*מעורבותה של וושינגטון בעיצובה של החלטת 242 של מועצת הביטחון של האו"ם*

*פרופ' ארנון גוטפלד ד"ר בועז וונטיק*

**מבוא**

מאמר זה מבקש לנתח את המעורבות האמריקנית בגיבושה של החלטת 242 של מועצת הביטחון של האו"ם מנובמבר 1967, תוך הדגשת האינטרסים והאתגרים, שליוו את בכירי הממשל בחודשים שלאחר מלחמת ששת הימים, בכל הקשור לחתירתה לעיצוב מתווה להתנעתו של התהליך המדיני במזרח התיכון. פריצתה של מלחמת ששת הימים ביוני 1967 ותוצאותיה, חייבו את ממשל הנשיא לינדון ג'ונסון (Johnson), ובמיוחד את מחלקת המדינה האמריקנית בראשותו של מזכיר המדינה דין ראסק (Rusk), להקדיש זמן רב כדי לנסות ולקדם את התהליך המדיני במזה"ת.[[1]](#footnote-1)ואכן, מלחמה זו הובילה לעיסוקה האינטנסיבי והמתמיד של הדיפלומטיה האמריקנית בניסיון לפתור את הסכסוך הישראלי-ערבי.

תוצאות המלחמה העניקו לוושינגטון את הכלים הדרושים לשמש כשושבין הראשי בניסיון להתניע את התהליך המדיני במזה"ת. למרות שמדינות ערב רבות ניתקו את יחסיהן עם וושינגטון בזמן המלחמה, הרי שמעמדה של מוסקבה במזה"ת ניזוק הרבה יותר.[[2]](#footnote-2)ניצחונה הצבאי המוחץ של ישראל במערכה נגד סוריה ומצרים, היווה פגיעה קשה ביוקרת הנשק הסובייטי ובדוקטרינת הלחימה הצבאית שברה"מ הייתה אמונה על הנחלתו למדינות הללו למעלה מעשור. למדינות ערב, בראשותה של מצרים הנאצריסטית, היה ברור, כבר בימי הלחימה, כי המפתח להשבת השטחים שאבדו ביוני 1967 עובר בוושינגטון ולא במוסקבה מתוקף היותה של ארה"ב המדינה היחידה שיש בידיה מנופי השפעה על מנת לגרום לישראל לסגת משטחים אלה.[[3]](#footnote-3)

זאת ועוד, מלחמת ששת הימים הביאה לחיזוק משמעותי ב"יחסים המיוחדים" בין ארה"ב לישראל, שראשיתם החלו עוד בתקופת הנשיא ג'ון קנדי, בתחילתו של אותו עשור.[[4]](#footnote-4)ארה"ב הפכה לאחר מלחמת ששת הימים לספקית הנשק הראשית של ישראל ולמשענת הכלכלית והמדינית העיקרית שלה. ניצחונה המזהיר של ישראל בשדה הקרב העלה את חשיבותה של ישראל כ"נכס אסטרטגי" של ארה"ב במזה"ת וכבעלת הברית החשובה ביותר של וושינגטון בזירה זו. התפתחויות אלה הובילו את ארה"ב לתור אחר דרכים לשמירה על ביטחונה של ישראל – וזאת באמצעות חתירה לפתרון מדיני של הקונפליקט ישראלי-ערבי. לוושינגטון היה ברור כבר בזמן ימי הלחימה ביוני 1967, כי הפעם, בניגוד למלחמות הקודמות שהסתיימו בהפסקת אש,עליה להוות גורם דומיננטי בהובלת מדינות המזרח התיכון להסדר מדיני שידאג לביטחונה של ישראל וליציבות בזירה זו, ובכך יובטחו האינטרסים האמריקנים באזור.[[5]](#footnote-5) מעמדה הבכיר של וושינגטון כ"שושבינה הראשית" בהובלת התהליך המדיני במזה"ת נשאר עד היום, וזאת למרות עליות ומורדות רבים שליוו מעורבות זו של ארה"ב.עם סיום הקרבות החל הממשל לתור אחר נוסחה מקובלת על כל הצדדים, שתביא לפתרון הסכסוך במזה"ת. כבר ב-19 ביוני1967, יצא הנשיא ג'ונסון בתוכנית בת חמש נקודות להשגת שלום באזור. עקרונות תכנית זו היוו את הבסיס להחלטת 242 של מועצת הביטחון של **האו"ם מנובמבר 1967.**

1. *הדיונים במועצת הביטחון, יוני-יולי 1967*

בחודשים יוני-יולי 1967 התנהלה בעצרת האו"ם פעילות קדחתנית במגמה לגבש החלטה בדבר דרכי הפתרון של הסכסוך הישראלי-ערבי. ניסיונות אלה היו מכוונים, מטבע הדברים, להביא לידי נסיגת ישראל מן השטחים, שנכבשו במלחמה. ואולם, עד מהרה נתגלעו חילוקי דעות מהותיים בין מדינות המערב (ובראשן ארה"ב) מצד אחד, לבין מדינות ערב ופטרונן – ברה"מ בשאלת אופי ההסדר.

הגישה האמריקנית שאליה הצטרפו גם מדינות דרום אמריקה, מערב אירופה וחלק ממדינות אפריקה גרסה שיש להתנות את הנסיגה הישראלית במספר תנאים ובראשם הכרזה על סיום הסכסוך וחתימה על חוזי שלום בין ישראל לשכנותיה. גרסה זו שיקפה את העמדה הישראלית ששאפה להימנע מחזרה על התקדים של מבצע קדש. לאחר מערכת סואץ עמדה ארה"ב בראש המדינות שהפעילו לחץ דיפלומטי כבד ביותר על ישראל בדרישה לסגת מהשטחים שכבשה במערכה זו, קרי חצי-האי סיני ורצועת עזה, ואף איימה בהטלת סנקציות כלכליות על ישראל ובכללם הפסקת הסיוע הכלכלי של ממשלת ארה"ב לישראל והקפאת כספי המגבית היהודית בארה"ב. בתמורה הבטיחה ארה"ב כי היא ומדינות נוספות תערובנה לביטחונה של מדינת ישראל ותדאגנה לחופש שיט במצרי טיראן. בפועל, בסופו של דבר נאלצה ישראל לסגת מהשטחים שכבשה במערכה מבלי שחל שינוי כלשהו במערכת יחסיה עם מצרים.[[6]](#footnote-6)

דרישתה הנמרצת של ממשלת ארה"ב לנסיגה ישראלית, לאחר מערכת סואץ, הפכה אותה מבחינה מוסרית ופסיכולוגית לבעלת מחוייבות לשלומה ולביטחונה של ישראל. על-כן, היא לא סברה שביכולתה לחזור ולדרוש נסיגה ישראלית מבלי להביא תחילהלידי סיום הסכסוך הישראלי-ערבי: "דווקא משום שארה"ב עמדה בראש הלחץ הדיפלומטי, שדרש את נסיגתה של ישראל – התפתחה בתוך המערכת הפוליטית שלה הבנה מפליגה לבעיותיה של ישראל ואהדה לדרישותיה הצודקות לשלום ולביטחון".[[7]](#footnote-7)

לעומת הגישה האמריקנית טענו הערבים וברה"מ כי על ישראל לסגת מכל האדמות הערביות שכבשה במלחמת ששת הימים **ללא כל תנאי**. כתוצאה מהבדלי גישות אלה נוצר באו"ם למעשה מצב של קיפאון: בו אף אחת משתי המעצמות לא הצליחה לגייס את הרוב הדרוש על מנת להעביר את הצעתה. מצב זה בלט כבר בתחילת הדיונים במועצת הביטחון של האו"ם ביוני 1967.

מיום שפרצה המלחמה, ב-5 ביוני 1967 ועד ל-11 ביוני התכנסה מועצת הביטחון על בסיס יומי על מנת לדון במשבר במזה"ת. לאחר שהושגה הפסקת האש ב-10 ביוני 1967 התכנסה מועצת הביטחון ב-13 בחודש לפי דרישת ראש המשלחת הסובייטית באו"ם ניקולאי פדרנקו(Federenko). מטרתה של ברה"מ הייתה להעביר הצעת החלטה ברוח הצעתה ב-8 ביוני 1967, המגנה את מעשי התוקפנות של ישראל, וקוראת לה לסגת מיד וללא כל תנאים מכל השטחים הערביים אותם כבשה בין ה-5 ל-10 ביוני. בנאומו האשים פדרנקו את "מעצמות המערב האימפריאליסטיות" ובמיוחד את ארה"ב בעידוד מעשי התוקפנות הישראליים נגד מדינות ערב ובסיכולה של הצעת ההחלטה הסובייטית.[[8]](#footnote-8)

