

## הדרך להחלטת האו"ם 242

### יואב גלבר

בסיומה של מלחמת ששת הימים היו הישראלים משוכנעים שמדינות ערב ישלימו עם קיומה של ישראל והשלום יבוא לאזור. ממאות הציטוטים שאפשר להביא כדי להדגים גישה זו, בחרתי להביא את שאלתו של שר המשפטים יעקב שמשון שפירא לשר התחבורה, משה כרמל: 'למה סוריה תחתום אתנו חוזה שלום?', וכרמל השיב: 'מפני שהפסידה את המלחמה'.<sup>1</sup> אלא שסוריה ושאר מדינות ערב לא ראו עצמן כמי שנוצחו במלחמה. מושגי הזמן שלהן היו שונים, והן ראו עצמן כמי שהובסו בקרב אך לא במלחמה. עם ההכרזה על הפסקת האש החל מאבק דיפלומטי שבו חתרה ישראל לתרגם את הישגי צה"ל למציאות מדינית חדשה.

זו היתה שעתו של שר החוץ, אבא אבן. השגריר בווינגטון, אברהם הרמן, היה חולה וביקש לסיים את כהונתו.<sup>2</sup> מנכ"ל המשרד, אריה לבבי, התקשה לתפקד מאז תקופת ההמתנה. באוגוסט 1967 הוא מונה לשגריר בשווייץ והחליף אותו ראש המשלחת באו"ם, גדעון רפאל.<sup>3</sup> אבן לא נהנה מסיוע רב של עמיתיו השרים, ולעתים אף חשב שהם מכשילים אותו במודע או שלא במודע. יתר על כן, בינו ובין ראש הממשלה לוי אשכול שרר מתח על רקע הבדלי התפיסה ביניהם בשאלת גבולות גמישותה של ישראל ובגלל רגישותו האישית של אשכול אחרי המלחמה. מי שפעל בזירת הדיפלומטיה החשאית ושייך מתחים בין־אישיים בין שרי הממשלה היה

\* המאמר הוא עיבוד מוקצר של פרק בספר שאני שוקד על כתיבתו. הוא מתבסס על מסמכים מארכיון המדינה (להלן: א"מ), מארכיון מפלגת העבודה בבית ברל (להלן: אמ"ע), מספריית הנשיא ג'ונסון באוסטין, טקסס (Lindon B. Johnson Library, hereafter: LBJL), מ"מ *Foreign Relations of the United States* (להלן: *FRUS*) ומהארכיון הממלכתי הבריטי בלונדון (להלן: UKNA, בעבר *Public Record Office, PRO*).

1 פרוטוקול של ישיבת הממשלה, 18.6.1967 אחר הצהריים, א"מ, א-8164/7, עמ' 46.  
2 מכתבי אשכול אל אבן, 17.4.1967, ואל הרמן, 19.4.1967, ומכתב דוד הכהן אל אשכול, 27.6.1967, א"מ, א-7231/1.  
3 רישום ביומנו של יעקב הרצוג, 13.8.1967, א"מ, א-4511/3.

יעקב הרצוג, מנכ"ל משרד ראש הממשלה. מלבד היותו אחד מאנשי סודו הקרובים של אשכול ואינטלקטואל בולט, הוא היה מעורב בכל עניין חשאי ורגיש: ממלחמת האזרחים בתימן והעזרה שהושיטה ישראל למורדים, דרך הסיוע שסיפקה לכורדים בעיראק ועד להבנייתו של הקשר עם המלך חוסיין ותחזוקתו עד המלחמה, והקמתו מחדש וטיפוחו אחריה.

## הדיון במועצת הביטחון

מלחמת ששת הימים הגבירה את החיכוך בין המעצמות במזרח התיכון. בשנת 1956 פעלו ארצות הברית וברית המועצות להפסיק את מלחמת סיני, והביאו לנסיגה מהירה של הקואליציה האנגלית-צרפתית-ישראלית משטח מצרים. הפעם ניצבו שתיהן זו מול זו. ברית המועצות שאפה לשלול מישראל את הישגיה במלחמה ולהחזיר את המצב לקדמותו, ואילו ארצות הברית קיבלה את תביעתה הבסיסית של ישראל, להקדים את המשא ומתן ואת הסדרי השלום, או לפחות את סיום מצב הלוחמה, לכל נסיגה מן השטחים שנכבשו. עוד בעת הלחימה הודיע הנשיא לינדון ג'ונסון כי לאחר שתושג הפסקת אש בכוונתו להתור להסכמי שלום שיפתחו עידן חדש במזרח התיכון.<sup>4</sup>

מועצת הביטחון דנה במשבר למן פרוץ המלחמה וקיבלה שתי החלטות על הפסקת אש: ב-8 ביוני בגזרות מצרים וירדן וב-10 ביוני בגזרה הסורית. לאחר הפסקת האש בחזית הסורית, ביקשה ברית המועצות להעביר החלטה במועצת הביטחון שתקרא לנסיגה מיידית מן השטחים, תשאיר את ארצות הברית וישראל מבודדות וכך תפגע במעמדה של ארצות הברית במדינות ערב המתונות - סעודיה, מרוקו, תוניסיה, לבנון וירדן. ארצות הברית ניסתה להכשיל את היוזמה הסובייטית על ידי ניסיונות לשכנע מדינות רבות ככל האפשר להימנע מהצבעה. במקרה של כישלון נשקלה הטלת וטו על ההחלטה שתתקבל, אף שהווטו עלול היה לפגוע ביחסיה עם העולם הערבי.

המאמץ האמריקני הצליח. ההצעה הסובייטית במועצת הביטחון, שקראה לגנות את ישראל כתוקפנית ולתבוע את נסיגתה המיידית מן השטחים, נכשלה ב-14 ביוני 1967 גם בלי הפעלת וטו אמריקני. אבן ציין בסיפוק שלראשונה התקבלה במועצת הביטחון החלטה על הפסקת אש שאינה כרוכה בחזרה לקווי הפתיחה של הסכסוך. 'היה בזה', אמר מאוחר יותר, 'חידוש אשר אין לו תקדים בעולם שלאחר מלחמת העולם השנייה'. אין אמנם עדות ישירה ממקור אמריקני או אחר שקושרת את תוצאת הדיון במועצת הביטחון להבלגתה של ישראל בשלושת שבועות ההמתנה לפני המלחמה, אך אבן רמז בפורומים שונים כי החידוש הזה היה תוצאה של התאפקותה של ישראל, ורמטכ"ל המלחמה, יצחק רבין, כתב זאת בזיכרונותיו.<sup>5</sup> בעקבות

4 מכתב הנשיא ג'ונסון אל סנטור מייק מנספילד, 8.6.1967, LBJL, SCNSC files, box 2 folder 2.

5 דברי אבן בישיבת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן: חו"ב), 15.6.1967, א"מ, א-8161/7, עמ' 6; סקירתו בפגישת החוג הרעיוני של מפא"י, 23.12.1967, א"מ, ע, 33-67/14/2, עמ' 7-6; הרצאתו ביום עיון משותף למשרד החוץ ולפרופסורים של האוניברסיטה העברית בתחילת מאי 1969 (העמוד הראשון ובו התאריך המדויק חסר), א"מ, ג-6490/15, עמ' 8; יצחק רבין, פנקס שירות, א, ספריית מעריב, תל אביב 1979, עמ' 206.

כישלונה במועצת הביטחון הודיעה ברית המועצות כי היא דורשת כינוס מושב חירום של עצרת האו"ם וכי ראש ממשלתה אלכסיי קוסיגין עצמו ישתתף בדיוני המושב.

## החלטת הממשלה ב־19 ביוני 1967

השגריר בושינגטון, הרמן, לחץ על אבן להציג לפני האמריקנים את מחשבותיה של ישראל על עתיד השטחים. המדיניות האמריקנית הולכת ומתגבשת, כתב, אך ארצות הברית אינה יודעת מה הם רצונותיה של ישראל מלבד מה שהיא יכולה להסיק מנאומים פומביים של השרים. אבן כינס אפוא התייעצות לדון בשאלה: 'מה אומרים ל[מקג'ורג'] בנדי [ראש הצוות המיוחד בבית הלבן לטיפול במשבר במזרח התיכון] לגבי מחשבותינו לעתיד?<sup>6</sup>

ב־14 ביוני, לאחר התייעצויות בין נציגי משרד החוץ, המוסד, השב"כ, צה"ל ויועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, התכנסו בלשכתו של ראש הממשלה שרים ופקידים בכירים לדיון ראשון על עתיד השטחים. לצדם של אשכול, אבן, דיין ואלון, נכחו בו גם יועצו של אשכול, יגאל ידן, מנכ"ל משרד החוץ אריה לבבי, הנציג באו"ם גדעון רפאל וראש המוסד מאיר עמית. רפאל דיווח על המהלכים באו"ם לקראת הפסקת האש ואבן דיווח שמועצת הביטחון לא הצליחה להחליט על נסיגה.<sup>7</sup> הוחלט להקים ועדה לגיבוש המדיניות שחבריה היו אשכול, אבן, דיין, אלון והשר בלי תיק מנחם בגין מגח"ל.

הוועדה התכנסה למחרת בבוקר וגיבשה הצעת החלטה לאישור הממשלה, שעיקרה היה נכונות להחזיר למצרים ולסוריה את השטחים שנכבשו מהן תמורת חוזי שלום והסדרי ביטחון, פירוז, שיט חופשי במצרי טיראן ובתעלת סואץ, זכויות מים במקורות הירדן שיישאו מעבר לגבול, שיעוגנו בחוזים, והמשך החזקת השטחים שנכבשו בידי ישראל עד לחתימת הסכם שלום. בהסדר עם ירדן עמדה ישראל על סיפוח ירושלים המזרחית אליה מתוך הסכמה לקביעת סידורים להבטחת מעמדם של המקומות הקדושים, ועל קביעת הירדן כקו הגבול המזרחי שלה. היא היתה מוכנה לשיחות על יחסי שכנות טובה ועל איחוד כלכלי עם ירדן, אך תבעה את ביטולם של הסכם שביית הנשק, של שטחי ההפקר ושל השטחים המפורזים. לפני הוועדה עמדו שלוש הצעות בנוגע לגדה: הקמת קנטון ערבי, כינון אוטונומיה וחלוקה מחודשת של הגדה בין ישראל לירדן. אף אחת מהן לא התקבלה ולא נערכה הצבעה.<sup>8</sup>

באותו יום אחר הצהריים התכנסה ועדת השרים לביטחון ודנה בהצעות. המשתתפים העלו עוד רעיונות, ובהם שלטון משותף ישראלי-ירדני על הגדה. שר האוצר פנחס ספיר הזהיר מפני הקשיים הכלכליים, ואבן הצביע על הסכנות הנשקפות לישראל מאוכלוסייה ערבית גדולה שתסופח אליה. הוא הציע לספח את ירושלים, לשמור על כמה עמדות אסטרטגיות ועל השאר לנהל משא ומתן עם חוסיין. אשכול עדכן כי ראש ממשלת בריטניה, הרולד וילסון, ביקש לברר

6 מברק הרמן אל אבן, 12.6.1967, א"מ, א-7919/2, ורישום ביומנו של יעקב הרצוג, 13.6.1967, א"מ, א-4511/3.

7 רישום ביומנו של יעקב הרצוג, 14.6.1967, שם.

8 רשימות מהתייעצות אשכול עם שרים ועם ראש המוסד, לקראת עצרת האו"ם, 14.6.1967, א"מ, א-7550/5.

את הנכונות למשא ומתן עם ירדן באמצעות צד שלישי. סיכומו של אשכול היה שגבולה המזרחי של ישראל יהיה נהר הירדן. בתום הישיבה יצא אבן לניו יורק, לעצרת החירום של האו"ם, ולא השתתף בדיוני הממשלה בימים הבאים.<sup>9</sup>

ב-18 וב-19 ביוני דנה מליאת הממשלה בסוגיית השטחים. ב-18 בחודש לפני הצהריים ערערו כמה שרים על החלטות ועדת השרים לענייני ביטחון שהונחו לפנייהם. שר המשטרה, אליהו ששון, התלונן על מידורו מן הדיונים אף שלא היה בממשלה אדם שהבין טוב ממנו את המנטליות של עמי המזרח. השרים משה קול, בגין, ישראל ברזילי וזרח ורהפטיג דיברו על אי-התאמה בין מה שנאמר בוועדת השרים לביטחון למסמך שהונח לפנייהם. הדברים לגבי ירדן, טענו, שיקפו את מה שנאמר בהתייעצות חמשת השרים ולא בוועדה. אשכול נאלץ לפתוח את הדיון מחדש.<sup>10</sup> בישיבת אחר הצהריים של הממשלה נדונו שתי שאלות עיקריות: (1) מה מדינת ישראל רוצה; (2) אילו הנחיות לתת לאבן לקראת נאומו בעצרת החירום של האו"ם. ששון אמר כי נאום נמלץ של אבן על השלום טוב, אולי, לבמה של עצרת האו"ם, אולם מדינות ערב רואות בשלום כניעה והן לא יסכימו לכך לעולם. הוא סבר כי בדיון עם האמריקנים על ישראל להגדיר את מטרותיה: שטחים, פירוזים, זכויות מים וכיוצא באלה, ולהימנע מלדרוש שלום. היתה זו גישה הפוכה מגישתו של שר החוץ.<sup>11</sup> גישה שלישית הציג דיין, שהציע לעמוד על חוזה שלום לא מפני שהאמין בו, אלא מפני ש'נעמוד במצב הנוח ביותר כאשר נמשיך לשבת בסני, משום שהן [מצרים וסוריה] מסרבות לעשות אתנו חוזה שלום ולא משום שהם אינם רוצים לפרו'.<sup>12</sup> דברים דומים אמר גם גלילי, ואילו בגין אמר שאם נאצר לא יסכים לשלום הוא לא יסכים גם להסדרים לפירוז ולחופש שיט בתעלת סואץ, ולכן מוטב להתעקש על שלום ולא על פרטים.<sup>13</sup> חילוקי דעות נתגלו בדיון על עתיד הגדה המערבית: האם הוא ייקבע במגעים בין ישראל וירדן, או שעל ישראל לחתור להסדר עם התושבים ללא מעורבותה של ירדן? האם תוקם בגדה מדינה פלסטינית או אוטונומיה בלבד? האם על ישראל לקבוע את גבולה על הירדן ומה יהיו המשמעויות הדמוגרפיות של קביעה כזאת? היו גם חילוקי דעות בשאלות אם לספח את רצועת עזה או לא, ואם על מדינת ישראל לפעול לפתרון שאלת הפליטים או שעליה להימנע מיזמות בכיוון זה. אשכול חש שאנחנו משחקים שחמט עם עצמנו. ישראל לא תוכל להתעלם ממה שיאמר העולם, ובעיקר ממה שתאמר ארצות הברית, והציע להסתפק בסופו ירושלים, ואולי גם עזה, למרות אוכלוסייתה הערבית, ולהישאר בכל שאר השטחים עד לחתימת חוזה שלום מחוזק 'ביתדות של ברזל'.

