

חלקו של הבית הלבן בטרפוד ההסדר החלקי בין ישראל למצרים בשנת 1971

בועז וונטיק זכי שלום

ב'1971 עשה מזכיר המדינה רוג'רס מאמצים להשיג הסדרי ביניים באזור תעלת סואץ. לא התנגדתי לכך, אך גם לא תמכתי בכך. אני אומר זאת בכנות רבה. המאמץ כשל סביב השאלה אם יותר להציב 1000 חיילים מצרים מעברה השני של התעלה. הסדר זה היה מונע את פריצתה של המלחמה ב'1973. אני חייב לומר כי אני מצטער שלא תמכתי במאמציו של רוג'רס יותר מכפי שעשיתי.¹

א. מבוא

חוקרים ישראלים ואמריקנים טוענים לא אחת כי כבר בשנות שלטונו הראשונות של הנשיא המצרי אנואר סאדאת, ובעיקר במהלך 1971, הייתה אפשרות של ממש לפתוח בתהליך שלום בין ישראל למצרים. לפי פרסומים אלה נושאת ישראל באשמת הכישלון להתנעתו של התהליך המדיני בין שתי המדינות בתקופה זו. חוקרים אלה מבססים את טענתם על כך כי כבר בחודשים הראשונים לנשיאותו של הנשיא סאדאת, לאחר מותו של קודמו, גמאל עבד אלנאצר, בשלהי ספטמבר 1970, גילה הנשיא המצרי נכונות לפתוח דף חדש ביחסיו עם ישראל והיה מוכן להתקדם לקראת הסכם אי לוחמה, אך ישראל לא נענתה לידו המושטת ובכך סללה את הדרך למלחמת יום הכיפורים.²

1 Henry Kissinger, 'Conversation with Kissinger', *Journal of Palestine Studies*, Vol. 10, No. 3 (Spring 1981), pp.186-187 (להלן: שיחה עם קיסינג'ר).

2 ראו, למשל, גר יעקבי, כחוט השערה: איך הוחמץ הסדר בין ישראל למצרים ולא נמנעה מלחמת יום הכיפורים, תל-אביב 1989 (להלן: יעקבי, כחוט השערה); יוסי ביילין, מחירו של איחוד: מפלגת העבודה עד מלחמת יום הכיפורים, רמת גן 1985 (להלן: ביילין, מחירו של איחוד); ויליאם קוונדט, עשור של החלטות: המדיניות האמריקאית כלפי הסכסוך הישראלי-ערבי, 1967-1976, תל-אביב 1980 (להלן: קוונדט, עשור); Whetten Lawrence, *The Canal War: Four Power Conflict in the*

חוקרים אלה גורסים עוד שהודעתו של הנשיא סאדאת באסיפה הלאומית של מצרים ב-4 בפברואר 1971 הכילה איתותים ברורים לישראל ולארצות הברית בדבר נכונותו להפשיר את הקיפאון המדיני במזרח התיכון. הודעה זו, כך נטען, הייתה עד מהרה למרכיב מרכזי במהלכים הדיפלומטיים של מחלקת המדינה האמריקנית. ישראל לא העניקה תשומת לב הולמת לאיתותיו של הנשיא המצרי ותגובותיה להצעתו היו אטיות וחסרות השראה.

לעומת זאת, חוקרים ואישים ישראלים שהיו מעורבים בעשייה המדינית בתקופה ההיא טוענים כי בתקופה זו (בשנים 1971-1973) סאדאת עדיין לא היה מוכן לפשרה כלשהי או להליכה נפרדת לקראת הסדר בין ישראל למצרים, ודבק באדיקות בעמדה הערבית המוסכמת לפיה ייכון שלום במזרח התיכון רק לאחר נסיגה ישראלית מלאה לגבולות ה-4 ביוני 1967 ופטרון צודק לבעיה הפלשתינית. מטענתם של חוקרים אלה משתמע כי למהלכה הדיפלומטיים של ארצות הברית במהלך 1971 ולאחר מכן, עד מלחמת יום הכיפורים, לא היה כל סיכוי.³

מאמר זה עוסק במהלכים המדיניים של ארצות הברית במזרח התיכון בשנת 1971, שנועדו לקדם את התהליך המדיני בין ישראל ומצרים, ובעיקר את ההסדר החלקי באזור תעלת סואץ כשלב ראשון לקראת הסדר כולל בין שתי המדינות. ננסה למקד את הדיון בחלקו של הבית הלבן, קרי הנשיא ריצ'רד ניקסון ויועצו לביטחון לאומי הנרי קיסינג'ר, בכישלון מאמצי מחלקת המדינה לקידומו של ההסדר הישראלי-מצרי בשנת 1971. ממסמכים אמריקניים וישראליים שנחשפו לעיון החוקרים בשנים האחרונות עולה כי הכישלון של מחלקת המדינה האמריקנית לקדם את התהליך המדיני בין ישראל ומצרים לא נבע אך ורק מהפערים בין ירושלים לקהיר. במידה רבה היה זה בגלל גישתו של קיסינג'ר, שלא פעם הכשיל במתכוון את היוזמה מבית מדרשו של יריבו, מזכיר המדינה ויליאם רוג'רס, בידיעתו של ניקסון ולפעמים אף בעידודו.