ראש המשלחת האמריקנית לאו"ם, השופט העליון ארתור גולדברג ( (Goldberg, (יהודי-ציוני אוהד ישראל), השיב לדבריו של פדרנקו, והאשים את ברה"מ, בליבוי המתיחות בין ישראל למדינות ערב לפני פרוץ הקרבות ובמהלכם, וטען כי הצעת ההחלטה הסובייטית מהווה מרשם בדוק לחידוש מעשי האיבה בין הצדדים הניצים במזה"ת. לדעתו, כדי להביא לרגיעה במזה"ת יש צורך דחוף לפתוח במהלכים להשגתו של שלום צודק ובר קיימא באזור. גולדברג הדגיש כי נסיגה ישראלית לבדה לא תביא להפסקת העוינות בין מדינות ערב לישראל, וכי תגרום עד מהרה לחידוש מעשי האיבה בין שני הצדדים. הצעת ההחלטה שהגיש גולדברג קראה לצדדים הלוחמים (ישראל מזה ומצרים, סוריה וירדן מאידך) להפסיק לאלתר את כל מעשי האיבה ואת פעולות הלוחמה ולפתוח ללא דיחוי בשיחות אינטנסיביות ישירות ביניהם, בתיווך גורם שלישי, או לחילופין בתיווך שליח מטעם האו"ם. מטרת השיחות היתה להגיע להסכמות על הפסקת מצב הלוחמה ביניהם, ולהתקדם לקראת שלום צודק ובר קיימא באזור תוך כיבוד השלמות הטריטוריאלית והאינטרסים של כל מדינות האזור.[[9]](#footnote-9)

ב-14 ביוני 1967 הועמדה להצבעה הצעת ההחלטה הסובייטית ונדחתה ע"י מועצת הביטחון. כישלונה של ברה"מ להעביר הצעת החלטה זו התקבלה באכזבה רבה במוסקבה. כאשר עברה מועצת הביטחון לדון בהצעת ההחלטה של ארה"ב מיהר פדרנקו להודיע כי ברה"מ תשתמש בזכות הווטו שלה על מנת לסכל את קבלתה של ההצעה האמריקנית. לנוכח מצב ענייניים זה הבינו בוושינגטון כי אין כל טעם להעלות את הצעתם להצבעה במועצת הביטחון. בנסיבות אלה, כאשר המעצמות משתמשות למעשה בזכות הווטו שלהן על מנת לנטרל אחת את רעותה, עבר הדיון לעצרת הכללית של האו"ם.[[10]](#footnote-10)

ברה"מ האמינה כי בפורום העצרת הכללית של האו"ם יעלה בכוחה להעביר את הצעת ההחלטה שלה. ברה"מ יזמה כינוס חירום של העצרת הכללית והשקיעה מאמצים אדירים להעביר את נוסח ההחלטה שלה. מיד עם השגת הרוב הדרוש לכינוס החירום של העצרת הכללית, ב-16 ביוני 1967, עזבו רה"מ הסובייטי אלכסיי קוסיגין (Kosygin)ושר החוץ רב הניסיון אנדרי גרומיקו (Gromyko)את ברה"מ בדרכם לניו-יורק על מנת לנהל את המאבק המדיני בזירת האו"ם לצורך קבלת הצעת ההחלטה הסובייטית. המשלחת רמת הדרג לא הותירה ספקות לגבי חשיבותה של המערכה המדינית באו"ם בעיני ברה"מ. ברה"מ העריכה כי הצלחתה להעביר הצעת החלטה ברוח האינטרסים הערביים, עשויה לשקם את יוקרתה המדינית שנפגעה קשות על רקע אי נכונותה להתערב באופן ישיר במלחמה.

ישיבת החירום של העצרת הכללית נפתחה ב-19 ביוני 1967 בנאום אותו נשא רה"מ הסובייטי קוסיגין. בנאומו הציע קוסיגין הצעת החלטה סובייטית, הכוללת כמקודם, דרישה מהאו"ם לגנות את ישראל על מעשי התקיפה שלה נגד מדינות ערב ודרישה מישראל לסגת באופן מידי וללא כל תנאים מכל השטחים הערביים שכבשה. בהמשך נאומו הוא הוסיף שתי תביעות: א. ישראל נתבעת לפצות במהירות האפשרית את מצרים, סוריה וירדן על הנזקים שנגרמו להן כתוצאה ממעשי תוקפנותה, ולהחזיר להן את כל הנכסים שנלקחו מהן; ב. האו"ם נתבע לנקוט באופן מידי בצעדים אפקטיביים במטרתה לחסל את כל תוצאות התוקפנות של ישראל.[[11]](#footnote-11)

למרות הקו הסובייטי הנוקשה שבא לידי ביטוי בנאומו זה של קוסיגין, אין להתעלם משתי נקודות חשובות בנאום שיצרו בסיס להידברות אמריקנית-סובייטית: הצהרתו של קוסיגין כי לישראל כמו לכל מדינה יש זכות להתקיים כמדינה ריבונית, וכי על המעצמות למצוא מכנה משותף שיאפשר להגיע להסכמות בדבר פתרון הסכסוך במזה"ת.[[12]](#footnote-12)

את נאומו זה השמיע קוסיגין שעות מספר לאחר נאומו של הנשיא לינדון ג'ונסון (Johnson)שזכה לכינוי "נאום חמש הנקודות". בנאום זה,אותו נשא ג'ונסון בפני ועידת מחנכים במשרד החוץ בוושינגטון, הביע הנשיא האמריקאי את עמדת ארה"ב לגבי אופן פתרון הקונפליקט הישראלי-ערבי לאחר מלחמת 1967 על בסיס חמישה עקרונות: א. הכרה בזכות לחיים לאומיים לכל מדינות האזור. ב. פתרון צודק לבעיית הפליטים. ג. חופש שיט לכל ציי הסוחר. ד. הגבלת מרוץ החימוש במזה"ת. ה. עצמאות מדינית ושלמות טריטוריאלית לכל מדינות האזור.[[13]](#footnote-13)בנאום זה יצר הנשיא האמריקני מסגרת שלפיה יש להתנות כל החזרת שטח בהתקדמות לקראת הסדר השלום. ג'ונסון הדגיש כי ממשלת ארה"ב תתרום את חלקה להשגת השלום במזה",ך האחריות המרכזית מוטלת על מנהיגי ועל עמי האזור. עמדה זו של ג'ונסון הפכה לבסיס מדיניותה של ארה"ב בפתרון הסכסוך במזה"ת. במרוצת חמשת החודשים הבאים כוונו המאמצים הדיפלומטיים האמריקנים להשגת החלטה של האו"ם (תחילה במסגרת העצרת הכללית ואח"כ במסגרת מועצת הביטחון) אשר תכלול את חמשת העקרונות של ג'ונסון.[[14]](#footnote-14)

ארה"ב, כמו גם ברה"מ, העריכה כי מציאת מכנה משותף בין שתי מעצמות-העל חיונית להעברת הצעת החלטה בעניין אופן יישוב הקונפליקט במזה"ת. מיד לאחר נאומו של קוסיגין החלו מגעים מאחורי הקלעים של האו"ם על מנת להביא למפגש פסגה בין הנשיא ג'ונסון לבין רה"מ הסובייטי קוסיגין במטרה לגבש הסכמות בין שתי המעצמות לגבי אופן יישוב הקונפליקט הישראלי-ערבי.

במקביל למגעים, שהתקיימו בין מזכיר המדינה דין ראסק לבין שר החוץ הסובייטי גרומיקו, התקיים מפגש נוסף בעל חשיבות לא מבוטלת, שתוכנו רמז כי למרות חילוקי הדעות המהותיים בין שתי המעצמות ייתכנו הסכמות שיאפשרו שיתוף פעולה ביניהן בזירת האו"ם; ב-20 ביוני 1967 נערכה פגישה בין יועץ השגרירות הסובייטית באו"ם, יורי צ'ארניאקוב(Cherniakov), לבין תת שר החוץ האמריקני, יוג'ין רוסטאו(Rostow). במפגש זה, שמטרתו העיקרית הייתה לתאם מועד לוועידת פסגה בין קוסיגין לג'ונסון הביע רוסטאו שביעות רצון מתוכן נאומו של רה"מ הסובייטי, וטען כי יש מקום להידברות בין הצדדים. צ'ארניאקוב הסכים למרבה ההפתעה עם עמיתו האמריקני כי אין לצפות מישראל שתסכים לסגת ללא השגת שלום עם שכנותיה. כמו-כן, הוא הודה כי בנאומו של הנשיא ג'ונסון, יום קודם לכן, נכללו מרכיבים חיוביים אשר על בסיסם ניתן לקיים מו"מ בין המעצמות לגבי אופן יישוב הסכסוך במזה"ת.[[15]](#footnote-15)

ואולם, במפגש שהתקיים בין ראש המשלחת האמריקנית לאו"ם גולדברג לבין שר החוץ הסובייטי גרומיקו ב-22 ביוני ,1967 חזר שר החוץ הסובייטי על העמדה המסורתית כי ברה"מ רואה בנסיגה של ישראל מכל השטחים שכבשה ביוני 1967 **כצעד ראשוני והכרחי** לכל התקדמות בפתרון הסכסוך במזה"ת. עמדה זו של ברה"מ, הגורסת כי ללא נסיגה מלאה של ישראל לא ניתן להתקדם לקראת הסדר הסכסוך הישראלי-ערבי, תלווה את מגעי שתי המעצמות לאורך השנים 1967– ,1973 ותהווה אבן נגף לכל התקדמות ממשית לקראת הסדר הקונפליקט הישראלי-ערבי. עניין הנסיגה הישראלית היה קרדינאלי בעיני ברה"מ. בשיחתו עם גרומיקו התרשם גולדברג כי תמורת קבלת הצעת החלטה הקוראת לנסיגה מלאה ומידית של ישראל מוכניםהסובייטים לוותר על דרישתם לגנות את ישראל על מעשי תוקפנותה כנגד מדינות ערב.[[16]](#footnote-16)

