

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום – הסכם הביניים עם מצרים

זכי שלום

מבוא

שנתיים לאחר מלחמת יום הכיפורים חתמו ישראל ומצרים על הסכם ביניים.¹ להסכם זה היו היבטים מדיניים משמעותיים: התחייבות של מצרים, המדינה המובילה בעולם הערבי, להימנע משימוש בכוח לפתרון הסכסוך עם ישראל, ולצדה התחייבויות אסטרטגיות שהניחו את היסודות להסכם השלום הכולל בין ישראל למצרים, שנחתם שנים ספורות מאוחר יותר. לאחרונה העמיד ארכיון המדינה לרשות החוקרים קבצים רבים של מסמכי מדינה סרוקים באינטרנט, המאפשרים לחקור סוגיה זו באורח נרחב ומעמיק. גם מסמכי הממשל האמריקני מתקופת זמן זו נפתחו לעיון החוקרים. במאמר מתוארים המהלכים המדיניים שהביאו לחתימה על ההסכם, בדגש על הדיאלוג הישראלי-אמריקני סביב ההסכם. הדיונים התבססו על ההנחות שהיו מקובלות על שלושת הצדדים – ישראל, מצרים וארצות הברית: (א) ההסכם יחייב נסיגה משמעותית של ישראל מסיני; (ב) ההסכם יחייב תמורה מצרית כלשהי לקראת ביסוס יחסי שלום עם ישראל; (ג) תלותה הרבה של ישראל בארצות הברית מאפשרת לארצות הברית, ולה בלבד, לקדם הסכם כזה.

ההסכם היה תוצאה ישירה של הלקחים והמסקנות ממלחמת יום הכיפורים ותוצאותיה, בעיקר מנקודת מבטה של מדינת ישראל. אחת המסקנות האלה היתה ההכרה שישאל אינה יכולה לדבוק עוד בעמדה שליוותה אותה מאז נסתיימה מלחמת ששת הימים, שישאל תיסוג משטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים רק תמורת הסדר שלום מלא. תפיסה זו באה לידי ביטוי בהחלטתה של ממשלת ישראל מ'19 ביוני 1967, שבה הביעה נכונות – באורח עקרוני ובכפוף לתנאים מוגדרים – לסגת לגבולות שביתת הנשק עם מצרים וסוריה בתמורה להסדר שלום מלא עמן. כל השרים, למעט שר המשטרה, אליהו

1 לנוסח ההסכם בעברית ראו 'הסכם הביניים בין ישראל ומצרים, כ"ה אלול תשל"ה' – 4.9.1975, אתר כנסת ישראל, http://www.knesset.gov.il/process/docs/egypt_interim.htm. כל האתרים הנזכרים במאמר אווזרו ב'14.6.2017.

ששון, היו מאוחדים בדעה שעל ישראל להסכים לנסיגה משטחים רק תמורת הסדר שלום מלא.²

עמדה זו נשענה על ההשקפה שישראל לא פעלה בנחישות מספקת לתרגם את ניצחונותיה במלחמת העצמאות ובמבצע קדש להשגת שלום עם העולם הערבי. המסקנה היתה שהפעם ישראל חייבת לפעול בדרך שונה, שתביא לשינוי מהותי במערכת היחסים של העולם הערבי עם מדינת ישראל. בפועל הסתבר שהגם שעמדה זו נשענה על יסודות צודקים, היא לא היתה ראלית ולא רלוונטית במציאות המזרח תיכונית והבין-לאומית שהתגבשה לאחר מלחמת ששת הימים.

לאחר מלחמת יום הכיפורים היתה נקודת המוצא של הדיונים שונה. היא התבססה על ההנחה שישראל חייבת לסגת מעמדותיה הקודמות ולהסכים לנסיגה גם תמורת הסכם ביניים, ולא רק תמורת הסכם כולל. ראש הממשלה, גולדה מאיר, נתנה לכך ביטוי בנאום שנשא בכנסת לציון הסכם הפרדה עם מצרים: 'אנו רוצים לראות בהסכם זה צעד ראשון לקראת משא ומתן במגמה [להביא] לשלום אמת בינינו ובין המדינות השכנות. אנו יודעים שיעד זה אינו ניתן להשגה בקיצורי דרך אלא צעד צעד, ככל ששכנינו מוכנים לכך'.³

נוסף על כך, מלחמת יום הכיפורים חידדה בישראל את ההכרה שמדינת ישראל אינה יכולה להיות מעורבת במלחמה שאין קונסנזוס לאומי רחב על צדקה. את מלחמת יום הכיפורים, להרגשתם של חלקים נרחבים בציבור הישראלי, אפשר היה למנוע אילו גילתה ממשלת גולדה מאיר נכונות לפשרה ותעוזה בתקופה שקדמה לפרוץ המלחמה. תופעות של מחאה ציבורית נגד מדיניות הביטחון של ישראל ועמדותיה בסוגיית ההסדר היו כבר במהלך מלחמת ההתשה, וקיבלו ביטוי בולט בהצגת התאטרון מלכת אמבטיה. כידוע, בתקופה שקדמה לפרוץ המלחמה עמדה על הפרק הצעה להסדר ביניים בין ישראל למצרים, שאותה הוביל שר הביטחון משה דיין. ההיגיון שעמד מאחורי ההצעה היה שאף שאין בה מרכיב של הסדר מלא, קיימים בה יסודות העשויים למנוע מלחמה מחודשת עם מצרים. ממשלת ישראל סברה שהסיכונים הכרוכים בה עולים על תועלתה, ולפיכך הסתייגה ממנה. העובדה שההצעה עלתה לדיון בתנאים של רגיעה לאורך התעלה תרמה לכך שממשלת ישראל לא ראתה הכרח ודחיפות בקבלתה.⁴

מלחמת יום הכיפורים הבליטה את תלותה של ישראל בארצות הברית. הרכבת האווירית שממשל ניקסון הפעיל לעזרת ישראל במהלכה הדגישה את העובדה שישראל אינה יכולה להרשות לעצמה כניסה לעימות מלחמתי נוסף בלי תמיכתו של הממשל האמריקני.⁵

2 ראו 'תכנית השלום של ממשלת ישראל לאחר מלחמת ששת הימים, 19 ביוני 1967', באתר ארכיון המדינה (להלן: א"מ). במאמר זה ההפניה אל חלק מהמסמכים שהתפרסמו באתר ארכיון המדינה היא לפי כותרותיהם בלבד.

3 מצוטט אצל אלן בייקר, 'התפתחות תהליך השלום בין ישראל לשכנותיה', מחקרי משפט, יד (תשנ"ח), עמ' 502. ההדגשה שלי.

4 משה דיין, אבני דרך: אוטוביוגרפיה, עידנים, ירושלים 1976, עמ' 520-529.

5 ביום השני למלחמה דנה ראש הממשלה מאיר עם עוזר שר הביטחון, צבי צור, בתמונת המצב הלוגיסטית. צור הבהיר לראש הממשלה: 'ביקשנו [מהאמריקנים] רשימות ארוכות מאוד, ועדיין אין

תפיסה זו עומעמה במידה רבה בתקופת כהונתו של דוד בן-גוריון, על רקע נכונותו של בן-גוריון להיכנס לעימות עם הממשל האמריקני בסוגיות שנראו לו חיוניות לביטחונה של מדינת ישראל, ובהן: (א) הכרעתו להכריז על עצמאות המדינה למרות בקשותיו של הממשל האמריקני ותביעתו להימנע מכך, או לפחות לדחות את ההכרזה לעיתוי אחר; (ב) החלטתו להעביר את משרדי הממשלה והכנסת לירושלים בעקבות החלטת העצרת הכללית על בנאום ירושלים; (ג) סירובו להיענות לתביעת הממשל האמריקני להימנע ממדיניות התגמול או לפחות להגביל אותה באורח משמעותי; (ד) הכרעתו על יציאה למערכת סיני עם צרפת ובריטניה 'מאחורי גבו' של הממשל האמריקני ולמרות עמדתו; (ה) פיתוח פרויקט דימונה על אף עמדותיו הנחרצות של הממשל האמריקני; (ו) התנגדותו הנחרצת לתכנית 'אלפא' להסדר ישראלי-מצרי בשנים 1955-1956, שכללה תביעה לנסיגה של ישראל משטחים נרחבים בנגב, תכנית שאותה יזם וקידם הממשל האמריקני. מלחמת יום הכיפורים הדגישה את מגבלות הכוח של ישראל ואת הצורך לפעול בתיאום עם הממשל האמריקני בסוגיות חיוניות.

גם במצרים ובארצות הברית הורגשה היטב 'רעידת האדמה' שליוותה את מלחמת יום הכיפורים. תוצאות המלחמה העניקו למצרים תחושה מוצדקת למדי של הישג צבאי-אסטרטגי משמעותי. המלחמה ערערה את האמונה הכמעט מיסטית שרווחה עד אז בעולם הערבי בכוחו העצום של צה"ל ובעליונותו המוחלטת על הצד הערבי. היא הבליטה את האופציה של מדינות ערביות לתאם פעילות צבאית מלחמתית נגד ישראל ולנצל את

תגובה. הבעיה היסודית היא הפנטומים. ביקשנו 40 פנטומים [...] אין לנו ציוד חסימה לכל מטוס [...] אין לנו מספיק מובילי טנקים [...] הטנקים יורדים על שרשראות [...] אם זה [המלחמה] תיגמר תוך שבוע, לא יהיה מחסור. אחר כך תהינה בעיות'. ראו באתר ארכיון המדינה, 37 שנים לפרוץ מלחמת יום הכיפורים - חשיפה מיוחדת ההתייעצויות בלשכת ראש הממשלה בארבעת הימים הראשונים למלחמה, 6-9 באוקטובר 1973, מלחמת יום כיפור: 7 באוקטובר 1973. ראו גם סקירת עוזר שר הביטחון, צבי צור, על מצב האספקה והרכש, בישיבת ועדת החוץ והביטחון, 12.10.1973, א"מ, 8/א, 8163, וכן ההיערכות הלוגיסטית והתחזוקתית של צה"ל, סקירה של ראש אג"א בישיבת ועדת החוץ והביטחון, 15.10.1973, שם, א/8, 8163. בישיבת הממשלה ב-7.10.1973 אמרה ראש הממשלה: 'אמרתי לדודו [הרמטכ"ל, דוד אלעזר], לפני ימים אחדים: "האם יש דברים שאנו דורשים מהאמריקאים? הבה נתרכז באותם 4-5 דברים חשובים ביותר ונאמר לקיסינג'ר שישלח לנו אותם מיד". אמרתי הבוקר: "האם יש דברים שלא קיבלנו וזה היה עוזר? אני מבקשת שתאמר". במקום זה קיבלתי רשימה עם עוד הרבה פריטים'. ראו דיון אצל ראש הממשלה, 7.10.1973, שעה 9:10, א"מ, ISA-PMO-StateDocumentsDep-0011 ufl.

6 זכי שלום, 'מאבקה של מדינת ישראל לסיכול החלטות עצרת האו"ם על בינאום ירושלים בשנות החמישים', עיונים בתקומת ישראל, 3 (1993), עמ' 75-97.

7 הנ"ל, 'מדיניות הביטחון השוטף 1948-1956, דילמות מרכזיות', שם, 1 (1991), עמ' 141-169.

8 הנ"ל, 'תגובות מעצמות המערב לנוכח חשיפת הקמתו של הכור הגרעיני בדימונה בראשית שנות השישים', שם, 4 (1994), עמ' 136-174.

9 הנ"ל, 'התנגדות בן גוריון ושרת לתביעות הטריטוריאליזם מישראל בשנות החמישים', שם, 2 (1992), עמ' 197-213.

מעמדן בזירה הבינ-לאומית ואת עצמתן הכלכלית כדי לרכוש הישגים מדיניים. 'שליט מצרים', אמר יצחק רבין, 'יכול היה לצאת בהרגשת סיפוק מסוימת. הוא קבע עובדה בכוח צבאי, דבר שנמנע ממנו בכל אחת מן המלחמות שקדמו למלחמת יום הכיפורים. הוא צלח את התעלה ונשאר מזרחה לה, וזה הפך להיות עובדה פוליטית לאחר מכן'.¹⁰

בה בעת חידדה המלחמה את ההערכה שהחלה להתגבש במצרים עוד לפני פרוץ הקרבות, כי אין עוד תוחלת בדרך הפעולה הצבאית לבדה כדי לממש את יעדיה המדיניים-אסטרטגיים של מצרים. תנאי הפתיחה של המלחמה היו נוחים מאוד למצרים, וישראל נתפסה בהפתעה מוחלטת הן מול מצרים והן מול סוריה. במהלך המלחמה הסתבר שצה"ל לא היה ערוך כראוי ללחימה ממושכת ונגרמו לו אבדות כבדות בשתי הגזרות. למרות זאת לא הצליחו מצרים וסוריה להגיע להכרעה. בפועל, בתום המלחמה היה צה"ל מעבר לקווי הפסקת האש והציב איום על שתי הבירות, קהיר ודמשק. ידיעות כאילו הכינה ישראל את האופציה הגרעינית שברשותה חלחלו, קרוב לוודאי, לממשל המצרי. המסקנה היתה, ככל הנראה, שגם אם תושג הכרעה היא תהיה כרוכה במחיר בלתי נסבל מנקודת ראותה של מצרים.¹¹ מעתה ריכזה מצרים את מאמציה במישור המדיני, תוך איום בהנעת העולם הערבי להפעיל את נשק הנפט, שהתגלה כגורם אפקטיבי מאוד.¹²

מנקודת מבטו של הממשל האמריקני ציינה המלחמה את קץ ההשלמה עם הסטטוס קוו. לממשל הסתבר שהעולם הערבי לא ישלים עוד עם המשך הסטטוס קוו שנוצר לאחר מלחמת ששת הימים, ובהיעדר אופק מדיני הוא יפנה לדרך המלחמה. הסתבר שאין לארצות הברית אופציה של ממש שלא להיות מעורבת במאמצים אינטנסיביים לשינוי הסטטוס קוו, כפי שנהגה לפני המלחמה, והתחדדה ההערכה שכל עימות מלחמתי במזרח התיכון צופן בחובו השלכות אסטרטגיות מרחיקות לכת על ארצות הברית הן במישור האסטרטגי והן במישור הכלכלי. המסקנה היתה שארצות הברית חייבת להיות מעורבת באורח פעיל במהלכים המדיניים באזור.

תפיסתו של הנרי קיסינג'ר, מי שמילא תפקיד דומיננטי בעיצוב מדיניות החוץ של ארצות הברית במזרח התיכון לאחר המלחמה, התבססה על ההנחה שעמדותיה של מדינת ישראל בסוגיית ההסדר בתקופה שקדמה לפרוץ מלחמת ששת הימים היו מכשול לקידום תהליך השלום. עמדות אלה, כך העריך קיסינג'ר, היו תוצאה ישירה של הניצחון הדרמטי שישאל השיגה במלחמת ששת הימים. התבוסה הקשה שהנחילה ישראל לצבאות מצרים, סוריה וירדן בפרק זמן כה קצר, השטחים הרבים שנוספו לה, ובייחוד שטחי יהודה ושומרון,

10 יצחק רבין, ישיבת מרכז המערך, 2.12.1976, אוסף ארכיון יצחק רבין.

11 אדם רוז, 'הפרשה הגרעינית של מלחמת יום הכיפורים ומשמעויותיה אז והיום', עדכן אסטרטגי, 16, 4 (2014), עמ' 95-108.

12 C.I.A Memorandum, 'Arab Oil Cutback and Higher Prices: Implications and Reactions' Special Collection, President Nixon and the Role of Intelligence in the 1973 Arab-<https://www.cia.gov/library/readingroom/document/51112a4b993247d4d8394561> Israeli War Document Number (FOIA) /ESDN (CREST) ראו באתר

שנשאו בחובם ממד היסטורי של 'נחלת אבות', העצימו באורח דרמטי את ביטחונה העצמי של ההנהגה בישראל ואת תחושת עליונותה על פני מדינות ערב בכלל ומצרים בפרט. ההערכה הדומיננטית בישראל היתה שאין לעולם הערבי אופציה צבאית כדי לכפות על ישראל לסגת מעמדותיה המוכרות. בנסיבות אלה, סבר קיסינג'ר, לא היה סיכוי של ממש שההנהגה בישראל תסכים לויתורים שנראו לו הכרחיים להשגת הסדר שלום באזור. על רקע זה התגבשה, על פי עדותו, ההערכה כי רק מהלך צבאי, שבמסגרתו מדינת ישראל תספוג 'מהלומה צבאית' וחולשותיה תיחשפנה, יביא אותה להפגין גמישות שתאפשר קידום תהליך השלום. קיסינג'ר חשף תפיסת עולם זו לפני נשיא סוריה בפגישה ב-20 בינואר 1974: 'לפני פרוץ המלחמה', הוא אמר לנשיא אסד,

התכוונתי לפתוח ביזמה מדינית. אמרתי זאת גם לדיפלומטים ערבים. אך [...] ללא המלחמה היזמה הזאת היתה נכשלת. לכן, צריך לומר שהמהלכים הצבאיים היו הכרחיים [...] אינני חושב שהערבים היו שוקטים על השמרים אלמלא החזירו לעצמם את כבודם. והישראלים לא היו מתנהגים [כפי שהם מתנהגים היום] אלמלא המכה הצבאית שקיבלו. כשפרצה המלחמה הם חשבו שבתוך שלושה ימים בלבד יביסו את צבאות מצרים וסוריה. לכן יזמתי החלטה של מועצת הביטחון של חזרה לקווי 6 באוקטובר 1973. חשבתי שבתוך 48 שעות ישראל תחצה קו זה. אבל טעיתי.¹³

קיסינג'ר טען שלא היה סיכוי להסדר לפני מלחמת יום הכיפורים, אך נימת דבריו מצביעה על תחושת אשמה שקיננה בו על כך שלא הקדיש מאמץ מספיק להביא להסדר ישראלי-מצרי בשנים שקדמו למלחמת יום הכיפורים.

גם בפגישה עם המנהיגות היהודית בארצות הברית ב-15 ביוני 1975 נשמע קיסינג'ר כמי שמכה על חטא על כך שלא פעל באינטנסיביות הנדרשת להשגת הסדר בשנים שקדמו למלחמה: 'ב-1971', סיפר, 'ניסה ויליאם רוג'רס, אז מזכיר המדינה, לקדם הסדר ביניים לאורך תעלת סואץ. לא התנגדתי לכך, אך גם לא תמכתי בכך. השיחות קרסו בגלל השאלה אם ישראל תתיר לאלף חיילים מצרים לעבור את התעלה או לא. הסדר כזה היה מונע את פרוץ מלחמת יום הכיפורים. אני מצטער עכשיו על כך שלא תמכתי יותר ביזמת

13 כל התרגומים מאנגלית במאמר הם שלי. להלן הנוסח במקור: 'If you had not started the war, I would have started a diplomatic offensive in November 1973. I said it to Arab diplomats at the United Nations in September. But I would have failed. Without the war it would have failed. So I would have to say that military actions were necessary [...] I do not think the Arabs could have settled without restoring their dignity... and the Israelis could have settled without a military setback. When the war started they thought it would take three days to defeat both Egypt and Syria [...] therefore I proposed a resolution in the security council for a return to the October 6, 1973 line. I thought in 48 hours Israel would be across it. I was wrong'. Memorandum of Conversation, Hafez Assad, President of Syria and Henry Kissinger, Secretary of State, January 20, 1974, National Archives of the United States, NND009031

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

רוג'רס'.¹⁴ באותה פגישה הכחיש קיסינג'ר נמרצות את הטענה כאילו היתה ארצות הברית מעוניינת שהמלחמה לא תיגמר בהכרעה ברורה לצד ישראל, כדי שישאל תהיה נכונה יותר לווייתורים להשגת הסדר. זו טענה שקרית, הוא אמר: 'רצינו בתבוסה ערבית קשה ככל האפשר, כדי שיהיה ברור לערבים שלא ישיגו דבר מהסתמכות על ברית המועצות. מה שגרם לחוסר ההכרעה הוא העובדה שהישראלים נתפסו לא מוכנים למלחמה'.¹⁵ באשר לטענה שרווחה בחוגים רחבים בישראל, כאילו ארצות הברית מנעה מישראל בכוונת מכוון השגת ניצחון מוחץ באמצעות מניעת המשך כיתור של הארמיה השלישית, הבהיר קיסינג'ר כי הממשל ניסה לדחות למשך 72 שעות החלטה של מועצת הביטחון על הפסקת אש. לשם כך הוא יצא לשיחות במוסקבה. אילו היתה ישראל מצליחה לכתר את הארמיה השלישית בעת המלחמה, לא היה זה מעניינה של ארצות הברית. אבל כיתור הארמיה השלישית לאחר שהושגה הפסקת אש בתיווך אמריקני נהיה בעיה של ארצות הברית, וחייב אותה להיכנס למצב של כוננות גרעינית כדי להרתיע את ברית המועצות ממעורבות.¹⁶ גם בשיחותיו עם שרי הממשלה בפברואר 1975 עלתה לדין הטענה שהלחצים שהוא הפעיל על ישראל להפסקת אש מנעו מישראל להשיג ניצחון מוחץ במלחמה. קיסינג'ר הסתייג גם מן הטענה הזאת.¹⁷ לסיכום אפשר לקבוע שהרקע למלחמת יום הכיפורים, ובעיקר ההערכה שמדיניותה של ישראל מנעה השגת הסדר מדיני, וכן מהלך המלחמה והשלכותיה מנקודת ראות של ישראל, ארצות הברית ומצרים, יצרו תשתית נוחה לקידום דרמטי של תהליך השלום בין ישראל למצרים. עם זאת, תהליך זה לא יכול היה לצאת לפועל אלמלא עמדו בראש ההנהגות בשלוש המדינות אישים בעלי שיעור קומה, חדורי חזון ובעלי סמכות, שידעו את גודל השערה ואת ההכרח שלא לתת לה לחלוף ללא יצירת שינוי מהותי ביחסי ישראל והעולם הערבי בכלל, ומצרים בפרט.

