. כבר בישיבתה הראשונה הציעה הולנד, מהמתנגדות לבינאום מלא, שוועדת המשנה תחליט קודם על העקרונות המנחים לפתרון. מטרתה של הולנד הייתה לגרום לסחבת בדיונים, במגמה לסכל את קידומה של ההצעה האוסטרלית. ברם, הניסיון ההולנדי לא צלח, וההצעה האוסטרלית חזרה למוקד הדיונים. אוסטרליה ביקשה להגיע לנוסח מוסכם עם ברית המועצות והסכימה לשנות את הנוסח המקורי של ההצעה: במקום לבקש מוועדת הפיוס להגיש תכנית מפורטת למושב החמישי של העצרת הכללית, הטיל הנוסח החדש של ההצעה על מועצת הנאמנות של האו"ם להשלים את הכנת חוקת ירושלים מ־1948, לאשר אותה ולהמשיך מיד ביישומה. ההצעה האוסטרלית המתוקנת התקבלה בוועדת המשנה ברוב של תשע מדינות תומכות, לעומת שש מתנגדות ושתי נמנעות.⁴³ שוב גברו שיקולים זרים על הצורך בפתרון מעשי: ברית המועצות ביקשה למנוע מוועדת הפיוס, שבה נהנתה ארצות הברית מהשפעה רבה, להמשיך את הטיפול בשאלת ירושלים והעדיפה להחזיר את האחריות לפתרון השאלה למועצת הנאמנות חסרת השיניים.

41 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, ישיבה מס' 46 של הוועדה המיוחדת, A/AC.31/SR.46, DHL, 26.11.1949.

42 שם, ישיבה מס' 48 של הוועדה המיוחדת, A/AC.31/SR.48, DHL, 28.11.1949.

43 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, מסמך הוועדה המיוחדת, שכותרתו: 'Report of Sub-Committee 1 of the Ad Hoc Political Committee', DHL, 2.12.1949, A/AC.31/11; אבא אבן אל משה שרת, 28.12.1949, א"מ, 7466/1.

עם חידוש דיוני הוועדה המדינית המיוחדת, ב־5 בדצמבר 1949, נעשה מאמץ אחרון להציב חלופה לבינאום מלא של ירושלים. הולנד ושוודיה הגישו הצעת החלטת משותפת, שקראה לבינאום תפקודי. על פי ההצעה, ירושלים תועבר לתחום השיפוט של ישראל וירדן, שתתחייבנה בפני האו"ם להגן על המקומות הקדושים ועל הגישה החופשית אליהם, לכבד את חופש הדת ולשמור על זכויות הכנסיות בעיר. נוסף על כך, ירושלים כולה תפורז בהדרגה. מושל מטעם האו"ם יפקח על מילוי ההתחייבויות של ישראל וירדן, שלא תוכלנה להקים את בירתן בירושלים. ההצעה ההולנדית-שוודית, שהייתה גרסה מרוככת של הצעת ועדת הפיוס, התרחקה עוד יותר מתכנית הבינאום המקורית. 'מוטב לאמץ אפילו פתרון לא מושלם, שהוא מעשי', נימק הנציג ההולנדי, 'מאשר להישאר עם פתרון אידיאלי, שלא ניתן לבצעו הלכה למעשה'.⁴⁴