1. *ועידת גלסבורו***(Glassbor**o)  *(23– 25 ביוני 1967) כבסיס להבנה אמריקנית-סובייטית*

בוועידת הפסגה בין הנשיא האמריקני ג'ונסון וראש ממשלת ברה"מ קוסיגין, אשר התקיימה בגלסבורו ניו-ג'רזי (New Jersey)בסוף יוני 1967, באו לידי ביטוי ההבדלים בקונספציית ההסדר הרצוי במזה"ת בין שתי מעצמות העל. הקונספציה הסובייטית טענה כי יש להקדים נסיגה ישראלית מכל השטחים הערביים אשר נכבשו ע"י ישראל במלחמת ששת הימים למו"מ על שלום צודק ובר-קיימא באזור, אשר יבוא **לאחר** הנסיגה. לעומת זאת, הקונספציה האמריקנית טענה כי המעצמות יכולות רק לקבוע עקרונות כלליים להסדר ואילו ההסדר עצמו יושג באמצעות מו"מ ישיר בין הצדדים עצמם. ארה"ב טענה כי **אין להקדים את הנסיגה לשלום**, אלא הנסיגה תהיה חלק אינטגראלי שיבוצע **בו-זמנית** עם יישומו של שלום צודק ובר-קיימא באזור שיוסכם כאמור במו"מ ישיר בין הצדדים הניצים.

כאמור, לארה"ב היה ברור כבר בימים הראשונים שלאחר מלחמת1967, כי הפעם שלא כמו לאחר מערכת סואץ, יקשה עליה לחזור ולדרוש נסיגה ישראלית מבלי להביא לידי סיום את עצם הקונפליקט ומבלי לחתום עם מדינות ערב על חוזה שלום שיכיר בזכותה להתקיים בגבולות יציבים ומוכרים. ואכן, כאשר נדרשה ארה"ב ע"י מצרים לאלץ את ישראל לסגת מסיני ללא הבאת סיום הקונפליקט בין שתי המדינות וללא חתימה על חוזה שלום, התנגדו בוושינגטון מכל וכל לצעד זה בטענה כי ארה"ב לא תוכל לאלץ את ישראל לקבל "הסכם כפוי". בשיחות שהתקיימו בניו-יורק ב-3 באוקטובר 1967 בין תת שר החוץ האמריקני ג'וזף סיסקו (Sisco)לבין שר החוץ המצרי, מוחמד ריאד, הבהיר לו האמריקני כי "אם כיום נבקש מישראל לסגת על בסיס הבטחה שהכול יהיה בסדר, הם יצחקו לנו בפנים." גישה זו נוסתה ב-1957 [לאחר סיום מערכת סואץ] ונכשלה".[[17]](#footnote-17)

מנקודת המבט הסובייטית שימשה ועידת הפסגה בגלסבורו למטרות גישוש ולבירור העמדות האמריקניות בעניין ההסכם הרצוי להם בזירה הישראלית-ערבית. ברה"מ ניסתה לאחר התבוסה לתאם את עמדתה עם זו של הערבים. אולם, מאחר שהמדינות הערביות לא גיבשו עדיין עמדה אחידה בינן לבין עצמן, הסתפקה ברה"מ בוועידת גלסבורו בבחינת עמדות ארה"ב לגבי מהותו של ההסדר במזה"ת, והשאירה את עמדותיה שלה מעורפלות. יחד עם זאת רמז קוסיגין במהלך שיחותיו עם ג'ונסון כי ברה"מ פתוחה למשא ומתן עם ארה"ב על מהותו של הסדר זה.[[18]](#footnote-18)

בצד חילוקי הדעות אשר עלו כאמור במהלך הפסגה, נתגלו גם מספר הסכמות בין המעצמות. ראשית, הסכימו שני הצדדים על הצורך להמשיך במגעים הדו-צדדיים על מנת למצוא פלטפורמה לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי. שנית, שני המנהיגים הסכימו כי המשכו של הקונפליקט במזה"ת יביא בהכרח להסלמתו ועלול להתדרדר אף לכדי עימות גלובלי בין שתי מעצמות-העל, דבר ששתיהן היו מעוניינות להימנע ממנו. כמו-כן, הוסכם כי המסגרת העקרונית להשגת הסדר צודק לסכסוך הישראלי-ערבי יהיה מבוסס על נסיגה ישראלית בתמורה להסכם שלום בר-קיימא באזור, שיושג באמצעות הסדר דיפלומטי ולא ע"י סיבוב אלימות נוסף בין הצדדים. למרות העדר הסכמה לגבי מהותם של האמצעים הדיפלומטיים המומלצים הסכימו מנהיגי המעצמות, כפי שראינו, על מספר עקרונות לפתרון הסכסוך המזרח תיכוני. עתה, נותר היה להגיע להסכמה על מהותם של האמצעים הדיפלומטיים שינקטו לפתרון הסכסוך.

1. *הדיונים במועצת הביטחון: נובמבר 1967*

בנובמבר 1967 הוגשו למועצת הביטחון שתי טיוטות להצעות החלטה, האחת מטעם ממשלת הודו, שהייתה קרובה יותר לעמדת הערבים וברה"מ, והאחרת אמריקנית, שהייתה נוחה יותר לישראל. בשתי ההצעות דובר על כינון שלום, על שמירת שלמותן של כל המדינות במזה"ת, על חופש השיט בנתיבים בינלאומיים, על פתרון בעיית הפליטים ועל שליחת שליח מיוחד למזה"ת מטעם מזכ"ל האו"ם. ההבדל העיקרי ביניהן היה שבהצעה של הודו נדרשה ישראל "לסגת מכל השטחים הכבושים", ואילו בנוסח האמריקני נדרשה ישראל "לסגת משטחים כבושים".

בישראל ייחסו חשיבות רבה לדיונים באו"ם. לנוכח התוצאות הגורליות שעשויות היו להיות להם, ביקש רה"מ לוי אשכול להיות מעורב בדיונים ןלשתף את הממשלה בכל התפתחות במהלך העניינים באו"ם. המערכה המדינית של ישראל נוהלה איפוא בשני מוקדים עיקריים – בניו-יורק ובירושלים. את עיקר העבודה עשתה המשלחת הישראלית לדיוניםבאו"ם בראשות שר החוץ אבא אבן. זו נפגשה בניו יורק עם המשלחות השונות החברות במועצת הביטחון, ופעלה לקידום דרישותיה של ישראל בעיקר אצל המשלחת האמריקנית. אשכול ואבן החליפו ביניהם מברקים תכופים שבהם דיווח אבן על תוצאות פעולת המשלחת ועל מצב הדיונים, ורה"מ הביע בתגובה את דעתו על עמדות הממשלה שהתכנסה לפי הצורך.

ב-4 בנובמבר 1967 מסר ארתור גולדברג לאבן את נוסח ההצעה האמריקנית עוד טרם שהגיש אותה למועצת הביטחון, ואבן דיווח על כך בו ביום לאשכול. לוי אשכול שלל את ההצעה האמריקנית ובעיקר את הסעיף שקבע כי על מזכ"ל האו"ם לשלוח נציג מטעמו, כדי לסייע לצדדים להשיג את הסכם השלום. אשכול ראה בסעיף זה סטייה מפורשת מעקרון המשא ומתן הישיר בין הצדדים, שעליו עמד בעקשנות, וכתב לאבן: "לא ייתכן להסכים לנוסח החורג מתביעתנו למשא ומתן ישיר. עוד הביע אשכול חשש שפירוש ההצעה האמריקנית הוא שעל ישראל לחזור לגבולות 4 ביוני ללא חוזה שלום, והודיע שבכוונתו לכנס ישיבת ממשלה דחופה לדון ב"התפתחויות הרות הסכנה".[[19]](#footnote-19)

הממשלה אכן התכנסה באותו ערב והחליטה שעל אבן להודיע לנשיא ג'ונסון כי ממשלת ישראל אינה יכולה לקבל את ההצעה האמריקנית, ולא תוכל לשתף פעולה על בסיס החלטה כזו בעתיד. הסיבה לכך היא שאין בהחלטה התחייבות מפורשת של משא ומתן ישיר בין ישראל לבין מדינות ערב ואין בה התחייבות ברורה של חוזי שלום ביניהן.[[20]](#footnote-20)מברקו של אשכול והחלטת הממשלה נענו בו בלילה במברקים נזעמים של אבן. הוא גרס שאשכול והממשלה טועים בפירוש ההצעה האמריקנית, שהיא הטובה ביותר לישראל בתנאים הקיימים, ושאין בה לא חזרה לגבולות ה-4 ביוני 1967 ולא התעלמות מן הצורך במשא ומתן ישיר בין הצדדים. אבן הגדיר את ההצעה של אשכול לצאת נגד ארה"ב כ"מזעזעת", וטען כי היא עלולה לפגוע קשות במאמצים לסכל את ההצעה של המשלחת ההודית. אבן תבע להפקיד את ניהול המערכה בידי המשלחת באו"ם בראשותו, וכפר ביכולתה של הממשלה לתת פתרונות לבעיית חוסר התיאום בין ישראל לבין ארה"ב.[[21]](#footnote-21)