הזירה הפנימית בישראל

ב-31 בדצמבר 1973 נערכו הבחירות לכנסת השמינית. בחירות אלה אמורות היו להיערך באוקטובר 1973, אך נדחו בגלל פרוץ מלחמת יום הכיפורים ב-6 באוקטובר 1973. המלחמה

14 פגישת קיסינג'ר עם מנהיגי יהדות ארצות הברית, 15.6.1975, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Arab-Israeli Dispute, 1974-1976, United States Government Printing Office Washington 2012, Vol. 26, p. 711* (להלן: *FRUS 74-76*).

15 שם, עמ' 712.

16 שם.

17 היועץ לביטחון לאומי של הנשיא קרט, זביגניב בז'ז'נסקי, סבר כי הטענות כאילו קיסינג'ר גזל מישראל את הניצחון במלחמת יום הכיפורים, חיזקו בישראל את המגמה של המשך ההסתמכות על יכולתה הצבאית, וממילא - נכונות פחותה ללכת בדרך הדיפלומטית. ראו: Zbigniew Brzezinski, 'Peace in International Framework', *Foreign Policy*, 19 (1975), p. 7.

התנהלה בצל ביקורת ציבורית על מחדלים מדיניים וצבאיים בתקופה שקדמה לפרוץ המלחמה ובמהלכה, שיוחסו הן לדרג המדיני והן לדרג הצבאי. כאמור, בקרב חוגים רחבים בציבור רווחה סברה שממשלת ישראל בראשות גולדה מאיר אימצה עמדות מדיניות נוקשות והתנגדה לווייתורים טריטוריאליים שהיו הכרחיים למימוש הסדר בין ישראל למצרים. עקב כך נחסמה הדרך להסדר מדיני, בעיקר עם מצרים. עמדות אלה, כך נטען, היו תוצאה של הניצחון הסוחף של ישראל במלחמת ששת הימים: תחושה של עליונות צבאית, ביטחון עצמי מופרז וזלזול ביכולת הפעולה של האויב. אלה הובילו לשאננות מדינית וצבאית שאת תוצאותיה החמורות חוותה מדינת ישראל במהלך המלחמה העקובה מדם.¹⁸

לאחר סיום המלחמה התרחבה הביקורת הציבורית על ההנהגה המדינית והצבאית. לוחמים שחזרו מן החזית סיפרו על חוויותיהם הקשות במהלך המלחמה, על מחסור חמור בציוד לחימה, על היעדר מידע מודיעיני ראוי ועוד. מכל עבר נשמעה התביעה להקים ועדת חקירה ממלכתית שתבחן את התנהלות ההנהגה המדינית והצבאית במהלך המלחמה. בישיבת שרים ב' 8 בנובמבר 1973 נתנה ראש הממשלה גולדה מאיר ביטוי לתביעה להקמתה של ועדת חקירה:

כולנו חשבנו שאחרי המלחמה, ברגע הראשון שיהיה שקט, צריך יהיה לחקור. ונכון שישנם אנשים שבכנות הוכו בתדהמה. אינם מבינים, שואלים ורוצים לדעת מה קרה. אבל ישנם כאלה שלא כל כך בכנות ולא כל כך בתמימות, מפיצים שמועות ואתם יודעים בדיוק כמוני מה נעשה בעיתונות. כל אחד היודע לכתוב כותב רכילות, מספר אינטריגות ועורך חיפושים כיצד לבחור בראש הראשון לעריפה, ואחריו – בשורת ראשים נוספת [...] עלינו לחשוב כיצד נדע תשובות על שאלות אחדות שנציג לעצמנו, וכיצד נגיע להסברים ותשובות כדי שנוכל לאמר זאת לעם ולמדינה בלי להסתיר איזה דבר.¹⁹

בנסיבות אלה העריכה ממשלת המערך שבחירות יתנו ביטוי למחאה הנרחבת בציבור ויביאו לחילופי הנהגה. תעמולת הבחירות של המערך בתקופה שקדמה לפרוץ המלחמה התבססה על הרגיעה לאורך גבולות ישראל, וטענה שהעולם הערבי נרתע מעימות עם ישראל בשל עצמתה, ושאינן לחץ בין-לאומי על ישראל לסגת מהשטחים. המסר לציבור היה ברור: מצבה של מדינת ישראל מעולם לא היה טוב כל כך, ולכן צריך לאפשר להנהגה הנוכחית, שהצליחה לשמר את הסטטוס קוו, להמשיך בתפקודה. לאחר המלחמה, לנוכח השבר הקשה והתחושה שהשקפת העולם של ההנהגה כאילו אפשר להמשיך במצב הקיים שנים רבות קרסה, עמדה לראשונה על הפרק אפשרות ראלית של הקמת ממשלת ימין בראשות מנחם בגין.

18 על מאפייני המחאה ראו: יונה הדרי, משיח רכוב על טנק: המחשבה הציבורית בישראל בין מבצע סיני למלחמת יום הכיפורים, 1975-1975, הקיבוץ המאוחד, בני ברק 2002, עמ' 228-269.

19 אריה בראון, משה דיין במלחמת יום הכיפורים, עידנים, תל אביב 1992, עמ' 315.

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

שנים רבות של מערכה של דה־לגיטימציה אינטנסיבית נגד מנחם בגין, בעיקר מצדו של בן־גוריון, והאשמתו כבעל תפיסת עולם פשיסטית ומיליטנטית, יצרו חששות כבדים בציבור מפני עלייתו לשלטון. אולם לאחר מלחמת יום הכיפורים נראה היה שקיים סיכוי שהציבור יבקש להקים הנהגה אלטרנטיבית שתתבסס על מפלגות הימין. כדי למנוע התפתחות זו אימצה הנהגת המערך תעמולת בחירות מתוחכמת. בבסיסה עמדו הכרה והודאה בכשלים שהיו במהלך המלחמה ובאחריותה של הממשלה לאירועים הקשים שפקדו את ישראל. כשלים אלה, כך נטען, אינם תוצאה של זדון או רשלנות אלא של טעויות אנוש. בשלבים מוקדמים למדי ניתן ביטוי לצורך להבין שההנהגה המדינית התבססה על הערכות מצב של דרגים מקצועיים בצבא ההגנה לישראל, המתמצאים היטב בסוגיות ביטחוניות-צבאיות. המסר בעקיפין היה שהדרג המדיני אינו נושא באחריות מרכזית למחדלי המלחמה: 'לא יכולתי לעמוד בעימות עם ראש אמ"ן ועם הרמטכ"ל', אמרה גולדה מאיר בעדותה לפני ועדת אגרנט.²⁰ בה בעת היא הבהירה את חששותיה מקבלת ההצעה של הרמטכ"ל דוד אלעזר למתקפת מנע:

כאשר הרמטכ"ל העלה את הענין של מכת מנע, אמרתי: 1973 זה לא 1967, והפעם הדבר לא יסולח לנו, ולא נקבל עזרה כשיהיה לנו צורך זה. אני ידעתי וידעת גם עכשיו שיכול להיות, אולי אפשר להגיד בוודאות, שבחורים שאינם, אולי היו נשארם בחיים. אבל אינני יודעת כמה בחורים אחרים היו נופלים בגלל חוסר ציוד. אינני יכולה להגיד במאה אחוז כי אינני יכולה להוכיח, אבל חוץ מההסתייגות הזאת, אני יכולה להגיד במאה אחוז שהפנטגון, כפי שאני מכירה אותו, ולפי הצרות שהיו לנו עד עכשיו עד שהגענו לרכבת האווירית, לא היה מסכים.²¹

בד בבד התבקש הציבור להימנע מ'משפטי שדה', לאפשר לגופים מקצועיים לבחון את אופי המחדלים שנחשפו ואת חומרתם ולהמתין בסבלנות לפסיקתם. בחירה בגוש הימין, הדוגל באידאולוגיה של ארץ ישראל השלמה ובהתנגדות עקרונית לווייתורים טריטוריאליים, כך נטען, תעצים את המתחנות בין ישראל למדינות ערב, ועלולה לדרדר את האזור למלחמת דמים נוספת, שאיש אינו חפץ בה. בנסיבות הקיימות רק המערך יוכל לשקם את מדינת ישראל בעקבות הטראומה הקשה של מלחמת יום הכיפורים ולהציע אותה בדרך להסדר שלום שימנע מלחמה נוספת. על הפרק עמד כינוסה של ועידת שלום בז'נבה, שאמורה היתה להיות צעד ראשון בדרך לקידום הסדר ישראלי-ערבי.²²

20 גילי כהן, גולדה מאיר בוועדת אגרנט: לא יכולתי לעמוד בעימות עם ראש אמ"ן והרמטכ"ל. בעדות שארכיון צה"ל מפרסם כעת, הסבירה ראש הממשלה כי לא העזה לחלוק על הערכות המומחים וכי כולם טעו באותם ימים, הארץ, 12.9.2013.

21 שם.

22 ראו סקירות שר החוץ אבא אבן על ועידת ז'נבה בישיבה של ועדת החוץ והביטחון, 26.12.1973, א"מ, א/8163/12.

גישה זו הוכיחה את עצמה. הציבור כבש את כעסו על הנהגת המדינה ותפקודה בתקופה שקדמה למלחמה, ובמהלכה והחליט לתת לה מנדט להמשיך בהנהגת המדינה. המערך זכה בבחירות ב־51 מנדטים (ירידה בחמישה מנדטים), לעומת 39 לליכוד (עלייה בשבעה מנדטים). בנסיבות אלה לא התקשתה ראש הממשלה, גולדה מאיר, להקים ממשלה שכללה 68 חברי כנסת. אולם הקמת הממשלה והמשך הפעילות המדינית לא צמצמו את הביקורת על הממשלה, ונשמעה תביעה מראש הממשלה ומשר הביטחון, משה דיין, להתפטר לאלתר מן הממשלה. ביטוי בולט לעצמת המחאה ניתן בכנס סגל הפיקוד הבכיר של צה"ל ב־13 בפברואר 1974, כאשר קצין בכיר במדים, אלוף משנה גדעון מחניימי, תבע מעל במת הנואמים את התפטרותו של שר הביטחון, משה דיין. ראש הממשלה והרמטכ"ל שנכחו בכינוס לא הפסיקו את דבריו של מחניימי, הגם שהיה ברור לכול שזו התבטאות חריגה ולא מקובלת במשטר דמוקרטי מצד דרג צבאי כלפי דרג מדיני. שר הביטחון, שלא נכח בכינוס, הסתפק בהבעת מורת רוח על האירוע לפני הרמטכ"ל. האירוע נתן ביטוי מופגן להיחלשות הדרמטית במעמדו של שר הביטחון דיין, ובעקיפין גם של ראש הממשלה, גולדה מאיר. מעבר להיבט האישי של מידת הסמכותיות של שני המנהיגים עמדה על הפרק יכולת המשילות של הממשלה בראשות גולדה. ברור היה שהמצב הזה אינו יכול להימשך עוד זמן רב.²³

גם הממשל האמריקני ראה בחיוב את חילופי ההנהגה בישראל. רבין כיהן כשגריר ישראל בארצות הברית, וראשי הממשל הכירו אותו היטב והעריכו, קרוב לוודאי, שעמו אפשר יהיה לקדם את תהליך השלום בצורה מהירה הרבה יותר מאשר עם גולדה מאיר. בשיחה עם הנשיא אסד ב־1 במאוס 1974 נתן קיסינג'ר ביטוי להערכה שהממשל חפץ ביקרו של רבין. קיסינג'ר סבר שיצחק רבין ימונה לשר הביטחון. הוא העריך את רבין כאדם אינטליגנטי החושב במונחים אסטרטגיים, בשעה שרבים בהנהגה בישראל חשבו במונחים טקטיים של שליטה על גבעות וכבישים ודברים שוליים אחרים. הנשיא אסד הסכים עמו ותלה תקוות רבות ברקע הדיפלומטי שרכש רבין בשנים האחרונות.²⁴

ב־1 באפריל 1974 פרסמה ועדת אגרנט דוח ראשוני על מלחמת יום הכיפורים. מחברי הדוח התמקדו באחריות הדרג הצבאי למחדלים, אך הוא עורר מחאה ציבורית רחבה נגד הממשלה והנהגתה המדינית-ביטחונית. ב־11 באפריל 1974 הודיעה ראש הממשלה, גולדה מאיר, על התפטרותה מן הממשלה. במקומה נבחר יצחק רבין לעמוד בראש הממשלה. 'לזכותו', כתב עמוס שיפריס, 'עמדו שלוש נקודות חשובות: היותו רמטכ"ל הניצחון של מלחמת ששת הימים; שירותו המוצלח כשגריר בארצות הברית תחת כהונתם של אשכול וגולדה מאיר, וכן אי-מעורבותו המוחלטת בכל מה שקשור למלחמת יום הכיפורים'.²⁵ ב־3 ביוני 1974 הציג רבין את ממשלתו לפני הכנסת. בנאומו בכנסת הדגיש כי 'החתימה לשלום

23 בראון, משה דיין, עמ' 346-347.

24 שיחת מזכיר המדינה קיסינג'ר עם הנשיא אסד, 1.3.1974, FRUS 74-76, עמ' 150.

25 עמוס שיפריס, ממשלת רבין הראשונה, 1974-1977, פורת הוצאה לאור, צור יגאל 2013, עמ' 178.

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

הדריכה, ותמשיך להדריך, את מדיניות הממשלה. עשרים ושש שנות מלחמה לא שינו דבר בהכרתנו המעמידה את השלום עם שכנינו כמטרה מרכזית של מדיניותנו. גם בעתיד נהיה ערים לקראת כל סיכוי וכל שביב של סיכוי להתקדם לשלום. אנו מעדיפים את השלום על פני ניצחונות צבאיים. שלום יציב, שלום צודק שלום של כבוד, אך לא שלום בכל תנאי.²⁶ רבין ביקש להבהיר לממשל האמריקני כי הרקע הצבאי שלו והעובדה שהוא מזוהה עם המוצלחת שבמלחמות ישראל, מלחמת ששת הימים, לא ימנעו ממנו להציב כיעד ראשון במעלה את קידום תהליך השלום במזרח התיכון. בשלב הראשון התבססה הממשלה שלו על קואליציה בין סיעת המערך למפלגה הליברלית העצמאית ולמפלגת רצ, בסך הכול 61 חברי כנסת. חודשים ספורים לאחר מכן, ב־29 באוקטובר 1974, צורפה לקואליציה סיעת המפד"ל, לאחר שהושגו הבנות עמה, בין השאר בסוגיית ההתנחלויות.²⁷ הצטרפותה הובילה לפרישת רצ מן הקואליציה. בסך הכול תמכו בממשלה 68 חברי כנסת.²⁸

קידום הסדר הפרדה עם סוריה

ב־18 בינואר 1974 נחתם הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל למצרים. על ההסכם חתמו הרמטכ"לים משתי המדינות. הגם שהיה זה הסכם בעל אופי צבאי מובהק, הוא טמן בחובו תקוות להעצמת התהליך המדיני לקראת הסדר שלום.²⁹ ביטוי לכך נתן נשיא מצרים סאדאת בשדר שהעביר לראש הממשלה, גולדה מאיר, יומיים לפני החתימה, ובו ציין שזהו שדר ראשון של נשיא מצרים למנהיג ישראלי. סאדאת הדגיש כי הוא מנהיג אמין: 'כאשר יצאתי ביזמת השלום ב־1971, התכוונתי לכך ברצינות. כאשר אימתי במלחמה התכוונתי לכך ברצינות. כאשר אני מדבר עכשיו על שלום קבע בינינו אני מתכוון לכך ברצינות'. יומיים לאחר מכן שיגרה גולדה לסאדאת מסר שבו סיפוק רב מן הקשר שנוצר ביניהם. היא הביעה תקווה שהקשר יימשך ויביא למפנה ביחסי שתי המדינות. 'השלום', קבעה, 'נחוץ לשני העמים'.³⁰

- 26 יצחק רבין, התייצבות הממשלה החדשה לפני הכנסת, הודעת חבר הכנסת יצחק רבין, ישיבה 53 של הכנסת השמינית, 3.6.1974, אוסף ארכיון יצחק רבין.
- 27 במכתב ששיגר ישראל גלילי אל ראש הממשלה יצחק רבין הוא תבע ממנו להבהיר לראשי המפד"ל את החלטת הממשלה כי 'היאחזויות והתנחלויות יוקמו רק על בסיס החלטת הממשלה'. מכתב השר ישראל גלילי אל ראש הממשלה, יצחק רבין, 26.10.1975, אוסף ארכיון יצחק רבין.
- 28 אתר א"מ, 'ישראל - הסיפור המתועד, 38 שנה ל"תרגיל המבריק" שהביא לסופה של ממשלת רבין הראשונה - חלק א'.
- 29 לנוסח ההסכם ראו: Egyptian-Israeli Agreement on Disengagement of Forces in Pursuance of the Geneva Peace Conference, of the Geneva Peace Conference, א"מ, ISA-PMO-StateDocumentsDep-0012xwc.
- 30 א"מ, 'ישראל - הסיפור המתועד, 42 שנים להסכם הפרדת הכוחות עם סוריה - נשיא מצרים סאדאת פועל להשגת הסכם', (להלן: א"מ, 'הסכם הפרדת הכוחות עם סוריה'). ראו גם חילופי שדרים בין נשיא מצרים סאדאת לראש הממשלה גולדה מאיר, 16.1.1974 ו-18.1.1974, באתר

חילופי שדרים כאלה לא היו אפשריים לפני מלחמת יום הכיפורים. הם נתנו ביטוי למהפך המחשבתי שחל הן במצרים הן בישראל בעקבות המלחמה הקשה, ולנכונותן של שתי המדינות לצעוד כברת דרך לקראת מערכת יחסים השוללת את השימוש בכוח להשגת יעדים מדיניים. בסופו של ההסכם נאמר שאין הצדדים רואים בו אלא צעד ראשון לקראת שלום צודק ובר קיימא.³¹ ניסוח דומה הופיע בהסכמי שביתת הנשק שלאחר מלחמת העצמאות, שכידוע לא מנעו את המשך הפעילות האלימה של שני הצדדים. אולם הפעם נראה היה ששני הצדדים מתכוונים ברצינות ליצור מציאות מדינית חדשה, שונה במידה רבה מזו שהיתה בעבר.³²

מיד לאחר השגת ההסדר עם מצרים החל מזכיר המדינה האמריקני, הנרי קיסינג'ר, במאמצים להביא להסכם דומה בין ישראל לסוריה. הנחת היסוד שלו היתה שהסכם עם מצרים לבדה יעורר ביקורת על מצרים בגין נכונותה להסכם חד-צדדי עם ישראל, בעיקר על רקע האווירה המיליטנטית ותחושת הכוח בעולם הערבי באותה תקופה, בין השאר עקב האפקטיביות הרבה של חרם הנפט. בנסיבות כאלה, ספק אם הסדר כזה יוכל להמשיך ולהתקיים. לפיכך, טענו נציגי הממשל, גם לישראל יש אינטרס בהסדר עם סוריה. גם הנשיא סאדאת נרתם להפעלת לחצים על ממשלת ישראל. בשדר בעל פה, שהעביר להנהגה בישראל באמצעות הממשל האמריקני ב-26 בינואר 1974, ביקש שממשלת ישראל לא תערים קשיים על יחסיו עם העולם הערבי. הוא הבהיר לגולדה מאיר ולשר הביטחון דיין כי הקרקע בשלה להסדר כזה, וכי מימושו של ההסדר יביא לקידום היחסים גם עם מצרים.³³ ראש הממשלה השיבה לקיסינג'ר שישאל מוכנה לפתוח במשא ומתן עם סוריה על הסכם הפרדה. עם זאת היא דרשה לקבל תחילה את רשימת השבויים הישראליים שבידי סוריה ולאפשר להם להיפגש עם נציגי הצלב האדום. גולדה הבהירה כי היא נפגשת לעתים תכופות עם נציגי משפחות השבויים ונוכחת במצוקתם שנובעת מחוסר הוודאות בשאלת גורלם של יקיריהם. בידי ישראל, הבהירה גולדה, מצויים 300 שבויים סורים שאת שמותיהם העבירה ישראל לידי הצלב האדום.³⁴ השדר של גולדה נתן ביטוי לאפקטיביות

א"מ, <http://storage.archives.gov.il/Archives/0b0717068001c167/Files/0b07170684f9c494/00071706.81.D0.AC.C3.pdf>

31 ראו באתר א"מ, 'ישראל - הסיפור המתועד, נקודת מפנה בדרך לשלום: ממשלת יצחק רבין והסכם הביניים עם מצרים, 4.9.1975, חלק א' (להלן: ממשלת רבין והסכם הביניים עם מצרים, חלק א).