אולם, גם הצעה זו זכתה לתמיכה מהוססת בקרב מתנגדי הבינאום המלא, בעיקר בשל התנגדות ישראל וירדן. 'ממשלת ירדן מאמינה', הבהיר שר ההגנה מלקי לוועדה, ש'שום סוג של בינאום ירושלים [...] לא ישרת שום מטרה'. גם המשלחת הישראלית הייתה מוכנה להילחם נגד ההצעה ההולנדית-שוודית, ושר החוץ משה שרת אף הכין 'נאום שלם נגדה'.⁴⁵ לא זו בלבד, אלא שאף ראש הממשלה דוד בן-גוריון הצהיר בכנסת שירושלים היהודית היא 'חלק אורגני ובלתי נפרד' מישראל ושהניסיון 'לקרוע' אותה ממנה עלול להרחיק את השלום בעיר. 'ישראלים ימסרו נפשם על ירושלים', הזהיר בן-גוריון, 'לא פחות מאנגלים על לונדון, רוסים על מוסקבה ואמריקאים על וושינגטון'.⁴⁶ הצהרתו התקיפה של ראש ממשלת ישראל נפלה כפרי בשל לידי נציגי סוריה ועיראק, שהשתמשו בה בנאומיהם כדי להאיר באור מגוחך את ההצעה ההולנדית-שוודית, שדגלה בפשרה המקובלת על הצדדים הנוגעים בדבר.⁴⁷ בד בבד, החל לחץ הוותיקן לתת את אותותיו, ועל רקע זה הודיעו מדינות נוספות, בגלוי או בחשאי, על כוונתן לתמוך בהצעה האוסטרלית, וזאת, אף שברור היה שהסיכויים ליישמה קלושים. דוגמה אחת לכך היא ברזיל; ראשי משרד החוץ במדינה הסבירו שלכנסייה הקתולית תפקיד חיוני בהבטחת אחדותה של ברזיל, וכל פגיעה בה עלולה להביא לידי 'אנדרלמוסיה' במדינה. לכן, כל ממשלה הנמצאת בשלטון חייבת לחזק את הכנסייה, ומכאן תלותה הרבה של ברזיל בוותיקן. כמו כן, ברזיל ביקשה לאחרונה מהוותיקן למנות קרדינל

44 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, מסמך הוועדה המדינית המיוחדת, שכותרתו: 'Netherlands and Sweden: Draft Resolution', DHL, 5.12.1949, A/AC.31/L.53; שם, ישיבה מס' 57 של הוועדה המדינית המיוחדת, DHL, 5.12.1949, A/AC.31/SR.57.

45 שם, ישיבה מס' 58 של הוועדה המדינית המיוחדת, DHL, 6.12.1949, A/AC.31/SR.58; ישיבת ממשלת ישראל, 27.12.1949, א"מ.

46 דברי הכנסת, ישיבה מס' 93 של הכנסת הראשונה, הודעת ראש הממשלה בדבר ירושלים והמקומות הקדושים, כך, 3, 5.12.1949, עמ' 221-222.

47 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, ישיבה מס' 58 של הוועדה המדינית המיוחדת, DHL, A/AC.31/SR.58, וישיבה מס' 59 של הוועדה המדינית המיוחדת, DHL, A/AC.31/SR.59 – שתי הישיבות נערכו ב־6.12.1949.

ברזילאי שלישי, ומשום כך, היא זקוקה דווקא עתה לחסדיו. לפיכך, על אף שברזיל סברה שרעיון בינאום ירושלים אינו ניתן להגשמה, לא הייתה לה ברירה אלא לתמוך בו.⁴⁸ הדוגמה הבולטת השנייה היא זו של נציג מדינה דרום־אמריקנית 'שהיא קתולית ברובה ולא מעזה להמרות את פי האפיפיור'; נציג זה פנה כמעט לכל המשלחות מדרום אמריקה ואמר להן שעל אף שבכוונתו להצביע בעד ההצעה האוסטרלית, בשל ההוראות שקיבל מארצו, 'הוא מיעץ לכולם להצביע נגדה', שכן, בינאום ירושלים אינו מעשי.⁴⁹ הדוגמה השלישית לכך היא צרפת. החברה בוועדת הפיוס, שיצאה חוצצת נגד ההצעה האוסטרלית בדיוני הוועדה, שינתה לבסוף את טעמה והצהירה על תמיכתה בה. 'במקרה שצרפת תואשם בהכשלת הבינאום', נימקו במשרד החוץ הצרפתי את ההחלטה, 'התגובה של דעת הקהל הקתולית לא תהיה נוחה לממשלת צרפת'.⁵⁰