1. *הצעת הפשרה של הלורד קרדון***(Caradon)**משנראה היהכי הדיונים במועצת הביטחון עתידים להיקלע בשנית למבוי סתום, הציגו הבריטים לאמריקנים הצעת פשרה משלהם וארה"ב הציגו את טיוטת ההצעה הבריטית לנציגי ישראל. בעקבות פניות של הממשל האמריקני ושל ישראל ניאותו הבריטים לעשות מספר תיקונים בהצעתם ובכללם החלפת המילה frontiers במילה boundaries, המייצגת גבולות קבועים וברורים יותר, והוספת שם התואר "מוכרים" (recognized). הבריטים דחו את דרישת הערבים להוסיף את תווית היידוע ((the לפני המילה "שטחים" – בהבינם שהדבר יתפרש ע"י ישראל כנסיגה מכל השטחים, אך יחד עם זאת הסכימו לציין במבוא כי אין לרכוש שטחים במלחמה.[[22]](#footnote-22)

ב-16 בנובמבר 1967 הגיש השגריר הבריטי לאו"ם, לורד קרדון, למועצת הביטחון את ההצעה המתוקנת. לאחר התלבטויות רבות, ודין ודברים אינטנסיבי בין נציגיה של ישראל בוושינגטון בראשותם של השגריר אברהם הרמן והציראפרים עברון לבין בכירי הממשל האמריקני, שגלש לא אחת לחילוקי דעות ולטונים צורמים,שוכנע לבסוף ראש הממשלה אשכול ע"י אבן כי אין סיכוי שארה"ב תצליח להעביר באו"ם החלטה נוחה יותר לישראל, ועל כן עדיף לתמוך בהצעתו זו של קרדון, שגובתה כאמור ע"י ארה"ב, ובלבד שלא לצאת בעימות גלוי עם ארה"ב.[[23]](#footnote-23)גם לאחר ששוכנעה ישראל לתמוך בהצעה הבריטית, היא דאגה להבהיר באופן שאינו משתמע לשתי פנים לבכירי הממשל, כי אין בכוונתה לקבל פתרון כפוי שיונחת עלייה ע"י וושינגטון בכל הקשור לתנאי ההסדר בינה לבין מדינות ערב.[[24]](#footnote-24)

בימים שלפני העלתה של ההצעה הבריטית לדיון במועצת הביטחון של האו"ם, התנהלו במסדרונות האו"ם ובערוצים נוספים מגעים אינטנסיביים בין וושינגטון למוסקבה. ניכר היהכי הסובייטים לא התלהבו יתר על המידה מההצעה הבריטית, וניסו לשכנע את האמריקנים לתמוך בהצעה המתנה כל התקדמות מדינית בין ישראל למדינות ערב בנסיגה מלאה של ישראל מהשטחים שכבשה ביוני 1967.[[25]](#footnote-25) ואולם, ואשינגטון סירבה לאמץ הצעה זו, בהבינה שהמציאות הגיאו-פוליטית ומעמדה של ישראל לאחר התבוסה שהנחילה זה עתה למדינות ערב, שונה בתכלית מהמציאות שאפשרה לוושינגטון ולמוסקבה לאלץ את ישראל לסגת משטחי סיני בסיומה של מערכת סואץ מבלי לתת לה תמורה של ממש. בהתכתבות שהתנהלה בין ראש ממשלת בריה"מ אלכסיי קוסיגין לבין ג'ונסון, הבהיר הנשיא האמריקני כי אין בכוונתה או ביכולתה של וושינגטון לכפות על ישראל נסיגה מלאה ומידית מהשטחים שכבשה כשלב מקדים להתנעתו של התהליך המדיני במזה"ת.[[26]](#footnote-26)

לבסוף, שוכנעו גם הסובייטים לתמוך בהצעה הבריטית. במכתב ששיגר קוסיגין לג'ונסון ב-21 בנובמבר 1967, יום לפני שהצעת ההחלטה הבריטית הועלתה להצבעה במועצת הביטחון של האו"ם, הודיע ראש הממשלה הסובייטי לנשיא האמריקני כי "בריה"מ לא תתנגד להצעת ההחלטה הבריטית אם, כמובן, היא תהיה מקובלת על הערבים" – בהבינו כי זהו המקסימום שתוכל מוסקבה להשיג עבור מדינות ערב.

1. *החלטה 242 כגורם מתניע של התהליך המדיני בסכסוך ישראל-ערב ושל ניסיונות התיווך של המעצמות*

ההסכמה הבינמעצמתית, אשר ראשיתה בהסכמי הפסקת האש, שהביאו כאמור לסיום המלחמה ביוני 1967 והמשכה – בפסגת גלסבורו, התמסדה אפוא בהחלטת 242 של מועצת הביטחון ב-22 בנובמבר 1967. מועצת הביטחון החליטה פה אחד לקבל את ההצעה הבריטית. החלטה זו הפכה למסגרת המשפטית המוסכמת להסדר במזה"ת ולפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי.[[27]](#footnote-27)

לפי ההחלטה נדרשה ישראל לסגת מ "שטחים", שנכבשו במלחמת ששת הימים. כל המדינות נדרשו לבטל את מצב הלוחמה ולכבד את הריבונות ואת השלמות הטריטוריאלית של כל מדינות האזור ואת זכותן לחיות בשלום בתוך גבולות מוכרים ובטוחים. מועצת הביטחון הכריזה על הצורך "לערוב לחופש השיט בנתיבי שיט בינלאומיים באזור", ודרשה "להגיע לפתרון צודק של בעיית הפליטים" (ולא של "בעיית הפליטים הפלסטיניים" כפי שדרשה ברה"מ. מזכ"ל האו"ם, או תאנט(U Thant), התבקש למנות נציג מיוחד, שיצא למזה"ת,"כדי ליצור ולקיים מגעים עם המדינות הנוגעות בדבר, במטרה לעודד הסכם ולסייע למאמצים להגיע לכלל הסדר מוסכם בדרכי שלום".[[28]](#footnote-28)

לאור הבדלי הגישות, שאפיינו את דיוני העצרת, הצעת הפשרה של הלורד קרדון, שהפכה להחלטת 242 של מועצת הביטחון, נוסחה בכוונה תחילה בצורה דו-משמעית על-מנת לרצות את הצדדים הניצים; עצם ההכרה בזכותה של כל מדינה במזה"ת להתקיים במסגרת גבולות בטוחים ומוכרים, ללא מעשי איבה או איומים במעשי איבה, שירתה את האינטרסים הישראליים. כמו-כן, ההחלטה לא דרשה באופן מפורש שאינו משתמע לשתי פנים את נסיגתה של ישראל **מכל השטחים** שנכבשו במלחמת ששת הימים, אלא השמיטה במתכוון את הא-הידיעה בסעיף 1 (א'), כך שהנוסח הסופי של ההחלטה דרש מישראל לסגת **משטחים** שנכבשו במהלך מלחמת ששת הימים**.** העובדה שהא-הידיעה הזאת אינה מופיעה בנוסח שהתקבל הנה רבת משמעות, ושיקפה את האינטרסים של ישראל שפירשה זאת כנסיגה רק**מחלק** מהשטחים שכבשה.

מדינות ערב לעומת זאת, קיבלו בסיפוק את הפסקה בפתח ההחלטה הקובעת כי "רכישת שטחים בדרך של מלחמה הנה פסולה". חשוב לציין כי משפט זה התפרש ע"י מדינות ערב וע"י ברה"מ לא רק כשלילת זכותה של ישראל לספח את השטחים שכבשה, אלא אף כשלילת זכותה להחזיק בשטחים אלה במעמד של מדינה כובשת.