32 הסכם שביתת הנשק בין ישראל ומצרים נחתם ב-24.2.1949. נקבע בו, בין השאר, כי מטרתו 'לסייע להחזרת שלום של קבע בא"י'. ראו באתר https://www.knesset.gov.il/process/docs/armistice_egypt.htm

33 'שדר מסאדאת לגולדה מאיר 26.1.74', ראו באתר א"מ, '40 שנה להסכם הפרדת הכוחות בין ישראל למצרים, מברק השגריר דיניץ אל ראש הממשלה', <http://www.archives.gov.il/archives/#/Archive/0b0717068001c167/File/0b07170684f9c494/Item/0907170684f9c5e4>

34 תשובת גולדה מאיר לסאדאת, 27.1.1974, ראו באתר א"מ, '40 שנה להסכם הפרדת הכוחות בין ישראל למצרים, שדר ראש הממשלה אל השגריר דיניץ, 27 בינואר 1974', <http://www.archives.gov.il/archives/#/Archive/0b0717068001c167/File/0b07170684f9c494/Item/0907170684f9c5e5>

של הלחץ הציבורי מצד משפחות על הממשלה בסוגיית השבויים. תופעה זו, שהחלה לקרום עור וגידים במהלך מלחמת ההתשה, התעצמה במהלך מלחמת יום הכיפורים ובעימותים מלחמתיים נוספים שהיו למדינת ישראל בעקבותיה.

במהלך מארס 1974 נערכו מגעים אינטנסיביים בין קיסנינג'ר למשה דיין לקידום הסדר עם סוריה. מלכתחילה שררה בישראל פסימיות רבה בשאלת הסיכויים להסדר עם סוריה, בין השאר על רקע העמדה הקיצונית של סוריה כלפי ישראל לאורך השנים. ואולם, בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים, הממשל האמריקני ראה בהסכם ישראלי-סורי חשיבות עליונה, והיה נחוש לחייב את ישראל לשלם את המחיר הנדרש להשגת ההסדר. ישראל התקשתה לעמוד בלחצי הממשל, מה גם שהיה איום סורי מוחשי לחדש את הלחימה. כל זאת כאשר הן הממשל האמריקני הן ההנהגה בסוריה היו מודעים לכך שההנהגה בישראל תתקשה לעמוד בלחץ הציבורי בישראל, שתבע במפגיע להימנע כמעט בכל מחיר מהידרדרות לעימות צבאי. גם אירועי הטרור במדינת ישראל הגבירו את התביעה בציבור 'לעשות משהו' כדי לצאת ממעגל הדמים שבו היתה נתונה מדינת ישראל מאז פרוץ מלחמת יום הכיפורים.³⁵

מעבר לכך, הממשל הבהיר לישראל כי האינטרס העליון מבחינתו היה הוצאת סוריה ממעגל ההשפעה הסובייטית והצבתה במעגל ההשפעה האמריקני. לטענתו זה היה גם אינטרס לאומי עליון של ישראל. כמו כן, הממשל הדגיש את העובדה שהמלחמה הוכיחה בעליל כי השליטה של ישראל בשטחים לא מנעה את המכה הקשה שספגה. לפיכך עליה להבין שרק הסדר מדיני, ולא 'שטחים', יבטיח את ביטחונה. בנסיבות אלה ברור שהסורים נהנו מעמדת יתרון במשא ומתן. ביטוי בולט לכך היה בקביעה של קיסנינג'ר שהתכניות שישאל הציעה 'הגיוניות'. עם זאת הוא הבהיר כי הן חסרות תוחלת של ממש, שכן אי אפשר 'למכור' אותן לסורים, וזהו מעתה 'שם המשחק'. במכתב ששיגר קיסנינג'ר אל ראש הממשלה גולדה מאיר ב-3 באפריל 1974 הוא נתן ביטוי לטיעונים אלה.³⁶

כדי להגביר את הלחץ על ישראל להגמיש את עמדותיה חזר הממשל ועשה שימוש ב'שירותיו הטובים' של הנשיא סאדאת, שהפציר בממשלת ישראל לעשות כל מאמץ לקידום תהליך השלום משום ש'הקרקע בשלה לכך'.³⁷ בד בבד נפגש קיסנינג'ר עם ראשי יהדות ארצות הברית ובראשם מקס פישר. על רקע המצוקה הכלכלית והמדינית של ישראל בעקבות המלחמה, עלה משקלה של ההנהגה היהודית בארצות הברית וגברה יכולת הלחץ שלה על ההנהגה בישראל. על רקע זה ראה קיסנינג'ר לנכון לשלב אותה במהלך המשא ומתן. יהדותו של קיסנינג'ר תרמה, קרוב לוודאי, להצגתו כ'אחד משלנו' להנהגה

35 ב'11.4.1974 חדרה חוליית מחבלים לקריית שמונה ורצחה 18 ישראלים. ישראל תקפה בתגובה עיירות בדרום לבנון שמהן יצאו המחבלים. א"מ, הסכם הפרדת הכוחות עם סוריה.

36 מכתב של המזכיר קיסנינג'ר אל גולדה מאיר, 3.4.1974, *FRUS* 74-76, עמ' 184; שיחת המזכיר קיסנינג'ר עם שר הביטחון משה דיין, שם, עמ' 168-184. ראו גם: בראון, משה דיין, עמ' 355.

37 א"מ, הסכם הפרדת הכוחות עם סוריה.

היהודית בארצות הברית. המזכיר ביקש מהמנהיגים היהודים האמריקנים להבהיר להנהגה בישראל כי מטרת העל של ארצות הברית היא להרחיק את העולם הערבי מן התלות בברית המועצות. התפתחות כזאת, הוא טען, תשרת את האינטרסים האסטרטגיים של ישראל.³⁸ אל מסכת הלחצים על ישראל הצטרף גם הנשיא ניקסון. ב־30 באפריל 1974 הוא שיגר שדר אל ראש הממשלה גולדה מאיר שבו התרעם על הידיעות בישראל כאילו ארצות הברית 'מוכרת' את ישראל במסגרת עסקה גלובלית לקידום הדטנט (Détente) עם ברית המועצות. הנשיא דחה קביעה זו מכול וכול. הוא הזכיר לראש הממשלה שהממשל בראשותו, יותר מכל ממשל שקדם לו, תמך בישראל בכל המובנים, והביטוי הבולט ביותר לכך היה הרכבת האווירית שהעבירה לישראל נשק וחלקי חילוף במלחמת יום הכיפורים. המסר של הנשיא היה ברור: ישראל נוהגת כלפיו במידה של כפיות טובה. עליה להבין שהנשיא מחויב לדאוג לביטחונה, ועל כן עליה לפעול לאור הבקשות שלו ממנה. ואכן, המסר שהתלווה לסוף מכתב הנשיא היה חד־משמעי: הנשיא מצפה מראש הממשלה לפעול להגמשת עמדותיה של ישראל לצורך הסכם עם סוריה.³⁹

ב־3 במאי 1974 דיווח קיסינג'ר לנשיא כי ישראל חזרה בה מעמדותיה והודיעה כי היא מוכנה לסגת מעבר לקווי 6 באוקטובר 1973. זו היתה אחת התביעות המרכזיות של הנשיא אסד, ולממשל היה ברור שסוריה לא תוכל לחתום על הסכם הפרדת כוחות עם ישראל אם לא תתקבל תביעה זו.⁴⁰ הווייתורים של ישראל לא מיתנו את הלחץ האמריקני. נהפוך הוא, הממשל העריך שישראל חוששת מחידוש העימות המלחמתי ומקרע עם הממשל, ותהיה מוכנה לשלם מחיר כבד כדי למנוע התפתחויות כאלה. על רקע זה שב הנשיא ניקסון ושיגר שדר בוטה ומאיים לראש הממשלה מאיר ביום המחרת, 4 במאי 1974:

מאמצי השלום הנוכחיים קריטיים לעתידה של מדינת ישראל וליכולתה של ארצות הברית לסייע לה במתכונת הנוכחית. יש מגמות חיוביות באזור שעלינו לעודד אותן, שכן הן משרתות את האינטרסים החיוניים של ארצות הברית וישראל כאחד. אסור לכם לקבל כמובן מאליו שתקבלו אותה עזרה שקיבלתם במהלך מלחמת יום הכיפורים, דוגמת הרכבת האווירית שאני אישית פעלתי למימושה מול התנגדויות קשות בקונגרס. אני מודע היטב לכובד האחריות המוטלת עלי ומאמין שתביני את החשיבות שבניצול חלון ההזדמנויות שלפנינו.⁴¹

הדיאלוג המדיני התנהל על רקע פעולות טרור שנועדו, קרוב לוודאי, לפגוע במורל הציבורי ולשכנע את ההנהגה והציבור בישראל כי ישראל אינה יכולה להבטיח את ביטחון אזרחיה בכוחותיה, וכי הדרך היחידה להשגת יעד זה היא הסדר על בסיס קבלת התביעות של

38 פגישה קיסינג'ר עם ראשי יהדות ארצות הברית, 25.4.1974, *FRUS* 74-76, עמ' 201.

39 שדר של הנשיא ניקסון אל גולדה מאיר, 1.5.1974, שם, עמ' 212-213.

40 שדר של קיסינג'ר אל עוזר הנשיא לביטחון לאומי ברנט סקורופט, 3.5.1974, שם, עמ' 218.

41 מכתב של הנשיא ניקסון אל ראש הממשלה מאיר, 4.5.1974, שם, עמ' 219.

הצד הערבי. ב־13 במאי 1974 חדרה חוליית מחבלים לישראל בצפון הגליל. תחילה רצחה נוסעת ליד המושב צוריאל, ולאחר מכן שלושה מתושבי המקום. בהמשך נהיה האירוע לפיגוע מייקוח שבו נלכדו תלמידים מצפת, אשר לנו במעלות, והיו לבני ערובה. ניסיון של כוח צה"ל לשחררם נכשל, ובמבצע הצבאי נהרגו 21 תלמידים.⁴² הרצח עורר זעזוע קשה בישראל. מחשש שהפיגוע יפגע בנכונותה של ישראל לקדם הסכם עם סוריה, פנה הנשיא סאדאת שוב לישראל, דרך הממשל האמריקני. הוא גינה את פעולת הטרור והביע תקווה שהאירוע הקשה לא יפגע במאמצים להסדר. סאדאת הבטיח כי לאחר שיושג הסדר הוא 'ישתף פעולה עם ישראל כדי להביא להפסקת פעולות רצח וחבלה'.⁴³ בה בעת נמשכו מאמצי הממשל לשכנע את ישראל להגמיש את עמדותיה. במכתב ששיגר לראש הממשלה מאיר, חזר הנשיא ניקסון ואיים בתוצאות החמורות שתהיינה אם ייכשלו השיחות, וטען כי דעת הקהל תטיל את האשמה לכך על ישראל.⁴⁴

הלחצים השיגו את מטרם. ב־31 במאי 1974 נחתם הסכם להפרדת כוחות בין ישראל לסוריה.⁴⁵ להסכם נלווה מזכר הבנות בין ישראל לארצות הברית שכלל, בין השאר, את הנקודות העיקריות האלה: (א) עמדתה של ארצות הברית היא שנסיגת כוח משקיפי האו"ם שיוצב בין ישראל לסוריה (UNDOF) תיעשה רק בהסכמתם של שני הצדדים להסכם. אם הנושא יובא להצבעה במועצת הביטחון על אף עמדת ישראל, ארצות הברית תצביע נגד הנסיגה; (ב) ארצות הברית תתנגד להצבת חיילים של ברית המועצות, של מדינות קומוניסטיות אחרות ושל מדינות שאין להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל, במסגרת כוח החירום של האו"ם; (ג) ארצות הברית הבהירה לשני הצדדים כי תבצע סיורים אוויריים בשטח ההפרדה לפחות פעם בעשרה ימים; (ד) אם יסתבר שסוריה מפרה את ההסכם, תפעל ארצות הברית במישור הדיפלומטי כדי להחזיר את המצב לקדמותו.⁴⁶ מזכר ההבנה נתן, מטבע הדברים, ביטוי לחשדנות הרבה ולחששות שליוו את ההסכם, מנקודת מבטה של מדינת ישראל.

הממשל ראה בהסכם זה, בצדק, הישג אסטרטגי רב־חשיבות עבורו. בדיווח לנשיא ניקסון הבהיר קיסינג'ר כי לפני המלחמה היו כל הערבים מאוחדים נגד ארצות הברית ומזוהים עם ברית המועצות. ארצות הברית נדחקה לפינה והצטיירה כתומכת חד־צדדית בישראל, ולפיכך כגורם עוין לעולם הערבי. התוצאה היתה, בין השאר, חרם הנפט שפגע קשה בכלכלת ארצות הברית ובבעלות בריתה באירופה וביפן. אם מצב זה היה נמשך, היו יפן ואירופה נהיות לבנות ערובה של העולם הערבי. פריצת הדרך הראשונה, קבע

42 אסון מעלות 15.5.1974, ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, 15.5.1974, 112245/162.ג.

43 א"מ, הסכם הפרדת הכוחות עם סוריה.

44 שדר של הנשיא ניקסון אל גולדה מאיר, 22.5.1974, FRUS 74-76, עמ' 295.

45 31.5.1974, Syrian-Israeli Disengagement Agreement I Geneva, FRUS 74-76, עמ' 374-370.

46 Memorandum of Understanding between the United States Government and the

Government of Israel, FRUS 74-76, עמ' 365-364, undated.

קיסנינג'ר, התרחשה בנובמבר 1973, כאשר הנשיא סאדאת החליט לבחור בדרך פעולה שהיתה מקובלת על ארצות הברית – דיפלומטיה בשלבים – ולהסתמך עליה ולא על ברית המועצות. התוצאה היתה הסכם הפרדת הכוחות עם מצרים. להערכתו של קיסנינג'ר זו היתה פריצת דרך מדינית. מצרים ביקשה לקרב אליה את ארצות הברית ולהרחיק ממנה את ברית המועצות, וזה היה ניצחון למתונים. אבל בד בבד הקימו מהלכיו של סאדאת נגדו את המשטרים הערביים הרדיקליים, וסוריה היתה המדינה הערבית הרדיקלית ביותר. שנאתה לישראל היתה בלתי נתפסת. אם ארצות הברית לא היתה משיגה הסכם עם סוריה, המלחמה היתה מתחדשת, ומצרים לא היתה יכולה להימנע מלהשתתף. על בסיס הערכת מצב זו סיכם הנשיא ניקסון את הדיון בהחלטה להמשיך בתנופה להשגת הסדרים נוספים מקיפים יותר, כדי למנוע התחזקות של הכוחות הרדיקליים וסכנת מלחמה.⁴⁷

תחילת הדיונים על הסדר ביניים עם מצרים

ב־30 במאי 1974 נערכה פגישה בין הנשיא סאדאת למזכיר המדינה קיסנינג'ר. על פי עדותו של קיסנינג'ר הפגישה נערכה באווירה לבבית. הנשיא סאדאת התעניין מאוד בהערכות הממשל על הממשלה החדשה בישראל בראשות יצחק רבין. נראה שחשש כי הקמת הממשלה החדשה בראשות רבין תעצור את התנופה המדינית לאחר מלחמת יום הכיפורים, אשר נועדה לתרגם את הישגיה האסטרטגיים של מצרים במלחמה להישגים מדיניים. אין תימה אפוא שבמהלך השיחה הוא הבהיר את רצונו לפתוח בשיחות על הסדר עם ישראל מוקדם ככל האפשר.⁴⁸

הממשל האמריקני לא היה זקוק ל'זריקת העידוד' של סאדאת כדי לפעול לקידום התהליך המדיני. מנקודת מבטו קידום התהליך המדיני שירת אינטרסים אסטרטגיים ראשוניים במעלה של ארצות הברית. הנחת היסוד של הממשל היתה שהסדר כולל אינו ריאלי בשלב הנוכחי, ומוטב להתמקד בהסדר בעל אופי מדיני מוגבל. האפשרות הריאלית ביותר היתה פעילות להשגת הסדר ביניים בין ישראל למצרים.⁴⁹ מעבר לכך, באותה תקופה היה הנשיא ניקסון נתון לביקורת קשה על מעורבותו בפרשת ווטרגייט. הממשל בראשותו שיווע להישג מדיני שאולי יאפיל על הפרשה החמורה שבה היה מעורב הנשיא עצמו, ואשר איימה להביא להדחתו. ב־16 ביוני 1974 באו לארץ הנשיא ניקסון ומזכיר המדינה קיסנינג'ר במסגרת סיור במזרח התיכון. מאמצי ההדחקה של הנשיא לא הועילו. כדי להימנע מתהליך מביש של הדחה, הוא הודיע בנאום לאומה ב־8 באוגוסט 1974 על החלטתו להתפטר מתפקיד.

47 מפגש הנשיא ניקסון עם מזכיר המדינה קיסנינג'ר, 31.5.1974, *FRUS 74-76*, עמ' 374-380.

48 פגישה קיסנינג'ר עם הנשיא סאדאת, 30.5.1974, שם עמ' 367.

49 יצחק רבין, הודעת הממשלה על ביקור נשיא ארצות הברית בישראל, הישיבה ה־61 של הכנסת השמינית, 19.6.1974, אוסף ארכיון רבין.

