

# ארצות הברית ו"גבולות בני-הגנה": כיצד הבינה וושינגטון את החלטת מועצת הביטחון 242 ואת הדרישות לנסיגת ישראל ד"ר דורי גולד

## מדיניותה של ארצות הברית אינה חותרת לחזרה לגבולות 1967

מבחינה היסטורית, ארצות הברית תמכה תמיד בהשקפתה של ישראל כי החלטת מועצת הביטחון 242, שנתקבלה ב-22 בנובמבר 1967, אינה מחייבת נסיגה מלאה של ישראל לקווי שביתת הנשק מ-1949 (קווי 1967). בנוסף על פירוש זה, הן ממשלים דמוקרטיים והן ממשלים רפובליקניים טענו כי ישראל זכאית ל"גבולות בני-הגנה". במילים אחרות, הגיבוי האמריקני לרעיון של גבולות בני-הגנה נשען על שתי המפלגות, כולל הפרשנות האחרונה שניתנה לו על-ידי הנשיא בוש באפריל 2004. רעיון זה מעוגן בתמיכה רבת השנים של ארצות הברית בביטחונה של ישראל, שהרחיקה לכת הרבה מעבר לפרשנויות המשפטיות השונות של החלטות האו"ם.

מדוע יש חשיבות רבה כל כך לבחינת עמדתה של ארצות הברית? ראשית, נכון אמנם שבסופו של דבר יהיה על ישראל ועל הפלסטינים עצמם להחליט כיצד ייראו הגבולות העתידיים ביניהם, כחלק ממשא ומתן; אך עמדתה של ארצות הברית בדבר הגבולות משפיעה ישירות על רמת הציפיות של הצד הערבי בנוגע לעומק הוויתורים שתוכל ישראל לעשות. ככל שארצות הברית תגביל את דרישותיה מישראל - אם באמצעות הצהרות נשיאותיות ואם בהכרזות של מזכיר/ת המדינה - יאלצו מדינות ערב והערבים הפלסטינים להתפשר על פחות, במושגי הנסיגה של ישראל. למדיניות ההצהרות של ארצות הברית יש אפוא השפעה מכרעת על השאלה האם חילוקי הדעות בין הערבים לבין ישראל ניתנים לגישור ליד שולחן המשא ומתן, או שמא הצדדים יישארו מרוחקים מאוד זה מזה.

שנית, לכל תהליך מעין זה יש דינמיקה משלו. מבחינה היסטורית, הדיפלומטים הערבים העדיפו לחלץ מישראל ויתורים באמצעות גופים בין-לאומיים כגון האו"ם, ואפילו באמצעות ארצות הברית עצמה, וכך להגביל את הוויתורים הישירים לטובת ישראל שיהיה עליהם לבצע בתמורה. על-פי תרחיש זה אפשר ויווצר מצב בו יוכל האו"ם לקבוע - בהסכמה שבשתיקה מצד ארצות הברית - את התנאים לנסיגת ישראל מיהודה ושומרון ולאלץ את ישראל להסכים להם, בתמורה למחויבויות הדדיות מועטות מצד מדינות ערב. למעשה, נשיא מצרים אנוואר סאדאת נהג לומר, לפני שחתם על הסכם השלום בין ישראל למצרים ב-1979, כי ארצות הברית "מחזיקה בידה 99 אחוזים מהקלפים" של תהליך השלום. לפיכך, אם מדינות ערב יבינו שארצות הברית לא תגיש להן את ויתוריה של ישראל על מגש של כסף, בהתאם לרצונן, הן יאלצו לשאת ולתת עמה במישרין, ו"לשלם" בתמורה על נסיגותיה.

## מבוכה בירושלים בקשר לעמדת ארצות הברית

למרות חשיבותה המכרעת של התמיכה המסורתית של ארצות הברית בפיוח הישראלי של החלטת מועצת הביטחון 242, מזה זמן רב שורת מבוכה ניכרת בעניין זה. דיפלומטים ישראלים שוגים לעתים קרובות מדי, כאשר הם טוענים שארצות הברית גורסת כי ישראל תיאלץ לסגת בסופו של דבר לקווי 1967, אולי עם תיקוני גבול קלים. ישראלים אלה, הנוקטים עמדה שגויה זו בנוגע למדיניותה של ארצות הברית, נוטים להגיע למסקנה כי לישראל אין בררה אלא להשלים עם מדיניות זו כעמדה נתונה; וכך תיאלץ ישראל לוותר על זכותה לגבולות בני-הגנה.

### עמדת ארצות הברית כלפי החלטת מועצת הביטחון 242

ניתוח קפדני של התפתחות עמדתה של ארצות הברית כלפי החלטת מועצת הביטחון 242 מגלה כי פרשנות פסימית זו של מדיניות ארצות הברית מוטעית

של דיפלומטים אלה. לאמתו של דבר, ממשלים שונים בארצות הברית השמיעו במרוצת השנים הצהרות מפורשות הדוחות את הדרישה לנסיגה מלאה, ובמקום זאת העניקו גיבוי לזכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה.

מהו מקור תמיכתה של ארצות הברית בישראל? כפי שמסביר ד"ר מאיר רוזן לעיל, החלטת מועצת הביטחון 242 מ-22 בנובמבר 1967 הייתה פרי ניסוח משותף של לורד קארדון, השגריר הבריטי באו"ם, ושל ארתור גולדברג, השגריר האמריקני באו"ם. דבר זה נכון במיוחד לגבי סעיף הנסיגה בהחלטה, שקרא לצבא הישראלי לסגת "משטחים" ולא "מכל השטחים", או "מהשטחים", כפי שדרשה ברית המועצות.

הוצאתה המפורשת של ה"א הידיעה מסעיף הנסיגה לא נעשתה על-ידי צוות ניסוח בדרג נמוך, ואפילו לא בדרג של השגרירים עצמם; זה לא היה עניין למשפטנים זוטרים. הנשיא לינדון ג'ונסון עצמו החליט כי חשוב להקפיד על ניסוח זה, למרות הלחצים מצד ראש ממשלת ברית המועצות אלכסיי קוסיגין, שביקש לנסח את ההחלטה בלשון מחמירה יותר, הדורשת נסיגה מלאה של ישראל.<sup>1</sup> משמעות החלטה 242 של מועצת הביטחון הייתה ברורה בהחלט לכל מי שהיה מעורב בתהליך ניסוחה. ג'וזף

**החלטת מועצת הביטחון 242 מ-22 בנובמבר 1967 הייתה פרי ניסוח משותף של השגריר הבריטי ושל השגריר האמריקני באו"ם. ג'ורג' בראון, שכיהן כשר החוץ הבריטי ב-1967, טען כי המשמעות של החלטה 242 "שישראל לא תיסוג מכל השטחים".**

סיסקו, שעתיד היה לכהן כתת-מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה, רואין כעבור כמה שנים בתוכנית "פגוש את העיתונות" בנוגע להחלטה 242, ואמר כך: "הייתי מעורב במשך חודשים רבים במשא ומתן שקדם להחלטה זו. בהחלטה לא נאמר 'נסיגה מלאה'."<sup>2</sup> באותו זמן הייתה עמדה זו של ארצות הברית מתואמת היטב עם הבריטים. ואכן, ג'ורג' בראון, שכיהן כשר החוץ הבריטי

מיסודה. למעשה, ממשלים אמריקניים שונים, בזה אחר זה במשך השנים שמאז מלחמת ששת הימים, גילו גמישות ניכרת בקשר להיקף הנסיגה שהם מצפים לה מישראל. אמנם המנגנון הבירוקרטי של מחלקת המדינה, ובייחוד דיפלומטים במחלקה לענייני המזרח הקרוב שהיו בקשר עם העולם הערבי, דבקו בהשקפה נוקשה יותר בנוגע לדרישות מישראל בקשר לנסיגה; אולם סוגיה זו לא תוכרע ברמה

ב-1967 בממשלת הלייבור של ראש הממשלה הרולד וילסון, סיכם את החלטה 242 כדלקמן: "בהצעה נאמר 'ישראל תיסוג משטחים שנכבשו' ולא 'מהשטחים'; המשמעות היא שישראל לא תיסוג מכל השטחים".