Middle East, Cambridge, Mass 1974

3 ראו, למשל, גולדה מאיר, חיי, תל-אביב 1975, עמ' 289-291; מרדכי גזית, **תהליך השלום: 1969-1973**, תל-אביב 1984; הנ"ל, 'מצרים-ישראל: האם הוחמזה הזדמנות לשלום בשנת 1971?', **הציונות**, כרך כא (1998), עמ' 371-391; שמחה דיניץ, 'הדיאלוג הישראלי-אמריקאי במהלך המלחמה', בתוך: חיים אופו ויעקב ברי-סימון טוב (עורכים), **מלחמת יום הכיפורים: מבט מחדש**, ירושלים 1999, עמ' 153-156. בנה של ראש הממשלה מאיר, מנחם מאיר, טען אף הוא כי בשנים 1971-1973 לא היה הנשיא המצרי סאדאת מוכן לחתום על חוזה שלום עם ישראל ועל כן אין להאשים את ישראל כמי שנושאת באחריות לכישלון התהליך המדיני בתקופה זו. ראו, מנחם מאיר, 'סאדאת דחה את ידה המושטת של גולדה לשלום', **מכתב למערכת, הארץ**, 5.7.2001; הנ"ל, 'סאדאת לא רצה שלום', **שם**, 16.10.2006.

ב. הבית הלבן ויחסו למאמצים הדיפלומטיים של מחלקת המדינה במזרח התיכון בשנים 1969–1970

הנשיא ניקסון שהשתייך למפלגה הרפובליקנית, בניגוד לקודמיו בבית הלבן, הנשיאים ג'ון קנדי ולינדון ג'ונסון שהשתייכו למפלגה הדמוקרטית, לא היה 'חייב' דבר מבחינה פוליטית לישראל או ללובי היהודי בארצות הברית, לאור העובדה כי בבחירות שהתקיימו בנובמבר 1968 תמכו בו כ־15 אחוז בלבד מקרב היהודים בארצות הברית. בשנות פעילותו הפוליטית הארוכות, בטרם נכנס לבית הלבן, האמינו יהודים רבים בישראל, כמו גם בארצות הברית, שניקסון הוא בעל עמדות אנטישמיות. כאשר שימש ניקסון כסגנו של הנשיא דווייט אייזנהאואר בשנים 1952–1960, היו יחסי הממשל האמריקני עם ישראל ועם הלובי היהודי בארצות הברית טעונים מאוד. זאת בעיקר לאור דרישתו התקיפה של הנשיא האמריקני מישראל לסגת מיד וללא תנאים מהשטחים המצריים שנכבשו במהלך מלחמת סיני בשנת 1956. סגן הנשיא ניקסון נאלץ לספוג לא אחת ביקורת חריפה של הלובי היהודי על מדיניות הממשל האמריקני, שנתפסה בעיניו כאנטי־ישראלית ופרו־ערבית. רוב מוחץ בקרב יהודי ארצות הברית תמך באופן מסורתי בעמדות ליברליות שיוצגו על ידי המפלגה הדמוקרטית, והסתייג על פי רוב מעמדותיו של האגף השמרני של המפלגה הרפובליקנית שאליה השתייך ניקסון. בהתחשב ברקע זה של הנשיא ניקסון אפשר להבין מדוע ניצחונו בבחירות לנשיאות בשלהי 1968 עורר חששות כבדים בישראל ובקרב הלובי היהודי בארצות הברית. לעומת זאת מדינות ערב, ובמיוחד מצרים, תלו תקוות רבות בכניסתו לבית הלבן. הן האמינו כי הוא יפסיק את המדיניות הפרו־ישראלית של קודמיו וילחץ להחזרת השטחים שנכבשו ב־1967. בתום כהונתו בבית הלבן הצטיירה כבירור תמונה שונה לחלוטין. ניקסון היה הנשיא האמריקני הידודתי ביותר לישראל עד אז. בתקופתו האמירו הסיוע הצבאי והכלכלי, כמו גם הגיבוי המדיני שממנו הנתה ישראל, ונוצקו ה'יחסים המיוחדים' בין וושינגטון לירושלים, שהתבססו על אינטרסים משותפים בזירה המזרח תיכונית והגלובלית גם יחד.⁴

כבר עם כינון ממשלו של ניקסון, בינואר 1969, בלטה המחלוקת הגלויה בין הבית הלבן לבין מחלקת המדינה בשאלת האסטרטגיה הרצויה לפתרון הסכסוך הישראלי־ערבי בכלל והסכסוך הישראלי־מצרי בפרט. למחלקת המדינה, בראשותו של המזכיר רוג'רס ועוזרו לענייני המזרח התיכון ג'וזף סיקו, אצה הדרך לגיבושו של הסדר מדיני שיביא לסיומו של הסכסוך הישראלי־ערבי. מחלקת המדינה האמינה כי כדי להביא לפתרון מדיני של הסכסוך במזרח התיכון, יש להגיע בראש ובראשונה להבנות עם פטרונן של מדינות ערב, ברית המועצות, לגבי טיבו של הסדר זה. שיתוף פעולה בין־מעצמתי זה ופתרונו של