החלטת 242 של מועצת הביטחון נוסחה בצורה דו-משמעית ומאוזנת, כך שכל צד (ישראל וארה"ב מחד גיסא ומדינות ערב וברה"מ מאידך גיסא יכול היה לפרש אותה בהתאם לאינטרסים שלו. דו-משמעות זו בנוסח ההחלטה היתה תנאי הכרחי לקבלתה; "אלמלא נתנסחה הצעת-ההחלטה בצורה שניתנה להתפרש לכאן ולכאן – לא היו לה סיכויים להתקבל; בוודאי שלא היתה יכולה להתקבל כפי שנתקבלה: בקונצנזוס – בהחלטה פה-אחד, ללא הצבעה".[[29]](#footnote-29)

ההחלטה לא התקבלה בהתלהבות יתרה ע"י המדינות המעורבות בסכסוך הישראלי-ערבי. סוריה דחתה מיד את ההחלטה. מצרים וירדן, שהתלבטו תחילה, החליטו בסופו של דבר לאמץ את ההחלטה – בהתאם לפירוש האומר כי ישראל מחויבת לסגת נסיגה מוחלטת מכל השטחים שכבשה ב-1967. ירדן הסכימה לאמץ את החלטת 242 לאחר שארה"ב הפעילה מכבש לחצים אינטנסיבי על המלך חוסיין ולאחר שהשגריר האמריקני באו"ם, גולדברג, הבטיח למלך ששהה בראשית נובמבר 1967 בארה"ב כי ממשלת ארה"ב תפעל להחזרתה של הגדה המערבית לירדן, תוך כדי תיקוני גבול קטנים, וכי ארה"ב יפעילו את השפעתן כדי להשיג לירדן תפקיד (השפעה) בירושלים. גולדברג הוסיף כי ארה"ב אינה מקבלת את עמדת ישראל הטוענת כי נושא ירושלים לא נתון כלל למו"מ.[[30]](#footnote-30)

במפגש שהתקיים יומיים לאחר מכן, ב-5 לנובמבר 1967, אמר גולדברג לחוסיין כי כדאי לירדן לתמוך בנוסח האמריקני להחלטת מועצת הביטחון כיוון שזוהי ההצעה הטובה ביותר שארה"ב תציע למדינות ערב. גולדברג הבהיר לחוסיין כי אימוץ החלטה במועצת הביטחון, אשר ממשלת ארה"ב לא תוכל לתמוך בה, תהיה חסרת ערך כיוון שארה"ב היא היחידה היכולה להפעיל את השפעתה על ישראל, כדי שזו תסכים לאמץ החלטה הקוראת לה לסגת מהשטחים הערביים. גולדברג חזר והדגיש כי ארה"ב תפעל להחזרת הגדה המערבית לירדן, בשינויי גבול קטנים, ואף הבטיח כי תמורת אותם שטחים, שיישארו בריבונותה של ישראל, כמו למשל אזור לטרון, תדאג ארה"ב כי ירדן תקבל כפיצוי גישה לים התיכון.[[31]](#footnote-31)

אנו יכולים לצאת מתוך הנחה ששגריר ארה"ב באו"ם לא היה מעז להביע עמדה כה נחרצת בסוגיה אסטרטגית כה רגישה, ללא גיבוי של הדרג הבכיר ביותר בממשל האמריקני; דהיינו, נשיא ארה"ב. משמע, שכבר בחודשים הראשונים שלאחר תום מלחמת ששת הימים היתה לממשל האמריקני תמונה ברורה ביותר בסוגיית "הסדר הקבע" שלאחר המלחמה. בסוגיית סיני ורמת הגולן עמדת הממשל הינה הרבה פחות משמעותית, שכן, כפי שנראה בהמשך, כבר במחצית יוני 1967 העבירה ישראל לממשל את עמדת הממשלה שאושרה ב-19 ביוני 1967, התומכת בנסיגה לגבול הבינלאומי עם מצרים וסוריה בתמורה להסדר שלום.

נאצר דחה תחילה את החלטת 242. זמן קצר לאחר קבלתה הוא הכריז בנאום תקיף ביותר במועצת העם המצרית כי "מה שנלקח בכוח – אין להשיבו, אלא בכוח!" יחד עם זאת, ניתן לשער כי נאום זה נועד בעיקר למטרות פנים. הוא נועד לחזק את מעמדו הרופף של נאצר באותה עת בעיני הציבור המצרי ובעיני חבריו להנהגה. יש בידינו עדויות, המצביעות על כך שדעותיו ה"אמיתיות" של נאצר היו בעלות אופי יותר פרגמאטי. כך למשל באיגרת ששיגר לליאוניד ברז'נייב (Brezhnev)ערב קבלת ההחלטה (17.11.1967) הבהיר נאצר כי הוא תומך באורח מסויג במהלכים מדיניים המיועדים לממש את מטרותיה של מצרים. וכך כתב:

אנו תומכים בחשיבות של חשיפת כל אפשרויות הפעולה המדינית. אני מקדם בברכה רבה [את העובדה] שברית המועצות מקיימת קשר עם ארה"ב, ושהיא מחפשת עמה לפחות את תוכנית הפתרון המדיני אותו היא רואה לנכון, ואין בידי בהקשר זה אלא שני תנאים, ולא שלושה, והם: האחד, שאיש לא ידרוש מאיתנו שנישא וניתן עם ישראל כל זמן שהיא כובשת את אדמתנו, שכן משמעות הדבר הינה כניעה לתנאיה המוקדמים למסירת האדמות אותן היא כובשת. השני, שאיש לא ידרוש מאיתנו שנוותר על אדמה ערבית, שכן פירוש הדבר שהתוקפנות השיגה את מטרתה.[[32]](#footnote-32)

מכאן ניתן להבין כי מצרים פירשה את החלטה 242 של מועצת הביטחון בראש ובראשונה כקריאה לישראל לסגת מכל השטחים שזו כבשה ביוני 1967. מצרים הבינה כי לעת עתה אין בידיה את המשאבים הצבאיים הדרושים כדי להחזרה בכוח של השטחים שאיבדה לטובת ישראל; על רקע הנסיבות הקשות אליהן נקלעה מצרים לאחר תבוסת 1967, הן במישור הפנים והן במישור החוץ, הבין נאצר כי לא נותרה לו כעת חלופה אחרת, אלא לאמץ את האופציה המדינית, קרי החלטת 242, על פי פרשנותו, בניסיון להחזיר למצרים את השטחים שאיבדה.[[33]](#footnote-33)

נכונות זו של נאצר לפעול בדרך המדינית לא עמדה בסתירה לעמדתו המוצהרת, ולפיה "מה שנלקח בכוח – יוחזר בכוח". על פי תפיסתו, האופציה הצבאית אמורה היתה להתממש במקביל לדרך המדינית. מצרים הדגישה חזור והדגש כי קבלת החלטת 242 אינה מחייבת אותה לקיים מו"מ ישיר עם ישראל, ודחתה בתוקף כל תביעה להכיר בהחלטה זו כמסגרת עקרונות לסיום הסכסוך עם ישראל ולחתימה על הסכם שלום עימה. חסנין הייכל, עורכו רב ההשפעה של היומון הקהירי "אל-אהראם" ומהדמויות המקורבות ביותר לנאצר, שלא אחת שימש כ"שופרו" של המנהיג המצרי, טען כי החלטה 242 הנה מסגרת אופרטיבית המחייבת את ישראל לנסיגה מלאה מהשטחים שכבשה ביוני 1967, ומחייבת את הערבים להסכים לסיום מצב המלחמה עם ישראל, וכל זאת מבלי שהצדדים ינהלו ביניהם מו"מ, ומבלי שיחתמו על הסכם שלום.[[34]](#footnote-34)

מצרים הסכימה לאמץ את החלטת 242 למרות שכללה, כפי שראינו, מספר אלמנטים אשר אינם מקובלים עליה. נאצר הסכים לקבל את החלטת 242 כיוון ש"לדעתו הניחה [ההחלטה] את היסוד לנסיגת ישראל מהשטחים שכבשה במלחמה [...]" הואילוישראל קיבלה באופן רשמי את החלטת 242 רק באוגוסט 1970, היתה מצרים פטורה לאורך זמן רב מהצורך להבהיר באופן פומבי וחד-משמעי את עמדותיה ביחס למרכיביה השונים של ההחלטה, או לגבי מרכיבים שלא נכללו בה, והדגישה שוב ושוב כי הסעיף המרכזי בהחלטה קורא לישראל לסגת מהשטחים שכבשה ביוני 1967.[[35]](#footnote-35)

דו-המשמעות שבהחלטה איפשרה לכל הצדדים לצאת כאשר חצי תאוותם בידם. מדינות ערב וברה"מ נזקקו בדחיפות להחלטה אשר תצביע, ולו בצורה מסויגת ודו-משמעית הניתנת לפרושים שונים, על הצורך בנסיגה ישראלית מהשטחים שכבשה ישראל. החלטה זו אפשרה להציל ולו במעט את כבודה ואת יוקרתה של ברה"מ בעיני מדינות ערב. מדינות המערב ובמיוחד ארה"ב ראו צורך לבוא לקראת הערבים ולא להצטייר כתומכים ללא סייג בצד הישראלי. ארה"ב שאפה לאחר המלחמה להימנע מקרע מוחלט עם מדינות ערב ובמיוחד עם המדינות שנתפסו על ידה כ"מתונות יחסית": בעיקר ירדן וסעודיה ובמידה מסוימת גם מצרים. ארה"ב האמינה, כי התחשבות מסוימת באינטרסים הערביים והימנעות מתמיכה בהחזקת השטחים שנכבשו ע"י ישראל תמנע את נפילתן של כל מדינות ערב לזרועות ברה"מ.