בתום דיון ארוך שנמשך למחרת הצביעה הממשלה על שתי הצעות: (א) ישראל מציעה חוזה שלום עם מצרים ועם סוריה הכוללים הסדרי ביטחון; (ב) ישראל מציעה חוזה שלום עם מצרים ועם סוריה הכוללים הסדרי ביטחון על בסיס הגבול הבינלאומי (ההדגשה

9 רישום ביומנו של יעקב הרצוג, 15.6.1967, א"מ, א-4511/3.

10 פרוטוקול של ישיבת הממשלה בבוקר, 18.6.1967, א"מ, א-8164/6.

11 דברי ששון, פרוטוקול של ישיבת הממשלה, 18.6.1967 אחר הצהריים, א"מ, א-8164/7, עמ' 6-11.

12 שם, עמ' 38-41.

13 דברי גלילי, פרוטוקול של ישיבת הממשלה, 9.6.1967 בבוקר, א"מ, א-8164/8, עמ' 11-12, ודברי בגין,

שם, עמ' 28-29.

שלי). תשעה שרים הצביעו בעד ההצעה הראשונה, ועשרה בעד ההצעה השנייה. דיין דרש הצבעה חוזרת בנימוק שאין לקבל החלטה על נסיגה בבוא העת מסיני ומרמת הגולן על חודו של קול. הוחלט אפוא להקים ועדת ניסוח שתגבש נוסחה שתזכה לרוב מוצק.<sup>14</sup> בוועדת הניסוח התנגד דיין לכל אזכור של הפליטים, וטען שלאחר הפסקת האש הבעיה אינה הפליטים אלא השטחים. עמדתו התקבלה לאחר ויכוח.<sup>15</sup> יעקב הרצוג קרא את הנוסח המוסכם בהתכנסות מליאת הממשלה אותו ערב:

לגבי מצרים מציעה הוועדה נוסח: ישראל מציעה כריתת חוזה שלום עם מצרים על בסיס הגבול הבינלאומי וצורכי הביטחון של ישראל. לפי הגבול הבינלאומי נמצאת רצועת עזה בשטח מדינת ישראל. חוזה השלום יחייב: (1) הבטחת חופש השיט במצרי טיראן ובמפרץ שלמה; (2) הבטחת חופש השיט בתעלת סואץ; (3) הבטחת חופש הטיסה מעל מצרי טיראן ומפרץ שלמה; (4) פירוז של חצי האי סיני. עד לכריתת חוזה שלום עם מצרים תוסיף ישראל להחזיק בשטחים בהם היא מחזיקה כעת.

ישראל מציעה כריתת חוזה שלום עם סוריה על בסיס הגבול הבינלאומי וצורכי הביטחון של ישראל. חוזה השלום מחייב: פירוז הרמה הסורית המוחזקת עתה על-ידי כוחות צה"ל; הבטחה מוחלטת לאי הפרעה של זרימת המים ממקורות הירדן לישראל. זוהי המדיניות המהותית וזו גם המדיניות שמוסרים עליה לאמריקאים בשיחות.

לגבי ירדן [...] סוכם לדחות את הדיון, ואם השר אבן יישאל הוא יגיד שהממשלה דנה בעניין הגדה המערבית. אשר לבעיית הפליטים, שר החוץ רק ימסור להם שהיווצרות השלום במזרח התיכון תפתח אפשרויות לשיתוף פעולה אזורי לפיתרון בעיית הפליטים. [...] עד כאן לגבי השיחות. לגבי עצרת האו"ם, שר החוץ רק יזכיר את הדרישה לכריתת שלום עם מדינות שכנות בלי לפרט שום תנאים [...] הוא ידגיש את העובדה שאין להעלות על הדעת שהסטאטוס קוו אנטה יוחזר למצב מלפני 5 ביוני 1967 [...] שהביא לפרוץ קרבות הדמים. עד כאן סיכום הוועדה.

השרים אישרו את הנוסח הזה ללא התנגדות.<sup>16</sup>

## משמעותה של ההחלטה והמיתוס שהתפתח בעקבותיה

החלטת הממשלה נועדה להנחות את שר החוץ לקראת עצרת האו"ם ושיחותיו עם נציגי הממשל האמריקני. לא פחות חשובה מהבעת הנכונות לסגת לאחר חתימת חוזה שלום היתה הקביעה שעד

14 פרוטוקולים של ישיבות הממשלה, 18.6.1967 אחר הצהריים, א"מ, א-8164/7, וכן 19.6.1967 בבוקר, א"מ, א-8164/8.

15 פרוטוקול של ישיבת ועדת השרים לניסוח החלטת הממשלה, 19.6.1967 אחר הצהריים, א"מ, א-8164/9, עמ' 1-64 (בראש הפרוטוקול כתוב 'ישיבת הממשלה', אבל מרשימת הנוכחים ברור כי זו ישיבה של ועדת השרים); פרוטוקול של ישיבת הממשלה, 19.6.1967 בערב, שם, עמ' 1-5. כמו כן ראו רישומים ביומנו של יעקב הרצוג בתאריכים 18.6.1967 ו-19.6.1967, א"מ, א-4511/3.

16 פרוטוקול של ישיבת הממשלה, 19.6.1967 בערב, א"מ, א-8164/10, עמ' 1-5.

לחתימתם יישאר צה"ל בקווים הנוכחיים וכך גם ההתניות על פירוק, חופש שיט וזרימת המים לירדן. ההחלטה התקבלה תחת לחץ אמריקני כבד. אבן כתב בזיכרונו שיש שהיא את החלטת הממשלה לידיעת הממשל האמריקני כדי שתועבר למדינות ערב. 'היוזמה הדרמטית ביותר שנקטה ממשלה בישראל אי-פעם', כתב, הדהימה את בכירי הממשל, שלא ציפו לווייתורים כה מרחיקי לכת. עוד כתב כי באמצעות האמריקנים התקבלה תשובתן של מדינות ערב, שדחו את ההצעה הישראלית על הסף. עמדתן היתה שישראל אינה יכולה להעמיד תנאים ואסור שהמלחמה תביא לישראל תגמול כלשהו או תשנה את משטר שביתת הנשק. זו אכן היתה או העמדה הערבית, אך היא לא נמסרה לאמריקנים כתשובה להצעות ישראליות ולא היתה קשורה להחלטת הממשלה.<sup>17</sup> אבי שליים סבר שהחלטת הממשלה היתה ראויה, 'אך לרוע המזל היא מעולם לא הוצעה לשליטי מצרים וסוריה'.<sup>18</sup> ישראל התעקשה שרק במסגרת משא ומתן ישיר יוכלו מדינות ערב לקבל את הצעותיה, אך הן לא היו מוכנות לשמוע על משא ומתן כזה. לא היתה זו 'יוזמה דרמטית' כדבריו המאוחרים של אבן ולא יזמת שלום. הדברים נמסרו לארצות הברית כהוכחה למתינותה ולנדיבותה של ישראל. יתר על כן, לא רק למצרים ולסוריה סירבה ישראל לגלות את קלפיה באמצעות האמריקנים, אלא גם לירדן. היא החלה לגלות מקצת מהם רק בפגישות הישירות שנערכו עם המלך בשנת 1968.

ההחלטות נועדו להימסר לא למדינות ערב אלא לארצות הברית. 'מה שהוחלט פה אינו הולך לעצרת, אלא לשיחות עם האמריקאים', אמר אלון בוועדת הניסוח.<sup>19</sup> 'איננו צריכים לומר עכשיו דברים', אמר דיין בישיבת הממשלה, 'פרט לאותם דברים שאנחנו חייבים לומר'. ובוועדת הניסוח אמר: 'אנחנו אומרים: שלום או יושבים במקום. זו היתה הנוסחה שכולם הסכימו לה, במיטב הידיעה שאין שלום והתוצאה המעשית היא שאנחנו יושבים בחצי האי סיני'.<sup>20</sup> שר האוצר פנחס ספיר אמר: 'בינתיים אין לנו עניין עם הערבים. אולי יהיה לנו עניין עם הערבים. בינתיים אנחנו צריכים ללכת לידידים'. כרמל התנגד לגלות את הדברים אפילו לאמריקנים, קל וחומר למדינות ערב.<sup>21</sup> ואשכול אמר: 'אנחנו צריכים לצייד את עצמנו בתשובות לשאלות עליהן אנחנו עלולים להישאל מחר ולדון בהן עם האמריקאים'. לאחר מכן חזר על כך שהתנאים נועדו לאמריקנים. איש לא הזכיר את מדינות ערב.<sup>22</sup>

17 אבא אבן, פרקי חיים, ב, מעריב, תל אביב 1978, עמ' 430. אבי רו ציין שתי הזדמנויות שבהן חזר אבן על הדברים מאוחר יותר, במאמר בדבר בשנת 1982 ובריאיון לבי-בייסי בשנת 1997. ראו: Avi Raz, 'The Generous Peace Offer that was Never Offered: The Israeli Cabinet Resolution of June 19, 1967', *Diplomatic History*, 37, 1 (2013), p. 87.

18 אבי שליים, המלך חוסיין: ביוגרפיה פוליטית, דביר, אור יהודה 2009, עמ' 229.  
19 דברי אלון, פרוטוקול של ישיבת ועדת השרים לניסוח ההחלטה, 19.6.1967 אחר הצהריים, א"מ, א-8164/9, עמ' 60.

20 דברי דיין, פרוטוקול של ישיבת הממשלה, 18.6.1967, א"מ, א-8164/7, עמ' 44; הנ"ל, פרוטוקול ישיבת הממשלה, 19.6.1967, א"מ, א-8164/8, עמ' 76, 78; הנ"ל, ישיבת ועדת השרים לניסוח ההחלטה, 19.6.1967 אחר הצהריים, א"מ, א-8164/9, עמ' 9.

21 דברי כרמל, פרוטוקול של ישיבת הממשלה, 18.6.1967, א"מ, א-8164/7, עמ' 48, ודברי ספיר, שם, עמ' 49.

22 דברי אשכול, פרוטוקול של ישיבת הממשלה, 19.6.1967 בבוקר, א"מ, א-8164/8, עמ' 52, 57.

במקורות האמריקניים לא מצאתי עדות לכך שהחלטת הממשלה מ־19 ביוני הובאה לידיעת האמריקנים, או שהם התבקשו להעבירה למצרים ולסוריה. אבן תיאר למזכיר המדינה דין ראסק את ה'מסקנות' [ה]טנטטיביות שהתגבשו בוועדת שרים [לביטחון, ב־15 ביוני]. ראסק הסתפק בכמה שאלות הבהרה ועסק בשני נושאים שנראו דחופים לממשל: הפליטים החדשים בירדן וסיפוח אפשרי של ירושלים. הוא לא הביע עמדה לגבי ה'מסקנות', ומדינות ערב לא נזכרו כלל בשיחה.<sup>23</sup> למחרת נפגש נציג ארצות הברית באו"ם, ארתור גולדברג, עם שר החוץ הסובייטי אנדרי גרומיקו, וציין כי אינו חושב שיש לישראל עניין בהחזקת שטחים מצריים או סוריים.<sup>24</sup> בתחילת יולי נפגש אבן לשיחה לא פורמלית עם מקג'ורג' בנדי, שביקש לשמוע את עמדת ישראל בשאלות שעל הפרק. גם בשיחה זו לא נזכרה החלטת הממשלה ב־19 ביוני.<sup>25</sup> תת־מזכיר המדינה, יוג'ין רוסטאו, גילה לשגריר הבריטי בווינגטון, פטריק דין, שישראל עדכנה את מחלקת המדינה בעמדותיה בשאלת הגבולות, וציין שהן מתונות יותר משצפו.<sup>26</sup> ראסק, גולדברג ודיפלומטים אמריקנים נוספים נפגשו במהלך עצרת האו"ם עם דיפלומטים מצרים, אולם לא הזכירו את ההצעה הישראלית.<sup>27</sup>

משמעות ההחלטה נופחה במרוצת השנים והיא היתה למיתוס. מכיוון שלא דובר בממשלה על הצעת שלום, ודאי לא על הבאתה לידיעת מדינות ערב, הן לא יכלו לדחות אותה, כטענתו של אבן. יתר על כן, ארצות הברית לא יכלה לשמש 'דוור' להצעות שלום. לא היו לה יחסים דיפלומטיים עם מצרים, ובינה ובין סוריה שרר נתק מוחלט. עיקרי העמדה הישראלית, לרבות המחלוקת בממשלה בשאלת עתיד הגדה המערבית, דלפו בתחילת יולי לעיתונות האמריקנית, אך לא כהחלטת ממשלה המיועדת להגיע לידי מדינות ערב. וושינגטון פוסט פרסם כי הממשלה החליטה שלא לפרסם את עמדותיה בשאלת עתיד השטחים.<sup>28</sup>

החלטת הממשלה ב־19 ביוני זכתה לחיים משלה, מנותקים מן ההקשר שבו התקבלה, ממה שהתכוונו אליו מנסחיה וממה שנאמר בה. לימים סיפר יצחק רבין כי כרמטכ"ל לא ידע על ההחלטה, ולמד עליה מעיון במברקי השגרירות כשהגיע לווינגטון בשנת 1968 כשגריר ישראל. הוא התייחס אליה כאל עניין שבין ישראל לארצות הברית ולא כהצעה המכוונת למדינות ערב, והוסיף (בטעות): 'מסתבר שבאוגוסט 1967 התקבלה החלטה בממשלה אשר ביטלה את ההחלטה

23 דוח על שיחת ראסק וארתור גולדברג עם אבן, רפאל והרמן ב־21.6.1967 במברק המשלחת האמריקנית באו"ם אל מחלקת המדינה, 22.6.1967, folder 2, box 5, LBJL, SCNSC files, לניתוח מפורט של הפגישה ראו (above note 18), pp. 92-94.

24 מברק גולדברג אל מחלקת המדינה (להלן: מחמ"ד), 22.6.1967, document, XIX, 1964-1968, FRUS, pp. 535-536, 315.

25 דין וחשבון של בנדי על שיחתו עם אבן ב־5.7.1967, folder 2, box 1, LBJL, SCNSC files.

26 תרשומת מפגישת יוג'ין רוסטאו עם דין, 23.6.1967, document 322, XIX, 1964-1968, FRUS, 562-563; מברק דין אל ג'ורג' בראון, 27.6.1967, UKNA, Prem 13/1622.

27 ראו, למשל, דוח של ראסק על שיחתו עם מחמוד פאוזי במברק המשלחת האמריקנית באו"ם אל מחמ"ד, 27.6.1967, document 327, XIX, 1964-1968, FRUS, pp. 570-572.

28 *New York Times* וכן *Washington Post* מ־6.7.1967, וכן: Alfred Friendly, 'Israel Keeps Secret: Its Policy on Captured Arab Territories', *Washington Post*, 21.7.1967.