## **הנשיא ג'ונסון: קווי 1967 הם מרשם לחידוש מעשי האיבה**

אפשר למצוא את שורשי התעקשותו של הנשיא ג'ונסון להגן על הגמישות הטריטוריאלית שבנוסח החלטה 242 בהכרזתו מ-19 ביוני 1967, מיד עם תום מלחמת ששת הימים. ג'ונסון הכריז כי "חזרה מיידית למצב ששרר ב-4 ביוני", לפני פרוץ מעשי האיבה, "אינה מרשם לשלום, אלא לחידוש מעשי האיבה". הוא הכריז עוד כי "קווי שביתת הנשק" הישנים היו "שבריריים, ונפרצו מפעם לפעם". מה שנדרש, לדעת ג'ונסון, הוא "גבולות מוכרים", שיעניקו "ביטחון מפני טרור, חורבן ומלחמה".<sup>4</sup>

זמן מה לאחר מכן הצביע השגריר גולדברג על היבט נוסף במדיניות של ממשל הנשיא ג'ונסון, שבא לידי ביטוי בניסוח של ההצעות שהוגשו לאו"ם: "החלטה 242

בגבולות שקדמו ל-1967. אמנם, תחילה היו הביטויים הפומביים הראשונים של ממשל ניקסון מינימליסטיים באופיים; מזכיר המדינה ויליאם רוג'רס הכריז ב-1969 שיהיו "שינויים לא-מהותיים" בקווי 1967. באותה תקופה זכתה מדיניותו של רוג'רס לביקורת נוקבת מצד סטיבן שוובל, מנהל האגודה האמריקנית למשפט בין-לאומי, שהיה עתיד להתמנות ליועץ המשפטי של מחלקת המדינה ולאחר מכן כיהן גם כשופט בבית הדין הבין-לאומי בהאג. במאמר שפרסם ב-1970 בכתב העת *American Journal of International Law* הזכיר שוובל לרוג'רס את זכויותיה של ישראל ביהודה ושומרון: "כשהמחזיק הקודם בשטח החזיק בו בצורה לא-חוקית, תהיה למדינה המשתלטת על שטח זה לאחר מכן, תוך הפעלתה זכותה החוקית להגנה עצמית, זכות טובה יותר מאשר למחזיק הקודם". בקהילה המשפטית הבין-לאומית היה ברור לגמרי שירדן פלשה ליהודה ושומרון ב-1948 בצורה לא-חוקית, ואילו ישראל השתלטה על יהודה ושומרון, ב-1967, מתוך הגנה עצמית.

**בהכרזתו מ-19 ביוני 1967, ג'ונסון הכריז כי "חזרה מיידית למצב ששרר ב-4 ביוני", לפני פרוץ מעשי האיבה, "אינה מרשם לשלום, אלא לחידוש מעשי האיבה". מה שנדרש, לדעת ג'ונסון, הוא "גבולות מוכרים", שיעניקו "ביטחון מפני טרור, חורבן ומלחמה".**

אינה מתייחסת כלל לירושלים, והשמטה זו הייתה מכוונת".<sup>5</sup> ארצות הברית לא עמדה כלל להציע את החזרת הסטטוס-קוו גם בירושלים, למרות שממשלים אמריקניים שונים מתחו מפעם לפעם ביקורת על ישראל בשל פעולות בנייה שונות בחלקיה המזרחיים של ירושלים שנכבשו על-ידיה. בתוך שנים ספורות החלה הדיפלומטיה האמריקנית לשקף את העמדה שישראל זכאית לשינויים

## **הנשיא ניקסון: הישראלים "אינם יכולים לחזור" לקווי 1967**

מכל מקום, רוג'רס הוחלף עד מהרה על-ידי הנרי קיסינג'ר - היועץ לביטחון לאומי של ניקסון - והוא גיבש עמדה שונה משמעותית מזו של קודמו. כבר ב-1973, בשיחות פרטיות עם קיסינג'ר שהתפרסמו לאחר מכן, הודה ניקסון במפורש בהתייחסו לקווי 1967, כי "שנינו יודעים כי [הישראלים] אינם יכולים לחזור לגבולות הקודמים".<sup>6</sup> עובדה זו באה לידי ביטוי בספטמבר 1975, בזמן ממשל הנשיא פורד, בהקשר של הסכם ההפרדה השני בסיני. ההסכם עסק אמנם בנסיגה השנייה של ישראל מחצי האי סיני, אך ראש ממשלת ישראל הגיע לסדרה של הבנות עם ארצות הברית שעסקו גם בחזיתות אחרות של תהליך השלום בין הערבים לישראל. למשל, הנשיא פורד שיגר לראש הממשלה רבין מכתב בנוגע לעתידה של רמת הגולן, ובו נאמר: "ארצות הברית טרם גיבשה עמדה סופית בנוגע לגבולות. אם תגבש עמדה כזאת, היא 'תעניק משקל רב לעמדתה של ישראל כי כל הסכם שלום עם סוריה צריך לקבוע כי ישראל תישאר ברמת הגולן'.<sup>7</sup>

ניסוח קפדני זה לא פירט אם ארצות הברית

קצר לפני ועידת השלום במדריד ב-1991. ג'יימס בייקר, מזכיר המדינה דאז, שיגר איגרת של הבטחות לראש הממשלה יצחק שמיר. יתר על כן, ראש הממשלה בנימין נתניהו שלח את כותב שורות אלה כדי לקבל את המחויבות המחודשת של ממשל קלינטון למכתבו של הנשיא פורד, זמן קצר לפני פתיחת המשא ומתן בין ישראל לבין הפלסטינים בעניין חברון. ואכן, ב-1996 חידשה ארצות הברית את מחויבותה.

## **הנשיא רייגן: איני יכול לבקש מישראל לחזור לקווי 1967**

ממשל הנשיא רונלד רייגן הדגיש בצורה התקיפה ביותר את זכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה. רייגן עצמו הכריז, בנאומו מ-1 בספטמבר 1982 שנועד לימים כ"תוכנית רייגן": "בגבולות שקדמו ל-1967 הגיע רוחבה של ישראל - בנקודה הצרה ביותר - בקושי ל-16 ק"מ. רובה המכריע של אוכלוסיית ישראל התגורר בטווח ארטילריה של צבאות עוינים. איני עומד לבקש מישראל לחיות שוב בצורה כזאת".