זאת ועוד, מבחינת היחסים הבין מעצמתיים שאפה ארה"ב שלא להחריף את הסכסוך עם ברה"מ ולנסות להגיע לרגיעה ולהבנה אם לא להסכמים בדבר הפשרתה של "המלחמה הקרה". יש לזכור כי ארה"ב היתה מסובכת באותה עת בוויטנאם, וסבלה מבעיות פנים קשות (ובמיוחד מאבקם של האפרו-אמריקנים בארה"ב לקבלת שוויון זכויות דה-פקטו), ועל כן ניסתה להרגיע את הזירה המזרח תיכונית ולמנוע התנגשות חזיתית עם ברה"מ. ברה"מ מצידה סבלה באותה עת מקרע הולך ומעמיק עם סין ומבעיות בגוש הסובייטי ועל כן נמנעה גם היא מלהחריף את המתיחות עם ארה"ב בזירה המזרח תיכונית.[[36]](#footnote-36)

סוגיית מעמדה המשפטי של החלטה 242 העסיקה מדינאים ומשפטנים רבים,וחלקם אף סבורים כי להחלטה אין תוקף משפטי מחייב. כך למשל הפרופסור למשפט בינלאומי יהודה בלום טוען כי "רק אותן החלטות של מועצת הביטחון המתקבלות על-פי הפרק השביעי של מגילת האו"ם – הוא פרק הסנקציות – מחייבות את כל המדינות החברות באו"ם. החלטה 242, לעומת זאת, מבחינה פורמאלית הנה בגדר המלצה בלבד(אלמלא כן, לא היה צורך לפנות אל ישראל, אל מצרים ואל שאר המדינות, ולבקשן שיואילו לקבל את ההחלטה)".[[37]](#footnote-37)

הנרי קיסינג'ר(Kissinger) , יועץ הנשיא ניקסון (Nixon)לביטחון לאומי בשנים 1967– 1973 ואח"כ מזכיר המדינה, מי שהיה אדריכל המגעים הדיפלומטיים בזירה המזרח תיכונית בשנים שלאחר קבלת ההחלטה, ניסה להפחית אףהוא מחשיבותה של ההחלטה: "החלטה 242 [...] רק טייחה את חילוקי הדעות האלה [בין ישראל לבין מדינות ערב כמו גם בין ארה"ב לברה"מ] למרות שנתקבלה בהסכמת שני הצדדים [...] עד מהרה נתברר שביטויים דו-משמעיים אלה יכלו להתקבל על דעת שני הצדדים רק מפני שכל אחד יכול היה לפרשם לטובתו". [[38]](#footnote-38)

אין להפחית מדברי מחשיבותה של ההחלטה למרות דברי ביקורת אלה, למרות דו-המשמעות שלה ולמרות שלא היתה הסכמה בדבר משמעותה וכל צד נופף בה כבדגל שלו, והעניק לה פרשנות שתשרת את האינטרסים שלו. הניסוח הדו-משמעי של ההצהרה איפשר את מימוש "הסעיף המעשי" שבה: שיגורו של המתווך השוודי מטעם האו"ם, גונאר יארינג(Jarring) . זאת ועוד, על בסיס החלטה זו החלו גם ניסיונות התיווך האמריקניים בין ישראל לבין מדינות ערב ששיאם היה ביוזמות מזכיר המדינה רוג'רס (Rogers)מדצמבר 1969 ומיוני 1970. כמו כן, האיצה החלטת 242 את המגעים בין מעצמות העל (ארה"ב וברה"מ) בניסיון להגיע להסכמות ביניהן לגבי אופן יישובו של הסכסוך הישראלי-ערבי.[[39]](#footnote-39)

1. **סיכום**

ההידברות האמריקנית-סובייטית בנושא המזה"ת עתידה היתה להימשך באופן אינטנסיבי במהלך השנים 1973–1967. הניסוח הדו-משמעי של החלטת 242 היה למעשה הבסיס שאיפשר הידברות זו. במקביל היא היוותה מכשול בדרך לגיבוש הבנות של ממש בנושא הסכסוך הישראלי-ערבי. החלטת 242 לא פתרה את חילוקי הדעות בין המעצמות ובין ישראל למדינות ערב על מהות הפתרון לסכסוך הישראלי-ערבי. ברה"מ כאמור, היתה מעוניינת כי ישראל תיסוג תחילה מכל השטחים, וכי רק לאחר מכן יפתח משא ומתן לסיום הסכסוך. דומה כי יישובו של הסכסוך לא היה בראש מעייניה של ברה"מ, ששאפה להשיג נסיגה ישראלית ובכך להפגין את עמידתה לצד ידידיה הערבים. ארה"ב לעומת זאת חתרה להגיע לסיומו של הסכסוך ולחתימה על חוזי שלום שיבטיחו את האינטרסים הביטחוניים והכלכליים של ישראל בד בבד עם החזרתם של רוב השטחים.

למרות הישגיה המוגבלים בכיוון פתרון הסכסוך, ניתן לקבוע כי ההידברות הסובייטית-אמריקנית בשנים 1967**–** 1973 מנעה את החרפת היחסים הבינמעצמתיים בזירה המזרח תיכונית. היא גם יצרה "אווירה של תנועה" בדרך להסדר ישראלי-ערבי. הידברות זו התאפשרה במידה רבה כתוצאה מניסוחה המעורפל משהו של החלטה 242. ואולם, מרגע שהצדדים החלו להיכנס לעובי הקורה במטרה לגבש יסודות להסכם הסתבר כי הפערים ביניהם גדולים מדי, ואינם מאפשרים התקדמות של ממש בדרך להסדר. תחושת הקפאון שהלכה והתבססה באזור היוותה גורם מרכזי בדרך להתפרצותה של מלחמת יום הכיפורים.[[40]](#footnote-40)

1. על ההתנהלות האמריקנית בזמן ששת ימי המלחמה וניתוח האינטרסים והשיקולים של בכירי הממשל בוושינגטון בהתנהלות זו ראו: מאמרנו "מלחמת ששת הימים בעיניים אמריקניות" בספר זה. [↑](#footnote-ref-1)
2. הנשיא המצרי גמאל עבד אל נאצר וסגנו הפילדמארשאל מוחמד עבד-אל חכים עאמר,החליטו,לאחר השמדת חיל האוויר המצרי ב-5ליוני1967, להמציא את "הבדיה בדבר מעורבות אנגלו- אמריקנית ישירה במלחמת ששת הימים", הן כדי למזער את החרפה את החרפה של מצרים והן כדי לדרבן את ברה"מ להתערב בסכסוך.ראו: מיכאל אורן,**שישה ימים של מלחמה – המלחמה ששינתה את פני המזרח התיכון**, אור יהודה, דביר, 2004, (להלן : אורן, שישה ימים של מלחמה), 256. סוריה ועיראק שבדומה למצרים היו בעלות השפעה פרו-סובייטית הלכו בעקבותיה של מצרים וניתקו את יחסיהן עם ארה"ב. מדינות ערביות אחרות שניתקו את יחסיהן הדיפלומטיים עם ארה"ב בעקבות מלחמת ששת הימים היו אלג'יריה, מאוריטניה ,סודן ותימן. [↑](#footnote-ref-2)
3. כבר ב-9 ביוני 1967, לפני הפסקת האש שהושגה למחרת, בשיחה עם בן-חסותו מוחמד חסנין הייכל, עורך היומון אל-אהרם, הסביר הנשיא המצרי כי מנוי וגמור עמו להתפטר מתפקידו, ולו רק בשל העובדה שהמנהיג החדש של מצרים לאחר המלחמה יצטרך לעבוד בצורה הדוקה עם ארה"ב על מנת להשיב למצרים את אדמותיה שנכבשו ע"י ישראל– משימה שהוא, נאצר, אינו יכול למלא בשל טינתו העמוקה לארה"ב. ראו בעניין זה: אורן, **שישה ימים של מלחמה**, 344. [↑](#footnote-ref-3)
4. על ראשית התהוותם של היחסים המיוחדים בין וושינגטון לירושלים, ראו, למשל:

   Abraham Ben-Zvi, *The United States and Israel: The Limits of the Special Relationship*, New York: Colombia University Press, 1993. [↑](#footnote-ref-4)
5. מאז סיום מלחמת העולם השנייה, המזרח התיכון מהווה זירה חשובה מבחינה כלכלית מדינית וגיאו-פוליטית גם יחד לארה"ב בפרט ולעולם המערבי בכללותו. עד להתפרקותה של ברית המועצות ב-1991, המזרח התיכון שימש זירה מרכזית ב"מלחמה הקרה" ובמאבק בין "מזרח" ל"מערב", כפי שהוכח על ידי ניסיונות חוזרים ונשנים על ידי וושינגטון לצמצם את החדירה הסובייטית באזור. כל הממשלים האמריקנים מאז סיומה של מלחמת העולם השנייה ייחסו חשיבות רבה לטיפוח ולשמירה של יחסים תקינים עם מדינות עשירות נפט באזור ובמיוחד עם סעודיה. כל זאת, לאור התלות הגדולה בנפט המופק באזור זה נוכח דרישות האנרגיה של המדינות המתועשות –מדינות מערב אירופה ויפן, בעלות בריתה של וושינגטון. על כן, השגת יציבות מדינית ושמירה על יציבות זו במזרח התיכון זכתה לחשיבות לאומית מהמדרגה הראשונה בעיני כל הממשלים האמריקנים מסיומה של מלחמת העולם השנייה ועד ימינו אנו. חוסר היציבות המתמשך במזה"ת שנגרם, במידה רבה, בגין הסכסוך הישראלי-ערבי, מהווה, גם כיום, אבן נגף להבטחת האינטרסים של ארצות הברית באזור.אין פליאה אפוא כי וושינגטון הינה בעלת אינטרס ברור להובלת התהליך המדיני בזירה זו על מנת לנסות ולהגיע לקראת פתרון כולל לסכסוך הישראלי-ערבי. [↑](#footnote-ref-5)
6. על הנסיבות שהובילו את ישראל לסגת מסיני במרץ 1957 ראו בהרחבה: מרדכי בר-און, **שערי עזה: מדיניות הביטחון והחוץ של מדינת ישראל: 1955–1957**, תל-אביב, עם עובד, 1992 (להלן : **שערי עזה**), עמ' 319–387. [↑](#footnote-ref-6)
7. מרדכי בר-און, "מערכת סיני: גורמים והישגים", בתוך: **סקירה חודשית**, כרך 33 (מס' 10–11), 1986, עמ' 14. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Middle East Record* (hereafter: *MER*), Vol. 3 (1967), The Shiloah Center for Middle Eastern and African Studies, Tel-Aviv University, 1971, p.75.