מיוני. הביטול לא נמסר לאמריקנים'. רבין הזכיר את ההחלטה בישיבה של ועדת החוץ והביטחון,<sup>29</sup> ובסקירה לפני המטה הכללי הוסיף: 'אמנם היתה אחר-כך החלטת ממשלה ששינתה את ההחלטה [מ-19 ביוני], אבל את זה שכחו להודיע לאמריקנים עד היום הזה'.<sup>30</sup>

האלופים במטכ"ל הופתעו לשמוע על ההחלטה, והרמטכ"ל חיים בר-לב ביקש מדיין להופיע לפנייהם. דיין הסביר להם שההחלטה לא עסקה בנסיגה אלא בגבולות וכי נוסף על גבולות גם הוחלט שצה"ל לא ייסוג בלי הסכם שלום חוזי, בלי חופש שיט לספינות ישראליות בתעלת סואץ ובלי הסדרי ביטחון. ההחלטה לא התייחסה לגדה ולעזה. דיין הוסיף שהממשלה לא הודיעה על החלטתה לארצות הברית, אף כי האמריקנים יודעים עליה מפיו של אבן, וכי ערב צאתו של אשכול לביקורו בארצות הברית בינואר 1968, ואחרי שהתברר בוועידת חרטום לפני מדינות ערב אינם לשלום, שינתה הממשלה את החלטתה וחזרה בה. דיין, כמו רבין, טעה; ההחלטה בוטלה רק ב-31 באוקטובר 1968. 'אם היה צריך להודיע לאמריקנים', ציין, 'הרי זה על ההחלטה השנייה ולא על הראשונה. בפועל זה מה שאמר להם אשכול במהלך ביקורו, אבל "שכחו" להודיע להם באופן רשמי [על חזרתה של הממשלה בה] והם למדו על כך בדרכים אחרות'.<sup>31</sup>

בתחילת 1969 ציין דיין בפורום המטכ"ל כי 'מיד לאחר המלחמה ממשלת ישראל החליטה ביחס למצרים שהיא מוכנה לחזור לגבולות הבינלאומיים ובלבד שיהיה שלום, ואמרה זאת לאמריקאים ולמצרים. זה היה קו הנסיגה המקסימאלי שממשלת ישראל עמדה בו. היא מאז שינתה את עמדתה. וזה היה בתקופה שהצבא המצרי היה מובס עד למקסימום, ולא יצא מזה כלום'. מדינות ערב לא ראו בתוצאות המלחמה מצב של קבע. 'זה לא היה מצב שהיה להם שוק שכתוצאה ממנו אמרו מרימים את הידיים, אלא חשבו שזה יסתדר'.<sup>32</sup>

בינואר 1970 אמר אבן בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ש'ישראל אמרה את אשר אמרה באוונט ארצות הברית בחודש יוני 1967', ולא הזכיר את מדינות ערב. הוא טען שמחלקת המדינה התעלמה מכך שההחלטה הזכירה שינויי גבולות לצורכי ביטחון, אך טעה שוב - ההחלטה דיברה על הגבול הבין-לאומי ולא הזכירה שינויים בו. אבן לא הזכיר את החלטת הממשלה מ-31 באוקטובר 1968, ש'גבול בטוח בין ישראל למצרים מחייב שינויים בגבול הבינלאומי לשעבר, לרבות השארת רצועת עזה בתחומי ישראל, המשך השליטה הישראלית בשרם א-שייח' תוך רציפות טריטוריאלית [...] והסדרי ביטחון חיוניים אחרים. סיכומים אלה של הממשלה באים במקום ההודעה מ-19.6.1967'.<sup>33</sup>

אבן לא היה בארץ בעת שבשתי ישיבות הממשלה התקבלו ההחלטות. הוא לא נכח בהצבעה, וזיכרונו סבל מעודף אגוצנטריות גם בעניינים אחרים. התיעוד האמריקני סותר את זיכרונו

29 דברי יצחק רבין, פרוטוקולים של ישיבת ועדת חו"ב, 29.5.1968, א"מ, א-8161/12, עמ' 6, וכן 20.5.1969, א"מ, א-8162/5, עמ' 15.

30 דברי רבין, פרוטוקול של דיון מטכ"ל, 27.5.1968, ארכיון פרטי (להלן: א"פ), עמ' 21-24.

31 פרוטוקול של דיון מטכ"ל, 10.6.1968, א"פ, עמ' 21-24.

32 פרוטוקול של דיון מטכ"ל, 6.1.1969, א"פ, עמ' 27.

33 החלטה מס' 95 של ממשלת ישראל, 31.10.1968, א"מ, א-7040/3; מברק אשכול אל אבן, 3.11.1968, א"מ, א-7040/4; סיכום שיחת ראסק עם אבן, 3.11.1968, א"מ, א-7058/2; תרשומת של גלילי, 17.11.1968, ארכיון יד טבנקין חטיבה 15, מכל 53, תיק 7; דברי אבן בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 9.1.1970, א"מ, ג-16707/4, עמ' 14.



ולעניין זה אין הוא מקור שאפשר להסתמך עליו. יש לראות את ההחלטה בהקשר שבו התקבלה: הדיון הצפוי בעצרת החירום של האו"ם, בתקופה שממשלת ישראל העריכה שבתוך כמה שבועות יחל משא ומתן עם מדינות ערב. משהתברר שמשא ומתן כזה הוא חזון לעתיד רחוק, אם בכלל, לא ראתה עצמה הממשלה מחויבת לה.

### מלחמת מגן או מלחמת מנע?

באו"ם היתה תמיכה רחבה בדרישה לנסיגת צה"ל אל קווי 4 ביוני 1967. משרד החוץ טען שסגירת מצרי טיראן היתה צעד של תוקפנות ולכן המלחמה היתה מלחמת מגן, אולם רוב חברות הארגון לא קיבלו את העמדה הזאת והסתמכו על סעיף 51 במגילת האו"ם שהבדיל בין act of aggression, ההגדרה לצעדה של מצרים, ובין act of war, פעולתה של ישראל ב-5 ביוני. מדינות רבות סברו שהצעד המצרי לא הצדיק את התגובה הישראלית.<sup>34</sup>

גם בארץ הטילו ספק בטענתו של משרד החוץ. בדיון בוועדת החוץ והביטחון על לקחי המלחמה שאלה חברת הכנסת גולדה מאיר את ראש אמ"ן, אהרן יריב: 'אתה אומר שעד 3-4 ביוני לא ראינו ולא חששנו מפני הכנות לתקוף אותנו?'. יריב התחמק: 'היתה אפשרות שהם יתקפו'. חבר הכנסת מאיר יערי שאל אם המצרים התכוונו לתקוף, ויריב הודה שלא היו סימנים שהמצרים עמדו לתקוף, למעט ידיעה אחת על קיומה של תכנית מצרית לתקוף בין 5 ל-10 ביוני. דיין סיכם: 'אינני חושב שהמצרים התכוונו לירות את הירייה הראשונה ב-5 או ב-6 ביוני'.<sup>35</sup>

לאחר קבלת החלטה 242, שהזכירה נסיגה ישראלית, ניתח אבן את הסיבות שהביאו ל'קידוש' הגבולות הטריטוריאליים: למן מלחמת העולם השנייה לא השתנה שום גבול כתוצאה ממלחמה. הגישה הבין-לאומית לסיום מלחמות התבססה על שלושה עקרונות: הפסקת אש, חזרה למצב שלפני המלחמה ומשא ומתן לפתרון הסכסוך. הסיבה העיקרית לשמרנות זו היתה, לדבריו, רגישותו של 'הדור האטומי'. הנטייה הכללית היתה לראות בגבולות הנוכחיים את האלטרנטיבה היחידה למלחמה גרעינית, בהנחה שכל מצב קיים עדיף על פני שינוי בכוח. ישראל, הסביר, החלה את המאבק בעצרת האו"ם מעמדת נחיתות, שכן היה עליה לשנות מוסכמות. זה לא היה המצב במדינות ערב ובברית המועצות, שדרישותיהן נשענו על התפיסה המקובלת. הציפייה שמדינות העולם ישנו את עמדותיהן למען ישראל היתה לא ראלית ולכן כווננו המאמצים, בתמיכת ארצות הברית, למניעת החלטה שלא תתקבל על דעתה של ישראל.<sup>36</sup> בעניין הזה הסכים דיין עם הניתוח של אבן: 'אנחנו רוצים דבר מאוד לא מקובל בעולם, להרחיב את גבולות הארץ. כל מיני מדינות הולכות למלחמה, אבל הן לא הולכות כדי לעשות מדינה חדשה ולקחת ממדינה אחרת. אנחנו רוצים זאת, לקחת ממדינות אחרות ולהעביר אלינו. אנו צריכים להיאבק עם כל העולם [...] הדבר הזה, כדי שיצליח, צריך הרבה זמן ומאבקים'.<sup>37</sup>

34 פרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 11.7.1967, א"מ, א-8161/7, עמ' 4-5; סקירת גדעון רפאל בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 8.8.1967, שם, עמ' 13-17.

35 פרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 24.8.1967, א"מ, א-8161/8, עמ' 16, 37.

36 סקירת אבן בפגישת החוג הרעיוני של מפא"י, 23.12.1967, אמ"ע, 2/14/67-33, עמ' 7-9.

37 דברי דיין בפרוטוקול של דיון מטכ"ל, 6.1.1969, א"פ, עמ' 15.

## כינוס החירום של עצרת האו"ם

אחרי כינוס מועצת הביטחון דרשה ברית המועצות לזמן כינוס חירום של העצרת הכללית. היא לא הסתפקה בנסיגה של ישראל ודרשה לגנות אותה כתוקפנית ולחייבה לשלם פיצויים למדינות ערב. העצרת התכנסה ב־17 ביוני 1967, ובנאומו בה כעבור יומיים תקף ראש ממשלת ברית המועצות, אלכסיי קוסיגין, את ישראל, אך היה מאופק בדבריו על תפקידה של ארצות הברית, שכן ביקש להשאיר דלת פתוחה להידברות ואולי לפעולה משותפת עמה. אחרי קוסיגין נאם אבן. הוא לא הסתפק בהדיפת ההאשמות הסובייטיות אלא תקף את ברית המועצות וגינה את התפקיד הפרובוקטיבי שמילאה לפני המלחמה, במהלכה ואחריה. אבן שב וטען שההכרזה על סגירת המצרים היתה אקט מלחמתי ולכן השאלה מי ירה את הכדור הראשון איננה רלוונטית.<sup>38</sup>

רוב המשלחות באו"ם הסכימו על הצורך בנסיגה ישראלית. חלקן חשבו שעל ישראל לסגת מיד ויש לדון בשאר השאלות בהמשך, וחלקן ראו בנסיגה את סופו של תהליך שיתחיל במשא ומתן ויוביל להסכמות, להכרה ולסידורי ביטחון. שר החוץ הבריטי, ג'ורג' בראון, בלבד בין שתי האפשרויות כשנאם בעצרת על כך שמלחמה לא צריכה להביא להתפשטות טריטוריאלית ולישראל אסור לספח את העיר העתיקה. בראון קרא לאו"ם לשגר נציג למזרח התיכון להקמת צורה חדשה של נוכחות צבאית של הארגון שתחליף את מנגנון הפיקוח על שביתת הנשק, ובינתיים לחזק את הפיקוח הקיים בראשות הגנרל בול. הוא טען שיש לבנות את העיר העתיקה. אם ישראל תתנגד לבינאום היא תאבד ידידים, כולל אותה עצמו.<sup>39</sup> דברי בראון הפתיעו את ישראל וחוללו סערה בפרלמנט ובדעת הקהל בבריטניה. כמה מעמיתיו בקבינט מתחו עליו ביקורת, וראש הממשלה הרולד וילסון הרגיע את הרוחות והבהיר שדברי שר החוץ לא ישפיעו על עמדת בריטניה. בשיחות עם מקורבים חיווה וילסון את דעתו שיששראל אינה צריכה לסגת כל עוד אין שלום, וכי על כל הסדר להיות כרוך בסיפוח שטחים ערביים לישראל מטעמי ביטחון.<sup>40</sup>

## נאום ג'ונסון והפסגה בגלסבורו

יועציו של הנשיא ג'ונסון הסתייגו מהופעתו בעצרת בנימוק שהעצרת היא 'הצגה' של קוסיגין והביעו חשש שנציגי מדינות ערב יצאו מן האולם בשעת נאומו. לכן הוחלט שהנשיא ינאם במקום אחר ויצג את עמדת ארצות הברית.<sup>41</sup> ביום שבו נאם קוסיגין בעצרת, נשא ג'ונסון

38 נאומו של אבן בעצרת החירום של האו"ם, 19.6.1967, א"מ, א-7053/16; סקירת מודיעין של ה-CIA: LBJL, SCNSC files, box 109, folder 1, 20.6.1967.

39 מברק המשלחת באו"ם אל משרד החוץ על פגישת אבן וגולדה מאיר עם בראון, 22.6.1967, א"מ, א-7461/2.

40 מברקי רמו אל אבן, 19.6.1967, שם; סיכום של ישיבת ממשלת בריטניה, 22.6.1967, UKNA, CAB, 158/64, p. 6; מברק רמו אל ארתור לוריא מאותו יום, א"מ, א-7461/2; סקירת אשכול בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 27.6.1967, א"מ, א-8161/7, עמ' 5-6.

41 פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לטיפול במשבר, 15.6.1967, LBJL, History files, box 19; מכתב

דברים באירוע של מחלקת המדינה בווינגטון. חלק נכבד מנאומו הוקדש למזרח התיכון שלאחר המלחמה. הוא הציב חמישה עקרונות להסדר מדיני: (1) הכרה הדדית בזכות הקיום של כל האומות באזור; (2) צדק לפליטים; (3) הבטחת זכויות השיט בתעלת סואץ ובמצרי טיראן; (4) הגבלת מירוץ החימוש; (5) כיבוד עצמאותן המדינית ושלמותן הטריטוריאלית של כל מדינות האזור. חמשת העקרונות יחד, אמר, מסמנים את הדרך משביתת נשק לשלום מלא. הוא חזר על דברי ארתור גולדברג בעצרת כי נסיגה לגבולות 4 ביוני איננה מרשם לשלום אלא למלחמה נוספת, שלל פתרון כפוי וציין שהצדדים לסכסוך צריכים להיות גם הצדדים לשלום.<sup>42</sup>

הנאום היה לאבן יסוד של המדיניות האמריקנית בסכסוך הישראלי-ערבי. אשכול הצביע על ניסוחיו הכלליים של ג'ונסון שהשאירו מרחב לפרשנות, וסיכם: 'אפשר לומר כי העמדה האמריקנית [...] משאירה מקום רב לגמישות'. כמו כן ציין את ההבדלים בין עמדותיה של ארצות הברית לאלה של בריטניה כפי שעלו מדברי בראון בעצרת, וסקר את הצעות ההחלטה השונות שנידונו במסדרונות האו"ם ואת מאמצייה הדיפלומטיים של ישראל ברחבי העולם למנוע החלטה שתזיק לה. בשורה התחתונה, אמר, נראה שהמתקפה המדינית הרוסית לא הצליחה עד כה ויש לקוות שתיכשל.<sup>43</sup>

עוד לפני בואו של קוסיגין לניו יורק העריכו האמריקנים כי אחת ממטרותיו תהיה פגישת פסגה. בממשל ובקונגרס היתה תמיכה רחבה בקיום פגישה כזו. ב־23 וב־25 ביוני נפגשו ג'ונסון וקוסיגין שלוש פעמים בגלסבורו שבניו ג'רסי, באמצע הדרך בין ניו יורק וווינגטון. בדיון על המזרח התיכון הציג הנשיא שורה של בעיות הטעונות פתרון במסגרת הסדר סיום המלחמה. קוסיגין עמד על נסיגה ישראלית קודם לכל דיון בשאלות האחרות, ובכלל זה הגבלת מירוץ החימוש. ג'ונסון השיב שארצות הברית נמנעה מלשלוח נשק לאזור, אך לא תוכל להתמיד בכך זמן רב לנוכח כמות הנשק הסובייטי המועבר למדינות ערב, וכי הפתרון באזור צריך להתקבל על דעת שני הצדדים. ג'ונסון סיכם את הפסגה בספקנות וכתב שיש להמתין ולראות אם תחול תזווה כלשהי בעמדה הרוסית.<sup>44</sup>

יומיים לאחר הפסגה נפגשו ראסק וגולדברג עם שר החוץ גרומיקו ועם השגריר הסובייטי בווינגטון אנטולי דוברינין, כדי לבחון אם נסללה הדרך למאמץ סובייטי-אמריקני משותף בשאלות הנוגעות לפירוק החימוש ולמזרח התיכון. עד מהרה התברר שלא. השיחה היתה עקרה. גרומיקו התעקש על נסיגה מלאה כתנאי מוקדם לכל הסדר ואף אמר כי הנסיגה היא ההסדר. הוא סירב לדון בצמצום מירוץ החימוש בטענה שלא הנשק גרם למלחמה אלא

ג'ונסון אל הרולד וילסון, 16.6.1967, שם, LBJL, SCNSC files, box 109, folder 1. נאום הנשיא ג'ונסון במחלקת המדינה, 19.6.1967, LBJL, NS-Defense files, box 193, וא"מ, א-7053/16.