**בהתייחסו לקווי 1967, הודה ניקסון במפורש כי "שנינו יודעים כי [הישראלים] אינם יכולים לחזור לגבולות הקודמים".**

רייגן הציע נוסחה גמישה לנסיגת ישראל: "מידת הוויתור שיתבקש מישראל תהיה מושפעת מאוד ממידת השלום והנורמליזציה".<sup>8</sup> בנאומו מספטמבר 1988 התבטא ג'ורג' שולץ, מזכיר המדינה, בצורה מפורשת עוד יותר בקשר למשמעות הדבר: "ישראל לעולם לא תישא ותיתן מקוויו 1967 ולא תחזור אליהם".<sup>9</sup>

למה התכוון שולץ באמירה זו? האם הכיר

תסכים למעשה להחלת ריבונותה של ישראל על חלקים מרמת הגולן, או תסכים רק להמשך נוכחותו של צה"ל ברמת הגולן. בכל מקרה, במכתבו של פורד לא הייתה דרישה מישראל לסגת לקווי 1967, ואף לא נכללה התייחסות לתיקונים קלים בקווים אלה ליד הכינרת. פרטים אלה אינם עניין להיסטוריונים של הדיפלומטיה גרידא; ארצות הברית חידשה במפורש את מחויבותה למכתבו של הנשיא פורד זמן

## מזכיר המדינה של קלינטון חוזר ומאשר: ישראל זכאית לגבולות בני-הגנה

תמיכתה של ארצות הברית בגבולות בני-הגנה הייתה לנחלת שתי המפלגות הגדולות בארצות הברית ונמשכה גם בשנות התשעים, לאחר שהפלסטינים תפסו את מקומה של ירדן כתובעים הערבים העיקריים את יהודה ושומרון. עם השלמת "פרוטוקול חברון" ב-1997, שיגר מזכיר המדינה וורן כריסטופר איגרת של הבטחות לראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו. ביסודו של דבר, במכתבו של כריסטופר הצהיר ממשל קלינטון כי הוא אינו מתכוון להיות חכם לאחר מעשה בנוגע לצורכי הביטחון של ישראל: "מחויבותנו לשתף פעולה במציאת מענה לצורכי הביטחון לפי דעת ישראל נשאר סימן ההיכר של מדיניות ארצות הברית". המשמעות היא שישאל תהיה הפוסקת הסופית בעניין צורכי הביטחון שלה. לאחר מכן הוסיף כריסטופר: "לבסוף, הייתי רוצה לחזור על עמדתנו שישאל זכאית לגבולות בטוחים ובני-הגנה, שיושגו ויוסכמו במשא ומתן ישיר בינה לבין שכנותיה" (ההדגשות שלי).<sup>12</sup> בקצרה, אין כל בסיס לטענה שארצות הברית

בזכותה של ישראל לשמור בידה חלקים ניכרים מיהודה ושומרון? חצי שנה קודם לכן בחן שולץ את החלופות לנסיגה מלאה של ישראל לקווי 1967, והפגין יצירתיות דיפלומטית ניכרת. הוא אפילו הציע מה שהיה למעשה "פשרה תפקודית [פונקציונלית]" ביהודה ושומרון, בניגוד ל"פשרה טריטוריאלית". שולץ אמר שצריך לחלק את יהודה ושומרון בין ישראל לבין ירדן לפי תפקודי ממשל שונים, ולא במושגים של שרטוט גבולות פנימיים חדשים. בפברואר 1988 טען שולץ בנאומו בפני המועצה לקשרי חוץ: "המשמעות של ריבונות, המשמעות של שטח, משתנה והולכת, והשטח שממשלה לאומית כלשהי יכולה לשלוט בו, או מה שגוף כלשהו החושב שיש לו ריבונות או סמכות שיפוט על שטח מסוים יכול לשלוט בו, מחליפים הילוך".<sup>10</sup>

בספר זיכרונותיו הרחיב שולץ את הדיבור על נאומו זה מ-1988. הוא כתב ששוחח הן עם מנהיגים ישראלים והן עם מנהיגים ירדנים ברוח נאומו, וטען כי "מי ישלוט במה [...] ישתנה בהכרח בנוגע לתפקודים שונים מאוד זה מזה, כגון ביטחון חיצוני, שמירה על חוק וסדר, גישה להספקה מוגבלת של מים, ניהול החינוך, הבריאות ותפקודים אזרחיים אחרים, ועוד".<sup>11</sup> "השורה התחתונה" של חשיבה מסוג זה היא שיש להגן על האינטרסים הביטחוניים

**ממשל הנשיא רונלד רייגן הדגיש בצורה התקיפה ביותר את זכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה. רייגן עצמו הכריז, "בגבולות שקדמו ל-1967 הגיע רוחבה של ישראל - בנקודה הצרה ביותר - בקושי ל-16 ק"מ. רובה המכריע של אוכלוסיית ישראל התגורר בטווח ארטילריה של צבאות עוינים. איני עומד לבקש מישראל לחיות שוב בצורה כזאת."**

דרשה מישראל באורח מסורתי נסיגה מלאה או כמעט מלאה מהשטחים שהשתלטה עליהם במלחמת ששת הימים. הדבר נכון במיוחד לגבי יהודה ושומרון ורצועת עזה, שם הותוו ב-1949 רק קווי שביבת נשק, ששיקפו היכן הפסיקו הצבאות הלוחמים את התקדמותם, ולא היו גבולות בין-לאומיים קבועים. ההתפתחות היחידה ששינתה עמדה אמריקנית זו, שתמכה בעבר בגבולות

של ישראל, ולספק לה "גבולות בני-הגנה" שיהיו שונים מהותית מקווי 1967.

בני-הגנה, הייתה כרוכה בשינוי בעמדת ישראל שארצות הברית נענתה לה.

## הפרמטרים הלא-רשמיים של קלינטון/ברק ירדו מעל הפרק

ב-7 בינואר 2001, שבועיים לפני שסיים את תקופת כהונתו השנייה כנשיא, הציג ביל קלינטון תוכנית משלו לפתרון הסכסוך בין ישראל לפלסטינים. הפרמטרים של קלינטון התבססו בחלקם על ההצעות שהגיש אהוד ברק, ראש ממשלת ישראל, בוועידת הפסגה הכושלת בקמפ דייוויד ביולי 2000. קלינטון היה הנשיא האמריקני היחיד שהסתלק בתוכניתו ממחויבות ארצות הברית לגבולות בני-הגנה למדינת ישראל - כאמור, ככל הנראה בהתבסס על אופי הוויתורים הטריטוריאליים שהציעו אנשי ברק בדיונים עם הפלסטינים.

בתחום הטריטוריאלי דיבר קלינטון על סיפוח "גושי התיישבות" ביהודה ושומרון לישראל; אולם התנה את סיפוח השטחים הללו על-ידי ישראל ב"חילופי שטחים" - כלומר בויתור מצד ישראל על שטחים שהיו בריבונותה

בנוסף, לפי הפרמטרים של קלינטון ישראל צריכה לסגת מבקעת הירדן (שרבין שאף להשאירה בידי ישראל), ולוותר בכך על רכיב קריטי בהקשר של "גבולות בני-הגנה". במקום זאת הציע קלינטון "מוכחות בין-לאומית" שתתפוס את מקומו של צה"ל בבקעה. רכיב מסוים זה של ההצעות פגע בצורה חמורה בדוקטרינת ההסתמכות של ישראל על עצמה - ועל עצמה בלבד - בכל הקשור לביטחונה, ודומה שהתעלם מן ההיסטוריה הבעייתית של ישראל עם האו"ם ועם כוחות בין-לאומיים אחרים אפילו בתפקידים מוגבלים יותר, כגון שמירה על השלום.