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

בנסיבות אלה, סבר רבין, היעד המרכזי של ישראל הוא להרוויח זמן. הערכתו היתה, קרוב לוודאי, שמרחק הזמן יעמעם ויצניע את ההישגים שהיו למצרים ולסוריה בשלבים הראשונים של פרוץ המלחמה. בהתייעצויות שקדמו לנסיעתו של שר החוץ, יגאל אלון, לווינגטון בראשית דצמבר 1974, טען רבין כי ישראל נמצאת באחת משעותיה הקשות, ולכן האסטרטגיה שלה צריכה להיות ניסיון להרוויח זמן. 'בתנאים שלנו', כך אמר, 'זמן זו התרומה המדינית המשמעותית'.⁵⁰ מעבר לכך, הוא האמין שהזמן החולף עשוי לצמצם את התלות של העולם המערבי בנפט הערבי. בריאיון לעיתון הארץ כחצי שנה לאחר כניסתו לתפקיד הבהיר רבין כי

זמן פירושו תקופה של עד שבע שנים [...] זה הזמן שיהיה דרוש לעולם החופשי להשתחרר מהתלות בדלק הערבי. אנגליה וסקנדינביה יגיעו לאי תלות תוך שש שנים. ארצות הברית תצמצם את תלותה תוך 4-5 שנים. על ישראל לא רק לעבור תקופה זו בשלום, אלא גם להתאים את חייה למצב הבינלאומי. עליה למצות את העלייה מברית המועצות ולהתאים את הכלכלה הישראלית למציאות החדשה. ובעיקר להישמר מפגיעה ביחסים עם ארצות הברית.⁵¹

יש להניח שהתבטאויותיו של רבין הגיעו לאוזני הממשל. ואכן, בממשל רווחו הערכות שממשלת רבין תפעל להשאת הסטטוס קוו הקיים, מתוך הנחה שזה משרת את האינטרסים של מדינת ישראל. צריך לזכור שרבין הגיע לכס ראשות הממשלה ללא ניסיון פוליטי משמעותי. את מרבית חייו הבוגרים עשה במסגרת צה"ל, ובשאר היה בשירות דיפלומטי בכיר – שגריר ישראל בארצות הברית. הקואליציה שבראשה עמד לא היתה יציבה. היו בה מחלוקות בסוגיות דת ומדינה, כלכלה וחברה. רבין, קרוב לוודאי, חשש בצדק כי הליכה להסדר מדיני, שתגרוור מן הסתם ויתורים טריטוריאליים, תביא לערעור יציבותה של הממשלה שבראשותו, ואולי להתפרקותה. הממשל היה ער לחולשותיהם של רבין ושל הממשלה שבראשה עמד, למאבקים ולמחלוקות בתוכה, וידע לנצל זאת כדי לקדם את תביעותיו לויתורים מצד ישראל. בין השאר נפגש קיסנינג'ר לא פעם עם ראש הממשלה לשעבר, גולדה מאיר, ועם שר הביטחון לשעבר, משה דיין. הדבר נודע לרבין והוא נפגע מאוד מכך: 'לגבי רבין', כתב עמוס שיפריס, 'הפכה מעורבותו של קיסנינג'ר בפוליטיקה הפנימית בישראל לבלתי נסבלת. מבחינתו של רבין הגיעו מים עד נפש'.⁵²

בנסיבות אלה נאלץ רבין בהמשך כהונתו כראש ממשלה להשקיע מאמצים ניכרים כדי להזים את חשדות הממשל שכל כוונתו היא להרוויח זמן כדי להימנע מהצורך בשינוי הסטטוס קוו המדיני-טריטוריאלי שבו היתה מדינת ישראל. בריאיון למערכת ידיעות אחרונות ב-5 במארס 1975 הוא קבע ש'המפתח להליכה לקראת מלחמה או להתקדמות

50 שיפריס, ממשלת רבין הראשונה, עמ' 27.

51 יואל מרקוס, 'ראיון עם יצחק רבין, איך לעבור בשלום את שבע השנים הרוות', הארץ, 3.12.1974.

52 שיפריס, ממשלת רבין הראשונה, עמ' 41.

לקראת שלום נעוץ במדיניותו של מדינות ערב כלפי ישראל. בראש ובראשונה תלוי הדבר בגישתה של מצרים, שהיא המדינה הראשית בעולם הערבי. לא היתה מלחמה בין מדינות ערב וישראל מבלי שמצרים היתה מעורבת בה. לא היה סיוע למלחמה מבלי שמצרים היתה זו שהחליטה על הפסקתה'. עוד טען כי על אף עמדתו של שר החוץ אלון, הוא מעולם לא האמין שהמפתח לשלום נמצא בצד הפלסטיני. כמו כן הדגיש כי 'ממשלה שאינה מחפשת כל סיכוי להגיע לשלום חוטאת עניינית, מוסרית ופוליטית לתפקידה'.⁵³ דברים אלה נועדו, קרוב לוודאי, להבהיר לממשל כי חששותיו מפני כוונותיה של ישראל לשמר את הסטטוס קוו שגויות, וכי בכוונתו לפעול לקידום הסדר עם מצרים. בפועל, הערכת הממשל היתה שממשלת רבין מבקשת לדחות את המשך קידום תהליך השלום. 'לא נאפשר זאת', הבהיר קיסנינג'ר נחרצות.⁵⁴

ב-10 וב-13 בספטמבר 1974 נפגש ראש הממשלה יצחק רבין עם הנשיא ג'רלד פורד. אם היה מי שקיווה שהנשיא הנכנס יבקש לקחת פסק זמן מן הטיפול בסוגיית ההסדר הישראלי-מצרי כדי להסתגל לתפקיד החדש, הוא נוכח לדעת ששגה. הגורם המדרבן להסדר, מזכיר המדינה הנרי קיסנינג'ר, נותר בתפקידו, והנשיא החדש קיבל את המלצותיו לפעול ללא דיחוי לקידום ההסדר. בפגישה הדגיש הנשיא את שאיפתה של ארצות הברית לקדם את תהליך השלום עם מצרים. הוא הבהיר כי המזכיר קיסנינג'ר יגיע לאזור באמצע אוקטובר 1974, וכי הוא מצפה שישראל תתרום את חלקה לקידום ההסדר. רבין הביע נכונות לכך, אך תבע מן הממשל להתחייב שבמפגשים אלה לא תידון שאלת גבולות הקבע. הנשיא פורד קיבל התחייבות זו, ובה בעת התחייב שישראל תקבל את סיוע החירום שהובטח לה בעקבות ההסכם עם סוריה.⁵⁵ על פי עדותו של רבין סוכמה בפגישתו עם הנשיא פורד עסקה: ישראל תקבל עד 1 באפריל 1975 את מרבית סיוע החירום שהובטח לה בעקבות הסכם ההפרדה עם סוריה, תמורת הסכמה עקרונית להגיע להסדר ביניים עם מצרים. עסקה זו, טען רבין, מנעה מגמה אמריקנית להביא לכינוס ועידת ז'נבה. ישראל חששה מהאפשרות שמתווה ז'נבה ישמש בסיס לקידום תהליך השלום, שכן במסגרת מתווה זה ייקחו חלק כל מדינות ערב והמעצמות. היעד של מתווה זה יהיה, קרוב לוודאי, השגת הסדר כולל בנוסחה המקובלת של נסיגת ישראל לקווי 4 ביוני 1967. ההערכה שרווחה בישראל היתה שבמסגרת כזאת יד הקיצונים תהיה על העליונה, ותחייב את המתונים ליישר קו עמם.⁵⁶

53 'פגישה ראש הממשלה עם מערכת ידיעות אחרונות', 5.3.1975, ראו באתר, <https://drive.google.com/file/d/0B4OMNGDqJTdNMTFYRG9pdzE1WUE/view>, ואולם, מתזכיר שכתב יגאל אלון מסתבר כי הוא אמנם הגדיר כרצויה ביותר הליכה לקראת הסדר כולל ישראלי-ערבי, עם זאת, גם הוא הבין שאפשרות זו אינה ראלית. לפיכך, הדרך הראלית היחידה בנסיבות הקיימות היתה הסדר ביניים. ראו שיפרס, *ממשלת רבין הראשונה*, עמ' 24.

54 פגישה בין הנשיא פורד לקיסנינג'ר, 12.8.1974, *FRUS 74-76*, עמ' 404. ראו גם פגישה של הנשיא פורד עם קיסנינג'ר, 14.8.1974, שם, עמ' 410.

55 מפגש ראש הממשלה רבין עם הנשיא פורד, 13.9.1974, שם, עמ' 421.

56 ממשלת רבין והסכם הביניים עם מצרים, חלק א.

הבנות אלה צמצמו את המחלוקות בין הצדדים, אך לא העלימו אותן לחלוטין. עד מהרה נחשפו מחלוקות קשות בין שני הצדדים על תנאי ההסדר. ישראל הביעה נכונות לנסיגה נוספת בסני, ועם זאת הבהירה שהיא תובעת תמורה בעלת אופי מדיני. הביטוי העיקרי לכך היה סיום מצב המלחמה (end of belligerency). בכך נתנה ישראל ביטוי נוסף ל'התקפלותה' מעמדתה שנסיגה מן השטחים שנכבשו במהלך המלחמה תבצע רק במסגרת הסדר שלום. עתה היתה מוכנה להסתפק בביטול מצב המלחמה בלבד. במסמך שהגיש שר החוץ יגאל אלון לממשלה נכתב כי סיום מצב המלחמה יכלול, בין השאר: (א) הימנעות מכל פעולה מלחמתית סדירה או בלתי סדירה ביבשה, בים או באוויר; (ב) הימנעות מהפרעות ישירות ועקיפות לשיט ולטיס בכל נתיבי הים והאוויר; (ג) הימנעות מסיוע לפעולות פיגוע נגד אובייקטים ישראליים ויהודיים בארץ ובחוץ לארץ; (ד) הימנעות מלוחמה כלכלית על כל צורותיה וביטוייה; (ה) הימנעות מתעמולה והסתה במישור הביטורלי והבין-לאומי.⁵⁷

בממשלת רבין התקיימו דיונים אינטנסיביים בסוגיית ההסדר עם מצרים. מן המסמכים שבידינו עולה כי שר הביטחון שמעון פרס תמך בהסדר דומה עם סוריה. חששו היה שהסכם נפרד עם מצרים יביא לתגובה קיצונית של סוריה ושל בעלת בריתה, ברית המועצות. הרמטכ"ל מרדכי (מוטה) גור תמך בנסיגה חד-צדדית לקו ביטחון מינימלי בסני – קו אל-עריש-ראס מוחמד – שיפחית את המוטיבציה של מצרים לצאת למלחמה. הוא סבר שאם תפרוץ מלחמה חדשה מוטב להילחם במרחבים הפתוחים של מרכז סיני, ושיש לסמוך על אזור חיץ רחב בפיקוח האו"ם ועל כוחו של צה"ל. היועצים המשפטיים התנגדו לתביעה להצהרה על ביטול מצב המלחמה. לדבריהם משמעות הצהרה מצרית שלפיה תם מצב מלחמה, היא הכרה מצרית בחוקיות החזקת שטחים מצריים בידי ישראל, ואין סיכוי שתסכים לכך. הממשלה לא קיבלה את עמדתם, והחליטה לא להסכים לויתורים טריטוריאליים נוספים ללא 'תמורה מדינית ממשית' ולהציג דרישה להצהרה על סיום מצב הלוחמה. בעת ביקורו של קיסינג'ר הוסכם לחדש את השיחות על בסיס בקשת ישראל, אך בלא הצגת תנאי להצהרה מפורשת על אי-לוחמה.⁵⁸

באמצע אוקטובר הגיע קיסינג'ר לאזור לבקשתו של הנשיא סאדאת, כדי להרגיע את הרוחות בו.⁵⁹ ב-13 באוקטובר 1974 הוא נפגש עם ראש הממשלה רבין, שאותו תיאר כ'זהיר ומפוכח' (cautious questioning and somber).⁶⁰ גם בשירותו הצבאי נודע רבין כקצין זהיר ומפוכח. בתקופת ההמתנה שקדמה למלחמה הוא סירב לחבור לחבורת הקצינים שדרשה לצאת למתקפה מקדימה נגד מצרים כבר בשלבים הראשונים של המשבר. השלכותיה של מלחמת יום הכיפורים הבהירו לו, קרוב לוודאי, שהתקופה שבה מדיניות הביטחון

57 מברק משר החוץ יגאל אלון אל שגרירות ישראל בארצות הברית, 14.8.1974, א"מ, חצ 6858/3.

58 ממשלת רבין והסכם הביניים עם מצרים, חלק א.

59 מפגש של קיסינג'ר עם הנשיא פורד, 18.10.1974, FRUS 74-76, עמ' 444.

60 פגישת קיסינג'ר עם רבין, 13.10.1974, שם, עמ' 433.

נהנתה מקונסנזוס לאומי רחב ונעדר ממד ביקורתי, חלפה לבלי שוב. מעתה חייבת היתה ההנהגה להיערך לביקורת ציבורית על מהלכיה, ביקורת שעשויה לפגוע בה. לפיכך, מעבר לשיקולים מדיניים וביטחוניים התחייבה גישה זהירה גם משיקולים פוליטיים פנימיים.⁶¹ במפגש הבהיר ראש הממשלה לקיסינג'ר שישראל תתבע שלהסכם עם מצרים יהיה אופי מדיני מובהק. המזכיר מצדו תבע שישראל תהיה מוכנה לנסיגה מהותית (substantial) והדגיש כי מדובר בקו שמעבר למעברים.⁶² שליט מצרים, שהיה מודע היטב למערכת היחסים הקרובה בין ישראל לאיראן, גייס לצדו את השאה של איראן במגמה ליצור לחץ נוסף על ישראל. בשדר שהעביר השאה אל ראש הממשלה רבין הוא הבהיר לו כי סאדאת מוכן לנהל משא ומתן עם ישראל על הסדר מוגבל בסיני. רבין הבהיר כי גם לישראל יש עניין בקידום הסדר.⁶³

בתום שיחותיו באזור העביר קיסינג'ר לנשיא פורד הערכת מצב שכללה את הנקודות העיקריות האלה: (א) המזרח התיכון כיום הוא בעל פוטנציאל של סיכונים יותר מכל אזור אחר בעולם; (ב) הסכנה של עימות מלחמתי בין ישראל למדינות ערב עדיין קיימת. כמו כן קיימת אפשרות לעימות בין ארצות הברית לברית המועצות על רקע זה; (ג) לנוכח המציאות הכלכלית בעולם והתלות שלנו במדינות האזור, הצורך שלנו בהסדר גדול מבעבר; (ד) לפיכך, המעורבות שלנו באזור והמאמצים להשגת הסדר הם חיוניים ובלתי נמנעים, וארצות הברית היא היחידה שיכולה לקדם הסדר באזור; (ה) הצלחה תעניק לארצות הברית עליונות על ברית המועצות באזור למשך שנים רבות.⁶⁴ שוב הודגש שתהליך ההסדר שהובילה ארצות הברית אינו רק תוצאה של רצון אמריקני לקדם אינטרסים של בת-ברית קרובה. המסר היה שהאינטרס הלאומי העליון של ארצות הברית תבע הסדר, והממשל ציפה מישראל, כבעלת ברית קרובה, לפעול בהתאם לתמונת מצב זו, כפי שהממשל פעל למען ישראל במהלך מלחמת יום הכיפורים ואחריה.

ב-30 באוקטובר 1974 התכנסה ברבאט, בירת מרוקו, ועידה של שרי החוץ הערביים. בתום הדיון היא הודיעה על הכרה באש"ף כנציג בלעדי של העם הפלסטיני. לאלה שסברו כי הסוגיה הפלסטינית תישאר באחריותה של ירדן, ובכך תישמר אפשרות ראלית להסדר סוגיה סבוכה ומורכבת זו – נכונה אכזבה רבתי. העברת האחריות לסוגיית הליבה של הסכסוך הישראלי-ערבי לידי הפלסטינים העבירה מסר ברור: העולם הערבי נע לדרך מיליטנטית, נחושה יותר מאשר בעבר, מתוך מודעות לכך שהסיכוי להסדר עם ישראל נמוך מאוד, כמעט אפסי. החלטות הוועידה, קבע קיסינג'ר, מצביעות על נחישותו של

61 עמי גלוסקא כתב בהקשר זה: 'רבין העדיף אפוא להימנע בכלל מפעולה צבאית עד למיצוי המאמץ המדיני'. ראו עמי גלוסקא, **אשכול**, תן פקודה, מערכות, תל אביב 2005, עמ' 273.

62 שיחת רבין-קיסינג'ר, 13.10.1974, א"מ, א 7045/7. ראו גם: שיחת רבין-קיסינג'ר, 13.10.1974, *FRUS* 74-76, עמ' 436-433.

63 שדר של השאה של איראן אל ראש הממשלה רבין, 6.12.1974, א"מ, א 7028/4.

64 שדר של קיסינג'ר אל הנשיא פורד, ללא תאריך, *FRUS* 74-76, עמ' 441.

העולם הערבי לחייב את ישראל להגיע להסדר כולל של הסכסוך, בעיקר של הסוגיה הפלסטינית. נסיבות אלה עלולות להביא להתלקחות מלחמה נוספת באזור ולשימוש נרחב יותר בנשק הנפט. כל אלה חייבו את ישראל ואת ארצות הברית לפעול בהקדם להשגת הסדר ביניים בין ישראל למצרים, שאולי יצנן את הרוחות.⁶⁵

ב־7 בנובמבר 1974 זימן אליו הנשיא פורד את הצייר בשגרירות ישראל בארצות הברית, מרדכי שָׁלו, ככל הנראה בשל היעדרותו של השגריר מהארץ. העובדה שהנשיא זימן אליו לפגישה נציג מדרג דיפלומטי נמוך יחסית נועדה להבהיר שהסוגיה המזרח־תיכונית 'בוערת בעצמותיו' ומבטאת אינטרס חיוני של ארצות הברית. לפיכך הוא אינו מוכן להמתין לשובו של השגריר למקום כהונתו, והוא מוכן לדלג מעל למשוכה של גינוני טקס דיפלומטיים. כמו כן העביר הנשיא לישראל מסר ברור: הוא עצמו מתכוון להוביל את תהליך ההסדר המזרח־תיכוני, כשמאחוריו כל יוקרת מוסד הנשיאות. לפיכך חשוב לו שההנהגה בישראל תשמע דברים ישירות מפיו ולא רק מדרגים נמוכים יותר. הנשיא הבהיר לשָׁלו שהוא מאוכזב מן העמדות שנוקטת ישראל, וכי עליה להביא בחשבון את המציאות הקשה שבה היא וארצות הברית היו נתונות באותה תקופת זמן. הוא הבהיר, ברמז שקוף למדי, שיש קשר בין הסיוע האמריקני לישראל ובין עמדותיה בתהליך השלום.⁶⁶

שבועות ספורים לאחר מכן, לנוכח היעדר התקדמות לקראת הסדר, שיגר הנשיא פורד שדר חריף אל ראש הממשלה רבין. הוא הבהיר כי מעמדה של ברית המועצות באזור מתחזק על רקע הקיפאון המדיני. אם לא תהיה התקדמות להסדר, הזהיר הנשיא, אנו עלולים לאבד את השליטה על המצב. ארצות הברית לא תוכל להשלים עם התפתחות כזו. פורד תבע מרבין לצייד את שר החוץ יגאל אלון, שעמד לצאת לביקור בארצות הברית, בהצעות מעשיות ומציאותיות לקידום תהליך השלום.⁶⁷ במפגש עם הנשיא פורד, זמן קצר לאחר מכן, הבהיר קיסנינג'ר את המשמעות הממשית של תביעות הנשיא: ישראל תצטרך לוותר, בין השאר, על המעברים ועל שדות הנפט בסיני במסגרת ההסדר עם מצרים.⁶⁸

בשיחה עם השגריר דיניץ ב־28 בינואר 1975 קבל קיסנינג'ר על העובדה שישראל אינה מוכנה להגמיש את עמדותיה באופן שיאפשר השגת הסדר עם מצרים. ישראל, טען קיסנינג'ר, אף אינה מכינה את דעת הקהל בארץ לתמיכה בויתורים שיידרשו ממנה במסגרת ההסדר. ברצונה, לדעתו, להצטייר כמי שמעוניינת בקידום הסדר וכמי שמוכנה להגמיש את עמדותיה, תוך כדי תשלום מס שפתיים לרצונה בהסדר, אך בפועל היא אינה תורמת רבות לקידום יעד זה. קיסנינג'ר הזהיר שבהיעדר התקדמות להסדר יהיה צורך לחזור

65 שדר של קיסנינג'ר אל הנשיא פורד, 30.10.1974, שם, עמ' 448-449.

