

### 3. תזכיר שר החוץ הבריטי ארנסט בוויין לקבינט\*

18.9.1947

פלשתינה, C.P.(47)259

סודי ביותר

[...]

8. תכנית הרוב היא בבירור כה בלתי-הוגנת כלפי הערבים, עד כי קשה להבין כיצד, במילותיו של סיר אלכסנדר קדוגן:<sup>1</sup> "נוכל לישב אותה עם מצפוננו". ישנן גם סיבות מוצקות לדחות את האחריות לביצועה של תכנית זו. הניסיון לבצע זאת יחיש התקוממות ערבית בפלשתינה, שתקבל את האישור המוסרי מצד כל העולם המוסלמי ותיתמך באופן פעיל, פחות או יותר, על ידי מדינות ערב השכנות. ראשי המטות מצהירים שבמצב כזה יהיה צורך לשלוח למזרח-התיכון תגבורות בהיקף של לא פחות מדיביזיה.
9. התוצאות הפוליטיות והאסטרטגיות לטווח ארוך תהיינה חמורות יותר מהבעיה הצבאית המיידית. אנו נעסוק בדיכוי ההתנגדות הערבית בפלשתינה, וכך נהפוך את המדינות הערביות העצמאיות לאויבות, בעת שכל המערכת הפוליטית והאסטרטגית שלנו במזרח-התיכון חייבת להיות מושתתת על שיתוף פעולה עם מדינות אלו. הזכויות החוזיות, שכפי הנראה יוענקו לנו על ידי המדינה היהודית, יהוו פיצוי עלוב על אובדן הרצון הטוב של הערבים ויחד עימו סיכויינו לבסס אותה אחיזה אסטרטגית איתנה במזרח התיכון, שהיא חלק הכרחי במדיניות ההגנה של חבר העמים הבריטי.
10. כמענה לשיקולים אלה, ניתן, במבט ראשון לטעון שמשיושלם ניתוח החלוקה, נוכל לסמוך על כך שהזמן ירפא את הפצעים, כך שאחרי פרק זמן לא יהיו עוד יחסי אנגליה עם הערבים מושפעים מכך. אולם זו תהיה תחזית אופטימית מדי. כפי הנראה לא יעבור זמן רב עד שהממשלה היהודית

---

\* מתוך 'י' הלו, במאבק למדינה: המדיניות הציונית בשנים 1936-1948, ירושלים: מרכז זלמן שז"ר, 1984, עמ' 529-533. מקור: תיקי משרד החוץ הבריטי, הגנזך הממלכתי הבריטי, Public Record Office FO/371/41879/E8773. אנו מודים למרכז זלמן שז"ר על הרשאה שנתן לנו לפרסם קטע זה.

1. נציג בריטניה באו"ם.

שתעמוד במשך הזמן בפני בעיית עודף אוכלוסין, ותידחף על ידי מפלגות פוליטיות לאומניות קיצוניות, שלא קיבלו את החלוקה כהסדר סופי - תנסה להרחיב את גבולותיה. אם אירידנטיות יהודית עלולה להתפתח אחרי פסק-זמן, הרי שאירידנטיות ערבית מובטחת מהתחלה. החלוקה תביא להקמת מדינה מיניאטורית בשלטון יהודי, אך עם מיעוט ערבי גדול מאוד יחסית, מוקפת לחלוטין בטריטוריה ערבית, סביר להניח שהאוכלוסייה הערבית של מדינה זו תמלא תפקיד דומה לזה שמילא בהיסטוריה המיעוט הגרמני-סודטי בצ'כוסלובקיה לפני המלחמה. כך עלול להתברר שקיומה של מדינה יהודית מהווה גורם של אי-שקט מתמיד במזרח-התיכון, ולכך בוודאי תהיה השפעה מזיקה על יחסי אנגליה עם הערבים.

11. בתכנית הנשקלת מוצע שממשלות נוספות תוכלנה להשתתף בביצוע החלוקה עם ממשלת הוד מלכותו. אף אם זה היה אפשרי - דבר שנראה כמוטל בספק - זה לא ישפיע באופן ניכר על העניין. לטווח קצר זה לא ימנע את אובדן אהדת הערבים לבריטניה ולטווח ארוך ייפגעו האינטרסים הבריטיים יותר מאחרים, בשל אלמנט המריבה החדשה שיוכנס לפוליטיקה של המזרח-התיכון.