הפרמטרים של קלינטון לא הפכו למדיניות רשמית של ארצות הברית. אחרי שגורג' ו' בוש נבחר לנשיא הודיעו פקידי הממשל האמריקני לממשלת שרון החדשה שהיא לא תהיה כבולה בהצעות שהציע הצוות של ברק בקמפ דייוויד, הצעות ששימשו בסיס לפרמטרים של קלינטון. כך, הסתלקותו של קלינטון מהמדיניות האמריקנית המסורתית שלפיה יש לישראל זכות לגבולות בני-הגנה ירדה מעל הפרק.

**הנשיא בוש כתב לראש הממשלה אריאל שרון ב-14 באפריל 2004: "נוכח המציאות החדשה שנוצרה בשטח, ובכלל זה קיומם של מרכזי אוכלוסייה ישראלים גדולים, אין זה מציאותי לצפות שתוצאת המשא ומתן על הסדר הקבע תהיה חזרה מלאה ושלמה לקווי שביתת הנשק של 1949".**

לפני 1967 בתמורה לשטחים ביהודה ושומרון. "חילופי שטחים" אלה לא נדרשו בהחלטה 242, אלא היו ויתור ישראלי חדש מתקופת ממשלת ברק, שהנשיא קלינטון אימץ אותו. עם זאת, למען הסדר הטוב ראוי לציין שהאלוף (מיל") דני יתום, שכהן כראש מטה החוץ והביטחון של ברק, טען כי ברק עצמו מעולם לא הציע את "חילופי השטחים" האלה בקמפ דייוויד.

## הנשיא בוש: אין זה מציאותי לצפות לחזרה לקווי שביתת הנשק של 1949

ההוכחה הטובה ביותר לכך שארצות הברית חזרה ואימצה את מדיניותה המסורתית שלפיה ישראל זכאית ל"גבולות בני-הגנה", נובעת מאיגרת ההבטחות שכתב הנשיא בוש לראש הממשלה אריאל שרון ב-14 באפריל 2004, אחרי הצגת תוכנית ההתנתקות החד-צדדית של ישראל מרצועת עזה בווינגטון. וכך כתב הנשיא: "ארצות הברית חוזרת ומביעה את מחויבותה ההחלטית לביטחונה של ישראל, ובכלל זה לגבולות בטוחים ובני-הגנה, ולשמר ולחזק את יכולתה של ישראל להרתיע ולהגן על עצמה, בכוחות עצמה, נגד כל איום או צירוף אפשרי של איומים"<sup>13</sup>. באיגרת זו באה לידי ביטוי חוליה מקשרת משתמעת בין ההתייחסות ל"גבולות בני-הגנה" לבין יכולתה של ישראל "להגן על עצמה בכוחות עצמה", מכוח העובדה ששתייהן כרוכות זו בזו באותו המשפט ממש. אין ספק שהנשיא בוש לא ראה בעיני רוחו את ישראל נסוגה לקווי 1967. בהמשך המכתב כתב: "נוכח

ישראל כי "מרכזי אוכלוסייה ישראלים" מתייחס ל"גושי ההתיישבות הגדולים" ביהודה ושומרון.<sup>14</sup> משמעותית יותר היא העובדה שהנשיא בוש לא התנה את הישגותם של "מרכזי האוכלוסייה הישראלים" ביהודה ושומרון בהסכמתה של ישראל לחילופי שטחים, ובהעברת חלקים מהשטח שהיו בריבונותה של ישראל עד 1967, כפי שדרש קלינטון. במובן זה, בוש השיב על כנו את מכלול הנושאים שיידונו בתהליך השלום כפי שנקבעו בהחלטה 242, והגביל את הסוגיה הטריטוריאלית במזרחה של ישראל למחלוקת על מעמדן הסופי של יהודה ושומרון ורצועת עזה, בלי להכניס לתמונה חילופי שטחים נוספים.

הכרת הנשיא בוש בזכותה של ישראל ל"גבולות בני-הגנה" הייתה הביטוי המפורש ביותר של עמדת ארצות הברית בנושא זה: מכתבו של בוש, בכללותו, מכיר בתיקונים ברורים בקווי 1967. יתר על כן, על-ידי קישור הרעיון של גבולות בני-הגנה ליכולת ההתגוננות של ישראל, כפי שצוין לעיל, הבהיר בוש היטב ש"גבול בר-הגנה" חייב לשפר את יכולתה של ישראל לדאוג לביטחונה בעצמה. ואכן, גם הביטוי "גבול בטוח" שהוזכר בהחלטה 242 כולל פרשנות זאת; אלא ששם עלול להשתמע גם גבול שיובטח על-ידי

### מכתבו של בוש הבהיר כי "גבול בר-הגנה" חייב לשפר את יכולתה של ישראל לדאוג לביטחונה.

ערובות ביטחוניות של האו"ם, או אפילו כוח בין-לאומי. מכתבו של בוש אינו כולל דו-משמעות כזאת, אלא קושר במפורש בין גבולות בני-הגנה לבין יכולתה של ישראל להגן עליהם.

ב-25 במרס 2005 צוטט שגריר ארצות הברית בישראל דן קרצר בעיתון ידיעות אחרונות, כמי שאמר שאין כל "הבנה" בין ארצות הברית לבין ישראל על כך שישראל

המציאות החדשה שנוצרה בשטח, ובכלל זה קיומם של מרכזי אוכלוסייה ישראלים גדולים, אין זה מציאותי לצפות שתוצאת המשא ומתן על הסדר הקבע תהיה חזרה מלאה ושלמה לקווי שביתת הנשק של 1949". בוש לא השתמש במונח "גושי התיישבות" כפי שהשתמש בו קלינטון, אך דומה שהתייחס לאותו רעיון. כעבור פחות משנה, ב-27 במרס 2005, הסבירה שרת החוץ קונדוליסה רייס בקול

ב-21 בפברואר 2005 הבהיר הנשיא בוש שקריאת הממשל שלו לרציפות טריטוריאלית מתייחסת אך ורק ליהודה ושומרון.