4 בעניין החששות הכבדים של ישראל ושל הלובי היהודי בארצות הברית עם כניסתו של ניקסון לבית הלבן ראו, Nef Donald, 'Nixon's Middle East Policy: From Balance to Bias', *Arab Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1-2 (Winter/Spring 1990), p. 121



סגן נשיא ארצות הברית לשעבר, ריצ'רד ניקסון, בפגישה עם הרמטכ"ל יצחק רבין, 22.7.1967
 (צלם: אילן ברונר, באדיבות לשכת העיתונות הממשלתית)

הסכסוך, או לפחות מניעת הסלמתו, כך נטען במחלקת המדינה, יסייעו בשיקום מעמדה של ארצות הברית בקרב מדינות ערב ובייחוד במצרים וברדן. על כן האמינו במחלקת המדינה כי יש צורך לאמץ 'מדיניות שקולה ומאוזנת' ביחסה של ארצות הברית אל הצדדים הנצים, קרי ישראל ומצרים, כדי להתניע תהליך מדיני. במסגרת מדיניות זו גרסה מחלקת המדינה כי תמורת הסדר שלום, ישראל תצטרך לוותר על רוב השטחים הערבים שנכבשו ב־1967. זאת ועוד, היו אף גורמים במחלקת המדינה האמריקנית שהרחיקו לכת והתנו את הספקתו של הסיוע הצבאי לישראל בנכונותה של זו לגלות 'גמישות מדינית', קרי ויתורים טריטוריאליים למדינות ערב ובייחוד למצרים.⁵

קיסינג'ר סבר כי דרך התנהלות זו של מחלקת המדינה במזרח התיכון שגויה. הוא האמין כי כל הסדר שיושג בחסות מוסקבה יתבסס על עמדות העולם הערבי וממילא ימסד את האחיזה הסובייטית באזור. הוא טען כי מטרתו הסופית של הקרמלין היא לסלק את ארצות הברית מהאזור. באורח מעשי הערכות אלה של קיסינג'ר הובילו אותו לאמץ מגמות שביסודן תומכות בהתמשכותו של הסטטוס קוו במזרח התיכון. הוא התנגד ללחצים שהפעילה מחלקת המדינה על ישראל להגיע להסדר תוך כדי ויתורים טריטוריאליים מפליגים, והאמין כי המשך 'הקיפאון המדיני' משרת לא רק את האינטרסים של ישראל

5 Yaqub Salim, 'The Politics of Stalemate: The Nixon Administration and the Arab-Israeli Conflict', in: Ashton J. Nigel (ed.), *The Cold War in the Middle East: Regional Conflict and the Superpowers 1967-73*, London and New York 2007, p. 35 (להלן: סלים, הפוליטיקה).

אלא גם את אלה של ארצות הברית. הקיפאון ימחיש למדינות ערב שהסובייטים אינם מסוגלים לקדם כל יוזמה במזרח התיכון, ועל כן יגרום להן לפנות לארצות הברית בבקשה כי תתווך בינן לבין ישראל. מצב זה, טען, יערער את מעמדה של ברית המועצות במדינות ערב בכלל ובמצרים בפרט.⁶

בעקבות הבלדים מהותיים אלה בין מחלקת המדינה לקיסנינג'ר בעניין האסטרטגיה הרצויה לפתרון הסכסוך בין ישראל למצרים לא הייתה מדיניות אמריקנית אחידה ועקיבה במזרח התיכון. ישראל ומצרים היו מודעות ליחסים המעורערים בין הבית הלבן למחלקת המדינה ואט אט הפנימו כי בהיעדר מדיניות אמריקנית ברורה ועקבית במזרח התיכון קלושים הסיכויים להגיע להסדר מדיני בחסות ארצות הברית. זאת ועוד, בשנים 1969-1973 עשה קיסנינג'ר כל אשר לאל ידו כדי לטרפד את יוזמות מחלקת המדינה במזרח התיכון, בידיעתו ובתמיכתו של הנשיא ניקסון. כך למשל הכשילו השניים את תכניתו של מזכיר המדינה רוג'רס מה-9 בדצמבר 1969, שנועדה להביא ליישובו של הסכסוך בין ישראל לבין ומצרים.⁷

בתגובה על תכנית רוג'רס ניסח קיסנינג'ר את 'דוקטרינת הקיפאון' שלו, שתפקידה היה מכריע במדיניות האמריקנית במזרח התיכון עד לפריצתה של מלחמת יום הכיפורים באוקטובר 1973. כבר למחרת נאומו של רוג'רס ב-10 בדצמבר 1969, שבו פרש את תכניתו המדינית להסדר במזרח התיכון, ניסח קיסנינג'ר את עיקרי תפיסתו לגבי המדיניות האמריקנית הרצויה באזור, הנוגדת כל ניסיון של ממש לפעול להשגת הסדר:

ככל שישראל תמשיך להחזיק בשטחים הערביים הכבושים כך יתמשך המצב שבו הסובייטים אינם יכולים לספק לערבים את מה שהם רוצים. ככל שהזמן יתמשך, הערבים יגיעו בהכרח לידי מסקנה שהידידות עם ברית המועצות אינה מועילה להם במיוחד – היא הובילה לשתי תבוסות, שמאחת מהן חילצה את הערבים ארצות הברית, ולחוסר אונים מתמשך לזכות מחדש במה שהם הפסידו.⁸

ככל שאפשר להתרשם, רוג'רס לא היה מודע למהלכים לטרפוד תכניתו בידי הבית הלבן. באורח רשמי, הבית הלבן לא הצהיר על משיכת ידו מתכנית רוג'רס, וזו המשיכה לשמש

6 בעניין האסטרטגיה הרצויה בניהול התהליך המדיני במזרח התיכון ועל יתרונותיה לאינטרסים האמריקניים ראו, הנרי קיסנינג'ר, **שנותי בבית הלבן**, תל-אביב 1980 (להלן: קיסנינג'ר, שנותי בבית הלבן), עמ' 365-403.