#### **אכיפת תכנית חלוקה אלטרנטיבית**

12. עקרון החלוקה נבדל מכל יישום מסוים שלו, וניתן יהיה לערוך תיקונים במפה המוצעת על ידי רוב הוועדה, שבעיקרם יפחיתו את גודל המיעוט הערבי במדינה היהודית, וכך יחסלו, במידה רבה, את העוול שבתכנית הנוכחית. אך שינויים אלה צריכים להיות ניכרים מאוד על מנת שישפיעו באופן משמעותי על התגובה הערבית לחלוקה. ועוד הרבה לפני שיושג שלב זה, הם יעוררו את היהודים לדחותם. עתה, כשתאבונם של חסידיהם התעורר על ידי תכנית הרוב, אין המנהיגים הציונים יכולים להסכים להרבה פחות.

13. כך, שאם תאמץ העצרת חלוקה בצורה שהיא, במהותה צודקת יותר מזו שהוצעה עכשיו, קרוב לודאי שהתוצאה תהיה שכל מעצמה שתנסה להוציאה אל הפועל תעמוד בפני התקוממות ערבית וטרור יהודי בקנה מידה גדול בעת ובעונה אחת. לטווח קצר זה ייצור את המצב הקשה ביותר בין כל המצבים האפשריים. תיקון גבולות המדינה היהודית לא ישפיע באורח ניכר על התוצאות ארוכות-הטווח שיהיו להקמתה. לא יהיה ביכולתה של ממשלה יהודית להסדיר את ההגירה בהתאם להערכה ריאליסטית של כושר הקליטה הכלכלי של הטריטוריה שלהם. הרצון להתפשטות עלול להתפתח מוקדם יותר, אם תשתרע המדינה היהודית על שטח קטן יותר, ויורגש בעוצמה רבה יותר, אם לא יהיו היהודים שבעי רצון מהגבולות.

**אכיפת תכנית המיעוט**

14. על אף התנגדותם לתכנית המיעוט למדינה פדראלית, בעיקר מתוך הנימוק שהתכנית איננה סוגרת לגמרי את הדלת על אפשרות חלוקה; ייתכן שניתן יהיה לשכנע את הערבים להסכים לפתרון זה. על היהודים, מאידך, אין תכנית זו מקובלת כלל. ולכן כל ניסיון להוציאה אל הפועל יביא בעקבותיו החרפת הטרור היהודי. על סמך הנחה זו סוברים ראשי המטות שלא יהיה צורך בתגבורות; אולם בהתחשב בצמצום המתוכנן של כוחותינו במזרח התיכון, נגיע בקרוב למצב שבו נוכל לקיים את העוצמה הדרושה רק על חשבון התחייבות אחרת כלשהי.
15. אולם הקושי העיקרי המכשיל את תכנית המיעוט, היא שהתכנית כרוכה בשיתוף פעולה מרצון בין שני העמים, ועל כן לא ניתן לכפותה. פרטים רבים מתכנית זו שאולים משתי סדרות של הצעות שהונחו בפני ועידת פלשתינה בחורף שעבר בלונדון. אך אז הניחו שההצעות לא תהיינה בנות-ביצוע, אלא-אם-כן יזכו להסכמה כלשהי הן מצד ערבים והן מצד היהודים.
16. לכן, אם תחליט העצרת לאמץ את תכנית המיעוט, קרוב לוודאי שכל מעצמה שטיטול על עצמה את האחריות להוציאה אל הפועל לא תזכה בשיתוף פעולה במידה מספקת וכך לא תוכל להיחלץ מפלשתינה עם תום תקופת המעבר בת שלוש השנים.

**הנסיגה מפלשתינה**

17. מהסעיפים הקודמים נראה, שהחלטת ממשלת הוד מלכותו ליטול על עצמה את המשימה של ביצוע כל פתרון שהוא מבין השלושה<sup>2</sup> תגרום נזקים חמורים. אם סוברים שנזקים אלו ימנעו קבלת אחריות לגבי כל אחד משלושת הפתרונות, אזי על ממשלת הוד מלכותו לנקוט דרך פעולה אלטרנטיבית. דרך זו תהיה הכרחית באותה מידה, במצב הדומה משהו שייוצר על ידי אי-יכולתה של העצרת להעביר כל החלטה שהיא ברוב הדרוש של שני-שלישים.
18. המצב הנוכחי בפלשתינה הינו בלתי-נסבל ואין לתת לו להימשך. ממשלת הוד מלכותו עצמה לא השכילה לתכנן הסדר כלשהו שיאפשר את העברת סמכויותיה לממשלה המייצגת את תושבי הארץ. אם העצרת לא תעשה זאת, או אם תציע הסדר עליו אין ממשלת הוד מלכותו יכולה ליטול אחריות, אזי תיוותר ברירה אחת והיא – לסגת מפלשתינה כאמצעי האחרון ללא כל תנאי.

2. א. ההמלצות הכלליות. ב. דו"ח הרוב. ג. דו"ח המיעוט.