42 סקירת אשכול בפרוטוקול של ישיבת הממשלה, 25.6.1967, א"מ, א-8164/10, עמ' 2-9. 43 פרוטוקול של השיחה בגלסבורו ב־25.6.1967, 538-543, pp. XIV, document 234, 1964-1968, FRUS; סיכום ג'ונסון של השיחות עם קוסיגין, 26.6.1967, LBJL, Memos files, box 18-1; מברק ג'ונסון אל וילסון, אלדו מורו והקנצלר קורט גיאורג קיזינגר מאותו תאריך, LBJL, SCNSC files, box 8, folder 3; מברק לורד קרדון אל בראון מאותו תאריך, UKNA, Prem 13/1622.

ישראל. ראסק וגולדברג הבהירו כי ללא שלום לא תהיה נסיגה, כי הסכם שביתת הנשק הוא חלק ממלחמה ולא משלום וכי אין להעלות על הדעת נסיגה והתמשכות מצב המלחמה. פרוטוקול הפגישה נקרא כדו־שיח של חירשים.<sup>45</sup>

## סיומו של כינוס החירום

בכינוס החירום של עצרת האו"ם נידונו שתי הצעות. הצעה יוגוסלבית, שקראה לנסיגה מיידית של ישראל, והצעה של קבוצת מדינות באמריקה הלטינית, שהתנתה את הנסיגה בסיום מצב הלוחמה, בחופש שיט ועוד. לאף אחת מהן לא היה סיכוי להתקבל ברוב של שני שלישים.<sup>46</sup> עקב אי־היכולת לקבל החלטה, הסתפקה העצרת בשתי החלטות דקלרטיביות. האחת קראה להושיט סיוע לפליטים ולהימנע מפגיעה באוכלוסיות אזרחיות; השנייה קראה לישראל לחזור בה מן הצעדים שנקטה לסיפוח ירושלים המזרחית והכריזה שצעדים אלה הם חסרי תוקף.<sup>47</sup> למחרת נפגש דוברינין עם גולדברג וביקש לדחות את נעילת המושב ב־48 שעות כדי לגבש נוסח פשרה בין שתי ההצעות, היוגוסלבית והדרום־אמריקנית. גולדברג הסכים, בהניחו שמה שלא נעשה בשבועיים של דיונים ממילא לא ייעשה ב־48 השעות הקרובות.<sup>48</sup> סוריה ואלג'יריה התנגדו לכל פשרה, ושאר מדינות ערב יישרו עמן קו. ישראל קיוותה שהמושב יתפור ללא החלטה, או לכל היותר בהחלטה על החזרת הנושא למועצת הביטחון ושיגור נציג מטעם מזכיר האו"ם לעמוד מקרוב על המצב במזרח התיכון. ארצות הברית התלבטה במהלכה הבאים.<sup>49</sup>

בפגישה נוספת בין גולדברג לגרומיקו ודוברינין שנערכה ב־20 ביולי הוצעו שתי גרסאות של טיוטה להחלטה משותפת סובייטית-אמריקנית. למחרת הודיע דוברינין לגולדברג שלא הצליח לשכנע את נציגי מדינות ערב להסכים אף לאחת מהן. גולדברג עדכן את אבן בשיחה ובניסוחים הסובייטיים שנועדו לעקוף את המילים 'אי־לוחמה', וחיווה את דעתו שהערבים אינם מוכנים ואולי אינם יכולים להכיר בזכותה של ישראל להתקיים כמדינה עצמאית. אבן העריך שהטקטיקה הסובייטית מכוונת למשוך זמן והפציר בגולדברג לקבוע מועד לסיומו של מושב החירום.<sup>50</sup>

45 סיכום שיחת ראסק וגרומיקו, 27.6.1967 (נרשם ב־29.6.1967), LBJL, SCNSC files, box 8, folder 3.  
46 תזכיר של נתניאל דיוויס לוולט רוסטאו, 29.6.1967, LBJL, SCNSC files, box 12, folder 6; טיוטה מתוקנת של הצעת ההחלטה היוגוסלבית, 30.6.1967, שם.

47 נוסח שתי החלטות העצרת הכללית, 4.7.1967, LBJL, Sonders files, box 7, folder 7.  
48 מברק וולט רוסטאו אל ג'ונסון (בחוה בטקסס), 5.7.1967, הכולל את מברק גולדברג למחלקת המדינה מאותו תאריך, LBJL, Memos files, box 18-2; מכתב ג'ונסון אל הרולד וילסון, 6.7.1967, UKNA, Prem 13/1622.

49 סיכום ישיבה במחלקת המדינה, 5.7.1967, LBJL, SCNSC files, box 1, folder 1; דברי תקוע בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 18.7.1967, א"מ, א-8161/7, עמ' 10-14.

50 דוח של גולדברג על פגישתו עם גרומיקו במברקו אל מחמ"ד, 20.7.1967, FRUS, 1964-1968, XIX, document 377, pp. 688-694; שני הנוסחים שסוכמו באותה פגישה בין גולדברג לגרומיקו, א"מ,

מושב החירום התפזר בהודעה קצרה שהנושא יחזור לדיוני מועצת הביטחון. גולדברג סיכם זאת כמפלה לדיפלומטיה הסובייטית בהשגת שתי מטרותיה: להביא לנסיגה ישראלית, ולהפגין סולידריות עם מדינות ערב. הסובייטים לא קיבלו את סירובן להכיר בישראל, אך לא הצליחו לשכנע אותן לשנות את עמדתן. גולדברג ציין שישראל רואה בתוצאה, בצדק, הישג דיפלומטי. רוב המשלחות סברו שהיא ירתה את הירייה הראשונה במלחמה, ובכל זאת לא התקבלה החלטת גינוי וקריאה לנסיגתה. אולם לישראלים לא הייתה סיבה להיות מרוצים, בעיקר לא בסוגיית ירושלים. הוא ראה במושב החירום שלב ראשון בתהליך דיפלומטי ארוך. הצדק היה עמו.<sup>51</sup>

### מדיניותה של ארצות הברית לאחר העצרת

ההבנה שהושגה לכאורה בין גולדברג לגרומיקו בפגישתם ב-20 ביולי הזכירה לישראלים את האירועים לאחר מלחמת סיני בשנת 1956. הציר אפרים עברון אמר ליועץ הנשיא לביטחון לאומי, וולט רוסטאו, ששורש הבעיה הוא אזכור 'נסיגה מכל השטחים הכבושים' בטיוטה הסובייטית-אמריקנית. ישראל אינה מוכנה לסגת לקווים שלפני המלחמה, ובהסכימה לנוסח הזה סתנה ארצות הברית מן העיקרון שקבע ג'ונסון בנאומו ב-19 ביוני: נסיגה לגבולות בטוחים ומוכרים. במשא ומתן, הוסיף, תעמוד ישראל על גבולות 'בטוחים' ועל כך שירושלים המאוחדת תישאר בידיה.<sup>52</sup>

המגעים בין ברית המועצות לארצות הברית נמשכו לאחר נעילת העצרת. דוברינין אמר לראסק כי ברית המועצות מעוניינת להמשיך בשיחות אך אינה מוכנה לסטות מעמדותיה. בלונדון אמר השגריר הסובייטי לבראון דברים דומים. שניהם התלוננו על גישתן הקיצונית של מדינות ערב שאינן מוכנות להכיר בישראל. אבל כאשר שאל ראסק אם הם אינם סבורים שהכרה בשלמותן הטריטוריאלית של מדינות האזור היא תנאי חיוני להסדר, ענה לו דוברינין שהם יתקשו מאוד לומר זאת למצרים.<sup>53</sup>

בממשל היו חילוקי דעות על משמעות המושג 'שלמות טריטוריאלית' ועל המחויבות של ארצות הברית לו. עוזרו של וולט רוסטאו, הרולד סונדרס, אחד האישים הפעילים ובעלי ההשפעה מאחורי הקלעים של המדיניות האמריקנית, טען כי התשובה תקבע במידה רבה את נכונותה של ארצות הברית ללחוץ על ישראל בעתיד. הוא הגדיר את הבעיה כך: האם מפת המזרח התיכון לפני המלחמה היא המפה הנכונה, או שאפשר לשנותה? מזכיר המדינה ראסק עמד בראש המצדדים בקווי שביתת הנשק. הוא חשב שעמדה כזאת

א-270/3; דוח של גולדברג על שיחתו עם אבן במברקו אל ראסק מאותו יום, LBJL, SCNSC files, box 1, folder 4; מזכר של וולט רוסטאו לג'ונסון, 21.7.1967 (שעה 09:35), שם, folder 1, ותזכיר של נתיאל דיוויס לרוסטאו ולבנדי מאותו יום (שעה 13:30), שם.

51 מברק גולדברג אל מחלקת המדינה, 22.7.1967 (שעה 18:10), LBJL, Country Files, box 110, folder 5; מזכר מצורף אליו, 23.7.1967, של וולט רוסטאו לג'ונסון, LBJL, SCNSC files, box 8, folder 1.

52 תרשומת של וולט רוסטאו על שיחתו עם עברון, 29.8.1967, LBJL, Memos files, box 21-2.

53 מברקי פטריק דין אל בראון, 26.7.1967, 27.7.1967, UKNA, Prem 13/1622.

תסייע לשקם את מעמדה של ארצות הברית במדינות ערב המתונות ותבטא את התחושה באו"ם שסיפוח שטחים אינו קביל. אחרים בממשל טענו כי השינוי בעקבות המלחמה היה דרסטי דיו כדי להגדיר מחדש את עמדותיה של ארצות הברית. אי-אפשר לכפות על ישראל נסיגה לקווי 4 ביוני, במיוחד בירושלים. הדרג המקצועי במחלקת המדינה ובבית הלבן פקפק בנכונותו של הנשיא ג'ונסון להפעיל לחץ כבד על ישראל בשנת בחירות, והנשיא עצמו כתב לכמה מנהיגים ערבים שאין הוא יכול לכפות על ישראל לעשות דבר כנגד רצונה. רבים סברו שהמצב היה שונה מזה שלפני עשור. בניגוד לשנת 1956, ב-1967 מדינות ערב התגררו בישראל והוכו בשדה הקרב, ולכן אינן יכולות לטעון כי הן קרבן. ראסק ומזכיר ההגנה רוברט מקנמרה תמכו בנסיגה לקווי 4 ביוני. הנשיא אמר שלא תהיה נסיגה לקווים האלה. גולדברג התנגד לכל ניסיון להגדיר עמדה והעדיף לשמור על עמימות, ואילו הדרג המקצועי במחלקת המדינה ובמועצה לביטחון לאומי ניסה למצוא נוסחה שתשיב את הסתירות בין עמדות הבכירים.<sup>54</sup>

לצד המאמצים לסכל החלטה באו"ם על נסיגה התעניין הממשל בעמדותיה הרשמיות של הממשלה, ובעיקר בדעותיהם של אשכול, של דיין ושל אבן. באמצע יולי נפגש אבן בווינגטון לשיחה ממושכת עם ראסק, והסביר כי לישראל יש השקפה ברורה על טיבם של ההסדרים הרצויים עם מצרים ועם סוריה, אך לא עם ירדן. בעניין זה יש קשת דעות, שבקצה האחד נמצאים התומכים באוטונומיה פלסטינית הקשורה לישראל או לישראל ולירדן, ובקצה המנוגד - התומכים בפתרון הירדני. ראסק סבר שבאוטונומיה פלסטינית טמונה סכנה של הפיכת הפלסטינים לאזרחים סוג ב, או של דרישה פלסטינית לעצמאות.

יוג'ין רוסטאו, שנכח בפגישה, העיר שפתרון ראוי יהיה הקמת מדינה דו-לאומית חילונית (שלימים נקרא One State Solution). אבן פקפק ביכולתם של ערבים ויהודים לחיות בדו-קיום במדינה כזאת, וציין שזה יהיה סוף האתוס של ישראל כמדינה יהודית.<sup>55</sup> לאחר מכן נפגש אבן עם אחיו של יוג'ין, וולט רוסטאו. הוא תיאר לפניו בהרחבה את הוויכוח הפנימי בישראל ואת הלכי הרוח בקרב הפלסטינים, שלדבריו נטו תחילה לרעיון האוטונומיה, אך ככל שחלף הזמן חזרו לצדד בירדן ובמלך.<sup>56</sup>

בנדי הוטרד מהמגמה הישראלית לשמור לפחות על חלק מן השטחים: ירושלים, רצועת עזה, רמת הגולן ובקעת הירדן. אבן הודיע שישראל מוכנה לפתוח בשיחות גישוש עם ירדן, אך עדיין אינה בשלה למשא ומתן רציני משום שלא גיבשה את עמדתה. בינתיים, כתב בנדי, גילו הישראלים עניין גובר בפתרונות שלא יביאו להחזרת הגדה המערבית לירדן, וחתרו לפיזור כינוס החירום של עצרת האו"ם בלי החלטה. 'הגיע הזמן', כתב לג'ונסון, 'למילים ולמעשים שיורידו אותך מראש רשימת האנשים הפופולריים בישראל'. הבעיה, הוסיף, 'היא איך עושים זאת בלי לפגוע בפופולריות שלך בבית'.<sup>57</sup>

54 תזכיר סונדרס לוולט רוסטאו, 17.10.1967, LBJL, Saunders files, box 24-2, folder 4.

55 דוח על פגישת אבן והרמן עם ראסק ויוג'ין רוסטאו 15.7.1967, שם.

56 תזכיר של וולט רוסטאו לג'ונסון על פגישתו עם אבן, 15.7.1967, שם.

57 תזכיר בנדי לג'ונסון, 21.7.1967, LBJL, Memos files, box 19-2.