66 פגישת הנשיא פורד עם הצייר בשגרירות ישראל בארצות הברית, מרדכי שָׁלו, 7.11.1974, שם, עמ' 457.

67 שדר הנשיא פורד אל רבין, 26.11.1974, שם, עמ' 462.

68 מפגש בין הנשיא פורד לקיסנינג'ר, 9.12.1974, שם, עמ' 465. על משמעות ויתור על שדות הנפט בסיני ראו: תזכיר של שמעון ארד, 20.7.1974, באתר <https://drive.google.com/file/d/0B4OMNGDqJTdNSUlxZ2Z1azdmb1U/view>

למתווה ז'נבה. משמעות הדבר היא שישאל תצטרך לעמוד מול חזית ערבית מאוחדת ומול מעצמות עוינות. כמו כן הזהיר שבמצב של קיפאון עלול להיפגע הסיוע הכלכלי לישראל: 'אי־אפשר לבוא לקונגרס ולדרוש שני ביליון דולר כאשר המצב הוא של קיפאון'. עוד טען כי המצב בארצות הברית בכי רע, והוא אינו יכול לדעת כיצד תנהג ארצות הברית אם תפרוץ מלחמה נוספת במזרח התיכון. יש להגיע עכשיו להסכם כדי להשיג רגיעה למשך שנים מספר. בתקופת זמן זו יש להניח שמנהיג ברית המועצות, לאוניד ברוז'נייב, יסתלק מן ההנהגה וחופש הפעולה של ברית המועצות יקטן מאוד.⁶⁹

באמצע פברואר 1975 הגיע קיסניג'ר לביקור באזור. עוד לפני בואו מסר השגריר דיניץ לחברי הקבינט את הערכתו באשר לעמדת הממשל האמריקני. לדבריו עקרונותיה היו: (א) אין נסיגה ישראלית ללא תמורה מצרית נאותה; (ב) עומק הנסיגה מותנה במהות התמורה; (ג) כל שטח שיפונה – יפורז; (ד) המשא ומתן יתקיים עם כל מדינה בנפרד; משא ומתן עם מצרים לא יהיה קשור לסוריה; (ה) אין להצמיד משא ומתן מדיני לתכנית סיוע אמריקנית לישראל.⁷⁰ ניסוח הדברים היה מעורפל, והעניק לממשל האמריקני חופש פעולה נרחב. לא הובהרה משמעות המונחים 'תמורה מצרית נאותה', 'עומק נסיגה', 'פירוז השטח'; עם זאת היה ברור שאם ישראל לא תקבל את הפרשנות האמריקנית לחלק מן הסעיפים, לא תחוש ארצות הברית מחויבת להימנע מהצמדת המשא ומתן המדיני לתכנית הסיוע. בשיחה בארבע עיניים עם ראש הממשלה רבין, ב־11 בפברואר 1975, הביע קיסניג'ר הבנה עמוקה לחששותיה של ההנהגה בישראל מפני ההסכם ההולך ומתגבש. מדבריו השתמעה הצדקה של החרדה בישראל, שלפיה לאחר חתימת הסכם ונסיגה עמוקה של ישראל בסיני, יחזור בו הנשיא סאדאת ויפעל נגד ישראל, כפי שפעל באוקטובר 1973. קיסניג'ר הודה שאינו יודע לאן מועדות פניו של סאדאת. ייתכן, אמר, שהוא בוגדני. בנסיבות אלה, אמר רבין לקיסניג'ר, המסקנה המתבקשת היא ש'אל לה לישראל ליטול אלא סיכונים מינימליים'.⁷¹ אולם במפגש עם ראש הממשלה והשרים הבכירים הפך קיסניג'ר את עורו. בעוד שקודם לכן הצליח לטעת ברבין תחושה שהוא בעל ברית אינטימי, קרוב ואוהד, עתה חזר ל'דקלם' את הנוסחה המוכרת: המציאות מחייבת את ישראל להכרעות קשות, גם אם טמון בהן סיכון לא קטן. קיסניג'ר הבהיר שהמשך הסטטוס קוו טומן אף הוא סיכונים כבדי משקל עבור ישראל, כי הקיפאון יוביל את ישראל למעמד קשה יותר מן המצב הנוכחי. הוא יחייב אותה להתדיין עם העולם הערבי במסגרת ועידת ז'נבה, שם היא תתייצב מול העולם הערבי כולו ומול מעצמות עוינות.⁷² לפיכך עליה 'לקפוץ אל המים הקרים', בתקווה שהעתידי יאיר לה פנים. בדיווח לנשיא ארצות הברית על שיחותיו בישראל העריך קיסניג'ר כי קיימת מחלוקת בקבינט על מתווה של 'צעד אחר צעד' שהוא נקט, אך העריך כי ראש

69 שיחת קיסניג'ר עם השגריר דיניץ, 28.1.1975, א"מ, חצ 6859/2.

70 שיפריס, *ממשלת רבין הראשונה*, עמ' 27.

71 שיחת קיסניג'ר עם השגריר דיניץ, 28.1.1975, א"מ, חצ 6859/2.

72 ש.ם.

הממשלה תומך בדרך פעולה זו. שרים אחרים העדיפו את המתכונת של ועידת ז'נבה, אולי בתקווה שיווצר מבוי סתום, שיותיר את הסטטוס קוו על כנו.⁷³

עם שובו לווינגטון מסר קיסינג'ר הערכה לא מעודדת לנשיא על הסיכוי לקידום הסדר. לדבריו, הממשלה בראשות רבין חלשה. יצחק רבין רוצה לקדם הסדר אך חושש להתקדם ופחד משמעות פרס, שר הביטחון. בקבינט קיימת נכונות לוותר על שדות הנפט אך לא על המעברים. חברי הקבינט דורשים תמורה גדולה הן ממצרים הן מארצות הברית על נכונותם לויתורים.⁷⁴ בשבועות שלאחר מכן נראה היה שהסיכוי לקידום ההסדר הולך ופוחת, בין השאר על רקע פעולות טרור קשות נגד יעדים בישראל, שהעצימו את התחושה בציבור כי ויתורים לצד הערבי לא ימנעו המשך פעילות עוינת נגד ישראל. הבולטת בהן היתה הפעולה במלון סבוי בתל אביב, ב־6 במארס 1975. בפעולה נהרגו שמונה אזרחים ושלושה חיילים, בהם אלוף משנה עוזי יאירי, לוחם הצנחנים.⁷⁵

בניסיון נואש להציל את תהליך השלום מקריסה ביקש קיסינג'ר מרבין כי ישגר לנשיא סאדאת שדר אישי באמצעותו. רבין נענה לבקשה. הוא פתח את השדר בהבעת צער על העימות ההיסטורי בין שתי המדינות ועל העובדה ששתי המדינות משלמות מחיר יקר בגינו, והביע את ביטחונו בכונתו הכנה של סאדאת להגיע להסדר הסכסוך עם ישראל. גם לישראל בהנהגתי, כתב רבין, יש אינטרס להגיע להסדר. עם זאת הבהיר כי הגם שהוא נמצא בצדו השני של המתרס, הוא יכול להבין את האילוצים שבמסגרתם קיבל הנשיא סאדאת את החלטותיו. בהמשך העביר רבין לסאדאת מסר מרומז שישראל תהיה מוכנה לשקול באהדה היענות לתביעותיה של מצרים. עם זאת היא דורשת ממצרים תמורה חד־משמעית למחויבות להמשך תהליך שלום. תפיסת השלבים בתהליך השלום, כתב, נועדה לקרב את שתי המדינות באורח הדרגתי לקראת שלום. העם בישראל צריך לדעת שהנסיגות יוצרות מפנה, ומכאן ואילך אנחנו נפתור את המחלוקות בינינו רק בדרכי שלום. הציבור בארץ רוצה לדעת שהויתורים הטריטוריאליים לא יחלישו את יכולתה של ישראל להתמודד עם סיכונים ביטחוניים בעתיד. זה יכול להיעשות רק בצעדים שישכנעו את הציבור כי הנסיגה וההסדר מובילים לקראת שלום.⁷⁶

בדיונים שנערכו בקבינט על הדיאלוג עם ארצות הברית ב־6 במארס 1975, הוצגו היעדים העיקריים שישראל שואפת לממש במסגרת ההסכם: (א) להבטיח תקופת שקט ארוכה ככל האפשר בחזית המצרית; (ב) להוציא את מצרים ממעגל המלחמה עם ישראל לתקופת זמן בלתי מוגבלת או לכל הפחות לתקופת ההסכם; (ג) להשיג התקדמות ברורה, גלויה לעין

73 דיווח קיסינג'ר אל הנשיא פורד, 11.2.1975, *FRUS* 74-76, עמ' 505.

74 מפגשי קיסינג'ר עם הנשיא פורד, 19.2.1975 ו־20.2.1975, שם, עמ' 514-518.

75 אתר א"מ, 'ישראל – הסיפור המתועד', 39 שנים לפיגוע במלון "סבוי", ליל 5-6 במארס 1975: בין תיעוד ממלכתי לנקודת מבט אישית.

76 מכתב רבין לסאדאת, 12.3.1975, א"מ, חצ/5973/13. ראו גם מכתב רבין לנשיא סאדאת, 12.3.1975, ספריית הנשיא פורד, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/>, 0331/1553956.pdf. ראו גם שיפריס, *ממשלת רבין הראשונה*, עמ' 34.

ועל בסיס הסכם דו-צדדי לקראת שלום עם מצרים, בסדרה של שינויים מעשיים בתחומים כמו החרם הערבי, הלוחמה המדינית והתעמולה; (ד) לבטל את המחויבות הצבאית בין מצרים לסוריה לפרק זמן רָאלי; (ה) לכנס ועידת ז'נבה מבוקרת שתמנע, אולי, גיבוש עמדה ערבית אחידה מול ישראל; (ו) ליצור תנאים לקראת התקדמות לשלום עם סוריה, לבנון וירדן (הפלסטינים).⁷⁷ יעדים אלה ביטאו את המהפך הדרמטי שעברה מדינת ישראל בעקבות הטראומה של מלחמת יום הכיפורים: ממדינה בוטחת בעצמה, הדוחה בזלזול את איומי מדינות ערב במלחמה נגדה, למדינה החוששת מחידוש הלחימה נגדה; וממדינה העומדת בנחישות על העיקרון שלא תהיה נסיגה משטחים שכבשה אלא תמורת שלום, למדינה שמוכנה לנסיגה אסטרטגית תמורת הרבה פחות משלום. בסופו של דבר, אפילו יעדים אלה לא מומשו ככתבם וכלשונם ולא נקבעו כמחויבות ברורה וחד-משמעית של הצדדים, אלא כשאיפה עתידית של הצדדים.

קיסינג'ר מסר בפגישתו עם שרי הקבינט כי בתגובה למכתב של רבין ביקש סאדאת להבהיר כי זהו 'השדר החשוב ביותר שקיבל מישראל'. בהערותיו על מכתב רבין כתב סאדאת שמצרים מתחייבת שלא לפעול עוד בדרך של מלחמה, ולפתור את כל הבעיות בדרכי שלום בלבד.⁷⁸ ואכן, ההערכה היתה שמצרים מייחסת חשיבות רבה להסדר ביניים עם ישראל. מצרים העריכה כי הסדר כזה (א) ייתן ביטוי למגמות השלום שלה; (ב) יעמיק את הבידוד של ישראל בזירה הבין-לאומית; (ג) ייצור תקדים של החזרת שטחים כבושים לריבונותה; (ד) יסייע לפתיחת תעלת סואץ ולשיקומה של כלכלת מצרים.⁷⁹ אולם מחוות אלה לא ענו על צרכיה העיקריים של מדינת ישראל: רצון להבטיח בניסוח חד-משמעי שההסכם ימנע שימוש עתידי בכוח על ידי מצרים, דהיינו יקבע בפועל מציאות של הסכם אי-לוחמה, וכן רצונה של ישראל שההסכם לא יהיה מוגבל בזמן ולא יהיה תלוי בהמשך ההתקדמות המדינית בהסדר עם מצרים או עם מדינה ערבית אחרת.⁸⁰

ההתדיינות בישראל על הסדר הביניים עוררה, מטבע הדברים, מחלוקות בין אנשי הצבא בשאלה של מידת הסיכון הכרוך בנסיגה של ישראל מעבר למעברים. חלק מן האלופים, ובהם אריק שרון, סבר כי בהיעדר הסכם אי-לוחמה, על ישראל לעמוד על המשך הישיבה לאורך התעלה, תוך כדי הצבת איום על ערי התעלה. אריק שרון אף הרחיק לכת והגדיר את הצעות הנסיגה כ'שואה' לישראל, אולם הרמטכ"ל מרדכי גור הציג עמדה מתונה בהרבה. בישיבת ממשלה ב-19 במאוס הציג רבין לאשר הצעה לנסיגה לאמצע המעברים, ו'הסדר' עם המצרים באבו רודס תמורת הסכם לחמש עד שבע שנים. הרמטכ"ל הציג את תפיסתו הכללית ואת תמיכתו האישית ב'נסיגה הגדולה' בלי הצהרת אי-לוחמה. הוא אמר שאפשר לקבל אי-לוחמה רק אם ישראל תעזוב את כל סיני:

77 שיפריס, שם, עמ' 32-33.

78 פגישת קיסינג'ר עם רבין ושרי הקבינט, 14.3.1975, א"מ, חצ 6859/5.

79 Cherif Bassiouni, 'An Analysis of Egyptian Peace Policy toward Israel: From Resolution 2424 (1967) to the 1979 Peace Treaty', *Heinonline*, 12, 1 (1980), p. 10

80 פגישת קיסינג'ר עם שרי הקבינט, 14.3.1975, *FRUS* 74-76, עמ' 538.

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

אי־אפשר לקבל מעם אחר הכרזה על אי לוחמה, כאשר אתה יושב בשטח שלו. זה בלתי אפשרי. אף ישראלי לא היה מסכים לזה. ובמה המצרים גרועים יותר מאתנו [...] אבל אנחנו יכולים ליצור מצב שלהם לא כדאי יהיה לצאת למלחמה כאשר לנו תהיה עוצמה גדולה, ולנו תהיה עוצמה גדולה רק אם נהיה ביחסים הדוקים עם ארצות־הברית לטווח ארוך [...] אי אפשר לבקש מהאמריקנים 1.5 מיליארד דולר לשנה ולהתעקש על כל מילימטר חסר ערך בסיני – זה לא הולך ביחד.⁸¹

בדעה זו תמכו האלופים יקותיאל אדם והרצל שפיר. רבין קבע כי 'המטכ"ל נוטה ליתר יוניות מאשר הממשלה עצמה. מוטה גור ואפילו רפאל איתן הם יוניים מאוד באשר לחישובים הטקטיים בטווח הנראה לעין'.⁸²

אולם גם מחוות אלה לא קידמו בפועל את תהליך השלום. להנהגה בישראל הסתבר כי הממשל מצפה ממנה להפגין נכונות לויתורים הרבה יותר משמעותיים מכפי שהיתה מוכנה להם בשלב זה. כל עוד לא תעמוד בציפיותיו, הוא יטיל עליה הלכה למעשה את האשמה לכישלון התהליך: 'הבעיה שלנו', אמר ראש הממשלה יצחק רבין, 'היא שאנו גמישים ונראים קשוחים. המצרים באמת קשוחים ונראים גמישים'.⁸³ בתום הדיון פרסמה הממשלה הודעה בנושא:

הממשלה רושמת לפנייה את הדיווח של מפגש צוות השרים עם מזכיר המדינה [...] הממשלה רושמת לפנייה בצער כי ממשלת מצרים השיבה בשלילה על ההצעה בדבר הסכם לביטול מצב הלוחמה, הסכם אשר תמורתו ישראל הייתה מוכנה לנסיגה של צה"ל מן המעברים ומשדות הנפט באבו רודס [...] הממשלה מסמיכה את צוות השרים להשלים את הדיונים עם מזכיר המדינה בהתאם להחלטות הממשלה בחתירה לסיום חיובי של המשא ומתן להשגת הסדר ביניים אשר יקדם את השלום בין ישראל ומצרים.⁸⁴

ב־24 במארס 1975 אישרה הכנסת את הודעת ראש הממשלה על השעיית השיחות עם מצרים בתיווך ארצות הברית.⁸⁵ 'החשדנות של ישראל כלפי מצרים', כתב קנת שטיין, 'היתה גדולה מספיק בשביל להוביל את ישראל להעדיף עימות עם הממשל האמריקני ולא לקבל את התביעות המצריות'.⁸⁶ המחלוקת הביאו להשעיית התהליך המדיני במארס 1975. כצפוי, הממשל האמריקני הטיל את האחריות לכישלון המשא ומתן על ישראל. במכתב ששיגר לראש הממשלה רבין ב־21 במארס 1975, כתב הנשיא פורד:

81 ממשלת רבין והסכם הביניים עם מצרים, חלק א.

82 שיפרס, *ממשלת רבין הראשונה*, עמ' 35-36.

83 שם, עמ' 28.

84 שם, עמ' 37.

85 שם.

86 Kenneth W. Stein, 'Continuity and Change in Egyptian-Israeli Relations, 1973-97', *Israel Affairs*, 3, 3-4 (2007), pp. 296-320

מזכיר המדינה דיווח לי על השעיית שליחותו, שמטרתה היתה להביא להסכם ביניים בין ישראל למצרים. אני מבקש להביע אכזבה עמוקה (deep disappointment) מהעמדות שישאל אימצה במהלך המשא ומתן. אתה יודע היטב את החשיבות הרבה שייחסתי להצלחת מאמציה של ארצות הברית להשיג תוצאות קונסטרוקטיביות. שליחותו של קיסנינג'ר, שאותה עודדה ממשלת ישראל, נגעה באינטרסים חיוניים של ארצות הברית באזור. הכישלון בהשגת הסכם יביא בהכרח תוצאות מרחיקות לכת באזור וביחסים בינינו. הוריתי על הערכה מחדש באורח מידי של מדיניות ארצות הברית באזור, כולל מערכת יחסינו עם ישראל, מתוך שאיפה שהאינטרסים האזוריים והגלובליים של ארצות הברית במזרח התיכון יישמרו.⁸⁷

על פי מקור אחד, הממשל היה מודע לעמדתו המתונה של הרמטכ"ל מרדכי גור ולנכונותו לנסיגה נרחבת למדי בסניג ברוח תביעותיה של מצרים. עובדה זו הביאה, קרוב לוודאי, למסקנה שעמדותיה העקשניות של הממשלה אינן נובעות בהכרח משיקולים ביטחוניים אלא גם משיקולים פוליטיים פנימיים. לפיכך המשך הלחץ על ישראל עשוי להשפיע על ממשלתה לגלות גמישות רבה יותר בויתוריה מבעבר.⁸⁸

בעקבות ההשעיה החליט ממשל הנשיא פורד על הערכה מחדש (reassessment) של היחסים בין ארצות הברית לישראל. במסגרת זו נמנעה ארצות הברית מדיון על עסקאות נשק חדשות, ועוכבה אספקת נשק שעליו הוסכם קודם להכרזה על ההערכה מחדש.⁸⁹ בשיחה עם עוזר מזכיר המדינה, לורנס איגלברגר, הדגיש השגריר דיניץ כי לפני השעיית השיחות הודה המזכיר קיסנינג'ר שגישתה של ישראל בשיחות היתה 'רצינית וקונסטרוקטיבית'. עם זאת הוא הלין על כך שמערכת השיקולים של ישראל הביאה בחשבון רק את יחסי ישראל-מצרים. ארצות הברית ציפתה שישאל, המגדירה את עצמה חלק מן המחנה המערבי, תביא בחשבון אינטרסים רחבים יותר של ארצות הברית באזור, שעשויים להיות רלוונטיים גם עבורה בטווח הארוך. למרות זאת, טען השגריר, היתה הסכמה עם המזכיר שהוא יימנע מלהטיל על ישראל את האשמה לכישלון השיחות ויציין ששני הצדדים עשו מאמץ גדול להגיע להסדר, אך נותרו ביניהם פערים גדולים. אולם בפועל, הטיל הממשל את האחריות לכישלון השיחות על ישראל. מדיניות הממשל יצרה רושם ש'הכוונה היא להביא את ישראל לכניעה. זוהי דרך מסוכנת ביותר, שכן היא מעודדת את הערבים ואת הסובייטים [להמשיך בלחציהם על הממשל] ומי יודע לאן כל זה עלול להוביל'.⁹⁰

87 מכתב הנשיא פורד אל ראש הממשלה רבין, FRUS 74-76, 21.3.1975, עמ' 553. ראו גם: א"מ, תיק שדרים, <https://drive.google.com/file/d/0B4OMNGDqJTdNVlJfaU9yRHcyX0E/view>.