תשמור בידה גושי התיישבות ביהודה ושומרון. קרצר הכחיש את הדיווח בעיתון הישראלי. אולם פרשה זו עוררה שאלה בדבר המחויבות הנכללת במכתבו של בוש. על-פי הנהוג באמריקה, אמנה היא הצורה החזקה ביותר של מחויבות בין מדינתית, ואחריה בא הסכם ביצוע (כגון "מזכר הבנה", שאינו טעון אישור של הקונגרס). בכל זאת, גם חליפת מכתבים עם הנשיא דינה כדין התחייבות בין-לאומית, לא כל שכן כשהתקבלה גם על-ידי הקונגרס - כבמקרה זה. קרצר עצמו חזר על נקודה זו ב"ערן 10" של הטלוויזיה הישראלית: "מחויבויות אלה מוצקות מאוד מאוד בכל הנוגע למרכזי האוכלוסייה הישראלית; התקווה שלנו היא שישראל לא תחזור לקווי 1967". כאשר נשאל אם "מרכזי אוכלוסייה" אלה הם "גושי התיישבות", השיב: "זה נכון".<sup>15</sup>

אין להתעלם מכך שהנשיא בוש הציג גם את הרעיון של מדינה פלסטינית רצופה ובעלת כושר חיות - רעיון שיש לו השלכות טריטוריאליות. הרציפות מתייחסת לכל הפחות ליצירת קשר לא-מופרע בין כל ערי יהודה ושומרון, כדי שפלסטיני יוכל לנסוע מג'נין לחברון בשטח שהוא בריבונות פלסטינית - או לפחות ללא הפרעה. הפלסטינים עלולים לפרש את ההתייחסות האמריקנית לרציפות כאילו היא כוללת קשר בין יהודה ושומרון לבין

## **לישראל נותר רק לספק פרטים נוספים בדבר המשמעות הטריטוריאלית של גבולות בני-הגנה, ולהגיע להבנה מפורשת עם ארצות הברית באשר לתוכנם.**

רצועת עזה שיהיה בשליטתם, כמו "המעבר הבטוח" שהוזכר בהסכמי אוסלו. אלא שהדבר יחייב לפצל את ישראל לשניים. מכל מקום, במשפט הבין-לאומי אין למדינות כל זכות שהקשר בין חלקים שלהן הנפרדים זה מזה גיאוגרפית יהיה בריבונותן; לארצות הברית אין קשר טריטוריאלי הנמצא בריבונותה בין אלסקה לבין מדינת וושינגטון. בדומה לכך, אין קשר ריבוני כזה בין עומאן לבין ראס מוסנדם, למשל.



## **בחינה היסטורית מעלה כי ארצות הברית לא דרשה נסיגה מלאה של ישראל**

יהיו בקווי 1967, מכתבו של בוש קובע למעשה שארצות הברית לא תהיה צד ליוזמה כזאת.

ב-26 למאי 2005 נפגש הנשיא בוש עם אבו מאזן בבית הלבן. בוש ערך מסיבת עיתונאים לאחר מכן והוציא הודעה שאפשר לפרשה כדילול של מה שמופיע במכתב לשרון מה-14 לאפריל 2004. בוש הצהיר:

"יש להשיג כל הסכם קבע על-ידי שני הצדדים עצמם; כמו כן, שינויים בקוי הפסקת האש מ-1949 חייבים להתבסס על הסכמה הדדית". אמירה זאת מופיעה למעשה במכתב המקורי של בוש לשרון; אך בוש לא חזר במאי 2005 על התוספות שהזכרו על-ידו באפריל 2004 לגבי "גבולות בני-הגנה" וגושי התיישבות. ברור שהמטרה של בוש ב-2005 הייתה לחזק את אבו מאזן; אך התייחסותו הסלקטיבית להתחייבויות אמריקניות מ-2004 גרמו לרבים בישראל לפרש את עמדתו החדשה כנסיגה מהמכתב לשרון, למרות שלאמתו של דבר הוא לא סתר את עצמו, שהרי ברור לכל שארצות הברית רוצה להגיע בסופו של דבר לגבול מוסכם ולא כפוי. במכתב לשרון הגדיר הנשיא את עמדת ארצות הברית לגבי מהות הפתרון הרצוי, בעוד שבהצהרותיו לאבו מאזן הסתפק בהגדרת עמדת ארצות הברית באשר לנוהלי התהליך.

בסיכומו של דבר, ארצות הברית לא דרשה נסיגה מלאה של ישראל מהשטחים שעליהם השתלטה במלחמת ששת הימים לקווי שביתת הנשק של 1949. עם זאת, עדיין אפשר לשאול מה יהיה ערכן של הצהרות אמריקניות אלה אם יהיו מלוות בתנאי שמיקומם הסופי של הגבולות בין מדינות ערב לבין ישראל ייקבע על-ידי הצדדים עצמם. הדבר נכון במיוחד לגבי מכתבו של הנשיא בוש מ-2004, החוזר על נקודה זאת במפורש.

אין ספק שארצות הברית לא תוכל לכפות את מכתבו של בוש על ישראל ועל הפלסטינים, אם לא יהיו מוכנים לקבל את התנאים שנכללו בו. מכתבו של הנשיא רק מעדכן ומסכם את השקפתה של ארצות הברית בנוגע לפירוש הנכון של החלטת מועצת הביטחון 242 בכל משא ומתן עתידי, וחשיבותו נובעת משני הקשרים:

1. העובדה שמפת הדרכים של "הרביעייה", מאפריל 2003, עוברת בשתיקה על סוגיית הגבולות העתידיים של ישראל

**במשפט הבין-לאומי אין למדינות כל זכות לקשר ריבוני בין חלקים שלהן הנפרדים זה מזה גיאוגרפית: לארצות הברית אין קשר טריטוריאלי הנמצא בריבונותה בין אלסקה לבין מדינת וושינגטון.**

ושל המדינה הפלסטינית שהיא מציעה להקים. מכתבו של הנשיא בוש - המהווה סיכום מעודכן של מדיניות ארצות הברית מאז 1967 - מגן, לפחות, על האינטרסים החיוניים של ישראל לפני תחילת משא ומתן עתידי. מכתב כזה שקול כנגד רשת ביטחון דיפלומטית לישראל.

2. אם חברות אחרות ב"רביעייה" (רוסיה, האיחוד האירופי או האו"ם) יציעו בעתיד שבגולות המדינה הפלסטינית

## **גבולות בני-הגנה: חלק בלתי נפרד מאוצר המילים הדיפלומטי האמריקני**

לישראל נותר רק לספק פרטים נוספים בדבר המשמעות הטריטוריאלית של "גבולות בני-הגנה", ולהגיע להבנה מפורשת עם ארצות הברית באשר לתוכנם, נוכח העובדה שבגולות כאלה הפכו לחלק בלתי נפרד מאוצר המילים הדיפלומטי האמריקני.

האם תמשיך ארצות הברית לגלות אהדה גם בעתיד לצורכי הביטחון של ישראל, כדי שיהיה אפשר להגיע להבנות כאלה? אחרי ככלות הכול, חלק ניכר מעמדותיה של ארצות הברית בנוגע ל"גבולות בני-הגנה" החלו להתגבש בימי המלחמה הקרה. בנוסף, במצב החדש במזרח התיכון שאחרי מלחמת עיראק, שבו האיום על ישראל מבולה המזרחי נעלם בטווח הקרוב, האם תמשיך ארצות הברית להעניק גיבוי לרעיון של גבולות בני-הגנה? התשובה לשאלה זו מורכבת משתי פנים:

ראשית, אין מתכנן בתחום הביטחוני שיקבל כמובן מאליו שהשינויים שהתחוללו במזרח התיכון ב-2005 יחזיקו מעמד לנצח. ארצות הברית יודעת שאזור זה אינו

על מישור החוף של ישראל, יהיו נפוצות הרבה יותר. ועדת 11 בספטמבר בארצות הברית קבעה כי המאבק לשינוי פני המזרח התיכון ולנטרול האיומים מצד הטרור הגלובלי החדש יימשך עשרות שנים.<sup>6</sup> לפיכך, יש לישראל בסיס מוצק להתעקש גם אחרי מלחמת עיראק ב-2003 על טענתה ל"גבולות בני-הגנה", עם דגשים מיוחדים לאפשרות להגן על עצמה מפני סוגי הטרור השונים.