## מתח בין ארצות הברית לישראל

עמדותיה של ישראל בשאלות ההסדר הושפעו לא רק מניצחונה במלחמה, אלא גם ממשקעי תקופת ההמתנה ומלקחי ההסדר שנקבע בשנת 1957 בעקבות מלחמת סיני. שני אלה עמדו ביסוד התנגדותה לערבויות בין־לאומיות. לתפיסתה, השלום יכלול שני רכיבים, האחד מדיני־משפטי והשני טריטוריאלי־ביטחוני, שהפתרון להם יהיה בשיחות ישירות בין הצדדים. ישראל סירבה לשוב למשטר שביתת הנשק ולסגת משטחים תמורת הסדרי ביניים. היא לא התכוונה לוותר על הישגי המלחמה אלא בתמורה לשלום חוזי ומחייב. החלטות האו"ם והסדרים חלקיים לא מנעו בעבר את תקיפתה ולכן התנגדה למעורבותו בגיבוש ההסדר.<sup>58</sup>

גולדברג הראה למשלחת ישראל באו"ם את הטיוטה המשותפת שעליה הסכים עם דוברינין ב־20 ביולי, שנוסף בה סעיף על מינוי שליח מטעם מזכיר האו"ם שיסייע לצדדים בביצוע ההחלטה שתתקבל. הוא ביקש מישראל לקבל את השליח, שלא יעלה הצעות משלו, והוסיף כי הטיוטה המשותפת אינה סופית. היא לא אושרה בידי מזכיר המדינה והנשיא, ומחלקת המדינה רצתה לשמוע את דעתה של ישראל לפני שתמשיך לקדם אותה. הטיוטה הזאת היתה ראשית

הדרך אל החלטת מועצת הביטחון 242 בנובמבר 1967.<sup>59</sup>

ישראל הגיבה על המסמך האמריקני בחריפות. משה ביתן, סמנכ"ל משרד החוץ הממונה על ענייני צפון אמריקה, אמר לוולוורת ברבור, שגריר ארצות הברית בישראל, כי ישראל מוכנה לדון על העקרונות, אך לא על הטקטיקה. הטיוטה האמריקנית-רוסית נסוגה מחמשת העקרונות של ג'ונסון, שכן הנשיא דיבר על גבולות מוסכמים ומוכרים ועל ביטחון ישראל שלא נזכרו בה. ישראל לא היתה מעוניינת בערבויות בין־לאומיות והבהירה שתהיה מסוגלת להגן על עצמה. היא לא ראתה בחזרה למצב במאי 1967, כמשתמע מן הטיוטה, התקדמות לקראת שלום. הסובייטים לא התקרבו לעמדה האמריקנית אלא שחקו אותה לטובת בני חסותם הערבים. אחרי 19 שנות אי־הכרה מצד שכניה, עמדה ישראל על הכרה דה יורה והיתה מוכנה להישאר בשטחים עד שזו תושג. היא הפצירה בארצות הברית שלא להסכים לטיוטה. הנצחת נוכחות האו"ם באזור, אמר, איננה גשר בין ישראל למדינות ערב אלא מחיצה ביניהן. בסיום השיחה אמר ביתן שאם תמשיך ארצות הברית לסגת מעקרונות הנשיא, תצטרך ישראל להפעיל את כל הכלים העומדים לרשותה בארצות הברית כדי למנוע את השחיקה בחמשת העקרונות ולהציגם כמקשה אחת. ברבור השיב כי על ישראל להבין שהיא אינה יכולה לכפות על העולם את האינטרסים שלה, וברמז לווייטנם הוסיף שאי־אפשר לבודד את ההסדר מן הנעשה באזורים אחרים בעולם.<sup>60</sup>

58 נייר עמדה (Aide Memoire) ישראלי מ־10.8.1967 עם עדכונים מ־6.9.1967 ו־7.9.1967. המסמך הובא לידיעת וולטר רוסטאו ב־27.9.1967, LBJL, Saunders files, box 16, folder 7, ושימש את אבן בפגישותיו בארצות הברית עם ראסק, עם גולדברג ועם אחרים.

59 הטיוטה של גולדברג, 10.8.1967, א"מ, א-270/3; מברק מחלקת המדינה אל ברבור, 11.8.1967, LBJL, Memos files, box 21-1.

60 מברק ברבור אל מחלקת המדינה, 17.8.1967, LBJL, Memos files, box 21-1; התזכיר הנלווה של סונדרס לנשיא מאותו יום, שם, Saunders files, box 16, folder 6.

גם האמריקנים לא היו שלמים עם הטיוטה, ובסופו של דבר הטיל עליה ג'ונסון וטו. אם הסובייטים יפנו לארצות הברית, קבע הנשיא, יהיה עליה להתייעץ עם ישראל, אך היא עצמה לא תיזום דבר. אבן ציין כי ארצות הברית וישראל הסכימו שהזירה המדינית תהיה בעצרת ואין לכנס את מועצת הביטחון, אין לגלות יזמה ויש להמתין ולראות אילו יזמות יעלה הצד הערבי-רוסי.<sup>61</sup>

## ועידת חרטום וגיבוש העמדה הערבית

התבוסה במלחמת ששת הימים זעזעה את העולם הערבי, אך לא שינתה את תפיסתו את ישראל. לפני מדינות ערב ניצבה בעיה כפולה: (1) בעיית פלסטין משנת 1948, ובמרכזה שאלת הפליטים; (2) בעיית ה'כיבוש' בשנת 1967: כיצד להביא לנסיגת ישראל מן השטחים שכבשה במלחמת ששת הימים. סוגיית פלסטין היתה לבו של הסכסוך היהודי-ערבי, אך שאלת הנסיגה נראתה למצרים ולרוב המדינות הערביות דחופה יותר.

בתום המלחמה לא היה ברור לאיש מה רוצות מדינות ערב. ממשלת ישראל ראתה בהחלטתה מ-19 ביוני עמדה נדיבה של מנצחים, אולם מדינות ערב, שלא ידעו על החלטה זו, ראו בעקרונות מדיניותה ניסיון יהיר ויומרני לכפות עליהן תנאי כניעה משפילים. בדרישה לשלום ראה נאצר מזימה לתקוע טריז בינו ובין מנהיגים ערבים אחרים ולאליץ את מצרים לחתום על הסכם נפרד עם ישראל.<sup>62</sup>

מיד לאחר המלחמה החלו מדינות ערב לגבש את עמדותיהן המדיניות. המדינות הקיצוניות, סוריה, עיראק ואלג'יריה, הציעו חרם נפט, משיכת יתרות מטבע מבנקים במערב, ניתוק היחסים הדיפלומטיים ושלילת בסיסים צבאיים מארצות הברית ומבריטניה בלוב, בסעודיה ובמדינות המפרץ. בוועידת שרי החוץ הערבים שהתכנסה בכוויית ב-17 ביוני התברר שלא היה רוב אף לא לאחת מן ההצעות האלה, ונידונה כינוסה של ועידת פסגה ערבית שתיישב את המחלוקות ותגבש עמדות משותפות.<sup>63</sup>

ירדן ומצרים יזמו כינוס ועידת פסגה מסיבות שונות. חוסיין קיווה לקבל בה היתר כדי לנסות לפתור את בעיותיה של ירדן במגעים עם ישראל. נאצר ביקש לסיים את מלחמת האזרחים בתימן, לקבל תמיכה כספית ממדינות הנפט, ובעיקר למנוע מחוסיין משא ומתן נפרד עם ישראל - ישיר או בחסות ארצות הברית.

ב-16 ביולי נערכה ועידת פסגה מצומצמת בהשתתפות נשיאי מצרים, סוריה, עיראק, אלג'יריה וסודן. נאצר הבהיר לעמיתיו שאין עוד אופציה צבאית, שכן הסובייטים מעדיפים פתרון דיפלומטי. בהמרצתו יצאו בעיצומה של הוועידה נשיאי אלג'יריה ועיראק, הוארי בומדיין ועבד א-רחמן עארף, לברית המועצות, שוחחו עם מזכיר המפלגה ליאוניד ברז'נייב,

61 סקירת אבן בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 5.9.1967, א"מ, א-8/8161, עמ' 10-12.  
 62 ראו: Yoram Meytal, 'The Khartoum Conference and Egyptian Policy after the 1967 War: A Reexamination', *The Middle East Journal*, 54, 1 (2000), pp. 69-70.  
 63 מברקי הנציגות בכוויית אל משרד החוץ בלונדון, 17.6.1967-19.6.1967, UKNA, FCO 17/6.



ראש הממשלה קוסיגין ושר ההגנה המרשל אנדרי גרצ'קו, ושמעו מהם כי ברית המועצות תומכת בפתרון דיפלומטי שיושג בשיתוף פעולה עם המערב ויביא לנסיגה ישראלית תמורת סיום מצב הלוחמה. הנשיאים הערבים באו לבקש טייסים שיגנו על מצרים אך שמעו כי אינם מוכנים למלחמה וכי ינחלו תבוסה נוספת, וחמישים טייסים לא ישנו דבר. הסובייטים ניסו לשכנע את השניים, ללא הצלחה, להסכים לנוסח שגיבשו גרומיקו וגולדברג בעצרת האו"ם בניו יורק. עארף אמר שפתרון כזה, שמותנה בסיום מצב המלחמה, עלול להביא לשיחות עם ישראל ולשלום. בומדיין אמר שארצות הברית וישראל מתרכזות רק בבעיית 1967 ואילו הערבים רוצים לפתור בוזמנית את בעיות 1967 ו-1948. טיוטת ההחלטה הרוסית-אמריקנית לא סיפקה אותם כי היא לא פתרה את הבעיה הפלסטינית. כדי להמתיק את הגלולה טען ברז'נייב שסיום מצב הלוחמה אין פירושו הכרה בישראל.<sup>64</sup>

בשובם ממוסקבה דיווחו השניים למשתתפי הפסגה על השיחות ועל חילוקי הדעות שהתגלעו בהן. בעקבות דיווחם הצביע נאצר על ההבדל בין 'פתרון מדיני' שאינו בא בחשבון, ובין 'פעולה מדינית' שתמלא את החלל שנוצר בגלל אי-היכולת להמשיך במלחמה. בסוף הדיון הוסכם לכנס ועידת פסגה שתדון ותחליט על הפעולה המדינית בתנאי שתובטח בה חזית אחידה של מדינות ערב.<sup>65</sup>

בתחילת אוגוסט 1967 הוסכם לכנס ועידת פסגה כל-ערבית בחרטום בסוף החודש. ערב הוועידה נועדו שרי החוץ בניסיון להגיע להסכמות מוקדמות. אלג'יריה וסוריה דחו את העמדה המצרית ומנהיגיהן החרימו את הפסגה. גם המלך חסן, המלך אדריס וחביב בורגיבה לא הגיעו, ומרוקו, לוב ותוניסיה יוצגו בדרג נמוך.<sup>66</sup>

ב-29 באוגוסט התכנסה הפסגה בחרטום. גיבור היום היה נאצר, שהתקבל בהפגנות אהדה של המונים. הדיונים נערכו בדלתיים סגורות, למעט ישיבות הפתיחה והסיכום. בתמיכת עיראק ואלג'יריה דרש ראש אש"ף, אחמד שוקיירי, להגדיר שתי מטרות: שחרור האדמות שנכבשו ב-1967 ופתרון הבעיה הפלסטינית. המצרים הגדירו מטרה אחת: סילוק תוצאות התוקפנות. נאצר הציע להסמיך את חוסיין לנהל שיחות עם האמריקנים, שילחצו על ישראל 'להסיר את ידיה מן הגדה המערבית'. עם זאת הוא תבע התחייבות שלא ינהל משא ומתן ישיר עם ישראל ולא יחתום על חוזה שלום נפרד עמה.<sup>67</sup> מצרים וסעודיה הסכימו על סיום

64 תרשומות של השיחות בין ברז'נייב, קוסיגין וגרצ'קו ובין עארף ובומדיין, 19.7.1967-17.7.1967, אצל: Abdel Majid Farid, *Nasser: The Final Years*, Ithaca Press, Reading 1996, pp. 21-40. פריד מציין שהוא קיבל תרשומות אלה (בניגוד לשאר התרשומות בספרו) מאחד הדיפלומטים שנלוו אל שני הנשיאים בשיחות. כמו כן ראו מברק ג'פרי הריסון ממוסקבה אל משרד החוץ בלונדון, 19.7.1967; מברק ר"מ טש מקהיר אל משרד החוץ, 25.7.1967, UKNA, FCO 17/6; Meytal, 'The Khartoum Conference' (above note 63), pp. 74-75.

65 Farid, *Nasser*, pp. 42-49  
 66 דוחות של רווי (Reddaway), הממונה על ענייני בריטניה בשגרירות איטליה בחרטום), 11.8.1967, 18.8.1967, על ועידת שרי החוץ הערבים, UKNA, FCO 17/6; מברק הנציג באלג'יר אל משרד החוץ בלונדון, 25.8.1967, UKNA, FCO 17/41; מברק טש אל משרד החוץ בלונדון, 28.8.1967, שם; מברק רוויי, 30.8.1967, שם; דוח שלו על ועידת חרטום, 8.9.1967, שם.

67 תרשומת סלקטיבית מדיוני הוועידה אצל Farid, *Nasser*, pp. 55-67; מברק של אילטס (Eilts), השגריר

המלחמה בתימן ועל נסיגת הצבא המצרי ממנה. מדינות הנפט העיקריות - סעודיה, לוב וכוויית - הסכימו להעניק סיוע כספי רחב היקף למצרים ולירדן, ולממן אותו על ידי חידוש אספקת הנפט למערב.<sup>68</sup>

בישיבת הסיכום קרא ראש ממשלת סודן את החלטות הוועידה: (1) שמירה על הסולידריות ועל האחדות הערבית; (2) סילוק תוצאות התוקפנות והחזרת השטחים הערביים הכבושים כאחריות משותפת לכל מדינות ערב; (3) איחוד מאמצים לפעולה מדינית ודיפלומטית בזירה הבין-לאומית שתביא לנסיגת ישראל בלי להכיר בה, בלי להתפשר אתה ובלי לשאת ולתת עמה, ומתוך עמידה על זכויות הפלסטינים על מולדתם; (4) ויתור על אמברגו נפט וניצול ההכנסות מכספי הנפט לתמיכה במדינות שנפגעו במלחמה ובכלכלותיהן; (5) הקמת קרן לסיוע כלכלי וחברתי מכספי הנפט; (6) נקיטת הצעדים הנחוצים לחיזוק ההכנות הצבאיות לקראת כל התפתחות אפשרית; (7) סילוק כל הבסיסים הצבאיים הזרים ממדינות ערב.<sup>69</sup>

מלך ערב הסעודית, פייסל, דחק בנושא ג'ונסון לנצל את הנכונות הערבית לפתרון מדיני שהתגלתה בחרטום לפני שייסגר חלון ההזדמנויות והערבים ישתכנעו שארצות הברית ניצבת נגדם, ולא לצדם. לשגריר הבריטי הסביר המלך שההחלטות הנוגעות לישראל ולפלסטינים היו המינימום שיתקבל על דעת הקהל הערבית.<sup>70</sup> תשובת ג'ונסון הבהירה לפייסל שארצות הברית אינה מוכנה להציע פתרון אלא רק לסייע בהשגתו. הוא ציפה להצעה קונקרטי שתפרט לא רק למה אין מדינות ערב מוכנות, אלא למה הן מוכנות, נכונות שחייבת לכלול את סיום מצב הלוחמה.<sup>71</sup> המלך חוסיין התלונן במכתב לג'ונסון על התעלמותה של ישראל מן הצעד העצום שעשו הערבים בחרטום כאשר החליטו שלא להמשיך במלחמה. המלך עמד על דעתו כי לא יעלה על הדעת שהתוקפן - ישראל - יכתוב את תנאיו בעוד הוא מחזיק בשטחים שכבש.<sup>72</sup> שני המלכים טענו שישראל היתה התוקפנית, והתעלמו מן הפרובוקציה הערבית שהכירו בה בחצי פה בעבר. שניהם רצו שארצות הברית תכפה על ישראל לסגת כפי שעשתה בשנת 1957, וחשו תסכול משלא עשתה זאת.<sup>73</sup>