התערבותו המכרעת של האפיפיור ואימוצה של החלטה 303 בעצרת הכללית

ערב ההצבעה בוועדה המדינית המיוחדת, רווחה באו"ם ההערכה כי ההצעה האוסטרלית עשויה לזכות ברוב קולות, אך לא ברוב של שני שלישים, הדרוש לקבלתה. החישוב שעשו משלחות שונות הגיע לתוצאה דומה: 23 מדינות תומכות, לעומת 20 מדינות מתנגדות, וחלק ממדינות אמריקה הלטינית מהססות לתמוך בה. הסיכויים לקבלת ההצעה נראו קלושים, והערבים, שהיו במידה רבה השושבינים הראשיים של ההצעה, 'התהלכו חפויי ראש', כפי שתיאר זאת משה שרת.⁵¹ מאלכ נזעק לפעולה: הוא שלח מברק לאפיפיור, שבו ביקש את התערבותו המידית של הוותיקן. בתגובה, שלח פיוס ה־12 למאלכ מברק, שבו אישר מחדש את תמיכתו בבינאום מלא של ירושלים והסמיך אותו להעביר את תוכנו לכל המשלחות.⁵² ואכן, מאלכ הפיץ את מברק האפיפיור בין משלחות שונות, כשלצדו פעל הקרדינל ספלמן, ששימש כשופרו של פיוס והפציר בנציגים לתמוך בהצעה האוסטרלית.⁵³

48 יעקב צור, ציר ישראל באורוגוואי ובארגנטינה אל מנכ"ל משרד החוץ ולטר איתן, 30.11.1949, בתוך: רוזנטל (עורכת), תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, עמ' 668-671.

49 דוח מודיעין של אגף החקר במשרד החוץ, שכותרתו: 'Edwin Wright on Change of U.S. Position Concerning Jerusalem', 6.12.1949, א"מ, חצ/2443/5.

50 ש' קדר, צירות ישראל בפרץ אל המחלקה למערב אירופה במשרד החוץ, 13.12.1949, א"מ, חצ/2443/5.

51 ישיבת ממשלת ישראל, 27.12.1949, א"מ.

52 דוח מודיעין של אגף החקר במשרד החוץ, שכותרתו: 'The Vote of the Ad Hoc Committee on Jerusalem', 8.12.1949, א"מ, חצ/2443/5; משה שרת, דבר דבור: דברים שבעליפה בזירות פנים וחוץ, העמותה למורשת משה שרת, תל אביב 2016, עמ' 966-967.

53 למגעים שהתקיימו בין ספלמן ובין אישים שונים, לרבות ראשי הממשל האמריקני ודיפלומטים זרים, בנוגע לבינאום ירושלים, ראו: The Archives of the Archdiocese of New York, the Most Reverend James Griffiths Papers, Foreign Affairs Files, Box 4, Folder 11.

פנייתו האישית של האפיפיור חוללה מפנה בהצבעה של מדינות רבות באמריקה הלטינית. חלק מהמדינות שהתנגדו להצעה, דוגמת פנמה והרפובליקה הדומיניקנית, החליטו להימנע, וחלקן האחר, דוגמת קוסטה ריקה והונדורס, עברו מהתנגדות לתמיכה; מדינות שהתלבטו ולא ששו לתמוך בהצעה, דוגמת פרו, בוליביה וקובה, הצטרפו עתה לתומכות. לחץ הוותיקן השפיע גם על מדינות אירופיות, דוגמת לוקסמבורג, שעברה מהתנגדות לתמיכה, ובלגיה, שהתלבטה כיצד לנהוג ולבסוף הצביעה בעד ההצעה. אפילו הולנד, שיזמה יחד עם שוודיה את ההצעה החלופית לבינאום המלא, החליטה להימנע, לאחר שנציג הוותיקן בהאג הביע מחאה חריפה בפני ממשלתה.⁵⁴

ב־7 בדצמבר אישרה הוועדה המדינית המיוחדת את ההצעה האוסטרלית ברוב הדרוש: 35 מדינות תמכו בה, לעומת 13 שהתנגדו ו־11 שנמנעו. גם לאחר שההצעה האוסטרלית המאושרת עברה לדיון בעצרת הכללית של האו"ם, תומכי הבינאום לא שקטו על שמריהם, אלא פעלו כדי לשמר את הרוב הקיים ואף להגדילו. לצורך כך, ביקש מאלכ לגייס את תמיכת מקסיקו, שהובילה את המדינות המתנגדות לבינאום באמריקה הלטינית ונמנעה מהצבעה בוועדה המדינית המיוחדת. מאלכ ביקש ממִיגֵל עבד (Abed), מולטי־מיליונר מקסיקני ממוצא לבנוני ואנטי־ציוני מובהק, להתערב אצל ממשלת מקסיקו, כדי שתורה לנציגה לתמוך בבינאום בהצבעה המכרעת בעצרת הכללית, וכך אכן קרה.⁵⁵