בימי ממשל קלינטון גילתה וושינגטון אהדה לרעיון של פריסת כוח של האו"ם וכוחות בין-לאומיים נוספים ככלי לבניית שלום. גישה זאת באה לידי ביטוי בהצעות של קלינטון מ-2001 להצבת "שומרי שלום" בין-לאומיים בבקעת הירדן, במקום צה"ל. אין ספק שההתלהבות מפריסת כוחות או"ם אלה הצטננה מאז במידה ניכרת, נוכח האסונות שהתקשרו למשימות השמירה על השלום בעשור האחרון. לישראל יש סיבות רבות להתנגד לרעיון זה, לנוכח ניסיון עשיר של אכזבות מתפקודם של כוחות בין-לאומיים לאורך גבולותיה.

המבקשים לסלק את הצבא הישראלי מבקעת הירדן עשויים להציע אפשרות חלופית: פריסת כוח אמריקני, או גוף רב-לאומי שאינו של האו"ם, כגון כוח המשקיפים הרב-לאומי (MF0) בחצי האי סיני המצרי.

**אין מתכנן בתחום הביטחוני שיקבל כמובן מאליו שהשינויים שהתחוללו במזרח התיכון ב-2005 יחזיקו מעמד לנצח. גם ארצות הברית שומרת בידה יכולת שיורית למקרה שכוונותיהן של רוסיה ושל סין ישתנו בעתיד.**

חלופה זאת עלולה ליצור סיכונים חמורים לכוח שיהיה מעורב בה. בחצי האי סיני, המיושב בדלילות, כוחותיה של ארצות הברית מבודדים ללא שום חיכוך עם אוכלוסייה מקומית; הם רק מפקחים ביבשה על יישום ההסכם הבין-מדינתי בין ישראל למצרים, ואין להם כל מגע עם מברחי אמצעי הלחימה הרבים הפועלים בחצי האי סיני לעבר רצועת עזה ומדינת ישראל. תפקידם מצטמצם בפקיח על

יציב וטומן בחובו הפתעות רבות בעתיד. גם ארצות הברית שומרת בידה יכולת שיורית למקרה שכוונותיהן של רוסיה ושל סין ישתנו בעתיד.

שנית, לצורך של ישראל ב"גבולות בני-הגנה" קיים הקשר גם בתחום המלחמה בטרור. אם ישראל תוותר על השליטה בבקעת הירדן למשל, הברחות נשק בקנה מידה נרחב לארגוני טרור בהרי יהודה ושומרון, השולטים

תנועות צבא סדיר - האסורות על-פי ההסכם בין מצרים לישראל. בבקעת הירדן, לעומת זאת, הם יהיו קרובים יותר למרכזי אוכלוסייה פלסטינית, ויהיו מעורבים במשימות לסיכול טרור.

בתנאים כאלה, אי-אפשר להוציא מכלל חשבון התקפות על כוחות מערביים, כמו הפיצוץ במחנה הנחתים האמריקנים בבירות ב-1983. החמאס והג'יהאד האסלאמי אמנם לא תקפו מטרות מערביות בחוץ לארץ, אך יש להניח שהם יראו נוכחות מערבית בשטח שעבר לשליטת הפלסטינים דרך עדשה אידאולוגית כמו זאת של הארגונים האסלאמיסטיים המיליטנטיים בערב הסעודית.<sup>17</sup> הפלסטינים כבר תקפו ב-15 באוקטובר 2003 שיירה של דיפלומטים אמריקנים ברצועת עזה והרגו שלושה אמריקנים.

ישראל תצא נפסדת עקב פגיעה בכוחות אמריקניים שיגנו עליה - בנוסף לסיכוי כי במצבים אמיתיים של חיכוך לא ימלאו כוחות כאלה את התפקיד המיועד להם; כך ישראל תצא נפסדת פעמים.

קיצונו של דבר, אין כל תחליפים ראויים לשמם להגנת ישראל על-ידי "גבולות בני-הגנה", נוכח האיומים שהיא חייבת להיות מוכנה לעמוד מולם בעתיד.

**בעיני החמאס והג'יהאד האסלאמי, נוכחות מערבית בבקעת הירדן תיתפס באותה צורה בה תפסו ארגונים אסלאמיסטיים מיליטנטיים את הנוכחות האמריקנית בחצי האי ערב.**

### מכתבו של ג'ורג' ו' בוש, נשיא ארצות הברית, אל ראש הממשלה אריאל שרון, 14 באפריל 2004<sup>18</sup>

הוד מעלתו אריאל שרון,  
ראש ממשלת ישראל

ראש ממשלה יקר,  
תודה לך על מכתבך המתאר את תכנית ההתנתקות שלך.

ארצות הברית ממשיכה לקוות, והיא נחושה בדעתה למצוא דרך קדימה לקראת הסדר הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אני ממשיך להיות מחויב לחזוני מ-24 ביוני 2002 בדבר שתי מדינות שיחיו זו לצד זו בשלום ובביטחון כמפתח לשלום, ולמפת הדרכים כנתיב להגעה אליו.

אנו מקדמים בברכה את תוכנית ההתנתקות שהכנת, שלפיה תסיג ישראל מתקנים צבאיים מסוימים ואת כל ההתנחלויות מעזה. צעדים אלה, המתוארים בתכנית, יסמלו התקדמות ממשית למימוש חזוני מ-24 ביוני 2002, ויעלו תרומה ממשית להשגת שלום. כן אנו מבינים שבהקשר זה ישראל סבורה כי חשוב להציע הזדמנויות חדשות לנגב ולגליל. אנו מקווים שהצעדים בעקבות תוכנית זאת, העולים בקנה אחד עם חזוני, יזכירו לכל המדינות ולכל הצדדים את התחייבויותיהם בהתאם למפת הדרכים.

ארצות הברית מעריכה את הסיכונים הנובעים מהתחייבות כזאת. אני רוצה אפוא להניח את דעתך בנוגע לנקודות אחדות.

ראשית, ארצות הברית נשארת מחויבת לחזון שלי וליישומו, כפי שתואר במפת הדרכים. ארצות הברית תעשה כמיטב יכולתה כדי למנוע כל ניסיון מצד גורם כלשהו לאכוף תוכנית אחרת כלשהי. לפי מפת הדרכים, על הפלסטינים לקבל עליהם הפסקה מיידית של הפעילות החמושה ושל מעשי האלימות נגד ישראלים בכל מקום שהוא, וכל המוסדות הרשמיים הפלסטיניים חייבים להפסיק את ההסתה נגד ישראל. ההנהגה הפלסטינית חייב לפעול נחרצות נגד הטרור, ובכלל זה פעולות מתמשכות, ממוקדות ותכליתיות כדי להפסיק את הטרור ולפרק את היכולות של המחבלים ואת תשתיותיהם. הפלסטינים חייבים לערוך רפורמה פוליטית מקיפה ויסודית, שתכלול דמוקרטיה פרלמנטרית חזקה וראש ממשלה בעל סמכויות.

שנית, לא יהיה כל ביטחון לישראלים או לפלסטינים כל עוד הם וכל המדינות באזור ומעבר לו לא יעשו יד אחת כדי להילחם בטרור ולפרוק את ארגוני הטרור מנשקם. ארצות הברית חוזרת ומדגישה את מחויבותה האיתנה לביטחונה של ישראל, ובכלל זה גבולות בטוחים, בני-הגנה, ולשמר ולחזק את יכולתה של ישראל להרתיע ולהגן על עצמה, בכוחות עצמה, מול כל איום או כל צירוף אפשרי של איומים.