19. ניתן להעלות על הדעת, שכתוצאה מאיום בנסיגה בריטית תוך זמן מוגדר ובצמוד אליו הצעה לסייע בביצוע כל הסכם שיושג בין הערבים והיהודים טרם יציאתנו, שני הצדדים ימרצו לשתף פעולה על מנת למנוע את מלחמת האזרחים, שאחרת הינה בלתי-נמנעת. אך אם יוחלט על נסיגה, אין להתנות בהסכם כזה.
20. לנסיגה בהעדר הסכם ערבי-יהודי ישנם חסרונות שאין להמעיט בחשיבותם. ייתכן שיהיה פסק-זמן בין ההודעה על כוונתנו לסוג לבין הנסיגה עצמה; פסק-זמן שבו תפקיד המינהל עלול להיות קשה מבכל תקופה קודמת. בהעדר ממשלה שאליה ניתן להעביר את סמכויות השלטון, תהינה לפינויינו תוצאות בלתי-צפויות מראש. קרוב לודאי שמדינות ערב, כולן או חלקן, תתערבנה במהומות שיבואו בעקבות זאת. הן אף עלולות להסתכסך בינן לבין עצמן על עתיד הארץ. בכל מקרה, סביר להניח, שבקרוב יובא העניין לתשומת ליבה של מועצת הביטחון.
21. מאידך, אף אם נסיגתנו מפלשתינה תוצא אל הפועל במחיר פרק-זמן של שפיכות דמים ותוהו ובוהו במדינה, תהינה לה שני יתרונות חשובים. לא יאבדו חיים בריטיים ואף לא יבזבזו משאבים בריטיים בדיכוי קהילה פלשתינאית אחת לטובתה של האחרת ולא ננקוט במדיניות הרסנית כלפי האינטרסים שלנו במזרח התיכון. (לפחות בהשוואה לאכיפת תכנית הרוב או גירסה שלה).
22. לו היינו משאירים את פלשתינה במצב כזה, היו הן היהודים והן הערבים, ללא כל ספק, מאשימים אותנו באי-מילוי התחייבויותינו כלפיהם, התחייבויות הנובעות מהמנדאט ועקרונות כלליים של צדק פוליטי. אולם תוקף האשמה ייחלש מאוד על ידי:
- א. דו"ח על מאמצינו החוזרים ונשנים להגיע להסדר.
- ב. נכונותנו לעמוד מן הצד ולאפשר לאומות-המאוחדות להוציא לפועל קו פעולה מדיני.
- נכונותנו לקיים ולהקל על כל הסכם, שאליו יגיעו הערבים והיהודים בעצמם.
- אין אנו יכולים להרשות לעצמנו להישאר בפלשתינה עד בלי די מחשש להאשמה זו. כבר הודענו במסמך שהגשנו בפברואר שעבר לוועידת לונדון, ש"אין ממשלת הוד מלכותו נכונה להמשיך למשול בפלשתינה עד בלי די, רק משום שאין הערבים והיהודים יכולים להסכים על האופן שבו יחלקו ביניהם את השלטון עליה". כמו כן, יש לזכור שכל אחד מקווי הפעולה המדיניים האחרים המוצעים יחשוף אותנו לאותה האשמה מצד היהודים או מצד הערבים.

### המלצות

23. משהוחלט, שבהעדר הסדר משביע רצון, אנו נחושים בדעתנו להוציא את כוחות הצבא והמינהל הבריטיים מפלשתינה בעתיד הקרוב, עלינו להודיע בבהירות על כוונה זו בדרך שתביא את מירב התועלת האפשרית. רק הודעה על החלטתנו הנחושה, שמוטב לסגת מלבצע מדיניות שאיננה מקובלת עלינו, תעזור את חוש המציאות ותעלה סיכוי להסדר. כשמטרה זו לנגד עינינו יש להבהיר בשלב מוקדם בעצרת שהחלטתנו נחושה....
24. יש סיכוי שהשפעת הודעה זו תהיה מספקת ליצור פתרון (או בהמלצת העצרת או על ידי הסכם ישיר בין הערבים והיהודים), שממשלת הוד מלכותו תחוש, שיש הצדקה לקבל אחריות עליו.
25. אולם עלינו להיות מוכנים, במקרה שלא יסתמן לכך כל סיכוי בעת נעילת העצרת, להודיע בהצהרה נוספת על התאריך בו ייסוגו הכוחות והמינהל האזרחי הבריטי מפלשתינה. בהודיענו על כך, עלינו גם לחדש את הצעתנו לסיוע בריטי לערבים וליהודים במטרה להקל על כל הסדר, אליו יצליחו להגיע טרם עוזבנו את הארץ.

ארנסט בוין

משרד החוץ

18 בספטמבר 1947.