88 ממשלת רבין והסכם הביניים עם מצרים, חלק א.

89 אבי בן צבי, מטרומן ועד אובמה: עלייתם וראשית שקיעתם של יחסי ארצות הברית-ישראל, ידיעות אחרונות, ספרי חמד, תל אביב 2011, עמ' 133-134.

90 דיווח שגרירות ישראל בארצות הברית על פגישת השגריר עם עוזר מזכיר המדינה, לורנס איגלברגר, 6.4.1975, א"מ, חצ 6895/8.

דברים דומים אמר רבין בישיבת הממשלה. קיסינג'ור, הוא אמר, 'פעל ופועל להאשים את ישראל בכישלון המשא ומתן [...] קיסינג'ור ממלא תפקיד כפול: באופן פורמאלי עמדה ניטראלית, אך בתדריכים פנימיים הוא ממלא תפקיד הרסני בעמדתו האנטי ישראלית. בקרב חוגים יהודים בארצות הברית הוא טען כי ישראל נוקשה בעמדתה וגרמה לעצמה נזק קשה בעצם סירובה לחתום על הסכם ביניים, דבר שעלול להביא לגידול בתופעת האנטישמיות'.⁹¹ קרוב לוודאי שהן השגריר דיניץ הן ראש הממשלה רבין היו מודעים לכך שעמדתו של מזכיר המדינה לא נבעה מהטיה אנטי-ישראלית של המזכיר אלא משיקולים מדיניים ואסטרטגיים. הממשל העריך שיכולתו ללחוץ על מצרים מוגבלת למדי. מצרים יצאה מן המלחמה בתחושה של הישג. היא זכתה לתמיכת העולם הערבי כולו, כאשר ברקע היה איום מוחשי להעצמת חרם הנפט על מדינות המערב. לעומת זאת, ישראל נחשפה בחולשתה ובתלותה בארצות הברית. לממשל היה ברור שאפשר יהיה לקדם את המשא ומתן רק באמצעות המשך הלחץ האמריקני על ישראל.

זמן קצר לאחר שנודע על ההערכה מחדש התקשר קיסינג'ור לשגריר דיניץ. נראה שהוא נרתע מן המהלך הכוחני של הממשל. כמומחה נודע בסוגיות אסטרטגיות ידע קיסינג'ור, קרוב לוודאי, שכוחו של איום בא לידי ביטוי בעיקר בעובדה שאין המאיים צריך לממש הלכה למעשה. אם נאלץ המאיים לממש את האיום, משמע שלא די היה בכוח ההרתעה כדי להשיג את היעד הרצוי למאיים. מרגע שהאיום מתממש, מרחף סימן שאלה גדול על כוח ההרתעה של המאיים. אם הצד המאיים ימשיך לדבוק בעמדותיו בלי להתרשם מן האיום שמומש כלפיו, יפגע קשות כוח ההרתעה של המאיים. בהקשר זה ייתכן מאוד שקיסינג'ור העריך שהסנקציות הכלולות בהחלטה להערכה מחדש לא יכלו לחייב את ישראל לוותר בסוגיות קריטיות הנוגעות לביטחון הלאומי שלה.

על רקע זה ביקש קיסינג'ור מדיניץ כי יבקש מראש הממשלה רבין להימנע מהבאתו של השדר של הנשיא לידיעת הממשלה כולה, קרוב לוודאי מחשש שהוא יודלף לתקשורת ושתתקבל החלטה של הממשלה שקשה יהיה לסגת ממנה. השגריר הבהיר לו כי איחר את המועד, וכי ראש הממשלה כבר הביא את תוכנו לידיעת חברי הממשלה. בשלב זה ניכרה מגמה של קיסינג'ור להתנער מן האחריות להחלטה זו. המזכיר הבהיר שהנשיא פעל מבלי שהיה בידיו מידע מלא. מדבריו השתמע שהנשיא שיגר את השדר בלי להיוועץ עמו. לדבריו הוא רצה להימנע משיגור השדר עד שהממשלה תסיים את דיוניה בסוגיית ההסדר עם מצרים. קשה לדעת אם דברי המזכיר תאמו את ההתרחשויות בשטח. ייתכן שביקש לנתק עצמו מהחלטה שתציב אותו כגורם לא ידידותי לישראל. מכל מקום, הוא ביקש שישראל 'לא תשתולל'. נראה שכוונתו היתה בעיקר שישראל תימנע מפעילות בקונגרס ובדעת הקהל נגד מהלכיו של הנשיא. כמו כן הבטיח שהוא 'יסדיר את הבעיה' (will smooth things over). השדר, אמר המזכיר לשגריר, ביטא את מצב רוחו הכועס של הנשיא לנוכח כישלון המשא ומתן, אך אל לישראל לקבל ברצינות את האיומים או את המסקנות

המעשיות הכלולות בו. ממילא, טען, שום דבר רציני לא ייעשה לפני שובו לווינגטון, והוא חשב כיצד ליישר את ההדורים. לדבריו הוא לא היה מתיר לשגר שדר כזה. בסיום דבריו חזר קיסנינג'ר וביקש שישראל תימנע מהדלפת השדר ומ'קרבות עם ארצות הברית', שלא ישרתו לא את האינטרסים של ארצות הברית ולא את אלה של ישראל.⁹²

ב־25 במרס 1975 הודיע הנשיא סאדאט שבכוונת מצרים לפתוח את תעלת סואץ לשיט, ושהוא מסכים להארכת מנדט כוח האו"ם (UNEF) למשך שלושה חודשים מעבר לתאריך סיומו, באפריל 1975. הודעה זו, בין השאר, אפשרה גם לרבין לפעול לפיוס עם הממשל האמריקני.⁹³ במכתב תשובה ששיגר רבין אל הנשיא הוא נתן ביטוי למגמה בישראל להוריד את המתח עם ארצות הברית ולמזער נזקים ככל האפשר. גם לישראל לא היה שום אינטרס להתעמת עם מעצמה ידידה כמו ארצות הברית, גם אם העריכה שתצא מן העימות כשידה על העליונה. רבין הבהיר כי הוא שותף לאכזבתו של הנשיא מכישלון המשא ומתן. באורח טבעי הוא הטיל את האחריות לכישלון על מצרים, שביקשה לשוות להסכם אופי צבאי בלבד, בעוד שהוויתורים שדרשה מישראל היו בעלי אופי אסטרטגי והשלכות מרחיקות לכת על מעמדה הביטחוני של ישראל. על רקע זה תבעה ישראל להביא לסיום מצב המלחמה בין מצרים לישראל. בהיעדר הסכמה מצרית לא נוצרו הנסיבות שיאפשרו לישראל לחתום על ההסכם. רבין הדגיש שישראל מיצתה את כל האפשרויות להביא להסדר.⁹⁴

מדיניות ההערכה מחדש לא הביאה להסדר. לממשל לא היתה אפשרות של ממש להתנתק ממעורבות בהשגתו, ושיקולים שונים חייבו אותו להמשיך לפעול בכיוון זה. נראה שהפגנת השיריים השיגה את יעדה במידה רבה וחייבה את ישראל להגמיש את עמדותיה. הממשל פעל לחידוש ההידברות במאמץ לפייס את הממשלה בישראל על תגובותיו הבוטות. ואכן, עד מהרה התחדשו המגעים בין הצדדים. גורמים בממשל הבהירו לישראל, במעין מחווה של התנצלות, שלא היו מודעים למכלול השיקולים שהביאו את ממשלת ישראל להתעקש על עמדותיה.⁹⁵ בשיחה עם הנשיא פורד הודה קיסנינג'ר כי לישראל היו סיבות כבדות משקל להתנגד לנסיגה מהמעברים, שכן חלק ניכר מן התשתית הצבאית של ישראל נמצא מעבר למעברים. ואולם, תהה, מדוע לא טרח רבין לומר זאת כבר בראשית המשא ומתן על ההסכם הביניים?⁹⁶

92 רישום שיחת טלפון בין השגריר דיניץ למזכיר המדינה קיסנינג'ר בכתב יד, ללא תאריך, קיסנינג'ר טלפן לדיניץ, א"מ, חצ 6859/6.

93 Brian Mendel, 'Anatomy of a Confidence-building Regime: Egyptian-Israeli Security Co-operation, 1973-1979', *International Journal*, 45 (1990), p. 211

94 מכתב תשובה של יצחק רבין אל הנשיא פורד, 30.3.1975, הערה מס' 3, FRUS 74-76, עמ' 553. ראו גם א"מ, חילופי שדרים, <https://drive.google.com/file/d/0B4OMNGDqJTdNZm0zYXN5VUEzTDQ/view>.

95 ראו מברק שגרירות ישראל בארצות הברית אל משרד החוץ, 6.4.1975, באתר א"מ, <https://drive.google.com/file/d/0B4OMNGDqJTdNaWY1bTYydmJ5SzQ/view>.

96 פגישה מזכיר המדינה קיסנינג'ר עם הנשיא פורד, 11.6.1975, FRUS 74-76, עמ' 670.

גם אישי ממשל אחרים סברו שתגובת הממשל היתה קשה מדי, ונעשתה בטרם מוצו כל האפשרויות להסדר. היו בהם שהביעו ספק אם הממשל הבין את הנימוקים שהביאו את ישראל לאמץ עמדות בלתי מתפשרות בסוגיות מסוימות.⁹⁷ אחרים הציעו שארצות הברית תציע רעיונות משלה.⁹⁸ בה בעת טרח גם נשיא מצרים סאדאת להבהיר שיש לו עניין בהמשך המשא ומתן עם ישראל.⁹⁹ עמדה דומה ביטא ראש הממשלה רבין. במכתב ששיגר לנשיא פורד ב-30 במארכ 1975 הוא הטיל על מצרים את האחריות לכישלון השיחות. עם זאת הבהיר שישאר מוכנה להמשיך במשא ומתן.¹⁰⁰ גם הנשיא סאדאת, שבנאום שנשא בפרלמנט המצרי מתח ביקורת על ישראל, אותת עם זאת על רצונו בהמשך המשא ומתן להסדר.¹⁰¹

יחסו של הממשל לישראל הושפע מן הביקורת שנמתחה על מדיניותו כלפי ישראל בקונגרס, בדעת הקהל וכמובן בלובי היהודי. ביטוי לכך נתן המזכיר קסינג'ר בשיחה אישית עם השגריר דיניץ ב-8 באפריל 1975. קסינג'ר הלן על המתקפה הקשה המתנהלת נגדו בגין מאמציו לקדם הסדר עם מצרים. הוא אמר כי גורמים בקהילה היהודית בארצות הברית טענו שהוא, קסינג'ר, הביא לצעדים הקשים נגד ישראל, ושהנשיא פורד גילה גישה מתונה יותר ממנו. קסינג'ר שפך את מר לבו לפני השגריר וטען כי במשך שש שנים היה הוא הגורם המרכזי ששמר על האינטרסים של מדינת ישראל מול כוחות עוינים רבים בממשל, וכי ביטחונה של ישראל בראש דאגותיו. ישראל, כך השתמע מדבריו, נהגה כלפיו בכפיות תודה. הוא הוצג בעיני כול כ'עוכר ישראל' וכאחראי עיקרי לכישלון השיחות על הסדר: 'האם יש דבר אחד מכל הדברים שהבטחתי לכם שלא קיימתי?', הוא שאל את השגריר. 'התייחסתי אליכם לא רק כמדינה ידידותית, אלא התייחסתי אליכם ביתר אמון ממה שאני מתייחס לחברי לעבודה. הראיתי לכם התכתבויות ומברקים עם ברית המועצות ומצרים. דיברתי בארץ עם השרים כמו שאני מדבר עם אחי. וראו לאן הבאתם עכשיו את המצב'.¹⁰² בד בבד פעל גם השגריר דיניץ למיתון עמדותיה של ישראל כדי שלא ייווצר קרע עם הממשל האמריקני. הוא הזהיר שקרע עלול לגרום לדחיפתה של ישראל לשיחות על הסדר כולל במסגרת ועידת ז'נבה.¹⁰³

97 מברק שגרירות ישראל בארצות הברית אל משרד החוץ, 6.4.1975, באתר א"מ, <https://drive.google.com/file/d/0B4OMNGDqJTdNaWY1bTYydmJ5SzQ/view>

98 מזכר של מחלקת המדינה תחת הכותרת Check List Israel, 21.3.1975, ספריית הנשיא פורד. ראו באתר הספרייה, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0331/1553966.pdf>.

99 מברק משרד החוץ לנציגויות, עיקרי נאום סאדאת, 30.3.1975, א"מ, א 271/9.

100 שדר משרד החוץ אל שגרירות ישראל בארצות הברית, מכתב ראש הממשלה רבין אל הנשיא פורד, 30.3.1975, א"מ, חצ 5977/2.

101 שדר משרד החוץ לשגרירויות, עיקרי נאום הנשיא סאדאת, 30.3.1975, א"מ, א 271/9.

102 שיחת קסינג'ר עם השגריר דיניץ, 8.4.1975, א"מ, חצ 6859/8. לסקירה נרחבת יותר של תלונות המזכיר קסינג'ר על היחס כלפיו בישראל, ראו: שיפריס, *ממשלת רבין הראשונה*, עמ' 46-47.

103 שדר מהשגריר דיניץ אל משרד החוץ, 28.4.1975, א"מ, חצ 6859/9.

ייתכן אפוא שצעדי הענישה של הממשל פעלו לטובתה של ישראל, בבחינת 'מעז יצא מתוק'. הממשל למד להכיר את מגבלות כוחו מול ישראל. הוא הבין שאינו יכול להביא את ישראל להסכים לויתורים שיסכנו באורח משמעותי את הביטחון הלאומי שלה. במאי 1975 שיגרו 76 סנטורים מכתב אל הנשיא פורד שבו קבעו כי חיזוקה של מדינת ישראל הוא מחסום חשוב ביותר בפני השתלטות סובייטית על האזור. אין לגרום לפגיעה במאזן הכוחות באזור לרעת ישראל. שמירת השלום במזרח התיכון, קבעו חברי הקונגרס, מחייבת את חיזוק עצמתה של ישראל כדי להרתיע את אויביה. מניעת חימושה של ישראל בשעה זו היא צעד מסוכן, ועלולה לעודד את אויביה של ישראל לחדש את המערכה נגדה.¹⁰⁴ המכתב נכתב ביזמתו של הסנטור ג'ייקוב יעבץ, והממשל הופתע מן התמיכה הרחבה שלו זכה בקונגרס.¹⁰⁵ במגעים עם נציגים בכירים של ישראל התרעמו ראשי הממשל על שישאל עירבה את הקונגרס בסוגיות של מדיניות החוץ של הנשיא, וטענו כי מדובר בהתערבות בסוגיות פוליטיות פנימיות של ארצות הברית.¹⁰⁶ כמו כן נוצר חיכוך עם הממשל עקב פרסומו של הספר של מתי גולן על השיחות הסודיות של קיסינג'ר לקראת הסדר.¹⁰⁷ גורמי ממשל בכירים טענו כי גורם בכיר בישראל הדליף למחבר פרטים מלאים על השיחות שקיסינג'ר קיים בארץ ודיווחים של המזכיר על שיחותיו עם מנהיגי ערב. במצב זה, טענו, קשה יהיה לשמור על מערכת יחסי אמון בין ארצות הברית לישראל שתאפשר קידום הסדר עם מצרים.¹⁰⁸ ביטויי התמיכה בישראל הביאו את רבין למסקנה שהאינטרס של ישראל בשעה זו הוא לפעול לחידוש המשא ומתן בתנאים טובים מאלו שהיו בעבר. ברור היה לו שהממשל נחוש לקדם את ההסכם, וכי עמדות ישראל, שיתפרשו כניסיון לטרפד את מהלכי הממשל, עלולות לגרום לקרע עם הממשל. הוא סבר כי הגיעה העת לפייס את הממשל מבלי לוותר על אינטרסים חיוניים לישראל. מטרתו הראשונית היתה כנראה להבהיר לממשל כי הוא אינו רואה בהסדר הביניים סוף פסוק, דהיינו שאין לחשוש בו שבכוונתו להנציח סטטוס קוו שבו תשלוט ישראל על מרבית סיני, כאשר האפשרות הצבאית של מצרים לתקוף את ישראל נחלשה מאוד בעקבות פתיחת תעלת סואץ לשיט בין-לאומי. רבין הבהיר למעשה כי הוא יחתור לגיבוש הסכם שלום, הגם שהיה מודע לכך שהסכם שלום יחייב נסיגה של ישראל מרוב שטחה של סיני, אם לא מכולו. בנאום לפני סיעת המערך בכנסת הבהיר רבין

104 שדר מחלקת המדינה אל מזכיר המדינה באנקרה, 22.5.1975, *FRUS* 74-76, עמ' 646-648. ראו גם יצחק רבין, *פנקס שרות*, כרך שני, ספריית מעריב, תל אביב 1979, עמ' 467; שיפריס, *ממשלת רבין הראשונה*, עמ' 45.

105 שדר מעוזר מזכיר המדינה לקשר עם הקונגרס, רוברט מקלוסקי (McCloskey) אל מזכיר המדינה, ללא תאריך, *FRUS* 74-76, עמ' 668-669. ראו גם שדר השגריר דיניץ אל משרד החוץ, 22.5.1975, באתר א"מ, <https://drive.google.com/file/d/0B4OMNGDqJTdNSzJqT2NWbFZsajg/view>.

106 מפגש המזכיר קיסינג'ר עם הנשיא פורד, 11.6.1975, *FRUS* 74-76, עמ' 670-671.

107 מתי גולן, *השיחות הסודיות של קיסינג'ר*, שוקן, תל אביב 1976.

108 ראו שיחת איגלברגר עם הציר מרדכי שלו, 13.5.1975, באתר א"מ, <https://drive.google.com/file/d/0B4OMNGDqJTdNRndLVy16aXhNUVU/view>.

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

כי 'תכליתם של הסדרי הביניים היא לשנות מערכת יחסים, ליצור מציאות רגועה יותר, וכל אלה יאפשרו דיון רגוע, תוך בניית אמון הדדי, יחסים חדשים שיאפשרו בשלב מאוחר יותר להתקדם להסדר כולל'.¹⁰⁹ בהמשך הדגיש כי הקשר עם הממשל האמריקני הוא אינטרס אסטרטגי עליון של ישראל משלושה טעמים:

(א) ארצות הברית היא הגוף שבאמצעותו אנחנו יכולים לנהל משא ומתן במציאות המדינית הקיימת. אין גוף טוב ממנו ואין הערבים מוכנים לדבר אתנו ישירות. לא עמדנו על כך שהתנאי למשא ומתן יהיה משא ומתן ישיר. עם זאת, בהעדר אפשרות של משא ומתן ישיר אין גוף טוב יותר מארצות הברית לקיים את תהליך ההידברות עם הצד הערבי. (ב) יש חשיבות מרכזית לתאום והבנה בין ישראל לארצות הברית במציאות המדינית הקיימת, כי ככל שעמדותינו קרובות יותר מתואמות יותר, יש סיכוי לממש אותן. (ג) ארצות הברית היא המקור המרכזי מבחוץ להתעצמות צבאית לסיוע כספי וכלכלי.¹¹⁰

ב־11 ביוני 1975 נערכה פגישה בין רבין לקיסינג'ר. אחריה נערכה פגישת פסגה בין ראש הממשלה רבין לנשיא פורד ומזכיר המדינה קיסינג'ר.¹¹¹ הפגישה נערכה לאחר שהממשל אישר את בקשות הרכש של ישראל. הנשיא פתח את דבריו בקביעה שהוא 'חסר אשליה, מאוכזב ומודאג' בעקבות כישלון המשא ומתן עם מצרים. הוא התרעם גם על הדלפות מצד ישראל של שדרים חשאיים שהועברו לידי ראש הממשלה, ועל המעורבות בענייני הפנים של ארצות הברית מצד ישראל והשגרירות בארצות הברית.