7 לפרטים על תכניתו של רוג'רס מדצמבר 1969 ועל תגובות ישראל ומדינות ערב עליה ראו, קוונטר, **עשור**, עמ' 106-109. לפעולות שנקטו ניקסון וקיסנינג'ר על מנת לחבל בתכנית רוג'רס מדצמבר 1969 ראו, סליים, **הפוליטיקה**, עמ' 39-40.

8 Memorandum of the National Security Council Meeting, 10.12.1969, *National Archives* (hereafter: NA), Nixon Presidential Materials Project (hereafter: NPMP), National Security Council Files (hereafter: NSCF), Box 109

כתכנית הרשמית של ארצות הברית להשגת הסדר שלום בין ישראל למצרים עד לאוקטובר 1973. ואולם, בפועל הוא הסתלק מן היוזמה כבר בשלהי 1971. מעיון במסמכים שנחשפו לאחרונה עולה כי בדצמבר 1971, במפגש בושינגטון בין ראש ממשלת ישראל גולדה מאיר לבין ניקסון וקיסנינג'ר, הוסכם בחשאי וללא ידיעתו של מזכיר המדינה האמריקני על הסרתה של תכנית רוג'רס מסדר היום. במפגש זה אמרה ראש הממשלה מאיר כי

עמדת ארצות הברית חייבת להשתנות, תכנית רוג'רס חייבת להיות מוזזת הצידה. [...] רוג'רס הסבירה לנשיא [ניקסון] שאין היא מתכוונת שעל ארצות הברית להודיע בפומבי על שינוי מדיניותה, אך על ארצות הברית לאמץ מדיניות שלא תאפשר החלשת ישראל צבאית ומדינית אפילו אם לא נסכים לעמדותיה של ארצות הברית. [כמו כן היא תבעה שארצות הברית לא תלחץ עלינו לקבל עמדתה ושארצות הברית לא תגיע להסכם עם ברית המועצות על בסיס תכנית רוג'רס.

ניקסון וקיסנינג'ר הסכימו לדרישתה זו של ראש הממשלה מאיר.⁹ ניקסון תמך בפומבי בתכנית רוג'רס להפסקת אש במלחמת ההתשה בין ישראל למצרים, שנכנסה לתוקפה ב-7 באוגוסט 1970. תכנית זו הושקה באופן רשמי ב-19 ביוני 1970. התכנית קראה להפסקת אש למשך תשעים יום ולחידוש השיחות הלא-ישירות בין ישראל לבין מצרים בתיווכו של גונאר יארינג, שמונה מטעם מועצת הביטחון של האו"ם למתווך מיוחד לשם יישומה של החלטת 242 מנובמבר 1967. עם זאת, ניקסון וקיסנינג'ר סירבו להביע את תמיכתם הפומבית בתכנית רוג'רס מאביב 1971, שנועדה להביא להסדר ביניים בין ישראל ומצרים באזור תעלת סואץ. תכנית רוג'רס להסדר ביניים חלקי בין ישראל למצרים גובשה במחלקת המדינה באביב 1971, והתבססה על יוזמתו של הנשיא המצרי סאדאת מה-4 בפברואר 1971. התכנית קראה לנסיגה ישראלית מוגבלת וחד צדדית מתעלת סואץ, כצעד ראשון בתהליך שהיה אמור להניב הסדר מדיני לאחר שישארל תשלים את נסיגתה המלאה מחצי האי סיני בהתאם ללוח זמנים מוגדר מראש.¹⁰

ג. יוזמת הנשיא סאדאת מפברואר 1971 ותגובת ארצות הברית

מותו של נאצר בספטמבר 1970 ומינויו של סאדאת ליורשו יצרו מציאות חדשה במצרים וביחסיה עם ארצות הברית. חודשים ספורים לאחר כניסתו לתפקיד הביע סאדאת את

9 ר"ח פגישת מאיר עם ניקסון, 2.12.1971, גנזך המדינה (להלן: ג"מ), חצ, 5973/1.
10 לפרטים נוספים על תכנית רוג'רס להפסקת אש במלחמת ההתשה בין ישראל למצרים, על מאמצי מחלקת המדינה להביא להפסקת אש בין הצדדים בחודשי האביב והקיץ של 1970 ועל התנהלותו של הבית הלבן בעניין זה ראו, David A. Korn, *Stalemate: The War of Attrition and Great Power*, *Diplomacy in the Middle East, 1967-1970*, Westview 1992, pp. 235-263. על מאמצי מחלקת המדינה לקדם את הסדר הביניים בתעלה בשנת 1971 ועל דרך גישת הבית הלבן כלפי תכנית זו ראו, קוונדרט, עשור, עמ' 154-165.