שר החוץ הבריטי, ג'ורג' בראון, התלהב מן הראליזם לכאורה שגילו מדינות ערב ומהכרתן בכך שעליהן להשיג את יעדיהן באמצעים אחרים, לא במלחמה. גם הסובייטים שיבחו את

בג'דה, אל מחלקת המדינה, 4.9.1967, folder 2, box 24-2, LBJL, Saunders files.  
 68 סקירת ה-CIA, 13.9.1967, על תוצאות ועידת הפסגה הערבית, LBJL, Country files, box 160, folder 6; הערכה ראשונית של ה-CIA, של המשמעות הכלכלית של ועידת חרטום, 25.9.1967, LBJL, Saunders files 24-2, folder 1.  
 69 שידורי הרדיו הערבים ב-1.9.1967-2.9.1967 על פי שירות ההאזנה של הבייביסי, א"מ, א-7053/16.  
 70 מכתב המלך פייסל אל הנשיא ג'ונסון, 6.9.1967, LBJL, Memos files, box 21-2, מברק מן השגריר בריאד אל משרד החוץ בלונדון, 4.9.1967, UKNA, FCO 17/505.  
 71 תזכיר וולט רוטטאו לג'ונסון, 19.9.1967, LBJL, Memos files, box 22-2; מכתב הנשיא ג'ונסון אל המלך פייסל מאותו תאריך (נשלח ב-23 בספטמבר), שם; מכתב סונדרס אל בנדי, 21.9.1967, LBJL, Memos files, box 23-1, 25.9.1967, SCNSC, box 3, folder 1.  
 72 מכתב חוסיין אל ג'ונסון, 7.10.1967, LBJL, Head of States Correspondence, box 31, folder 6; מברק ברנס אל מחמ"ד, 10.10.1967, LBJL, Country files, box 147, folder 2.  
 73 מזכרים של רוטטאו לג'ונסון, 9.10.1967, 10.10.1967, LBJL, Memos files, box 23-2.

תוצאות הוועידה אף שספק אם שבעו נחת מן ההחלטות על סיום המלחמה בתימן ועל הימנעות מאמברגו נפט. הם העדיפו להבליט את ההחלטות הנוגעות לישראל.<sup>74</sup> בישראל כעסו על התגובות. היא ראתה בהחלטות חרטום סמל להתעקשות שלא לקבל אותה ולא להשלים עמה. אבן דיווח לממשלה על הוועידה והחלטותיה וציין כי לא חל שינוי במחשבה הערבית. הרצוג העיר ביומנו: 'אינני יודע אם זו דעתו, או שרק מצא לנכון להציג הדברים בממשלה שמתקשה להחליט על מדיניותנו היסודית לגבי הגדה'. עם זאת בממשלה לא היתה תחושת אכזבה או תסכול מכך שמדינות ערב דחו משא ומתן לשלום. להפך, הלכה והתגבשה ההכרה שהמשך המצב הנוכחי הוא לטובת ישראל: אין איום רציני בהתחדשות המלחמה, אין סימן לכך שהסובייטים מעוניינים להגביר את המתיחות, ובינתיים 'אנו מחזיקים בשטחים, ויש לנו שהות לחשוב ולתכנן ואולי גם לפעול'.<sup>75</sup> בשיחה עם השגריר ברבור גילה הרצוג שלדעתו חרטום ציינה התקדמות לקראת שלום, שכן נאצר רופף את קשריו עם סוריה ואלג'יריה שדגלו בהמשך המלחמה והתקרב לירדן ולמדינות צפון אפריקה (הוא לא הזכיר את סעודיה).<sup>76</sup> בתום ישיבת הממשלה פורסמה הודעה שציינה כי מדינות ערב דחו את השלום, ולפיכך ישראל תדבק בעמדותיה. אבן הניח שהערבים יעדיפו לוותר על שטח לפני שיוותרו על האידאולוגיה השוללת את קיומה של ישראל, ולכן התקווה שהם יהיו מוכנים 'להכיר בזכות הקיום של ישראל כמדינה לאומית, לוותר על מצב של לוחמה - אינה אלא אשליה ואחיות עיניים' (ההדגשה שלי).<sup>77</sup>

הדיפלומטיה הישראלית, ההסברה והשיח הישראלי הבליטו את 'שלושת הלאוים' והתעלמו מן התנאי הרביעי: 'עמידה על זכויות הפלסטינים למולדתם'. עם הזמן התברר שסעיף זה הוא אבן הריחיים הכבדה ביותר ששמו מדינות ערב על צווארן בוועידת חרטום, והבטיח שגם אם יושג הסדר לבעיות שנוצרו ב-1967 יימשך הסכסוך על מה שנוולד ב-1948: קיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי, בירתה ירושלים, גבולותיה, הפליטים וזכות השיבה.<sup>78</sup>

## משמעותן של החלטות חרטום

ישנם חוקרים (יורם מיטל, אבי שליים, אבי רז) הטוענים כי הלאוים של חרטום לא היו ביטוי לדחייה של ישראל אלא להפך, נקודת מפנה ביחסן של מקצת מדינות ערב אליה. הלאוים אף שיקפו את חילוקי הדעות ביחס לישראל. אבי שליים הציג את הוועידה כ'ניצחון של המתונים הערבים': 'ועידת חרטום סימנה שינוי כיוון ביחסו של נאצר לישראל: פרידה מגישת העימות הצבאית וראשיתה של שאיפה לדיאלוג ואף להסכם שלום'.<sup>79</sup>

74 איזווסטיה, 4.9.1967; פרוודה, 5.9.1967; סיכום ישיבת הקבינט הבריטי, 7.9.1967, UKNA, CAB, 128/42.

75 רישום ביומנו של יעקב הרצוג, 3.9.1967, א"מ, א-4511/3.

76 שם, 8.9.1967.

77 סקירת אבן בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 5.9.1967, א"מ, א-8161/8, עמ' 5-6.

78 מרדכי גזית, 'ה'לאו' הערבי הרביעי - 'עיקר שכחנו', מעריב, 2.1.1970, עמ' 13.

79 שליים, המלך חוסיין, עמ' 236-237.

הטענה איננה חדשה ואיננה נכונה. בעת ויכוח בין ישראל לארצות הברית, בסתיו 1967, חשפה ישראל מסמך שהוצג כתמצית שיחה בין נאצר לחוסיין. באמצעות המסמך ביקשה ישראל להפריך את הטענה על התמתנות הערבים. נראה שזו תמצית שנלקחה ממסמך מעובד - פרוטוקול או רישום שיחה - שהגיע לידי אמ"ן, ובלי לראות את המקור קשה להעריך את אמינותו. בתמצית סקר נאצר את שיקום הצבא המצרי ואמר כי מצרים מסוגלת להתגונן מפני ישראל אך כדי להגיע ליכולת תקיפה היא זקוקה לזמן, ובינתיים עליה לשרוד מבחינה כלכלית. נראה שהדברים כוונו למדינות הנפט, כדי להבטיח את סיוען הכספי. אשכול טען בכנסת כי חוסיין אף הזהיר מפני התגרענותה של ישראל ונאצר ציין כי יש לראות איזו החלטה שתתקבל תביא לנסיגת כוחות ישראל, ולאחר הנסיגה ישובו מדינות ערב אל שיטותיהן ודרכיהן הקודמות.<sup>80</sup>

במחלקת המדינה הסכימו שהמסמך שיקף את מדיניותו של נאצר בשנים שקדמו למלחמה, וחשף לכאורה מזימה להשמיד את ישראל בשני שלבים: תחילה להחזירה באמצעים מדיניים לגבולות 4 ביוני ואחר כך, בבוא העת, להתקיפה ולהכניע אותה. אולם הם פירשו את חשיפתו כניסיון ישראלי לתקוע טריז בין ארצות הברית ובין חוסיין. במחלקת המדינה חזרו ובדקו את המידע על ועידת חרטום, אך לא מצאו בו שום דבר שתמך בטענות על מזימה דו־שלבית שהתגבשה בה.<sup>81</sup>

החומר המודיעיני שהגיע לידי האמריקנים וכלל כנראה גם פרוטוקול של דיוני הוועידה, לא סתר לגמרי את הטענה הישראלית אך גם לא תמך בה. סונדרס קבע באחד מתזכיריו שאמנם לא היה בוועידה דיון או אזכור של שלב שני, אך גם לא דובר בה על שלום. אילו קראו האמריקנים בעיון את האפולוגיה של חסנין הייכל על ועידת חרטום שבוע לאחר שהתפזרה, אפשר שספקותיהם היו גוברים. הייכל כתב שמאז המלחמה ועד הוועידה התנגשו בעולם הערבי שתי נטיות: שלום בכל מחיר, ומהפכה בכל מחיר. הוועידה, כתב, מצאה את שביל הביניים: הדלת לפעולה צבאית נשארה פתוחה, כאשר המדינות העשירות תומכות במדינות הלוחמות, והדרך לפעולה מדינית לא נסגרה, אם כי במגבלות 'שלושת הלאוים'.<sup>82</sup>

גם בלי מסקנה חותכת בעניין התכנית הדו־שלבית, הטענה כי ועידת חרטום ציינה מפנה היסטורי ביחסם של הערבים לישראל ולסכסוך אינה משכנעת. מדינות ערב ויתרו על מה שממילא לא היה צפוי להיות להם במשך שנים אחדות, יכולת להילחם בישראל. החתירה לפתרון מדיני, אמר יריב בהערכת מצב באפריל 1968, היתה כורח, אך מדינות ערב רצו פתרון שישאיר בידיהן את האופציה לשחרור פלסטין כאשר יהיו מוכנות לכך. הסובייטים חששו מעימות עם ארצות הברית, ולכן דרבנו אותן להמשיך במאמצים מדיניים ולא לצאת למלחמה לפני שיהיו מוכנות.<sup>83</sup>

80 סקירת אשכול בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 14.11.1967, א"מ, א-8/8161, עמ' 5-7.  
 81 מברקי ברבור אל מחמ"ד, 17.11.1967, LBJL, Country files, box 140, folder 5; מחמ"ד אל ברבור, 22.11.1967, שם.  
 82 מאמרו של הייכל ב**אליאהראם**, 8.9.1967.  
 83 סקירת יריב בפרוטוקול של דיון מטכ"ל, 15.4.1968, א"פ, עמ' 7-8.

## המושב השנתי של עצרת האו"ם

שבועיים אחרי ועידת חרטום התכנס המושב השנתי של עצרת האו"ם. אבן עמד בראש משלחת ישראל לעצרת. הוא נפגש עם גולדברג והציג את עמדתה של ישראל, שהתבססה על שיקולי ביטחון ולא על שיקולים טריטוריאליים, אך ציין כי במשא ומתן לשלום יתגמשו העמדות. מטרתה של ישראל, אמר, היא לסכל החלטה שתקרא לנסיגה בלי שתפרט מה מתחייבות מדינות ערב לעשות. הוא נימק את הדבקות במשא ומתן ישיר, ואמר כי המרב שישראל תסכים לו יהיה מינוי שליח או"ם לאזור בלי הגדרת מנדט. גולדברג ביקש מאבן שלא להתעקש על שיטת ניהול המשא ומתן.<sup>84</sup>

המעצמות חיפשו מוצא מן הקיפאון. בראון התרשם שגרומיקו מעוניין בהסדר, אך אינו מוכן לחרוג מעמדתן של מדינות ערב המתונות.<sup>85</sup> בפגישה בין ראסק לגרומיקו ציין האחרון כי ברית המועצות לא נסוגה מן הטיוטה שסוכמה בתום עצרת החירום, אך הודה בהבדלים בפרשנותה, וכי כל נוסח שיוחלט עליו צריך להיות מקובל על מדינות ערב. הקושי העיקרי היה מציאת נוסחה לסיום מצב הלחימה. האמריקנים היו פסימיים.<sup>86</sup>

סבלנותם של הבריטים, שסגירתה של תעלת סואץ העיקה עליהם, החלה לפקוע, ונציגם באו"ם, לורד קרדון, לחץ לכנס את מועצת הביטחון. גולדברג תבע שמדינות ערב יהיו מעורבות באופן פעיל בתהליך שיוביל להסדר: הן יצהירו קבל עולם על סיום מצב המלחמה ועל חופש שיט בתעלת סואץ, ויפקידו מכתבים המאשרים זאת בידי מועצת הביטחון. לורד קרדון סבר שזו עמדה חדשה וקשוחה יותר של האמריקנים.<sup>87</sup> גולדברג עדכן את אבן שהמעצמות מעדיפות דיון בעצרת, ומועצת הביטחון תכונס רק לאחר שהמעצמות יגיעו להבנות מוקדמות והצדדים יקבלו את פירושיהן ויודיעו פומבית על הסכמתם.<sup>88</sup>

חילוקי הדעות בין ארצות הברית לברית המועצות נותרו בעינם. הסובייטים טענו שארצות הברית הקשיחה את עמדתה והיא עומדת על הצהרה ערבית על סיום מצב הלוחמה כצעד ראשון לפתרון הסכסוך.<sup>89</sup> האמריקנים הבהירו שהנסיגה לגבולות בטוחים שיוסכמו במשא ומתן תידחה עד להשגת הסכמות בנושאי השיט, הגבולות, הפליטים, ירושלים וכו'.<sup>90</sup> סונדרס הזהיר כי סחף בעמדה האמריקנית יוביל למשבר עם

84 מברק המשלחת באו"ם אל מחלקת המדינה על פגישת אבן וגולדברג ב־19.9.1967, 23.9.1967, LBJL, Saunders files, box 16, folder 7.

85 מברקי בראון אל משרד החוץ בלונדון, 25.9.1967, 27.9.1967, UKNA, Prem 13/1623.

86 מברק ראסק אל ג'ונסון וניקולס קצנבך, 28.9.1967, LBJL, Memos files, box 23-1, ומברק דין אל משרד החוץ בלונדון, 29.9.1967, UKNA, Prem 13/1623.

87 מזכר של נתניאל דייוויס לוולט רוסטאו, 4.10.1967, LBJL, Saunders files, box 24-2, folder 7; דוח מס' 3 של משלחת ישראל באו"ם על העצרת הכ"ב, 9.10.1967, א"מ, ג-6692/27.

88 דוח מס' 4 של משלחת ישראל באו"ם על העצרת הכ"ב, 15.10.1967, שם.

89 תרשומת של נתניאל דייוויס על שיחתו עם יורי צ'רניאקוב, 10.10.1967, LBJL, Saunders files, box 24-2, folder 7.