שלישית, ישראל תמשיך להחזיק בזכותה להגן על עצמה נגד טרור, ובכלל זה לנקוט פעולות נגד ארגוני טרור.

ארצות הברית תעמוד בראש מאמצים - בשיתוף עם ירדן, מצרים ומדינות אחרות בקהילה הבין-לאומית - כדי ליצור יכולת ורצון אצל המוסדות הפלסטיניים להיאבק בטרור, לפרוק את ארגוני הטרור מנשקם ולמנוע את הפיכת השטחים שמהם תיסוג ישראל למקום שממנו נשקף איום, שיהיה צורך לטפל בו באמצעים אחרים. ארצות הברית מבינה שאחרי שישראל תיסוג מעזה ו/או מחלקים מיהודה ושומרון, ועד שיושגו הסכמים על סידורים אחרים, ההסדרים הקיימים בנוגע לפיקוח על המרחב האווירי, המים הטריטוריאליים ומעברי היבשה של יהודה ושומרון ושל עזה יישארו בתוקפם.

ארצות הברית מחויבת מאוד לביטחון ישראל ולרווחתה כמדינה יהודית. דומה שברור כי יהיה צורך למצוא מסגרת מעשית, הוגנת, צודקת ומוסכמת לפתרון סוגיית הפליטים הפלסטינים כחלק מכל הסדר קבע, על-ידי הקמת מדינה פלסטינית ויישוב הפליטים הפלסטינים בה, ולא דווקא [rather than - אפשר לתרגם גם "במקום"] בישראל.

כחלק מכל הסדר שלום סופי צריכים להיות לישראל גבולות בטוחים ומוכרים, ואלה יושגו במשא ומתן בין הצדדים בהתאם להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338. נוכח המציאות החדשה בשטח, ובכלל זה מרכזי אוכלוסייה ישראלים גדולים הקיימים כבר, לא יהיה זה מציאותי לצפות שהתוצאה של המשא ומתן על ההסדר הסופי תהיה חזרה מלאה ושלמה לקווי שביתת הנשק של 1949, וכל המאמצים הקודמים לשאת ולתת על פתרון של שתי מדינות הגיעו לאותה המסקנה. מציאותי לצפות שכל הסדר קבע יושג רק על בסיס שינויים שיוסכמו בין הצדדים, ואשר ישקפו את המציאות הזאת.

אני יודע שאתה ער לאחריות מסוימת המוטלת על מדינת ישראל, כפי שציינת במכתבך. בכלל זה, הממשלה שלך הכריזה כי המחסום המוקם על-ידי ישראל יהיה לצורכי ביטחון ולא מחסום מדיני, יהיה זמני ולא קבוע, ולכן לא יפגע בשום סוגיה של הסדר הקבע, לרבות הגבולות הסופיים, והתוואי שלו יביא בחשבון - בהתחשב בצורכי הביטחון - את השפעתו על פלסטינים שאינם מעורבים בפעולות טרור.

כידוע לך, ארצות הברית תומכת בהקמת מדינה פלסטינית בעלת כושר חיות, הצופה, ריבונית ועצמאית, כדי שהעם הפלסטיני יוכל לבנות את עתידו בהתאם לחזון שלי, כפי שהוגדר ביוני 2002, ובדרך שהותוותה במפת הדרכים. ארצות הברית תצטרף לגורמים אחרים בקהילה הבין-לאומית כדי לקדם את הקמתם של מוסדות פוליטיים דמוקרטיים ומנהיגות חדשה שתהיה מחויבת למוסדות אלה, לשקם את המוסדות האזרחיים, לפתח כלכלה חופשית ומשגשגת, ולהקים מוסדות ביטחוניים יעילים שיעסקו בשמירה על החוק והסדר ויפרקו את ארגוני הטרור מנשקם.

הסדר שלום שיושג במשא ומתן בין הישראלים לפלסטינים יביא ברכה גדולה לא רק לעמים אלה אלא גם לעמי כל האזור. לפיכך, ארצות הברית סבורה שכל המדינות באזור צריכות לשאת באחריות מסוימת: לתמוך בהקמת המוסדות של המדינה הפלסטינית; להילחם בטרור, לבטל כל צורה של סיוע לאנשים ולגופים העוסקים בטרור, ולהתחיל להתקדם עכשיו לקראת יחסים נורמליים יותר עם מדינת ישראל. מעשים אלה יהיו תרומה אמיתית לכינון שלום באזור.

אדוני ראש הממשלה, תיארת יוזמה נועזת והיסטורית, העשויה להעלות תרומה חשובה לשלום. אני משבח את מאמצייך ואת החלטתך האמיצה, שאני תומך בה. כידידה קרובה וכבעלת ברית, ארצות הברית מתכוונת לפעול בשיתוף פעולה הדוק אתך, כדי לסייע להצלחתם.

בנאמנות,  
ג'ורג' ו' בוש

## הסנט ובית הנבחרים של ארצות הברית מאשרים את המחויבויות כלפי ישראל במכתבו של הנשיא בוש מ-14 באפריל 2004

### החלטת הקונגרס מס' 460

#### החלטה משותפת

הואיל וארצות הברית מקווה שניתן להגיע לפתרון בדרכי שלום של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והואיל ויש לארצות הברית מחויבות חזקה לביטחון ישראל ולרווחתה, כמדינה יהודית, והואיל ואריאל שרון, ראש ממשלת ישראל, הציע יוזמה שנועדה לשפר את ביטחון ישראל ולקדם עוד יותר את השלום במזרח התיכון,

והואיל והנשיא ג'ורג' ו' בוש וראש הממשלה שרון, שוחחו לאחר מכן על היוזמה הזאת,

והואיל והנשיא בוש הביע את תמיכת ארצות הברית ביוזמה של ראש הממשלה שרון, כחלק מהשיחה, במכתב מיום 14 באפריל 2004,

והואיל ובמכתבו מ-14 באפריל 2004 הכריז הנשיא כי נוכח המציאות החדשה בשטח בישראל, ובכלל זה מרכזי אוכלוסייה ישראליים גדולים הקיימים כבר, אין זה מציאותי לצפות שהתוצאה של המשא ומתן על הסדר הקבע בין ישראל לפלסטינים תהיה חזרה מלאה ושלמה לקווי שביטת הנשק מ-1949, אבל יהיה זה מעשי לצפות שכל הסדר קבע יושג רק על בסיס שינויים המוסכמים על הצדדים והמשקפים מציאות זו,

והואיל והנשיא הכיר בכך שכל מסגרת מעשית, הוגנת, צודקת ומוסכמת לפתרון סוגיית הפליטים הפלסטינים, כחלק מכל הסדר קבע, צריכה להימצא באמצעות קביעת חלופה קבועה ויישוב הפליטים הפלסטינים שם, ולאו דווקא בישראל,

והואיל והעקרונות שבאו לידי ביטוי במכתבו של הנשיא בוש ישפרו את ביטחון ישראל ויקדמו את עניין השלום במזרח התיכון,

והואיל ולא יהיה ביטחון לישראלים או לפלסטינים כל עוד ישראל והפלסטינים וכל המדינות באזור ובעולם לא יעשו יד אחת כדי להילחם בטרור ולפרוק את ארגוני הטרור מנשקם,