רבין נמנע מלהיסחף לטון הביקורתי של הנשיא. הוא פתח את דבריו בדברי שבח ותודה לנשיא על אישור בקשות הרכש של ישראל. הוא הודה שאולי ישראל 'לא היתה מספיק גמישה כלפי תביעותיה של מצרים'; עם זאת הוא עמד על העקרונות שעליהם ביססה ישראל את עמדותיה בסוגיית ההסדר: (א) ישראל מבקשת להשיג הסדר שיאפשר לה להגן על עצמה בכוחות עצמה; (ב) ישראל אינה סומכת על ערובות בין-לאומיות ככל שהדבר נוגע לביטחון הלאומי שלה; (ג) ישראל אינה מוכנה לסגת לגבול הבין-לאומי בסיני; (ד) ישראל לא תיסוג מרמת הגולן גם בהקשר של שלום; (ה) הקמתה של מדינה פלסטינית ביהודה ושומרון מסכנת את עצם קיומה של מדינת ישראל.¹¹² בפגישה שקיים עם הנשיא פורד למחרת נקט קיסינג'ר מילים קשות ולא דיפלומטיות לאפיון עמדותיו של רבין. בין השאר הוא קבע שעמדותיו הן 'חרפה' (disgrace), ושנהג לא בהגינות כלפי הממשל.¹¹³ אמנם רבין הפגין קשיחות, אך קיסינג'ר העריך כי הישראלים מתחילים להישבר.¹¹⁴

109 נאום של יצחק רבין בסיעת המערך בכנסת, 26.5.1975, אוסף ארכיון מרכז רבין.

110 שם.

111 פגישה קיסינג'ר עם יצחק רבין, 11.6.1975, א"מ, 5978/9. על המפגש עם הנשיא פורד ראו: *FRUS* 74-76, עמ' 672-684.

112 מפגש רבין-פורד, 11.6.1975, *FRUS* 74-76, עמ' 672-680.

113 פגישה קיסינג'ר עם הנשיא פורד, 12.6.1975, שם, עמ' 684.

114 שם. ראו גם פגישה קיסינג'ר עם הנשיא פורד, 13.6.1975, שם, עמ' 686-687.

ב-15 ביוני 1975 נערכה פגישה נוספת בין רבין לקיסנינג'ר, אך זו לא הביאה להתקדמות במשא ומתן. קיסנינג'ר המשיך למתוח ביקורת על עמדותיה הנוקשות של ממשלת ישראל בסוגיית ההסדר. רבין הבהיר את הצורך לשכנע את דעת הקהל בישראל שהוויתורים יביאו למצב של רגיעה ממושכת בין ישראל למצרים.¹¹⁵

באותו יום נפגש קיסנינג'ר עם מנהיגי יהדות ארצות הברית לשיחה גלוית לב. קיסנינג'ר, יהודי שהיגר לארצות הברית, ביקש להדגיש לפני ראשי היהדות האמריקנית כי הסטטוס של 'נאמנות כפולה', הן לארצות הברית הן לישראל, אינו ישים בכל המצבים. נאמנותם הראשונה חייבת להיות לארצות הברית. במצב של מחלוקת בין שתי המדינות, הממשל ציפה מהם לפעול לקידום האינטרסים של ארצות הברית. עוד הבהיר קיסנינג'ר למנהיגי הקהילה כי הצהרותיהם החוזרות ונשנות על זהות אינטרסים בין ארצות הברית לישראל הן חסרות בסיס. אל לה ליהדות ארצות הברית לאמץ תפיסה כזאת באורח החלטי. ארצות הברית רוצה כמובן בקיומה של מדינת ישראל, אך היא חייבת להעניק משקל לקיומם של 130 מיליון ערבים סביבה ולנשק הנפט האפקטיבי שבידיהם. אין להניח שברית המועצות תנהג בעימות הישראלי-ערבי במידת הריסון שהפגינה במלחמת יום הכיפורים. סביר להניח שהפעם היא תפעל ברמת סיכון גבוהה יותר. אולם שיקולים אלה, קבע, לא הביאו להגמשת עמדותיה של ישראל. בנסיבות אלה, טען קיסנינג'ר, היתה סכנה של התלקחות מלחמה חדשה. לפיכך ארצות הברית הודיעה על מדיניות של הערכה מחדש, שנועדה להרגיע את הערבים. הממשל, כך טען קיסנינג'ר, ביקש לשמור על חשאיות ההחלטה, אבל ישראל הדליפה אותה לתקשורת. להחלטה לא היתה שום משמעות מעשית. הנשק שהעברתו הוקפאה היה אמור ממילא להגיע לישראל רק ב-1977, ואת 200 הטנקים שישראל ביקשה היא קיבלה. ישראל, אמר קיסנינג'ר, מבקשת עכשיו מארצות הברית 2.6 מיליארד דולר. אם תקבל סכום זה ייווצר הרושם שארצות הברית תומכת במדיניות הקיפאון, והערבים עלולים להחריף את חרם הנפט גם נגד ארצות הברית. בנסיבות כאלה, רמז, האצבע המאשימה של דעת הקהל בארצות הברית עלולה להיות מופנית כלפי יהודי ארצות הברית. אם ייכשלו השיחות על הסדר ביניים, הזהיר, יהיה צורך לפעול להשגת הסדר כולל, שיכלול בהכרח נסיגה לגבולות 1967.¹¹⁶

בדיווחו לנשיא על הפגישה טען קיסנינג'ר שאמר למנהיגי יהדות ארצות הברית כי עמדתם, שעל פיה ישראל תמיד צודקת וארצות הברית תמיד שוגה ביחסה לישראל, מגבירה את התחושות האנטישמיות בארצות הברית. על המנהיגות היהודית, טען, לתמוך בממשל ולא בישראל.¹¹⁷ אולם בדיווח על השיחה עם יהודי ארצות הברית לא נמצא אזכור להתבטאות מעין זו. נראה שהיה זה ביטוי לרצונו של קיסנינג'ר להוכיח לנשיא שיהדותו אינה מונעת ממנו למתוח ביקורת על המנהיגות היהודית בארצות הברית. בפגישה פנימית

115 פגישת רבין עם קיסנינג'ר בניו יורק, 15.6.1975, שם, עמ' 698-702.

116 פגישת קיסנינג'ר עם מנהיגי יהדות ארצות הברית, 15.6.1975, שם, עמ' 715-716.

117 פגישת קיסנינג'ר עם הנשיא פורד, 16.6.1975, שם, עמ' 723.

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

עם אנשי מחלקת המדינה, בשעה שסגנו, ג'וזף סיסקו (Sisco), העלה אפשרות שהנשיא אסד יחמיר את יחסו לקהילה היהודית בסוריה, התפרץ קיסינג'ר ואמר לנוכחים: 'תגידו לי מדוע לעזאזל זה מעניינה של ארצות הברית להתבוסס בבעיה של יהודי סוריה? מדוע צריכה ארצות הברית לסכן את יחסיה עם מדינה חשובה במזרח התיכון בגלל 4,500 יהודים. מצבם של יהודי סוריה אינו גרוע יותר ממצבם של מיעוטים רבים בעולם שאנחנו לא מטפלים בהם'.¹¹⁸

ב־27 ביוני 1975 שיגר הנשיא פורד שדר לרבין שבו סקר את הדיאלוג של ישראל עם ממשלו. הנשיא הזכיר לרבין כי בפגישתם הראשונה, ב־10 בספטמבר 1974, ביקש רבין כי הממשל יאפשר לישראל לגבש את עמדותיה בסוגיית ההסדר. כמו כן ביקש שארצות הברית תיענה לבקשות הנשק של ישראל. הוא הבהיר לנשיא שכלל ישראל תהיה חזקה ובטוחה יותר, כך תגבר נכונותה להגמיש עמדותיה בסוגיית ההסדר. ארצות הברית, כתב פורד לרבין, נענתה לבקשותיה של ישראל, והיא תובעת מישראל לקבל החלטות שיאפשרו הסדר עם מצרים. הוא הבהיר כי הכרעות אלה טומנות בחובן משמעויות מרחיקות לכת לעתיד היחסים בין ישראל לארצות הברית. הוא הזהיר את ממשלת ישראל שלא תטפח אשליות כאילו תוכל למנוע מהלכים של הממשל בעזרת ידידיה בקונגרס. בסופו של דבר, הדגיש הנשיא, חברי הקונגרס יבינו את שיקולי הממשל ויתמכו בו.¹¹⁹

באותו יום נפגש הנשיא עם הסנטור יעבץ, אחד התומכים הגדולים בישראל בסנט. במאמץ להזים שמועות על עוינותו בעלת הגוון האנטישמי כלפי ישראל, ציין הנשיא כי יש לו מאות חברים יהודים. הוא הדגיש כי הסכם הביניים הוא החלופה הטובה ביותר לישראל. ארצות הברית מעניקה לישראל סיוע ביטחוני וכלכלי נדיב כדי שתוכל לעשות את הוויתורים הנדרשים להגעה להסדר. בהיעדר סיכוי להסדר ביניים, איים, יהיה צורך לבחון אפשרות של הסדר כולל במסגרת ועידת ז'נבה, שהיא הרבה פחות נוחה לישראל. הנשיא ביקש מן הסנטור כי יפעיל לחץ על מנהיגי ישראל כדי שיגלו גמישות רבה יותר במשא ומתן.¹²⁰

ב־1 ביולי 1975 נערכה פגישה בארבע עיניים בין קיסינג'ר לשגריר דיניץ באיי הבתולה. השגריר הבהיר כי ממשלת רבין מודעת היטב לתוצאות החמורות מאוד שתהיינה לכישלון המשא ומתן על יחסי ישראל-ארצות הברית. עם זאת הדגיש שישראל לא תנקוט צעדים שיסכנו את ביטחונה הלאומי. בסופו של דבר, ישראל היא שתצטרך לחיות עם תוצאות הכרעותיה. כמו כן יש לממשלה ולעומד בראשה גם שיקולים פנימיים, ובראשם מנהיגותו של יצחק רבין, המחייבת אותו להימנע מתדמית של מנהיג הנכנע ללחצים. רבין, אמר דיניץ, מבקש לדעת אם תהיה ארצות הברית מוכנה להעניק לישראל פיצוי ביטחוני הולם אם תחליט לסגת מעבר למעברים. קיסינג'ר הבין שיש כאן ביטוי למפנה בעמדת ישראל.

118 פגישת מטה בנושא המזרח התיכון עם קיסינג'ר, 20.6.1975, שם, עמ' 727.

119 מכתב הנשיא פורד אל ראש הממשלה רבין, 27.6.1975, שם, עמ' 746-749.

120 פגישת הנשיא פורד עם הסנטור ג'ייקוב יעבץ, 27.6.1975, שם, עמ' 750.

הוא הביע צער על כך שהמפנה לא התרחש חודשים ספורים קודם לכן, דבר שהיה מונע את המשבר הקשה ביחסי ישראל-ארצות הברית.¹²¹

ב-12 ביולי 1975 נערכה פגישה בין קיסנינג'ר לרבין בגרמניה. בשיחה הבהיר רבין את קשייה של ישראל לסגת לקו שתבעה מצרים. כמו כן עלתה שאלת המחויבות האמריקנית בעניין הגולן ובעניין אספקת נפט לישראל.¹²² ניסוח דבריו הצביע על נכונותה של ישראל לשקול בחיוב לקבל את התביעות של הממשל על בסיס תמורה הולמת לישראל. למרות זאת, פגישה זו לא הביאה לפריצת דרך במשא ומתן. ב-30 ביולי 1975 נערכה פגישה בין ראש הממשלה רבין לשגריר האמריקני בישראל מלקולם טון (Toon). בפגישה קרא השגריר שדר מהנשיא אל ראש הממשלה, שממנו השתמעה האשמה של הנשיא כאילו ישראל אינה פועלת בכנות להשגת הסדר ביניים עם מצרים בתיווך אמריקני. רבין דחה האשמה זו מכול וכול.¹²³

ב-21 אוגוסט 1975 בא קיסנינג'ר לישראל. בפגישה עמו דיווח לו השגריר כי האווירה בארץ קשה, הציבור מתוסכל, והתקשורת אינה מגלה אהדה למהלכיו של ראש הממשלה רבין. עם זאת, ראש הממשלה מעריך שהוא יכול להוביל מהלכים והכרעות שיובילו למימוש ההסדר, אך יש לו תביעות מן הממשל במישורים המדיני והכלכלי. קיסנינג'ר הסביר כי הוצע לישראל סך של 2.1 מיליארד דולר, וזאת בשעה שהנשיא מקצץ בנושאי רווחה. הבעיה, הסביר טון לקיסנינג'ר, היא שאנשי קונגרס רבים מגיעים לארץ וטוענים שאפשר להשיג סכום של 3.5 מיליארד דולר, ומכאן הקושי של רבין להתפשר על סכום נמוך יותר. בתחום הפוליטי ישראל דורשת, בין השאר, התחייבות אמריקנית להימנע מלחץ לנסיגה בגולן, אך הנשיא מתנגד לכך בתוקף.¹²⁴ לאחר שנפגש עם חברי הקבינט ב-23 באוגוסט 1975, העריך קיסנינג'ר כי הממשלה בישראל נוטה ללכת להסדר ביניים. הסיבה העיקרית לכך לא היתה הערכה שזה יוביל לפריצת דרך ביחסי ישראל עם מצרים, אלא שהנסיגה לא תפגע באורח משמעותי ביכולותיה הצבאיות של ישראל. מעבר לכך, הסכום של 2.5 מיליארד דולר שהובטח לישראל יבטיח את עליונותה הצבאית למשך שנים.

רבין עצמו העריך שההסכם יתרום ליציבות ביחסי ישראל עם ארצות הברית. העמדות של חברי הקבינט, טען קיסנינג'ר, הוכתבו בעיקר על ידי שיקולים פוליטיים פנימיים. חלק מן השרים העריכו שנקיטת עמדות נציגות תשפר את מעמדם בדעת הקהל. בשיחות בין הממשל לגולדה מאיר ומשה דיין על הסכם ההפרדה עם מצרים ב-1974 היתה אווירה של שיחות בין ידידים, למרות חילוקי הדעות. לעומת זאת, בשיחות עם ממשלת רבין האווירה היתה אווירה של שיחות בין יריבים. האווירה בציבור הישראלי היתה קשה, היו הפגנות

121 פגישת דיניץ עם קיסנינג'ר, 1.7.1975, שם, עמ' 754. ראו גם דיווח השגרירות בווישינגטון אל משרד החוץ, 3.7.1975, א"מ, חצ 5978/8.

122 דיווח על פגישת רבין עם מזכיר המדינה קיסנינג'ר, 12.7.1975 בגרמניה, א"מ, חצ 5978/8. על מפגש רבין עם קיסנינג'ר בגרמניה ראו גם: שיפרס, *ממשלת רבין הראשונה*, עמ' 54-55.

123 שיפרס, שם, עמ' 57.

124 פגישת קיסנינג'ר עם השגריר מלקולם טון בירושלים, 21.8.1975, *FRUS* 74-76, עמ' 804-806.

נגד ויתורים. הרושם שלי, אמר קיסניג'ר, הוא שהממשלה אינה מנסה למנוע את ההפגנות. כנראה הן נוחות לה כדי להבהיר שהיא מוגבלת ביכולת הוויתורים שלה.¹²⁵ עם זאת, לאחר פגישה עם הנשיא סאדאת ופגישה נוספת עם ראש הממשלה ב־26 באוגוסט 1975, יכול היה קיסניג'ר לדווח לנשיא פורד כי הפערים בין שני הצדדים הצטמצמו מאוד. בסופו של דבר נמצאו הנוסחאות שאפשרו לשני הצדדים להגיע להסכם.¹²⁶

ב־1 בספטמבר 1975 אישרה הממשלה את הסכם הביניים עם מצרים. בסעיף הראשון נקבע כי ישראל ומצרים מסכימות שהסכסוך ביניהן ייפתר לא בדרכי מלחמה אלא בדרכי שלום. שתיהן היו נחושות להגיע להסכם צודק ומלא באמצעות שיחות על בסיס החלטת מועצת הביטחון 338. ההסכם היה צעד משמעותי למימוש יעד זה.¹²⁷ בד בבד עם הסכם עם מצרים נחתם מזכר הבנות בין ישראל לארצות הברית שכלל, בין השאר, את הנקודות העיקריות האלה: (א) היקף הסיוע הצבאי שתעניק ארצות הברית לישראל ואופיו; (ב) ארצות הברית התחייבה לסייע לישראל בתחום אספקת האנרגיה בעקבות נכונותה של ישראל לוותר על מתקני הנפט בסיני; (ג) ארצות הברית הבהירה שלא תדרוש מישראל עוד נסיגות חלקיות ממצרים, וההסכם הבא עם מצרים יהיה הסכם הקבע; (ד) במקרה שמצרים תפר את ההסכם תתייעץ ארצות הברית עם ישראל על הדרכים לתיקון העיוותים שנוצרו; (ה) ארצות הברית תמנע קבלת החלטה במועצת הביטחון המנוגדת להסכם הנוכחי; (ו) ארצות הברית תעשה מאמץ למנוע מגורמים אחרים להעלות הצעות להסדרים המנוגדות לאינטרסים של מדינת ישראל; (ז) ועידת ז'נבה תתכנס בעיתוי מוסכם בין ישראל לארצות הברית; (ח) ארצות הברית תמשיך במדיניותה בסוגיה הפלסטינית. משמע, היא לא תכיר באש"ף ולא תנהל אתו משא ומתן כל עוד לא יכיר הארגון בזכות קיומה של ישראל ולא יקבל את החלטות מועצת הביטחון 242 ו־338; (ט) בוועידת ז'נבה תעשה ארצות הברית מאמץ להבטיח שהדיונים בסוגיות מהותיות יתנהלו באורח בילטרלי בין ישראל למדינה ערבית אחרת; (י) ארצות הברית תמנע קבלת החלטה במועצת הביטחון המבקשת לשנות את עקרונות המסגרת של ועידת ז'נבה ואת החלטות מועצת הביטחון 242 ו־338.¹²⁸

במכתב לשר החוץ יגאל אלון הבהיר קיסניג'ר כי ארצות הברית קיבלה שדרים ממצרים בדבר כוונותיה: (א) לא להשתמש בתירוץ של אי־התקדמות בוועידת ז'נבה כדי לחמוק מקיום התחייבותה במסגרת ההסדר הנוכחי; (ב) לפעול לצמצום העוינות כלפי ישראל בתקשורת הנמצאת בשליטתה; (ג) לצמצם את היקף הפעילות של החרם נגד ישראל; (ד) להימנע מלחצים על מדינות שלא ליצור קשרים דיפלומטיים עם ישראל.¹²⁹ בשדר נוסף

125 שדר קיסניג'ר לנשיא פורד, 23.8.1975, שם, עמ' 806-808.

126 שדר קיסניג'ר לנשיא פורד, 26.8.1975, שם, עמ' 816-817.

127 נוסח מלא של הסכם הביניים, שם, עמ' 825-827.

128 מזכר הבנות בין ארצות הברית לישראל, 1.9.1975, שם, עמ' 828-832.

129 שדר של קיסניג'ר אל שר החוץ אלון, 1.9.1975, שם, עמ' 832-833.