90 דוחות של יוג'ין רוסטאו על שתי פגישותיו עם צ'רניאקוב, 11.10.1967, Ibid., folder 6.

ישראל ולסיבוכים פוליטיים עם תומכיה בקונגרס ובדעת הקהל בתוך ארצות הברית, וכפיית נסיגה לקווי 4 ביוני לא תמשוך את מדינות ערב לצד ארצות הברית.<sup>91</sup>

בממשל האמריקני הסתמנו שלוש חלופות להמשך המאמצים להגיע להסדר מדיני: (1) לדבוק בקו הנוקשה של גולדברג, וכך למנוע או לדחות את ההתנגשות עם ישראל, אך על חשבון שיתוף הפעולה בין ארצות הברית לברית המועצות; (2) להחזיק בטיוטה המשותפת עם הסובייטים, אבל לעכב את ביצוע ההחלטה שתתקבל במועצת הביטחון עד להשלמת המשא ומתן בענייני הגבולות, הפליטים וירושלים. כך ישמרו מדינות ערב בידיהן את הקלף המכריע שלהן - הפסקת הלוחמה ופתיחת תעלת סואץ - אך תביעתן לנסיגה לא תתקבל; (3) לנסח טיוטה משותפת חדשה, מותאמת לתנאים של סתיו 1967.

מחלקת המדינה ניסחה טיוטה חדשה להחלטה של מועצת הביטחון, שנוסף בה מינוי שליח מטעם מזכיר האו"ם שיסייע להידברות בין הצדדים. טיוטה זו התקרבה צעד נוסף לניסוח הסופי של מה שתהיה החלטה 242. וולט רוסטאו הסביר לנשיא כי שאלת המשא ומתן תוצא מידי המעצמות ותופקד בידיו של גונאר יארינג, דיפלומט שוודי שכהן כשגריר ארצו במוסקבה. הטיוטה לא חייבה לנקוט מהלך כלשהו, וכל צד יוכל לפרשה בדרכו, כפי שרוצים הסובייטים. כמו כן היא כללה את חמשת העקרונות של הנשיא ואת עמדות היסוד של ישראל ושל מדינות ערב.<sup>92</sup>

### פגישת הנשיא האמריקני עם אבן

ישראל חששה שתושג הבנה בין המעצמות על חשבונה, והתרכזה בשכנוע ארצות הברית שלא להיגרר להבנה כזאת. אבן נטה לקבל את ההצעה למנות שליח של מזכיר האו"ם, אך התנה את קבלתה בהגדרת המנדט שיקבל. ערב צאתו לווינגטון לפגישה עם ג'ונסון העריך שבמהלך העצרת התרחקו עמדותיהן של שתי המעצמות זו מזו, כי השפה והניסוח אינם יכולים לגשר על הפער בין שאיפתה של ארצות הברית לסדר חדש באזור לשאיפתה של ברית המועצות לשוב למצב שלפני המלחמה.<sup>93</sup>

הפגישה בין ג'ונסון לאבן שנערכה ב־24 באוקטובר היתה מפגש ראשון של אישיות ישראלית בכירה עם נשיא ארצות הברית לאחר המלחמה. במחלקת המדינה הכינו לשר החוץ קבלת פנים קריירה, והנעלם הגדול היה מידת שיתוף הפעולה מצד הבית הלבן. החיסרון העיקרי בקו הקשוח, כתב סונדרס לוולט רוסטאו, הוא הסתכנות בעימות שיסעיר את ישראל ואת הקהילה היהודית באמריקה לפני שיתברר אם העימות הכרחי. הנשיא עשוי לחשוב שהישראלים צודקים וישאל מדוע להציג עמדה צדקנית בעד משא ומתן כאשר אין עם מי לנהל אותו. סונדרס סבר שהחשדנות בכוונותיה של ישראל מוצדקת, שכן היא מתנהגת כמי שאינה מתכוונת להתפשר, ולכן על ג'ונסון לדבר עם אבן בתקיפות. עליו להבהיר לו כי על מדינות ערב מוטל להוכיח

91 תזכירים של סונדרס ודייוויס לרוסטאו, 12.10.1967, Ibid., folders 4 and 6.  
 92 טיוטה של הצעת החלטה ותזכיר נלווה של רוסטאו לג'ונסון, 13.10.1967, LBJL, Memos files, box 23-2.  
 93 סקירת אבן בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 20.10.1967, א"מ, א-8161/8, עמ' 4-8.

לשליח מזכיר האו"ם שהן מקבלות את קיומה של ישראל, ועל ישראל להוכיח שהיא אינה מדינה השואפת להתפשט: אחרי סיפוח מזרח ירושלים, חידוש ההתיישבות בכפר עציון והעלאת היאחזויות לרמת הגולן, 'מעשיה מדברים בקול כה רם עד שאיננו יכולים לשמוע את המילים', סיכם סונדרס.<sup>94</sup> וולט רוסטאו הציע לג'ונסון להתמקד בצורך להגיע להסדר לפני שחלון ההזדמנויות שיצרה המלחמה ייסגר.

ב־21 באוקטובר, ערב בואו של אבן לווינגטון, טובעה מול חוף צפון סיני משחתת חיל הים 'אילת' בירי טילים מסטי"לים מצריים בנמל פורט סעיד. 47 מאנשי צוות המשחתת נהרגו ו־199 נפצעו. התקרית טרפה את קלפיהם של מצדדי הקו הנוקשה בממשל. למחרת בבוקר נפגש אבן עם וולט רוסטאו. אבן אמר כי המחלוקת המהותית היחידה בין ישראל למצרים בעניינים בילטרליים היא השיט בסואץ, אך פקפק ביכולתה של מצרים לחתום על הסכם נפרד עם ישראל. רוסטאו ביקש לדעת מתי תציג ישראל תכנית לפתרון בעיית פליטי 1948. אבן התחמק מתשובה וטען שחוסיון מעלים עין מפעולות המחבלים מירדן או שאינו מסוגל לבלום אותן.<sup>95</sup> אחר הצהריים נפגש אבן עם ראסק והציג לפניו את עמדת ישראל. שר החוץ תיאר את המחלוקת בין חסידי האופציה הירדנית לתומכי האופציה הפלסטינית וכן אלה הרוצים לספח את כל הגדה. בסיני היתה ישראל מוכנה לסגת לגבול הבין־לאומי. לשאלתו של ראסק איך הדברים מתיישבים עם הכרזת אשכול עם פרוץ המלחמה שפניה של ישראל אינם לכיבושים טריטוריאליים, השיב אבן כי 'זה היה לפני שירדן וסוריה התערבו במלחמה', וטען שלא הבעיה הטריטוריאלית מונעת הסדר אלא סירובן של מדינות ערב לנהל משא ומתן ישיר עם ישראל.

ראסק הציג שתי אפשרויות לנוסח החלטה באו"ם: (1) הטיוטה של גולדברג וגרומיקו מיולי, ששתי המעצמות לא הסכימו על פרשנותה וכל אחת מהן הדגישה בה נקודות אחרות; (2) נוסח החלטה שיכלול עקרונות כלליים להסדר והודעה על מינוי שליח לאזור מטעם מזכיר האו"ם. הוא הזהיר את אבן שמעמדה של ישראל בעצרת נחלש בגלל הקשחת עמדתה, והתלונן על סיפוח מזרח ירושלים ועל החזרה לכפר עציון, שנעשו בלי להתייעץ עם ארצות הברית או לעדכן אותה. הוא הבהיר שארצות הברית אינה תומכת במדיניות הסיפוח של ישראל. אבן השיב שישראל מבקשת את תמיכת האמריקנים רק בעקרון המשא ומתן הישיר. השניים דנו במושג 'גבולות ביטחון', והשיחה הסתיימה בדיון על בעיית הפליטים ומה ישראל עושה או לא עושה כדי לפתור אותה.<sup>96</sup> בשיחה עם הנשיא הצהיר אבן שישראל מסרבת לחזור על מה שאירע ב־1957, ו'התאבדות לאומית איננה מחויבות בינלאומית שלה'. הוא הסביר את האכזבה מחוסיון עקב הצטרפותו למלחמה, את המחשבות על אופציה פלסטינית ואת ההחלטה לבחון פעם נוספת את האפשרות להידבר עם המלך. ג'ונסון אמר לאבן שאין טעם לחזור על נושאים שנידונו בפגישותיו במחלקת המדינה, ואין לו מה להוסיף על נאומו ב־19 ביוני. הוא הזכיר את דבריו על גבולות ושלמות טריטוריאלית, והדגיש שארצות הברית אינה יכולה לתמוך בתוקפנות. כשם שהסובייטים טועים

94 תזכיר של סונדרס לוולט רוסטאו על הטקטיקה שיש לנקוט בעת ביקורו של אבן, 19.10.1967, LBJL, Country files, box 140, folder 7; מזכרו לרוסטאו, 20.10.1967, שם.

95 דוח סונדרס על פגישת רוסטוב עם אבן, 23.10.1967, LBJL, Memos files, box 24-1.

96 דוח על פגישת אבן עם ראסק, 23.10.1967, LBJL, Heads of State Correspondence, box 27; סקירת ביתן בפרוטוקול של ישיבות ועדת חו"ב, 31.10.1967, א"מ, א-8161/8, עמ' 3-5.

בהערכתם שארצות הברית יכולה לנהל את המדיניות הישראלית, כך מגזימה ישראל בהערכת השפעתה של ארצות הברית על הסובייטים. אבן מתח ביקורת על הכישלון לארגן שייטת שתפרוץ את המצור הימי על אילת ולמנוע את המלחמה, ועל מיעוט השפעתה של ארצות הברית על ברית המועצות. הנשיא סיכם ואמר שארצות הברית תעשה הכול כדי להבטיח את המשך הפסקת האש; תפעל לשלום באזור, תספק נשק לישראל ותשתף עמה פעולה באו"ם.<sup>97</sup> תגובת ישראל על דברי הנשיא ניתנה בנאום שנשא אשכול בכנסת ב־30 באוקטובר. הוא חזר על עמדותיה של ישראל, תקף את הניסיונות להעלות באו"ם נוסחאות מעורפלות רק כדי להביא לנסיגה ישראלית בלי לתת את הדעת על מה שיקרה בעקבותיה, והצהיר שבהיעדר הכרה ערבית בישראל ומשא ומתן, תדבק ישראל בקווי הפסקת האש.<sup>98</sup>

## 242 החלטת מועצת הביטחון

בתחילת נובמבר 1967 התגבשו באו"ם שתי הצעות החלטה. האחת הוכנה בידי המשלחת ההודית ברוח העמדה הסובייטית-ערבית. היא הדגישה את הנסיגה מכל השטחים והתייחסה בניסוח מעורפל לשאלות ההכרה בישראל, סידורי הביטחון, חופש השיט וסיום מצב הלוחמה. הסובייטים והמצרים החליטו לאמץ אותה, ואילו ישראל הודיעה שאם תתקבל ההצעה היא לא תשתף פעולה עם השליח של מזכיר האו"ם.<sup>99</sup> ההצעה השנייה הוכנה בידי ארצות הברית והתייחסה לכל השאלות - המשא ומתן, הנסיגה, סיום מצב הלוחמה, סידורי הפירוז וסידורי ביטחון אחרים, חופש השיט והפליטים - כמקשה אחת ובצורה מאוזנת (מבחינת המשקל שנתנה לכל אחת ובאיי־התנייתן בנסיגה כקודמת לכל דבר אחר), תוך כדי אזכור מעמדה המיוחד של ירושלים. אף על פי שנותרו חילוקי דעות היא התקבלה על דעתו של אבן, אך הממשלה החליטה להגדיר את עמדתה כלפי ההצעה רק לאחר שיתבררו סמכויותיו של השליח מטעם מזכיר האו"ם.<sup>100</sup> גולדברג הציג את ההצעה האמריקנית בניו יורק גם לחוסיין שהיה בדרכו לפגישה עם הנשיא בושנינגטון.

מצרים דחתה את הפצרות הנציג הירדני להמתין עם העלאת ההצעה ההודית. ב־7 בנובמבר היא ביקשה כינוס של מועצת הביטחון, והודו הזדרזה להגיש את הצעת ההחלטה שלה יחד עם

97 תזכיר וולט רוסטאו לג'ונסון, 24.10.1967, LBJL, Heads of State Correspondence, box 27; דוח של רוסטאו על שיחת הנשיא עם אבן, 24.10.1967, LBJL, Saunders files, box 16, folder 7; דין וחשבון על ביקור אבן בווינגטון על סמך שיחות נפרדות עם האחים רוסטאו במברק דין אל משרד החוץ בלונדון, UKNA, Prem 13/1623, 25.10.1967; סקירת אשכול בישיבת הממשלה, 29.10.1967, על פי רישומו של הרצוג, א"מ, א-7466/6; וסקירת ביתן בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 31.10.1967, עמ' 6.

98 **דברי הכנסת**, 30.10.1967, עמ' 745; 22-23, 31.10.1967, *New York Times*.  
99 סיכום שבועי של הפעילות במועצת הביטחון (הוכן במשרד החוץ לקראת ישיבת הממשלה), 3.11.1967, א"מ, ג-6692/27; עדכון של אשכול בישיבת הממשלה, 5.11.1967, שם.

100 רישומים ביומנו של יעקב הרצוג, 5.11.1967, 7.11.1967, א"מ, א-7466/6; מזכר של וולט רוסטאו לג'ונסון, 6.11.1967, LBJL, Saunders files, box 25, folder 3; תזכיר של קנת וולש לרוסטאו מאותו יום, שצורפו אליו שתי הטיוטות, LBJL, Memos files, box 25-1.