נכונותו להיכנס למשא ומתן עם ישראל ואף לחתום עמה על הסכם שלום. זאת בתמורה לכך שישראל תממש את החלטה 242 על פי הפירוש הערבי; דהיינו, נסיגה מן השטחים שכבשה במלחמת ששת הימים ו'יישוב צודק' של בעיית הפליטים הפלשתינים. מגמה פשרנית זו הובילה את מחלקת המדינה, ולפרק זמן קצר אף את ניקסון עצמו, להרהר באפשרות גיבושה של יוזמה אמריקנית במטרה להביא להסדר חלקי בין ישראל למצרים תמורת צמצום הנוכחות הסובייטית בקהיר.

בניגוד לנאצר, שבשנות שלטונו האחרונות הגיעו ממדי ההשפעה הסובייטית במצרים לשיא, חתר סאדאת כבר מימי הראשונים בשלטון לצמצם את השפעתה של מוסקבה, ובמיוחד לצמצם את הנוכחות הצבאית הסובייטית במצרים. זאת ועוד, בניגוד לנאצר, שהאמין כי רק באמצעות הסיוע הסובייטי במישור הצבאי והדיפלומטי אפשר יהיה לאלץ את ישראל להחזיר את השטחים שכבשה מידי מצרים ב־1967, סאדאת היה משוכנע מראשית דרכו בשלטון כי המפתח בעניין זה מצוי בידי האמריקנים. עם מינויו לתפקיד נשיא מצרים הצהיר סאדאת בגלוי כי לדעתו המפתח להחזרת השטחים המצרים ולהשגת ההסדר המדיני ביחסי ישראל-ערב מצוי בידי ארצות הברית. זאת בעיקר נוכח אמצעי ההשפעה הרבים העומדים לרשותה על מדיניותה של ישראל. כך, למשל, בראיון לניווייק בפברואר 1971, קבע סאדאת כי 'הממשל האמריקני הוא המפתח לפתרון של שלום. אם הוא רוצה בשלום ודאי יש בידי האמצעים לשכנע את ישראל'.¹¹

בנאומיו טען סאדאת שוב ושוב כי תלותה המוחלטת של ישראל בארצות הברית 'מפת לחם ועד לפנטום', מאפשרת לאמריקנים להפעיל לחץ ממשי, העשוי לאלץ את ישראל להגמיש את עמדותיה המדיניות.¹² בהזדמנות אחרת אמר סאדאת: 'אני קובע שבידי ארצות הברית 99% מן הקלפים במשחק הזה [כיכולתה להשפיע על ישראל לסגת משטחי מצרים שנכבשו ב־1967]; אני אחזור על כך, גם אם יש אנשים שהדבר מרגיז אותם'.¹³ דונלד ברוגס, מי שהיה מופקד על האינטרסים האמריקניים בשגרירות הספרדית בקהיר, מציין כי בטרם חלפו שלושה חודשים מאז עלה סאדאת לשלטון, הוא הבין כי המפתח להחזרת השטחים שאיבדה מצרים לישראל נמצא בידיה של ארצות הברית.¹⁴

11 מצוטט אצל רפי ישראלי (ליקט וערך), *אנור סאדאת על מלחמה ושלום 1970-1980*, ירושלים 1982, עמ' 33.

12 דברים אלה נאמרו בנאומו של סאדאת ב־12.11.1970 בפני בכירי מפלגתו. על השפעתה המכרעת של ארצות הברית על ישראל ועל יכולתה לאלץ אותה לסגת משטחי מצרים חזר סאדאת בנאומיו שוב ושוב. ראו, למשל, נאומי סאדאת בתאריכים הבאים: 7.3.1971, 28.3.1971, 1.5.1971, 22.6.1971, 4.7.1971, 1.5.1972. נאומי סאדאת נמצאים באתר האינטרנט: <http://www.sadat.umd.edu/archives/speeches.htm> (להלן: נאומי סאדאת).

13 *אנור סאדאת, סיפור חיי*, ירושלים 1980, עמ' 222.

14 ראו, Donald Bergus, 'Egypt between the Wars, 1967-1973', Paper Presented at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., 17.7.1990, p. 3

עמדות אלה של סאדאת הובילו למפנה ביחסה של מצרים לארצות הברית. מימי שלטונו הראשונים החל סאדאת לפעול לחימום היחסים עם ארצות הברית, שבשנות שלטונו האחרונות של נאצר היו בשפל חסר תקדים. בתום הלווייתו של נאצר ובטרם הצליח לייצב את שלטונו, פנה סאדאת אל אליוט ריצ'רדסון, ראש המשלחת האמריקנית להלווייה, וציין בפניו כי מצרים תחת שלטונו מתכוונת לשפר את יחסיה עם המערב. חודשיים מאוחר יותר שלח סאדאת מכתב לנשיא ניקסון, ובו קבע כי אל לו להפריז במידת ההשפעה הסובייטית במצרים וכי ארצו מנהלת מדיניות עצמאית לחלוטין. זאת ועוד, הנשיא המצרי הבטיח לניקסון כי מצרים מעוניינת בשיפור היחסים עם ארצות הברית. אם ארצות הברית תוכיח ידידות, תהיה מצרים 'ידידותית כלפיה פי עשר'.¹⁵ ארצות הברית עקבה בעניין רב אחר הנשיא החדש. האמריקנים קיוו שהנשיא החדש יהיה פחות קשור לסובייטים וכי עמדותיו יאפשרו התקרמות לקראת הסדר מדיני בין ישראל למצרים.¹⁶