ב־9 בדצמבר 1949 הובאה ההצעה האוסטרלית לאישור העצרת. הישיבה התנהלה באווירה מתוחה ובמהלכה נשמעו חילופי דברים קשים בין תומכי הבינאום למתנגדיו. בנאום חדור להט דתי שנשא מאלכ, הוא פרט על מיתריו הרגישים של העולם הנוצרי. מאלכ הדגיש שהישראותה של ירושלים מחולקת תוביל ל'ישראל־ציה מוחלטת' של העיר בעתיד הנראה לעין. בהיעדר בינאום, המוסדות הנוצריים בירושלים, לרבות כנסיות, מנזרים ובתי ספר, לא יוכלו לתפקד כראוי, והדבר יביא ל'חיסול החיים והאינטרסים הנוצריים' בעיר. מאלכ קרא למערב הנוצרי לא לוותר על ההזדמנות הגדולה שנקרתה בפניו, בעוד האסלאם מסכים – לראשונה זה יותר מאלף שנים – לחלוק את השליטה בירושלים.⁵⁶ בתום הדיון, אישרה העצרת הכללית את ההצעה האוסטרלית, שהייתה להחלטת האו"ם 303, ברוב גדול יותר מזה שהושג בוועדה המדינית המיוחדת: 38 מדינות תמכו בהחלטה, לעומת 14 שהתנגדו לה ושבע שנמנעו. 'הרגשתי ריח דם', אמר שרת לעמיתיו בממשלה, עם חזרתו לישראל, ותיאר את שאירע באותה ישיבה כ'סילוק חשבון על [...] צליבת ישו'.⁵⁷

54 אלכסנדר קדוגן אל משרד החוץ הבריטי, 10.12.1949, NA, FO, 371/75356.

55 שארל מאלכ אל מיגל עבד, 17.12.1949, LC, Manuscript Division, Charles Habib Malik, Papers, Box 93, Folder 5.

56 המושב הרביעי של העצרת הכללית של האו"ם, ישיבת מליאה מס' 275, 9.12.1949, DHL, A/PV.275.

57 ישיבת ממשלת ישראל, 27.12.1949, א"מ.

תוצאותיה העקרות של החלטה 303

החלטה 303 התקבלה על ידי תומכי הבינאום בהתלהבות רבה, ואת מרב השבחים קטף מאלכ, שכונה במסדרונות האו"ם לאחר מכן 'אביר הבינאום'.⁵⁸ פועלו של מאלכ זכה להערכה רבה מצד הכנסייה הקתולית. נציגת ה-NCWC באו"ם שיפר ציינה את נחישותו המתמדת ואת יכולותיו הרטוריות יוצאות הדופן כגורמים העיקריים לקבלת החלטת הבינאום.⁵⁹ 'תמיכתך האדירה והיעילה באינטרסים הנוצריים בנושא זה', כתב מזכ"ל ה-NCWC קרול למאלכ, 'עוררה הערצה נרחבת ומהווה מקור לסיפוק עמוק'.⁶⁰ אולם, ספק רב אם שליחי הוותיקן האמינו שירושלים אכן תבונאם. ספלמן ראה, אמנם, בהחלטה הישג גדול, אך זאת מסיבה הקשורה למדיניותה העתידית של ישראל. הוא טען שההחלטה תכניס את ישראל לעמדת התגוננות ותגרום לה להיות נוחה יותר במשא ומתן על מעמד ירושלים.⁶¹ גם שרת, שנפגש עם ספלמן לאחר אישור ההחלטה, התרשם שהקרדינל 'מבין היטב שזה לא ייצא לפועל' אך סבור שהוותיקן נמצא בעמדת מיקוח חזקה יותר מבעבר.⁶²