אל ראש הממשלה רבין הבהיר קיסנינג'ר כי: (א) הממשל האמריקני קיבל הבטחות ממצרים שאם סוריה תפתח במלחמה נגד ישראל או תנהל נגדה מלחמת התשה, מצרים לא תיטול חלק בפעילות זו ולא תעשה שימוש בכוח; (ב) אם סוריה תנקוט צעדים צבאיים או צבאיים למחצה נגד ישראל או תעלים עין מפעולות שיסכנו את הסכם הפסקת האש, ארצות הברית תתמוך בישראל במישור הדיפלומטי. התחייבות זו חלה גם על פעילות של טרור מעבר לקו הפסקת האש עם סוריה.¹³⁰

בד בבד שיגר הנשיא פורד שדר אל ראש הממשלה רבין ובישר לו כי קיבל הבהרה מן הנשיא סאדאת שעמדת מצרים היא שההסכם הנוכחי יישאר בתוקף עד אשר יוחלף בהסדר אחר.¹³¹ במכתב נוסף אל רבין הבהיר הנשיא פורד כי כוונתו להמשיך ולסייע לשמירת עצמתה הצבאית של ישראל על בסיס יכולותיה ועל בסיס הסכמות שיושגו עם הקונגרס. כמו כן הבהיר כי השיחות על הסדר כולל בין ישראל למצרים יתנהלו בין שתי המדינות. אם ארצות הברית תרצה להניח הצעות להסדר, היא תעשה כל מאמץ לתאם אותן עם ישראל, מתוך כוונה להימנע מהצעות שאינן מספקות את ישראל.¹³²

רבין וסאדאת חתמו על ההסכם בראשי תיבות. ב-3 בספטמבר 1975 הובא ההסכם לאישור הכנסת. 70 חברי כנסת הצביעו בעד, 43 הצביעו נגד.¹³³ בשיחה עם כתבים מדיניים טען רבין כי הסכמתה של מצרים לנוסחה שקבעה כי הסכסוך עם ישראל לא ייפתר בכוח אלא בדרכי שלום, היא מפנה דרמטי בחשיבה הערבית.¹³⁴

בעקבות ההסכם פרץ ויכוח ציבורי על כדאיותו. רבין תקף בריאיון עיתונאי את מי שביקשו להמעיט בערכו של ההסכם. הוא הדגיש את חשיבותו ההיסטורית, אך הוותרים הכבדים שנכפו על ישראל יצרו אווירה קשה בציבור. רבים חשו שממשלת ישראל כשלה במאמציה לעמוד בלחץ האמריקני, וכי אפשר היה להגיע להסכם נוח יותר לישראל. רבין ביקש להעמיד את חשיבות ההסכם על ציר זמן היסטורי, ולהראות שחשיבותו אינה נמדדת בנקודת הזמן העכשווית אלא במשמעותו ארוכת הטווח. הסכמתה של מצרים להתנער מדרך הכוח להשגת יעדיה היתה מהפכנית ולא רק ניסוח משפטי מוצלח מנקודת ראותה של ישראל. מעולם בעבר לא חתם מנהיג ערבי על הצהרה מעין זו: 'אנחנו', הוא אמר,

כבר רואים התקפה כלל ערבית כמעט על סאדאת [כולל] לוב, עיראק, סוריה אש"ף. שתי מדינות בעולם הערבי יצאו בתמיכה בסאדאת - סודאן וסעודיה. אפילו הירדנים מגמגמים. כשיושבים פה על הניסוחים וכל משפטן וכל מדינאי - לא מדינאי, פוליטיקאי, התחיל להגיד מה זו הנוסחה הזו שמצרים וישראל החליטו שהסכסוך

130 שדר של קיסנינג'ר אל ראש הממשלה רבין, ללא ציון תאריך, שם, עמ' 835-836.

131 שדר של הנשיא פורד אל ראש הממשלה יצחק רבין, ללא תאריך, שם.

132 שדר של הנשיא פורד אל ראש הממשלה יצחק רבין, ללא תאריך, שם, עמ' 838-839.

133 א"מ, "ישראל - הסיפור המתועד, נקודת מפנה בדרך לשלום: ממשלת יצחק רבין והסכם הביניים עם מצרים, 4 בספטמבר 1975, חלק ב: משבר, חידוש השיחות וחתימה על ההסכם, יוני-ספטמבר 1975.

134 שיחת רקע עם הכתבים המדיניים, א"מ, א' 7024/6.

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

ביניהן לא ייפתר בכוח צבאי אלא רק בדרכי שלום, מה זה שווה? כשזה מתפרסם בעולם הערבי זה מהפכה. ומי שלא מבין את זה כדאי שיתחיל ללמוד מה זה הסכסוך הישראלי-ערבי. אז אני לא אומר שזה מחר מוליד תוצאות ממשיות. אבל מי שלא מבין שהתנאי לתזוזה בסכסוך הערבי האמיתי זה שינוי גישה, הלך רוח, מושגים ומציאות, לא מבין את הבעיה העומדת בפני מדינת ישראל בטפלה ברצינות בסכסוך הישראלי-ערבי, לא בסיסמאות לצורך הרחוב הישראלי אלא בטיפול שיש לו אולי סיכוי – אני לא אומר בוודאות – להזיז דברים.¹³⁵

ואכן, להסכם היו היבטים מדיניים מורכבים. בניתוח משפטי של סעיפי ההסכם כתב היועץ המשפטי של משרד החוץ את הדברים האלה:

החשיבות של הסכם זה היא במרכיביו בעלי אופי של non belligerency [אי-לוחמה]. בסעיף II התחייבו הצדדים באופן הדדי ועקרוני שלא לנקוט כל איום או שימוש בכוח או בחסימה צבאית (blockade). ביטויים אלה מקורם באופן חלקי בסעיף 4(2) למגילת האו"ם המפרט את מטרות הארגון ומהווים יסוד לדו קיום בין מדינות במצב של שלום וכחברי הקהילה הבינלאומית. בסעיף VIII להסכם חזרו הצדדים על האמרה שאין מדובר בהסכם שלום סופי אלא בצעד משמעותי (significant step) לקראת שלום צודק ובר קיימא, תוך התחייבות להמשיך ולנהל משא ומתן על הסכם סופי במסגרת ועידת ז'נבה ובהתאם להחלטה 338.¹³⁶

בנאום בכנסת על המצב המדיני ב-15 ביוני 1976 יכול היה ראש הממשלה להצביע על הישגים מדיניים משמעותיים בתקופת כהונתו: הסכמים בעלי אופי מדיני-צבאי שהביאו לרגיעה בשתי החזיתות העיקריות של מדינת ישראל. 'העדר לחימה בכל גזרות החזית', אמר רבין,

היא עובדה רבת משמעות המאפשרת להניח אדנים שעליהם צריכה ויכולה להיבנות המסילה המובילה להתקדמות אל השלום, אם השליטים במדינות ערב אכן ישימו פעמיהם אל השלום. השלום לא יכול להיות מושג על ידי מאמץ חד צדדי, אך ממשלת ישראל רואה לעצמה תפקיד ראשון במעלה – מבחינה ישראלית, יהודית, אזוירית ובינלאומית – לעשות מצידה כל שניתן על מנת להתקדם אל השלום. השלום היה והינו היעד המרכזי של המדיניות הישראלית.¹³⁷

יזמת השלום של הנשיא סאדאת, שהחלה שנתיים לאחר מכן כאשר בראש ההנהגה בישראל עמד מנחם בגין, מוכיחה בעליל את תקפותה של הערכת מצב זו.

135 שיחת רקע של יצחק רבין עם הכתבים המדיניים, 10.9.1975, א"מ, חצ 7024/6.

136 בייקר, 'התפתחות תהליך השלום', עמ' 502.

137 יצחק רבין, הודעת הממשלה על המצב המדיני, ישיבה 305 של הכנסת השמינית, 15.6.1976, אוסף ארכיון יצחק רבין.

בה בעת חש רבין שביעות רצון על הרגיעה היחסית במערכת היחסים עם הממשל האמריקני. 'אני מציין בסיפוק', אמר רבין באותו נאום, 'כי במשך השנתיים האחרונות התהדקו היחסים בין ארצות הברית וישראל. ממשלותינו הגיעו לכלל גישה משותפת בנוגע לכיוון המדיני הרצוי בדרך אל השלום ופיתוח תהליכי השלום. קיימת הסכמה בין עמדות ארצות הברית וישראל לגבי כינוסה של ועידת ג'נבה. על דעת שתי הממשלות יכולה ועידה זו להיות מכונסת אך ורק על בסיס החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 ובהרכב המקורי של המשתתפים אשר זומנו בדצמבר 1973'.¹³⁸ בריאיון לכתב העת מגוון הוא פירט את נקודות ההסכמה במישור המדיני: 'א) את המשא ומתן המדיני צריך לנהל עם ירדן. (ב) לא צריך לנהל בשלב זה משא ומתן עם ארגוני הטרור. (ג) אין מקום למדינה שלישית בין ישראל לירדן'.¹³⁹ בריאיון לעיתון הארץ חודשים ספורים לאחר מכן, שב רבין והביע סיפוק מהישגיו המדיניים: 'בתחום מדיניות החוץ העברתי את כל מה שהאמנתי שדרוש היה להעביר כהחלטות וכמדיניות'.¹⁴⁰

בנובמבר 1976 נבחר ג'ימי קרט, מועמד המפלגה הדמוקרטית, לנשיא. באישיותו שולבו אמונה דתית מוצקה ויכולת לגבש מדיניות פרגמטית ובמידה רבה כוחנית. במערכת הבחירות שניהל נגד הנשיא פורד הבליט את העניין המיוחד שהיה לו במדינת ישראל, ובמערכת יחסיה עם העולם הערבי: 'אדמת ישראל', אמר במהלך מערכת הבחירות ב-1976,

היתה תמיד בעלת משמעות רבה עבורי. כילד קראתי על הנביאים והלוחמים בתנ"ך, הספר שכולנו קוראים. כאזרח אמריקני הערצתי את מדינת ישראל, בייחוד את העובדה שהיא פתחה את דלתה לפני אנשים נרדפים וחסרי בית. כולנו מסכימים שמגיע לכל תושבי האזור שלום אמתי שיבטיח את קיומה וביטחונה של מדינת ישראל. לעולם לא אוותר על עיקרון זה. קיומה של מדינת ישראל אינו רק עניין פוליטי אלא גם עיקרון מוסרי.¹⁴¹

על פי עדותו של קרט, מיד עם כניסתו לתפקיד הוא הבהיר לאנשי הבית הלבן כי הסוגיה המזרח-תיכונית תעמוד בסדר עדיפות גבוה בממשלו.¹⁴² רוב יועציו יעצו לו להימנע ממעורבות במזרח התיכון לפחות עד לאחר שייבחר לכהונה שנייה. בין השאר הם חששו מההשלכות על אופן ההצבעה של יהודי ארצות הברית, שבאורח מסורתי תמכו במפלגה הדמוקרטית. אולם הנשיא דבק בעמדתו,¹⁴³ ועם כניסתו לתפקיד ביקש לבחון את הבסיס

138 שם.

139 ריאיון עם יצחק רבין: 'לא יהיה מנוס מהכרעה מפלגתית ביחס ל"גוש אמונים", ולא ייתכן שחברים ישבו על הגדר', מגוון, 7 (1976), עמ' 6.

140 יצחק רבין, ריאיון לעיתון הארץ, 8.10.1976, אוסף ארכיון יצחק רבין.

141 Jimmy Carter, *We Can Have Peace in the Holy Land: A Plan that Will Work*, Simon and Schuster, New York 2009, pp. 15-16

142 שם, עמ' 17.

143 שם, עמ' 20.

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

המדיני-משפטי של הסכסוך הישראלי-ערבי כפי שהוא בא לידי ביטוי בהחלטות האו"ם. בספרו הוא התייחס בעיקר להחלטות מועצת הביטחון 242 ו-338, שהניחו את המסד לתהליך השלום. החלטות אלה, כתב קרט, הדגישו את העקרונות האלה: (א) העובדה שישאל השתלטה על שטחים בכוח אינה חוקית (illegal), וישראל חייבת לסגת משטחים כבושים; (ב) זכותה של ישראל לחיות בשלום בגבולות בטוחים ומוכרים; (ג) יש לפתור את בעיית הפליטים; (ד) על המערכת הבין-לאומית לסייע בקידום הסדר ישראלי-ערבי. בשאלת ההתנחלויות, קבע, מדיניות ארצות הברית היא שמדובר בתופעה בלתי חוקית שהיא מכשול לשלום.¹⁴⁴

תפיסת עולם זו היתה נוחה מאוד לעולם הערבי. הערכת המצב בעולם הערבי היתה כי הפערים בין העמדות של העולם הערבי לאלה של ישראל לא יאפשרו השגת הסדר. בנסיבות הקיימות ישראל תשאף לשמור על הסטטוס קו, והגורם היחיד שיוכל לכפות עליה את הוויתורים הנדרשים הוא ארצות הברית. לפיכך, המגמה של העולם הערבי היתה לגרום לממשל האמריקני, באמצעות מערכת משולבת של איומים ופיתויים, לכפות על ישראל לקבל את תביעות הערבים ממנה, מבלי שאילו ייענו לתביעותיה של מדינת ישראל. 'המדיניות הערבית בעבר, בהווה, וחוששני גם בעתיד', אמר ראש הממשלה יצחק רבין, 'מושתתת על ההנחה שישאל מרצונה החופשי לא תותר על דבר. לכן, על הערבים להגיע לידי כך שיווצרו תנאים מפתים מחד גיסא, ומאיימים מאידך גיסא כלפי ארצות הברית, שזו תשפיע, עם או בלי מרכאות, על ישראל להסכים לדברים שבדרך אחרת ישראל לא היתה מסכימה להם'.¹⁴⁵ בנסיבות אלה לא היה ספק שישאל תמצא עצמה בעימות עם הממשל האמריקני בהנהגתו של הנשיא קרט. 'אל נשתעשע באשליה', אמר עוד ראש הממשלה רבין,

אנו נעמוד, לפי מיטב הכרתי, בהתמודדות המדינית במאבקים מדיניים על עמדותינו הן באשר לשלום ומשמעותו ומה שצריך להתרחש באזור לאחר שהוא יושג, הן באשר לגבולות השלום – גבולות בני הגנה, והן באשר לפתרון הנושא הפלסטיני. בכל שלושת הנושאים האלה נמצא עצמנו בוויכוחים גם עם ידידים [...] אנו רצינו ורוצים בקידום הפתרון המדיני של הסכסוך. לא ישראל פוחדת משלום. לא ישראל פוחדת ממשא ומתן. ישראל היא המדינה הרוצה באלה יותר מכל מדינה אחרת במזרח התיכון [...] תנועת העבודה חותרת לשלום ומוכנה גם לפשרות טריטוריאליות כדי להשיג שלום, לא נסיגה לגבולות 1967 אלא גבולות בני הגנה; נכונות לפתור את הנושא הפלסטיני בהקשר לשטח ולאוכלוסייה מזרחה לירדן, לא מדינה שלישית בין ישראל וירדן; לא משא ומתן עם ארגוני הטרור.¹⁴⁶

עמדה זו לא יכולה היתה לאפשר מימוש של הסדר הכולל את הסוגיה הפלסטינית שביקש להוציא לפועל הנשיא קרט. במאס 1977 יצא קרט בהצהרה המכירה בזכותם של

Jimmy Carter, *Peace Not Apartheid*, Simon & Schuster, New York 2006, pp. 38-39 144
יצחק רבין, ישיבת מרכז המערך, 2.12.1976, אוסף ארכיון יצחק רבין. 145
ש.ם. 146

הפליטים הפלסטינים, שסבלו שנים רבות, לבית לאומי.¹⁴⁷ בזמנו נחשבה הצהרה מעין זו לפורצת דרך בהקשר הפלסטיני,¹⁴⁸ אולם לנוכח המשבר הפוליטי בישראל, היה ברור לכול שיזמה מדינית רצינית יכולה להיפתח רק לאחר הבחירות בישראל, שנקבעו לחודש מאי 1977.

סיכום

יוקרתה של ממשלת רבין הגיעה לשיא בעקבות מבצע 'אנטבה', ב-4 ביולי 1976.¹⁴⁹ אולם לאחר מכן גברה הביקורת על הנהגת המערך, בין השאר על רקע יחסים מעורערים בתוך הממשלה. בעיקר קיבלה בולטות היריבות האישית המרה בין ראש הממשלה רבין ובין שר הביטחון שמעון פרס ושר החוץ יגאל אלון, שנסבה על עמדות כוח ובהקשר לעתיד השטחים, הבנייה בהתנחלויות, היחסים עם הממשל האמריקני, מדיניות הרכש ועיצוב עצמתו של צה"ל, היחסים עם המיעוט הערבי בישראל, יחסי העבודה במשק ועוד. על כל אלה העיבו פרשיות שחיתות חמורות של אישים מקורבים למערך, שנחשפו באותן שנים.¹⁵⁰ ב-15 באפריל 1977 נאלץ רבין להתפטר על רקע חשיפת העובדה שרעייתו החזיקה חשבון מטבע זר בבנק אמריקני שלא בהתאם לחוק. מאחר שהוא כיהן בממשלת מעבר לא יכול היה להתפטר מתפקידו. לפיכך הוחלט כי יצא לחופשה, ואת מקומו ימלא בפועל שר הביטחון, שמעון פרס.¹⁵¹

בחירות מאי 1977 הביאו למהפך דרמטי במערכת הפוליטית במדינת ישראל. הליכוד בראשות מנחם בגין קיבל 43 מנדטים, ואילו המערך בראשות שמעון פרס קיבל 32 מנדטים בלבד. מנחם בגין הקים קואליציה צרה של 62 חברי כנסת. חודשים ספורים לאחר מכן החל תהליך דרמטי ביחסי ישראל-מצרים, עם החלטתו של נשיא מצרים סאדאת לבוא לביקור בישראל ולנאום לפני הכנסת בירושלים. לאחר משא ומתן מייגע נחתם הסכם שלום מלא

Carter, *Peace Not Apartheid*, p. 39 147

The American Presidency Project, Remarks, President Jimmy Carter, Clinton Massachusetts Remarks and a Question and Answer Session at the Clinton Town Meeting, March 16, 1977. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7180>

149 על מבצע החילוץ ראו: א"מ, 'ישראל - הסיפור המתועד: 40 לפרשת אנטבה' - חלק ב: השעות האחרונות שלפני מבצע החילוץ; וכן, א"מ, 'ישראל - הסיפור המתועד: מבצע יונתן הימים שאחרי - אידי אמין דאדא זועם על הסרט "ניצחון באנטבה" ומאיים על ישראל'.

150 ראו שיפרים, *ממשלת רבין הראשונה*, עמ' 93-104, 188-207.

151 רבין, *פנקס שרות*, עמ' 558-562. לימים נודע כי מדליף הידיעה על חשבון הבנק היה קצין הביטחון בשגרירות בווינגטון, יורם סתר. ראו: מערכת וואלה, 'מדליף "חשבון הדולרים" של לאה רבין - קצין הביטחון בשגרירות בווינגטון, וואלה, 22.1.2003. <http://news.walla.co.il/item/339442>.

ממשלת יצחק רבין הראשונה וקידום תהליך השלום

בין ישראל למצרים, שאושר בכנסת ב־22 במאָרס 1979. מצד ישראל חתם על ההסכם ראש הממשלה מנחם בגין. עם זאת, גם לו היה ברור, קרוב לוודאי, שהסכם זה לא היה מתאפשר אלמלא הונחו הנדבכים הקודמים: הסכם ההפרדה בתקופת ממשלת גולדה מאיר והסדר הביניים בתקופת ממשלת רבין.

ממרחק עשרות שנים אי־אפשר שלא לתהות אֵילו התפתחויות היו מתרחשות אלמלא נאלץ רבין להתפטר מן הממשלה בשל העברה של החזקת חשבון מטבע זר בארצות הברית. ייתכן מאוד שרבין היה מבקש לנצל את העיתוי שנוצר בעקבות הסדר הביניים עם מצרים לקידום הסדר מדיני עם ירדן ועם הפלסטינים. לרבין, להבדיל מבגין, לא היתה מחויבות רגשית, דתית-היסטורית, לשטחי יהודה ושומרון כמו שהיתה למנחם בגין. מפעל ההתנחלויות היה עדיין קטן למדי ולא הציב עובדות דמוגרפיות בהיקף ובעומק הקיימים כיום. מעבר לכך אפשר היה אולי לשתף את הממלכה הירדנית בהסדר אזורי שעשוי היה להביא לדעיכתה של הבעיה הפלסטינית. לרבין היתה סמכות צבאית והוא נהנה מאמון ציבורי נרחב, כך שהחלטתו לסגת מיהודה ושומרון באותה תקופה היתה זוכה אולי לתמיכה ציבורית מקיפה. כל אלה, כאמור, בגדר השערות. המציאות הביאה להתפתחויות שונות לחלוטין.