בראשית 1971 נראה היה כי נפתח מחדש חלון ההזדמנויות המדיני במזרח התיכון. כישלון יוזמתו של יארינג להביא להסדר כולל בין ישראל למצרים לא הותיר חלל ריק בזירה המדינית במזרח התיכון.¹⁷ באותו זמן יצאה לאוויר העולם יוזמה חדשה להתנעתו של התהליך המדיני: רעיון של הסדר ביניים בתעלת סואץ. בשנת 1971 הקדישה ארצות הברית, ובמיוחד מחלקת המדינה, את עיקר פעילותה הדיפלומטית במזרח התיכון לאפיק זה. שר הביטחון של ישראל, משה דיין, הציע לראשונה בפומבי את רעיון ההסדר החלקי בנובמבר 1970. הצעתו דיברה על נסיגה הדדית או על דילול כוחות הדדי של צבאות ישראל ומצרים למרחק של עשרה עד ארבעים קילומטר משני עברי התעלה, על ניקוי התעלה ועל פתיחתה לשיט בינלאומי. דיין האמין כי יוזמה מסוג זה, שתאפשר את שיקומן של ערי התעלה, תוביל לנכונות מצרית להאריך את הפסקת האש ותשחרר את ישראל מלחצים בינלאומיים מתמשכים להסכים לנסיגה מוחלטת מסיני.¹⁸

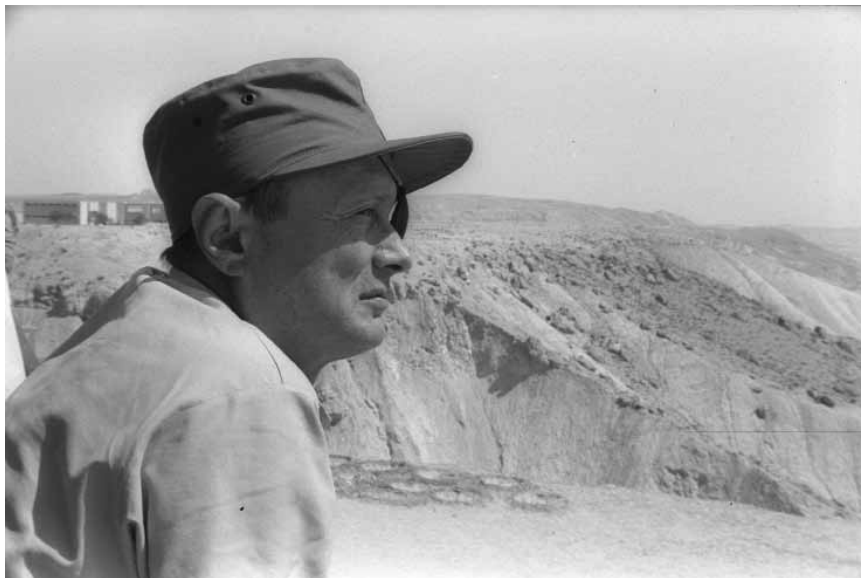
ב-25 באוקטובר 1970 הגיעה ראש הממשלה מאיר לביקור בווינגטון. בפגישה עמה לא שלל קיסנינג'ר רעיון זה על הסף. הוא הבהיר כי לא עיין ברעיון זה באופן מפורט, אך

15 Anwar Sadat, *In Search of Identity*, New York 1977, pp. 276-278

16 יורם מיטל, *התפתחות מדיניותה של מצרים ביחס לסכסוך עם ישראל, 1967-1977*, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה 1991 (להלן: מיטל, *התפתחות*), עמ' 197.

17 על ניסיונותיו של יארינג להתניע את התהליך המדיני בין ישראל למצרים בשלהי 1970 ובראשית 1971 ראו, יוחנן כ"ץ, *היונה שבשלה: בין יארינג לרוג'רס - מדינת ישראל בין יוזמות התיווך של ממשלת ארצות הברית והאור"ם 1967-1973*, תל-אביב 2006, עמ' 84-93.

18 גד יעקבי כתב כי עניין ההסדר החלקי בתעלה הועלה לראשונה בשיחה שקיים ב-21.6.1970 עם יאק נבו, טייס ומפקד כנף בחיל האוויר של ישראל. בשיחה זו הציע נבו ליעקבי, שעשה את צעדיו הראשונים כחבר כנסת, כי ישראל תודיע לארצות הברית שהיא מציעה שתעלת סואץ תיפתח למעבר אניות במסגרת הפסקת האש עם המצרים. ראו, יעקבי, *כחוט השערה*, עמ' 22. יעקבי הוסיף כי הרהר ברעיון והעבירו לדיין, שפיתח אותו. שם, עמ' 55, 61-64.