מדינות ערב ראו בהחלטת בינאום ירושלים ניצחון מורלי, על אף שידעו שיישומה ייתקל בקשיים עצומים. שיתוף הפעולה המוצלח עם מדינות אמריקה הלטינית, בתיווך הכנסייה הקתולית, היווה עבור מדינות ערב תקדים חיובי להמשך המאבק המדיני נגד ישראל בזירה הבין-לאומית. מאלכ הודה שהערבים הזניחו בעבר את מדינות אמריקה הלטינית ולא השכילו לנצל את השפעת הוותיקן על העולם הקתולי לטובתם, אך עתה הם יודעים כיצד לטפל בשאלת ארץ ישראל בעתיד. 'לו ידענו לפני שנתיים את מה שאנו יודעים היום', אמר מאלכ, 'ישראל מעולם לא הייתה קמה'. נציגי המשלחות הערביות באו"ם הביעו תקווה שישראל תפר את ההחלטה, כדי שאפשר יהיה להעלות את הסוגיה בפני מועצת הביטחון, שם ינסו הערבים, יחד עם בעלי בריתם החדשים, להוביל לסנקציות נגד ישראל. הדיפלומט המצרי, עבד אלמנעם מצטפא, הבהיר שהערבים ינקטו כל אמצעי שיפעל לרעת 'בני דודנו היקרים, היהודים'; 'נהפוך את חייהם לגיהנום', הוסיף ראש המשלחת המצרית, מחמוד פוזי. יתרה מזאת, היו שטענו שעל הערבים לכפות את ההחלטה על ישראל, אפילו תוך שימוש בכוח צבאי.⁶³

58 חסין פח'רי אל-ח'אלדי, ומצ'א עהד אל-מג'אמלאת: מד'כראת אל-דכתור חסין פח'רי אל-ח'אלדי, בירות 1949 (חלף זמן הנימוסים: זיכרונות הד"ר חסין פח'רי אל-ח'אלדי), כרך 3, דאר אל-שרוק ללנשר ואל-תוזיע, עמאן 2014, עמ' 211.

59 מסמך שכותרתו: 'Memorandum', 13.12.1949, ACUA, NCWC, OGS, Box 164, Folder 39.
60 הווארד קרול אל שארל מאלכ, 28.12.1949, LC, Manuscript Division, Charles Habib Malik, Papers, Box 93, Folder 5.

61 תזכיר שיחה בין ת' פאור (מהמשלחת האמריקנית לאו"ם בניו יורק) ובין ו' ריילי (ראש מטה משקיפי האו"ם בארץ ישראל), 12.12.1949, Box 11, Entry 1030D, RG 84, NARA.

62 שרת, דבר דבור, עמ' 969.

63 דוח מודיעין של אגף החקר במשרד החוץ, שכותרתו: 'The Vote of the Ad Hoc Committee', 8.12.1949, on Jerusalem, דוח מודיעין של אגף החקר במשרד החוץ, שכותרתו: 'Reactions'.

עד מהרה החל האו"ם לסגת מתמיכתו בהחלטת הבינאום. כבר בשלהי דצמבר 1949 נקט נשיא מועצת הנאמנות הצרפתי רוז' גארו (Garreau) יזמה פרטית שנועדה להשיג פתרון מציאותי לשאלת ירושלים שיהיה מקובל על ישראל, על ירדן ועל הוותיקן ויזכה

64 משרד החוץ הבריטי אל המשלחת לאו"ם בניו יורק, 1.12.1949, NA, FO, 371/75355.

66 תזכיר שיחת טלפון בין דין אצ'סון ובין מתי קונלי (מזכיר הנשיא טרומן לענייני פגישות) NARA, RG 59, Box 20, 6.12.1949; דין אצ'סון אל הארי טרומן, NARA, RG 84, 20.12.1949. Entry 1030D, Box 11. לפועלו המוצלח של באנץ' כמתווך בין ישראל ובין מדינות ערב, ראו: Elad Ben-Dror, *Ralph Bunche and the Arab-Israeli Conflict: Mediation and the UN, 1947-1949*, Routledge, London 2016.

179

לתמיכת ארצות הברית. גארו הציע לצמצם משמעותית את שטח האזור שבשליטת האו"ם, כך שתיווצר מובלעת בין-לאומית קטנה יחסית, הכוללת את העיר העתיקה (למעט מתחם מסגד אל-אקצא) וחלק קטן מהשטח שבשליטת ישראל. הצעת גארו הייתה, למעשה, גרסה רזה של רעיון הבינאום התפקודי, שאפשרה לישראל וירדן לספח את כל השטח שמחוץ למובלעת הבין-לאומית, אך היא לא התגבשה, מסיבות שונות, לכדי פתרון מוסכם. באפריל 1950 השלימה מועצת הנאמנות את הכנת חוקת ירושלים, אלא שעבודתה הייתה לחינם: נוכח סירובן של ישראל ושל ירדן לקבל את החוקה, העבירה מועצת הנאמנות ביוני 1950 את הטיפול בשאלת ירושלים למושב החמישי של העצרת הכללית, שלא קיבלה החלטה נוספת בעניין זה.⁶⁸