ניגריה ומאלי. ההצעה האמריקנית לא הוגשה בגלל היסוסי ישראל, והוחלט שההצעה הודוית תידון ראשונה במועצה.<sup>101</sup>

הרולד וילסון דן בהצעה האמריקנית עם אבן, שעצר בלונדון בדרכו לניו יורק. אבן אמר שישראל מוכנה לקבל אותה ואינה מוצאת בה סתירות לעמדותיה.<sup>102</sup> אולם היו סתירות בין דבריו של אבן לעמדת הממשלה, ובכירי משרד החוץ פנו לאשכול לקבל הנחיות כיצד לנהוג. הרצוג הסביר את הסיכון של קרע ביחסים עם גולדברג ואשכול התפרץ ואמר ש'לא אכפת לי קרע עם 17 גולדברגים'. בסיומה של התייעצות ממושכת הודיע ראש הממשלה לאבן כי ההצעה האמריקנית אינה מקובלת על ישראל והוא מכנס את הממשלה לדון בה. הוא הורה לו לעכב את האמריקנים ולדחות את הדיון במועצת הביטחון.<sup>103</sup>

הממשלה דנה בהצעה פעמיים. בפעם הראשונה, ב־7 בנובמבר בערב, שררה התנגדות כללית להצעה האמריקנית מפני שלא נזכר בה משא ומתן ישיר. בעיצומו של הדיון התקבל מברק מן הנציג באו"ם, יוסף תקוע, ובו בקשה שלא לקבל החלטה. אף על פי כן החליטה הממשלה פה אחד להסמיך את אשכול לכתוב לג'ונסון ולהודיע לו שישראל לא תשתף פעולה עם ההצעה.<sup>104</sup> אבן קיבל את המידע בבואו לניו יורק, ודרש לשנות את ההחלטה. הוא חש כי הממשלה חיבלה במאמציו וטען כי החלטתה אינה שקולה וההצעה היא הדבר הקרוב ביותר לעמדת ישראל, ולראיה - הבהלה שתקפה את מדינות ערב וברית המועצות. הוא טען כי הממשלה ייחסה להצעה דברים שלא היו בה והתעלמה ממה שהיה בה. החלטתה עלולה, לדבריו, להרגיז את ג'ונסון ולהביא לקבלת ההצעה ההודית הגרועה ממנה.<sup>105</sup>

עם קבלת מברקיו הכעוסים של אבן כינס אשכול את הממשלה פעם נוספת, והתקבלה שורה של החלטות שלא פורסמו בישראל. הן נשלחו אל אבן והוא העבירן לגולדברג. הממשלה הצהירה כי (1) בכוונתה להגיע לשלום קבע עם שכנותיה; (2) שלום כזה יושג באמצעות משא ומתן ישיר שיסתיים בחתימת הצדדים על חוזה שלום; (3) מעבר חופשי של כלי שיט ישראליים בתעלת סואץ ובמצרי טיראן הוא תנאי לשלום; (4) קביעת גבולות בטוחים ומוסכמים יכולה להיעשות רק במסגרת חוזה שלום; (5) כינון שלום במזרח התיכון ושיתוף הפעולה שינבע ממנו יפתחו אפשרויות לפתרון אזורי ובינלאומי לשאלת הפליטים; (6) תפקידו של שליח האו"ם למזרח התיכון יהיה להביא את הצדדים למשא ומתן ישיר.<sup>106</sup> לצד המברק עם החלטת הממשלה המתקנת שלח אשכול לאבן מברק אישי תקיף שהתייחס

101 מכתב בנג'מין ריד אל וולטר רוסטאו, 7.11.1967, LBJL, Saunders files, box 25, folder 3; מברק רפאל אל תקוע מאותו תאריך, א"מ, ג-6691/3; מזכר של סונדרס לרוסטאו, 8.11.1967, LBJL, Country, files, box 148, folder 9.

102 חליפת מברקים בין בראון ללורד קרדון, 5.11.1967, UKNA, Prem 13/1624; תרשומת של שיחת וילסון עם אבן, 6.11.1967, שם.

103 פרוטוקול של התייעצות בלשכת ראש הממשלה, ומברקי אשכול ולוריא אל אבן, 7.11.1967, א"מ, א-7936/3. אבן היה בדרכו לניו יורק וקיבל את המברקים לאחר הגיעו אליה.

104 מברק תקוע אל רפאל ומברק לוריא אל אבן ורפאל, 8.11.1967, א"מ, א-7936/3.

105 מברקי אבן אל אשכול ואל תקוע, 8.11.1967, א"מ, ג-6691/3.

106 מברק אשכול אל אבן, 8.11.1967, א"מ, ג-6692/27; מברק לוריא אל אבן מאותו יום, א"מ, א-7936/3; מכתב אבן אל גולדברג, 14.11.1967, LBJL, Memos files, box 25-1.

לנימת הדברים במברקיו: 'אינני מקבל דעתך ואין בדעתי להצטדק. ממשלת ישראל וראש הממשלה הם האחראים למדיניות, והם הנושאים באחריות לפני העם. העם וצה"ל מצפים אלינו ודמי החיילים ואנשי יישובי הספר שנפלו בשליחותנו זועקים אלינו'. אשכול קיבל על עצמו את האחריות לדחיית התשובה לאמריקנים ולתוצאתה: ההצעה הוגשה באיחור ולכן ההצעה ההודית תידון ראשונה. בסיום המברק כתב על חששותיו מפני חזרה על 1956 והזכיר את ספקותיו ביחס לחמשת העקרונות של ג'ונסון, וכן נזף באבן על הערותיו על דיוניה של הממשלה וקבע שהיו מיותרות.<sup>107</sup>

אשכול היה אכול ספקות ושיתף בהם את אבן. הוא הבין את הלחץ של הסובייטים, ההודים ומדינות ערב לכלול בהחלטה סעיף מפורש על נסיגה כהכשרת הקרקע לתמיכה סובייטית במדינות ערב אם ישראל לא תמלא אחרי צו המועצה והאחרונות ינסו להרחיקה בכוח מן התעלה ומרמת הגולן. הוא תהה אם ארצות הברית תמנע את התערבותם, ושאל אם למחלקת המדינה ברור שיש למנוע בכל מחיר סעיף בהחלטה שיהיה אפשר לפרשו כתביעה לנסיגה בלי הסדר שלום.

אבן, שביקש לשכך את חששותיו, טען כי אף החלטה של המועצה או של העצרת לא בוצעה כלשונה, והביא כדוגמה את התעלמות מצרים מהחלטת מועצת הביטחון בשנת 1951 נגד ההסגר בתעלת סואץ ואת התעלמותה של הודו מהחלטת המועצה על עריכת משאל עם בקשמיר. כל החלטה שתתקבל, כתב לאשכול, אינה צריכה להשפיע על מדיניותה של ישראל אלא רק על הנמקתה וניסוחיה. מה שחשוב איננו החלטת האו"ם אלא מדיניותה של ארצות הברית. ההבנות עמה וחיווקן היא משימתה המדינית הראשונה במעלה של ישראל ומצדיקה גם איפוק מילולי כדי לשמור על הנכס החשוב הזה.<sup>108</sup>

בניו יורק נמשך הקיפאון. ב-11 בנובמבר התכנסה מועצת הביטחון לבקשת מצרים, שביקשה לסכל בדרך זו את הלחץ על חוסיין לתמוך בהצעה האמריקנית.<sup>109</sup> ארצות הברית והודו משכו את הצעותיהן ועל הפרק עמדה הצעה לטינו-אמריקנית. ישראל הסתייגה ממנה כי הסעיף הראשון דיבר על פינוי כל הכוחות מכל השטחים הכבושים. אבן העדיף על פניה אף את ההצעה ההודית, כאשר דירג את ההצעות השונות שהונחו לפני מועצת הביטחון.<sup>110</sup>

שום הצעה מההצעות האלה לא היתה מקובלת על שני הצדדים. בתחילת נובמבר הבטיח בראון לאבן שבריטניה אינה יוזמת שום הצעת החלטה ולכלל היותר יצא שליח המזכ"ל לאזור ללא הנחיות, אך כעבור שבועיים השתנתה עמדתה. בניסיון למצוא מוצא מן הקיפאון ובתקווה להצליח במקום שנכשלו האחרים, החליטו הבריטים להגיש הצעה משלהם. ההצעה נוסחה בלונדון ולורד קרדון תודרך להניחה על שולחן המועצה ברגע המתאים.<sup>111</sup>

107 מברק אשכול אל אבן מס' 224, 9.11.1967, א"מ, א-7936/3.

108 מברק אבן אל אשכול, 14.11.1967, א"מ, ג-6691/3.

109 סיכום המצב באו"ם שהכין אבן לקראת ישיבת הממשלה במברקו אל לוריא, 11.11.1967, א"מ, א-7936/3.

110 מברק רפאל אל תקוע, 12.11.1967, א"מ, ג-6691/3; מברק אבן אל לוריא, 15.11.1967, א"מ, א-7936/3.

111 סיכום של הרצוג לשרים, 5.11.1967, א"מ, א-7466/6; הטיוטה הראשונה של ההצעה הבריטית במברק

האמריקנים התלבטו עד כמה תרחיק ישראל לכת בהתנגדותה להצעה: האם תביע התנגדות אבל תשתף פעולה עם שליח האו"ם, או שתסרב לקבל אותו? הסובייטים ניסו לשכנע את לורד קרדון להכניס תיקונים בהצעה, כמו הכנסת הביטוי 'כל השטחים' או לפחות 'השטחים' במקום 'שטחים', ולהשמיט את ההתייחסות לגבולות מוכרים ובטוחים. הבריטים נטו לוותר, אך גולדברג הזהיר את לורד קרדון שארצות הברית לא תתמוך בשינוי כזה.<sup>112</sup>

האמריקנים אימצו את ההצעה הבריטית, ובלחצם משכו מדינות אמריקה הלטינית את הצעתן. ג'ונסון כתב לקוסיגין וביקש את תמיכתה של ברית המועצות בהצעה. קוסיגין השיב שדרושה קודם הסכמה על שתי נקודות: (1) נסיגה מידית של צה"ל לגבולות 4 ביוני; (2) ישראל תימנע מתביעות טריטוריאליות על שטחים שכבשה במלחמה. בלי פתרון שתי הבעיות, כתב, אין סיכוי לשלום קבע במזרח התיכון. לצד אלה צריכה לבוא הכרה בזכותן של כל מדינות האזור לקיום לאומי עצמאי בשלום ובביטחון. בתנאים אלה תסכים ברית המועצות לתמוך בהצעה הבריטית, אם מדינות ערב יקבלו אותה. ג'ונסון הודיע כי ארצות הברית תתמוך בהצעה הבריטית. מדינות ערב וישראל הודיעו על נכונותן לקבל שליח של האו"ם על בסיס ההצעה, והוא קרא לקוסיגין להצטרף לתמיכה.<sup>113</sup>

ב־22 בנובמבר 1967 התכנסה מועצת הביטחון וקיבלה פה אחד את החלטה 242. ניסוח ההחלטה היה מלאכת מחשבת של ניסוח דיפלומטי. ההחלטה התייחסה לכל השאלות שעל הפרק ולא אמרה שום דבר ממשי על אף אחת מהן. היא דיברה על נסיגת צה"ל משטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, לא 'השטחים' או 'כל השטחים'. היא דיברה על סיום כל התביעות למצב לוחמה ועל הכרה וכיבוד הריבונות, השלמות הטריטוריאלית והעצמאות של כל מדינות האזור, בלי לציין כיצד זה ייעשה ומתי. היא הזכירה את הצורך בערובות לחופש השיט, בהשגת הסדר לבעיית הפליטים, בערבויות ובהסדרי ביטחון, ובכלל זה כינון אזורים מפורזים. בכל אלה לא היתה התוויית דרך, לא נקבע לוח זמנים ולא נאמר מה קודם למה. הדבר הקונקרטי היחיד בהחלטה היה בקשה ממזכיר האו"ם למנות שליח מיוחד שיצא למזרח התיכון ויבוא בדברים עם המדינות הנוגעות בדבר כדי לקדם את השלום ולסייע במאמצים להשגת הסדר שיהלום את עקרונות ההחלטה.

## הפרשנויות להחלטה 242

ישראל קיבלה את ההחלטה כמי שכפאה שד. הביטוי שהטה את הכף לטובת קבלתה היה 'גבולות בטוחים ומוכרים'. לפי הפרשנות של משרד החוץ מדובר היה בגבולות חדשים שיחליפו את קווי

רפאל אל לוריא, 12.11.1967, א"מ, א-7936/3; תזכיר של משרד החוץ לוילסון, 15.11.1967, ומכתב דונלד מייטלנד אל מייקל פליסר (מזכירו של וילסון), 16.11.1967, UKNA, Prem 13/1624.

112 תזכיר של נתניאל דיוויס לרוסטוב, 16.11.1967, LBJL, Memos files, box 25-2; מברק רפאל אל תקוע, 18.11.1967, א"מ, ג-6691/3; סיכום שבועי של הפעילות במועצת הביטחון, 19.11.1967, א"מ, ג-6692/27.

113 מכתב קוסיגין אל ג'ונסון, 21.11.1967, LBJL, Memos files, box 25-2; מכתבו של ג'ונסון אל קוסיגין מאותו תאריך, שם.

שביתת הנשק, ולטענת אבן הפרשנות הזו נתמכה בידי ארצות הברית.<sup>114</sup> דיין טען כי משמעותה של החלטה 242 כפשוטה (בלי פלפוליו של אבן) היא נסיגה מהשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, ולכן התנגד לכל ניסוח שהשתמע ממנו כי ישראל מקבלת אותה או מתחייבת ליישם אותה.<sup>115</sup>

למחרת ההצבעה במועצת הביטחון נשא נאצר נאום שבו מיעט בערכה. הוא ציין את דבקותו בארבעת הלאומים של חרטום (כולל הלאו הנשכח 'לא להפקיר את בעיית פלסטין שהיא קניינו של העם הפלסטיני'), וחזר על תנאיה של מצרים להסדר: (1) נסיגה כוללת, ללא מיקוח, 'מכל שעל אדמה במצרים, בירדן ובסוריה'; (2) 'לא נרשה לישראל לעבור בתעלת סואץ יהיה המחיר אשר יהיה. המעבר בתעלה הוא חלק בלתי נפרד מבעיית פלסטין'. ישראל ראתה בנאום אישוש לטענתה שהחלטות חרטום הן סרבניות, וראיה לקיומה של 'תורת השלבים'.<sup>116</sup>

מדינות ערב ראו בהחלטה 242 מצוות 'עשה!', וביארינג ראו מתווך שתפקידו להביא לנסיגת ישראל מהשטחים. הדרך הערבית ליישוב סכסוכים בין משפחות, חמולות, שבטים ועד למדינות היא באמצעות מתווך. הליך התיווך הגישור מושרש עמוק בתרבותם והם פירשו את סירובה של ישראל לקבל תיווך כחוסר אמון או חבלה מכוונת או שניהם גם יחד.

ישראל פירשה את החלטה 242 כמסגרת למשא ומתן בין הצדדים ודרשה לנהל אותה בשיחות ישירות. היא התנגדה לתיווך, וראתה ביארינג מי שתפקידו להביא למשא ומתן, אך לא לנהל אותו. התנגדותה לתיווך נבעה הן מאי־אמון באו"ם ובמעצמות, הן מרקע תרבותי שונה. באירופה מלחמות לא הסתיימו בהליכי תיווך וגישור אלא בכניעה או בוועידות שלום. לכן ראתה בהתחמקותן של מדינות ערב משיחות ישירות ניסיון להביא לנסיגת צה"ל בלי להכיר בישראל ובלי לחתום על חוזה שלום עמה, חזרה אל נקודת המוצא למלחמה הבאה, ולכך סירבה ישראל להסכים.

לא היה אפשר ליישב בין שתי גישות כה שונות של ישראל מזה ושל מדינות ערב מזה. דיפלומטים ומשפטנים הוסיפו לעסוק בהחלטה, אבל בתוך פחות משנתיים לא היתה ההחלטה רלוונטית עוד. סיפוח ירושלים והתנגדותה הגורפת של ישראל לשיבת פליטים מצד אחד, מלחמת ההתשה, התחזקותו של אש"ף בירדן ואחר כך בלבנון והפיכתו למוקד הזהות הפלסטינית מצד שני, מנעו כל אפשרות לגשר על פני הפערים. להפך, הם העמיקו אותם והחריפו את אי־האמון ההדדי ואת אי־ההבנות ההדדיות.

114 סקירת אבן בפרוטוקול של ישיבת ועדת חו"ב, 13.12.1967, א"מ, א-8161/8, עמ' 17-18.

115 מכתב דיין אל אשכול, 12.4.1968, א"מ, א-7040/1.

116 נאום נאצר לפני האספה הלאומית המצרית, 23.11.1967, א"מ, א-7053/16; ניתוח הנאום במסמך א"מ/ן/מחקר/ענף מצרים, א"מ, ג-6692/20.