שר הביטחון, משה דיין, צופה על הנגב מבניין הספרייה במדרשת שדה-בוקר, 6.10.1971
[צלם: פריץ כהן, באדיבות לשכת העיתונות הממשלתית]

דומה כי הוא טוב.¹⁹ בישראל לא עוררה הצעתו של דיין התלהבות רבה. ראש הממשלה מאיר והשרים יגאל אלון וישראל גלילי, וכן הרמטכ"ל חיים בר-לב, הסתייגו מן התכנית. 'על הנייר' היה להצעה זו רוב בממשלה. שר החוץ, אבא אבן, אף הציע לדיין להעלות את הצעתו להצבעה. אולם דיין נמנע מכך. הוא סבר, בצדק, כי לנוכח התנגדותה הנחרצת של ראש הממשלה מאיר, אין טעם להביא את הצעתו זו להצבעה בפני הממשלה. ב-11 בדצמבר 1970 טס דיין לארצות הברית. עם זאת הוא לא הורשה לדון בנושא זה עם מארחיו.²⁰

לא ברור כיצד הגיעה הצעתו של דיין לקהיר, אך דומה שמרכיביה קסמו לסאדאת. ב-15 בינואר 1971 מסר סיסקו לשגריר ישראל בווינגטון, יצחק רבין, על פנייה מטעם שליח של ממשלת מצרים, שדרש להישאר בעילום שם, שהועברה לממשל, ובה הוא נקרא לסייע לכינון הסדר עם ישראל. היוזמה שהעביר השליח המצרי דמתה מאוד להצעתו של דיין. היא כללה, בין השאר, את הנקודות העיקריות הבאות: ראשית, נסיגה ישראלית בסיני למרחק של ארבעים קילומטר. שנית, דילול כוחות מצרי בעומק של ארבעים קילומטר ממערב לתעלת סואץ. שלישית, נכונות מצד קהיר להסיר את הדיון בשאלת הנסיגה מסדר יומה של מועצת הביטחון. רביעית, הארכתה של הפסקת האש ללא הגבלת זמן.

19 קיסינג'ר, שנותי בבית הלבן, עמ' 1316.

20 ביילין, מחירו של איחוד, עמ' 117-118.

חמישית, חידוש שיחות יארינג. שישית, מציאת נוסחה שתאפשר ליישם את כל מרכיביה של החלטת 242. הצעה זו לא דרשה לקבוע לוח זמנים מדויק ליישומה.²¹

ב-4 בפברואר 1971, בהופעתו בפני מועצת האומה המצרית, הציג סאדאת בפומבי את יוזמתו בדבר הסדר חלקי בתעלה. יוזמתו כללה שני סעיפים אופרטיביים: ראשית, היענות מצרים לבקשת האו"ם להארכת הפסקת האש בשלושים יום נוספים, עד ל-7 במארס 1971. מצרים ציפתה כי בתקופה זו יפעל האו"ם יחד עם הקהילה הבינלאומית להתקדמות של ממש בתהליך המדיני בין ישראל למצרים, שמטרתה הייתה החזרת האדמות המצריות שכבשה ישראל ב-1967. שנית, מצרים תבעה כי במהלך הפסקת האש תבוצע נסיגה חלקית של צה"ל מהגדה המזרחית של תעלת סואץ, כצעד ראשון בלוח זמנים שייקבע כי בסיומו תפנה ישראל את כל השטח שכבשה ממצרים ביוני 1967. תמורת נסיגה ישראלית חלקית מהתעלה תתחיל מצרים לנקותה במטרה לפתוח אותה לשיט בינלאומי.²²

יוזמתו זו של סאדאת דמתה מאוד להצעתו של דיין חודשים ספורים לפני כן. בשני המקרים דובר על נכונות מצרית להארכת משך הפסקת האש עם ישראל בתמורה לנסיגה חלקית של כוחות צה"ל מהגדה המזרחית של תעלת סואץ, על ניקוי התעלה ועל פתיחתה לשיט בינלאומי, אם כי בשונה מהצעתו של דיין, לא אוזכרו בה דילול הכוחות ההדדי של ישראל ומצרים משני עברי התעלה ואף לא הועלו פרטים על עומק הנסיגה הישראלית. יוזמה זו הייתה עד מהרה לבסיס הרשמי למדיניותה של ארצות הברית להסדר בין ישראל ומצרים. משלב זה ואילך תפסה ארצות הברית את מקומו של האו"ם כמתווך הראשי בין הצדדים הנצים במזרח התיכון.

ארצות הברית עקבה בעניין רב אחר 'הצהרות השלום' של סאדאת. רוג'רס וסיסקו האמינו כי התבטאויותיו מסמנות מפנה היסטורי במדיניותה של מצרים, וכי נוצר חלון הזדמנויות לקידומו של התהליך המדיני במזרח התיכון. סיסקו אמר:

עכשיו מצרים התקדמה והציעה עמדות מפורשות. היא הביעה את נכונותה לחתום על חוזה שלום עם ישראל. ראש הממשלה מאיר טענה מפורשות בפני השגריר [האמריקני בישראל] ברבור כי אם ארצות הברית תצליח לחלץ ממצרים הבטחה מפורשת לנכונות לחתום על הסכם שלום עם ישראל, היא [גולדה מאיר] תתמודד עם הקשיים הנובעים מהבדלי ההשקפות הקיימים בין ארצות הברית לישראל בעניין הגבולות הסופיים של ישראל [עם מצרים].