סיכום

קבלת החלטה 303 מ'9 בדצמבר 1949 הייתה 'ניצחון פירוס'. ההחלטה אימצה את התכנית מרחיקת הלכת של בינאום ירושלים כדפוס הפעולה המועדף על האו"ם בשאלת ירושלים, אולם תוצאתה בפועל הרחיקה את התמורות שהיו מצופות מהבינאום וקיבעה את הגבול הזמני שנוצר בירושלים ב'1949 לשנים רבות (למעשה עד מלחמת ששת הימים). ההחלטה, שחתרה לעקור את ריבונות ישראל וירדן מכל חלקי העיר, הלחיצה מאוד את שתי המדינות הללו וגרמה להן להתבצר בעמדתן הסרבנית. ישראל, שהייתה נכונה קודם לכן להציב בירושלים נציג או"ם וסברה כי את העיר העתיקה ושאר המקומות הקדושים יש להעמיד תחת חסות האו"ם, תפסה את החלטה 303 כאיום של ממש והתנגדה לה בכל הכוח, וכך נהגה גם ירדן. המהלך סילק מהבמה את הגמישות המסוימת שהפגינו ישראל וירדן בתקופה שקדמה לעצרת והקשה על קבלת החלטות עתידיות מעשיות בנוסח תכנית גארו. בינאום של אזור העיר העתיקה ושל המקומות הקדושים שסביבה (השטח המכונה כיום 'האגן הקדוש') היה יכול להיות תרומה חשובה של האו"ם להסדר בירושלים, אבל החלטה 303 רק הרחיקה פתרון כזה ותרומתה הכוללת לקידום שאלת ירושלים הייתה, בחשבון כולל, שלילית ביותר.

אף שמדינות רבות העריכו כי התכנית תישאר על הנייר בלבד, הן העדיפו לא להתייצב נגד המגמה שכבשה את העצרת וביקשה להכתיר מחדש את הבינאום כפתרון שראוי לדבוק בו ולהציגו כחזון האולטימטיבי לירושלים, גם אם חזון זה כלל לא ימומש. מי שקידם את הרעיון הזה מתחילת העצרת היו מדינות ערב, ודוברן – נציגה המוכשר של לבנון שארל מאלכ. מטרתן הייתה להביך את ישראל ולהציגה כסרבנית בזירה הבין-לאומית במקרה שהיא תתנגד להחלטה, או למנוע ממנה את האפשרות שירושלים תהיה בירתה, במידה

Gadi Heimann, 'Divide and Rule: Israel's Tactics Regarding the Jerusalem Question and America's Response, 1949-1950', *Cold War History*, 17, 1 (2017), pp. 28-37

שהיא תקבל עליה את יישום ההחלטה. הוותיקן והעומד בראשו תמכו בבינאום משלל סיבות, ולא יכלו לעמוד מהצד. הוראתו של האפיפיור לתמוך בהחלטה הטתה את הכף וגיבשה את הרוב שנחוץ היה לקבלת ההחלטה. האפיפיור העדיף לנקוט גישה של 'ייקוב הדין את ההר' ולהיצמד לעיקרון שנתפס בעיניו כאידיאלי – של בינאום ירושלים וסביבותיה, אלא שבתקופה שנסקרה במאמר הוא כבר היה תלוש לגמרי מהמציאות שהתהוותה בשטח. במערכה המדינית המורכבת, שהתפתחה בעצרת, היו גם שחקנים שמילאו תפקיד חשוב בשל אינטרסים צרים. המובהקת שבהן הייתה אוסטרליה, כמו גם מדינות אחרות שסברו כי ההחלטה המוצעת אינה נכונה ובכל זאת תמכו בה. עצרת האו"ם בסתיו 1949, שנראתה בתחילתה כמסגרת שבה אפשר לקדם פתרון לסוגיה הרגישה ביותר בשאלת ארץ ישראל, הייתה בסופה לבמה שבה העדיפו רוב מדינות האו"ם לדבוק בהצהרות מדיניות אוטופיות ולא בגישה מעשית שתחתור לפשרה מתאימה לנסיבות.