והואיל וארצות הברית נשארת מחויבת לביטחון ישראל, ובכלל זה גבולות בטוחים, מוכרים ובני-הגנה, ולשימור יכולתה של ישראל להרתיע אויבים ולהגן על עצמה נגד כל איום ולחיזוקה,

והואיל ולישראל יש זכות להגן על עצמה נגד טרור, ובכלל זה הזכות לנקוט פעולות נגד ארגוני טרור המאיימים על אזרחי ישראל,

והואיל והנשיא הצהיר ב-24 ביוני 2002 על חזונו בדבר שתי מדינות - ישראל ופלסטין - שיחיו זו לצד זו בשלום ובביטחון, וחזון זה יוכל להתממש במלואו רק לאחר הבסת הטרור, כדי שיהיה אפשר להקים מדינה חדשה על בסיס שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, וכן -

הואיל והנשיא בוש הודיע ב-14 במרס 2003 כי כדי לקדם שלום בר-קיימה על כל מדינות ערב להתנגד לטרור, לתמוך בהקמתה של פלסטין דמוקרטית ושחרת שלום ולהצהיר במפורש שהן יחיו בשלום עם ישראל: לפיכך -

בית הנבחרים מחליט (בהסכמת הסנט),

כי הקונגרס -

(1) מאשר בתקיפות את העקרונות שתוארו מפורשות על-ידי הנשיא בוש במכתבו מ-14 באפריל 2004 לאריאל שרון,

ראש ממשלת ישראל, אשר יחזקו את ביטחונה ואת רווחתה של מדינת ישראל, וכן -

(2) תומך בהמשך המאמצים בשיתוף עם גורמים אחרים בקהילה הבין-לאומית לבניית יכולתם ורצונם של המוסדות

הפלסטיניים להילחם בטרור, לפרק את ארגוני הטרור מנשקם ולמנוע את הפיכת השטחים שמהם תיסוג ישראל

לאיום על ביטחונה.

נתקבל בבית הנבחרים, 23 ביוני 2004

נתקבל בסנט, 24 ביוני 2004

**הודעתו של ג'ורג' ו' בוש, נשיא ארצות הברית,  
לראש הממשלה אריאל שרון, בקרפורד, טקסס, 11 באפריל 2005<sup>19</sup>**

**הנשיא בוש:**

אדוני ראש הממשלה, ברוך בואך לביתי [...] בין ארצות הברית ומדינת ישראל קיימת ידידות עמוקה ומתמדת המבוססת על ערכינו ושאיפותינו המשותפים לעולם שוחר שלום. ארצות הברית מחויבת לביטחון ישראל ולרווחתה כמדינה יהודית, ובכלל זה לגבולות בטוחים ובני-הגנה. אנו מחויבים לשמר ולחזק את יכולתה של ישראל להתיע את אויביה ולהגן על עצמה [...].

כחלק מהסדר השלום הסופי, צריכים להיות לישראל גבולות בטוחים ומוכרים. אלה צריכים להיקבע במשא ומתן בין הצדדים, בהתאם להחלטות מועצת הביטחון 242 ו-338. כפי שאמרתי באפריל שעבר, המציאות החדשה שנוצרה בשטח גורמת לכך שלא יהיה זה מציאותי לצפות שהתוצאה של המשא ומתן על הסדר הקבע תהיה חזרה מלאה ושלמה לקווי שביתת הנשק מ-1949. מציאותי לצפות שכל הסדר קבע יושג רק על בסיס שינויים שיוסכמו בין הצדדים, המשקפים את המציאות הזאת. זוהי דעתה של אמריקה. ארצות הברית לא תפגע אמנם בתוצאות של המשא ומתן על הסדר הקבע, אבל שינויים אלה בשטח, ובכלל זה מרכזי האוכלוסייה הישראליים הגדולים הקיימים, חייבים להיות מובאים בחשבון בכל משא ומתן על הסדר הקבע.



## הערות

- [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m1079/is\\_n2140\\_v88/ai\\_6876262](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1079/is_n2140_v88/ai_6876262)
10. George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State*. New York: Charles Scribner's Sons, 1993, p. 1022
11. שם, עמ' 1023.
12. מכתבו של וורן כריסטופר, שר החוץ האמריקני, 17 בינואר 1997;
- <http://mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00qo0>
13. חליפת מכתבים בין הנשיא בוש לראש הממשלה שרון, 14 באפריל 2004;
- <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Exchange+of+letters+Sharon-Bush+14-Apr-2004.htm>
14. אלוף בן, "ראש-הממשלה: ההבנות עם ארצות הברית בנוגע להתנחלויות בגדה המערבית עומדות בתוקפן", הארץ, 27.3.2005.
15. <http://www.usembassy-israel.org.il/publish/mission/amb/032505b.html>
16. *The 9/11 Commission Report* (Authorized Edition). New York: W. W. Norton & Com., 2004, p. 363
17. "Will a Gaza 'Hamastan' Become a Future Al-Qaeda Sanctuary?" Yaakov Amidror and David Keyes, *Jerusalem Viewpoints*, November 1, 2004; <http://jcpa.org/jl/vp524.htm>
18. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040414-3.html>
19. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/04/20050411-2.html>
1. ראש הממשלה קוסיגין כתב מכתב לנשיא ג'ונסון ב-21 בנובמבר 1967 וביקש שהצעת ההחלטה שניסחו הבריטים, שהייתה עתידה להתקבל כהחלטה 242, תכלול את ה"א הידיעה (the) לפני המילה "טרטוריות". ג'ונסון השיב לו באותו יום, וסירב להיענות לבקשת הסובייטים. קוזנייצוב, סגן שר החוץ הסובייטי, ניסה באותו יום בניו-יורק "להשחיל" את ה"א הידיעה, אך פניו הושבו יקום. ראו:
- Foreign Relations of the United States, 1967-1968*, Vol. XIX, Arab-Israeli Crisis and War 1967 <http://www.stage.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xix/28070.htm>
2. עדנאן אבו עודה, נביל אל-ערבי, מאיר רוזן, דניס רוס, יוג'ין רוסטאו וורנון טרנר, *UN Security Council Resolution 242: The Building Block of Peacemaking*. Washington, D.C.: Washington Institute for Near East Policy, 1993, p. 88
3. ראו מאיר רוזן, שם, עמ' 31.
4. נאומו של הנשיא לינדון ג'ונסון, 19 ביוני 1967; <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/lbjpeace.html>
5. ארתור גולדברג, מכתב לעורך ניו-יורק טיימס, 5 במרץ 1980.
6. Henry Kissinger, *Crisis: The Anatomy of Two Major Foreign Policy Crises*. New York: Simon and Schuster, 2003, p. 140. (הספר תורגם לעברית: משבר. ירושלים: מרכז שלם, 2005).
7. מכתב מאת הנשיא פורד לראש הממשלה רבין, 1 בספטמבר 1975;
- [http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/ford\\_rabin\\_letter.html](http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/ford_rabin_letter.html)
8. נאומו של הנשיא רונלד רייגן, 1 בספטמבר 1982. <http://www.reagan.utexas.edu/resource/speeches/1982/90182d.htm>
9. נאומו של ג'ורג' פ' שולץ, שר החוץ, 16 בספטמבר 1988.