   חברי מועצת הביטחון של האו"ם כללו 15 מדינות: מלבד חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון איתן נמנו ארה"ב, ברה"מ, בריטניה, צרפת וסין העממית (טייוואן) נכללו בפורום זה גם החברות הלא קבועות, איתן נמנו ב-1967 ארגנטינה, ברזיל, בולגריה, קנדה, דנמרק, אתיופיה, הודו, יפן, מאלי וניגריה. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibid. [↑](#footnote-ref-9)
10. מלבד ברה"מ עצמה תמכו בהצעה הסובייטית לגנות את ישראל על מעשי תוקפנותה רק בולגריה, הודו ומאלי. אתיופיה וניגריה הצטרפו למדינות אלה בתמיכתן לקרוא לישראל לסגת מיד וללא כל תנאים מהשטחים הערביים שכבשה. [↑](#footnote-ref-10)
11. פרטים על נאומו זה של קוסיגין בפני העצרת הכללית של האו"ם ביום 19.6.1967 ראו:

    YaacovRoi, *From Encroachment to Involvement: A Documentary Study of Soviet Policy in the Middle East, 1945–1973*, New York: John Wiley & Sons, 1974, pp. 450-458. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ibid, p. 453, 457. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Foreign Relations of the United States* (hereafter: *FRUS*), 1964–1968, Vol. XIX, Arab-Israeli Crisis and War, 1967, Washington DC: US Government Printing Office, 2004, Doc. 308. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ibid. [↑](#footnote-ref-14)
15. על מפגש ראסק-גרומיקו, ראו: *FRUS* 1964–1968, Vol. XIX, Doc. 321. על מפגש צ'רניאקוב-רוסטאו ראו: *FRUS* 1964–1968, Vol. XIX, Doc. 309. [↑](#footnote-ref-15)
16. *FRUS* 1964–1968, Vol. XIX, Doc. 315. [↑](#footnote-ref-16)
17. בתזכיר שהועבר לנשיא ג'ונסון ע"י יועצו המיוחד למזה"ת, מק'פרסון(McPherson) , נאמר בין השאר כי אין בכוחה של ארה"ב לאלץ את ישראל לסגת מהשטחים הערביים שכבשה באמצעות איומים בסנקציות כלכליות, כפי שהיה עם סיום מערכת סואץ. ראו:

    *FRUS*, 1964–1968Vol. XIX,Arab-Israeli Crisis and War, 1967, Washington DC: US Government Printing Office, 2004, Doc. 263;*FRUS* 1964–1968,Vol. XIX, Doc. 454. [↑](#footnote-ref-17)
18. במשך כחודשיים ומחצה ניסה נאצר לכנס את מנהיגי העולם הערבי לוועידת פסגה על מנת לתאם את עמדתו עם עמדותיהם ולגייס את מירב התמיכה האפשרית במדיניותו. אולם מחמת היריבות הבין-ערבית ובייחוד בשל הסכסוך שהיה לנאצר עם פייסל מלך סעודיה סביב בעיית תימן, שלא יושב עדיין, ומחמת יוקרתו המעורערת מאד של נאצר כתוצאה מהתבוסה שספג מידי ישראל, הוא התקשה מאוד להוציא אל הפועל את מטרתו זו. ועידה זו התכנסה רק בשלהי אוגוסט 1967 בחרטום, בירת סודן. על ועידת חרטום, החלטותיה וחשיבותה ליחסי ישראל-ערב ראו:

    Yoram Meital, “The Khartoum Conference and Egyptian Policy after the 1967 War: A Reexamination”, *Middle East Journal*, 54 (1), 2000, 64. [↑](#footnote-ref-18)
19. מברק אשכול לאבא אבן, 7.11.1969, גנ"ה, חצ' 7936/3. [↑](#footnote-ref-19)
20. אשכול אל אבן, 9 בנובמבר 1967, גנ"ה א' 7936/3. [↑](#footnote-ref-20)
21. אבן אל אשכול, 9 בנובמבר 1967, גנ"ה א' 7936/3. [↑](#footnote-ref-21)
22. הצעת הטיוטה הבריטית נמסרה לעיונה של ארה"ב לראשונה ב-11 בנובמבר 1967, וזאת לפני שהעבירו את נוסח ההצעה לשר החוץ אבן ולנציגי מדינות ערב. פרטים על כך ראו: *FRUS,* 1964–1968, Vol. XIX, Doc. 517.

    על שיחות אבן-קרדון שהובילו את הבריטים לבצע מספר תיקונים בהצעתם ראו:*FRUS*, 1964–1968, Vol. XIX, Docs. 517, 522. הבריטים, כמו גם האמריקנים, שוכנעו משיחות שניהלו עם אבן כי לא ניתן לאלץ את ישראל לקבל החלטה הקוראת לה לסגת מכל השטחים שכבשה. על-כן, גיבשו הבריטים, בהסכמת ארה"ב, "ניסוח יצירתי" זה. ישראל פירשה את הניסוח ככזה הקורא לה לצאת **מחלק** מהשטחים ולא מכולם ואילו מדינות ערב וברה"מ פרשו זאת כקריאה לישראל לצאת מכל השטחים שכבשה. [↑](#footnote-ref-22)
23. חנוך למפרום וחגי צורף, (עורכים), **לוי אשכול: ראש הממשלה השלישי: מבחר תעודות מפרקי חייו (1969–1895)**, ירושלים, ארכיון המדינה, 2002, עמ' 590. [↑](#footnote-ref-23)
24. ראו, למשל, שיחתם של השגריר הישראלי אברהם הרמן, הציר אפרים עברון ומנכ"ל משרד ראש הממשלה יעקב הרצוג עם וולט רוסאטו והארולד סונדרס (Saunders)מיום 21 לנובמבר 1967: *FRUS*, 1964–1968, Vol. XIX, Doc. 538. [↑](#footnote-ref-24)
25. *FRUS*, 1964–1968, Vol. XIX, Doc. 539. [↑](#footnote-ref-25)
26. ראו התכתבו ג'ונסון-קוסיגין, 19-20 בנובמבר 1967 : *FRUS*, 1964–1968, Vol. XIX, Docs.534-535, 540. [↑](#footnote-ref-26)
27. לנוסח המלא של ההחלטה ראו: *FRUS*, 1964–1968, Vol. XIX, Doc. 542. [↑](#footnote-ref-27)
28. שם [↑](#footnote-ref-28)
29. יהודה בלום, "החלטת 242 – נסיבות היוולדה ומשמעותה כיום", בתוך: **סקירה חודשית**, נובמבר, 1977, עמ' 4. [↑](#footnote-ref-29)
30. ראו: *FRUS*, 1964–1968, Vol. XIX, Doc. 501. ממשלת ישראל גיבשה כבר ב-11 ביוני 1967, יום אחד בלבד לאחר סיום המלחמה, החלטה על איחוד ירושלים. החלטה זו קבעה שינוי פורמאלי בגבול, צירוף השטחים במזרח ירושלים והחלת המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה על תחומי ירושלים המזרחית, שנכבשה זה עתה מידי הירדנים. החלטה זו הבהירה לעולם כולו כי מנוי וגמור עם ישראל להישאר באזור ירושלים המזרחית גם לאחר שיחתם חוזה שלום עם מדינות ערב בכלל ועם ירדן בפרט. ב-28 ביוני 1967 אישרה הכנסת שלושה חוקים אשר יצרו את המסגרת לאיחוד ירושלים. בעניין איחודה של ירושלים מיד לאחר סיום מלחמת ששת הימים ראו בהרחבה ראובן פדהצור, **ניצחון המבוכה: מדיניות ממשלת אשכול בשטחים לאחר מלחמת ששת הימים**, תל-אביב, ביתן, 1996, עמ' 117–123. יש לשים לב כי צעד זה נעשה למרות האזהרות ששלח שר החוץ אבא אבן מארה"ב בקשר להשפעה השלילית העלולה להיות על יחסי ישראל-ארה"ב ועל דיוני עצרת האו"ם שפעלה באותם ימים בקדחתנות על מנת לגבש הצעת החלטה להתווית דרכי פעולה לפתרון להרגעתו של הסכסוך הישראלי-ערבי, שבועות מספר לאחר סיום הקרבות. אשכול שוחח טלפונית עם אבן והצליח לשכנעו כי כל השהיה נוספת של יישום החלטת הממשלה מ-11 ביוני עלולה להגביר עוד יותר את הלחץ הבינלאומי שיופעל על ישראל, דבר שיקשה את מימוש ההחלטה בעתיד. אבן מספר בזיכרונותיו כי בעקבות זאת הסכים עם אשכול והסיר את התנגדותו. ראו: אבן, **פרקי חיים**, תל-אביב, ספריית מעריב, 1978, עמ' 432. [↑](#footnote-ref-30)
31. *FRUS 1964–1968*, Vol. XIX, Doc. 506. [↑](#footnote-ref-31)
32. מצוטט אצל יורם מיטל, **התפתחות מדיניותה של מצרים ביחס לסכסוך עם ישראל: 1967–1977**, חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה, 1991 (להלן: מיטל, **התפתחות מדיניותה**), עמ' 120. [↑](#footnote-ref-32)
33. ראו למשל בספרו של מחמוד ריאד ששימש אותה עת כשר החוץ המצרי:

    Mahmoud, Riad, *The Struggle for Peace in the Middle East*, New York: Quartet Books, 1981.( hereafter: Riad, *The Struggle For Peace*), pp.69–70.

    ריאד מוסיף ומציין כי במהלך גיבושה של הצעת הפשרה של הלורד קרדון הגיש לו הבריטי ב-15.11.1967 את הטיוטה הבריטית וביקש את חוות דעתו. ריאד הדגיש כי באותו מעמד שאל את קרדון, האם כוונת הסעיף הדן בנסיגה הישראלית כי ישראל תיסוג רק "משטחים", ולא "מכל השטחים"? ריאד טוען כי תשובת קרדון היתה "בוודאי שלא". ראה ריאד, שם, עמ' 68. מיטל טוען כי "גם במידה ודבריו של ריאד מדויקים, הרי שהם משוללים תוקף משפטי. הנוסח המחייב הנו החלטתה הרשמית של מועצת הביטחון, ולא פרשנויות והבהרות הצדדים להן. מיטל גם שולל את הטענה כי "מצרים הסכימה לקבל את החלטת 242, לאחר שנציגי ארה"ב הבהירו לנציגיה, שהכוונה בהחלטה לנסיגה מלאה" (מיטל, **התפתחות מדיניותה של מצרים**). מיטל אף מביא הוכחות לכך שטענה זו נדחתה ע"י ארה"ב במגעיהם עם מצרים. קבלת החלטת 242 של מועצת הביטחון הייתה למעשה המשך רוח הדברים שנקבעה בפסגה הערבית בחרטום. בפסגה זו, שנערכה בין ה-29 באוגוסט לבין האחד בספטמבר 1967, התקבלה החלטה שיש לשלב בין האופציה הצבאית לאופציה המדינית על מנת "לחסל את עקבות התוקפנות של ישראל". על אימוץ האפיק המדיני בד בבד עם האפיק הצבאי לחיסול עקבות התוקפנות של ישראל שהתקבלה בועידת חרטום ראו:

    Yoram Meital, “The Khartoum Conference and Egyptian Policy after the 1967 War: A Reexamination”, *Middle East Journal*, 54 (1), 2000, 64. [↑](#footnote-ref-33)
34. משה, שמש, **מהנכבה לנכסה: הסכסוך הערבי-ישראלי והבעיה הלאומית הפלסטינית 1957–1967**, באר-שבע, המכון למורשת בן-גוריון, 2004, עמ' 660. ראו גם: Riad, *The Struggle for Peace*, pp. 67–68. [↑](#footnote-ref-34)
35. כמו, למשל, סעיף המבהיר את האמצעים אשר יש לנקוט על מנת "להגיע להסדר צודק של בעיית הפליטים". (סעיף ב. 2 שבהחלטה). לאחר מלחמת ששת הימים וביתר שאת לאחר אימוצה של החלטה 242, העניקה מצרים קדימות ברורה לתהליך המדיני אשר באמצעותו היא תשיב את **אדמותיה שלה** והסיתה הצידה את הדיון בבעיה שעמדה במשך כשני עשורים במרכז תשומת הלב הכלל-ערבית, קרי הצורך במציאת פתרון צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים. [↑](#footnote-ref-35)
36. יחסי ברה"מ-סין שהיו מתוחים התדרדרו במהירות בתקופת שלטונו של חרושצ'וב (Khrushchev)וביתר שאת בעקבות "מהפכת התרבות" בסין עליה הכריז המנהיג הסיני מאו טסה טונג באוגוסט 1966. יחסים אלה הגיעו לשפל חדש בראשית 1967; בינואר צרו "המשמרות האדומות" על השגרירות הסובייטית בבייג'ינג וחודש מאוחר יותר פונו משפחות הסגל הדיפלומטי הסובייטי מסין והסינים נדרשו ע"י ברה"מ להחזיר את הסטודנטים שלהם מברה"מ, לאחר שאלה התפרעו בכיכר האדומה. על "מהפכת התרבות" הסינית והשלכותיה על יחסי ברה"מ –סין ראה בהרחבה: עודד ערן, **מדיניות החוץ של ברית המועצות מלנין עד גורבצ'וב**, תל-אביב, האוניברסיטה הפתוחה, 1992, כרך ב' עמ' 167–171. בתקופה זו הלכו וגברו המחלוקות בין ברה"מ לבין מדינות מזרח אירופה שטענו כי האחיזה הסובייטית חזקה מדי ותבעו יתר עצמאות בניהול מדיניות החוץ והפנים גם יחד. הדבר בלט במיוחד ברומניה ומאוחר יותר בצ'כוסלובקיה. במאי 1966 תקף המנהיג הרומני ניקולא צ'אושסקו את רעיון הבריתות הצבאיות באירופה וקרא למעשה לפירוקן של בריתות נאט"ו ו-וארשה. הוא אף תבע את החזרת הטריטוריות האבודות שגזלה ברה"מ מרומניה בזמן מלחמת העולם השנייה, בסרביה ומולדביה. במדיניות החוץ הרחיק צ'אושסקו לכת יותר מכל מנהיג קומוניסטי אחר כאשר כונן באפריל 1967 יחסים דיפלומטיים עם הרפובליקה הפדרלית הגרמנית (מערב גרמניה) וזאת למרות התנגדותה הנמרצת של ברה"מ. הרומנים אף לא הסכימו ללכת בעקבות כל מדינות הגוש הקומוניסטי וסרבו לנתק את יחסיהם הדיפלומטיים עם ישראל, כפי שעשו כל מדינות הגוש הקומוניסטי ב-10 ביוני 1967. רומניה אף הגדילה לעשות וקיימה יחסים דיפלומטיים תקינים עם סין בשיא הסכסוך שלה עם ברה"מ. בצ'כוסלובקיה החל להתערער משטרו של נובוטני(Novotny) ומכל עבר החלו להישמע קריאות ליתר פתיחות ולהתנתקות מהשפעתה החונקת של ברה"מ. כניסתם של גורמים רפורמיסטיים במפלגה הקומוניסטית הצ'כוסלובקית בראשית 1968 בראשותו של אלכסנדר דובצ'ק (Dubcek)הביאה לבסוף לפלישת כוחות סובייטיים לצ'כוסלובקיה באוגוסט אותה שנה וזאת לאחר שברה"מ חשה כי עצם המשטר הקומוניסטי בצ'כוסלובקיה נתון בסכנה. [↑](#footnote-ref-36)
37. בלום, "החלטת 242", עמ' 12. [↑](#footnote-ref-37)
38. הנרי, קיסינג'ר, **שנותיי בבית הלבן**, תל-אביב, ידיעות אחרונות – עידנים, 1980, עמ' 369. קיסנג'ר היה בקי אולי יותר מכל אחד אחר בפרטי הסכסוך הישראלי-ערבי. בשנים 1976–1969, הוא ניהל מגעים דיפלומטיים למכביר הן עם ברה"מ והן עם ישראל ומדינות ערב בניסיון להגיע לסיום הסכסוך הישראלי-ערבי. [↑](#footnote-ref-38)
39. וויליאם קוונדט(Quandt) מוסיף ומציין כי "חלק ניכר של הדיפלומטיה בשנים הבאות נסב על מאמצים לעשיית הלשון המעורפלת בכוונה שבהחלטת 242, למדויקת ומחייבת יותר". ראו: ויליאם, קוואנדט, עשור של החלטות, תל-אביב, ההוצאה לאור של משרד הביטחון, 1980, עמ' 82. [↑](#footnote-ref-39)
40. על הדיאלוג האמריקני- סובייטי בשנים 1973-1967, בניסיון לפתור את הסכסוך הישראלי-ערבי, ועל כישלונו של דיאלוג זה, ראו: בועז, וונטיק וזכי, שלום, **מלחמת יום הכיפורים: המלחמה שהיה אפשר למנוע**, תל-אביב, רסלינג, 2013. [↑](#footnote-ref-40)