אם ייכשלו 'מאמצי השלום', הזהיר סיסקו, יתחדשו הקרבות ותתחזק ההשפעה הסובייטית באזור.²³

21 מברק יצחק רבין למשרד החוץ, 15.1.1971, ג"מ, חצ, 4/4284.

22 נאום סאדאת בפני מועצת האומה המצרית, <http://www.sadat.umd.edu/archives/speeches.htm>

23 National Security Council Meeting: The Middle East, 26.2.1971, NA, NPMS, NSCF, Box 110

מזכיר המדינה רוג'רס הביע אף הוא את שביעות רצונו מהתבטאויותיו האחרונות של סאדאת. ישראל, טען, קיבלה מה שרצתה. ואולם, עמדותיה הקשוחות בעניין הנסיגה מהשטחים המצריים יוצרות אבן נגף לכל התקדמות במשא ומתן המדיני במזרח התיכון. עליה להחליט מהם הגבולות שאליהם היא מוכנה לסגת תמורת חתימה על הסדר עם מצרים. רוג'רס הוסיף כי עמדתה הנוכחית של ישראל וסירובה להגדיר את עומק הנסיגה מסיני מנוגדים להכרזותיה לאחר מלחמת ששת הימים. אז הודיע שר החוץ אבן למזכיר המדינה דין ראסק, כי בתמורה לחתימת הסכם שלום בין ישראל למצרים תסכים ישראל לסגת מכל שטחי סיני תמורת סידורי ביטחון מתאימים בשארם א-שיח'. וסיסקו הוסיף:

מאז 1967, למעשה, טענה ממשלת ישראל שוב ושוב כי אם תסכים מצרים לקבל את זכותה של ישראל להתקיים, ותספק לה ערובות לביטחונה, אזי הם [הישראלים] יסכימו לנהל משא ומתן להחזיר את השטחים שכבשו [ממצרים]. עתה הם פשוט מסרבים להתייצב בשולחן המשא ומתן. כל עוד מסרבת ממשלת ישראל להגדיר את עמדותיה בעניין עומק הנסיגה שאותו היא מוכנה לבצע בסיני תמורת חתימה על הסכם שלום עם המצרים, לא תוכל ארצות הברית להגן על עמדתה של ישראל בדיוני מועצת הביטחון באו"ם.²⁴

עמדות ברוח זו כלפי ישראל אימץ במידה רבה גם ניקסון. הוא החליט כי הגיע הזמן להפעיל לחץ על ישראל כדי לנסות לקדם את התהליך המדיני. זאת ועוד, ניקסון התחיל לפקפק בכדאיותה של התמיכה המדינית והצבאית הבלתי מסויגת שמעניקה ארצות הברית לישראל, בה בעת שישאל נושאת באחריות לטרפודו של התהליך המדיני במזרח התיכון. ניקסון ציין כי עד כה הוא תמך בישראל יותר מכל נשיא אמריקני לפניו. הוא אף ציין בפני ראש הממשלה מאיר כי ארצות הברית רואה את עצמה מחויבת לקיומה של ישראל ולביטחונה בגבולות בטוחים ומוגנים. היא מוכנה לספק לה נשק, הסכמים ארוכי טווח וערבויות. עם זאת הוא הדגיש כי אל לה לישראל לצפות כי ארצות הברית תמשיך להיענות בצורה מוחלטת לכל דרישותיה ולתמוך בה בעוד היא מסרבת להגמיש את עמדותיה המדיניות ולאפשר התקדמות לקראת הסדר עם מצרים.²⁵

בתגובה על טענותיו אלה של ניקסון הציע סיקו לעכב את מתן התשובה לדרישותיה של ישראל לקבל סיוע צבאי מארצות הברית עד אשר תתבררנה תגובותיה להצעות יארינג וסאדאת. ניקסון קיבל הצעה זו וביקש מהנוכחים לשמור כוונותיו אלה בסוד מוחלט: 'הם [הישראלים] יודעים כי יש לי נטייה להיות נדיב אליהם עד כמה שאני מסוגל. אך אסור

להמשיך ולומר שישראל תוכל לקבל כל שהיא חפצה ללא דרישה כלשהי ממנה בתמורה. זהו מידע רגיש ביותר והדבר צריך להיות ברור לנוכחים בחדר זה.²⁶ ואכן, במהלך חודשי האביב והקיץ, עת הקדישה מחלקת המדינה מאמצים אינטנסיביים לקידומו של ההסדר החלקי בין ישראל למצרים, נמנע ניקסון מלפרסם את תשובת ארצות הברית לבקשתה של ישראל לספק לה את הסיוע הצבאי לשנת 1971 שביקשה. זאת למרות לחצים בלתי פוסקים שהפעילו אנשי הלובי הישראלי בקונגרס והפצרותיו של השגריר רבין באנשי מימשל בכירים. רק כאשר הבינה ארצות הברית בחודשי הסתיו של 1971 כי אפסו הסיכויים לקידומו של הסדר בתעלה, ניאות הנשיא להשיב בחיוב על בקשותיה של ישראל בתחום הצבאי במהלך מפגש עם ראש הממשלה מאיר בראשית דצמבר 1971. ישראל חששה מההתלהבות בוויינגטון לקדם את יוזמת ההסדר החלקי. היא קיוותה כי ארצות הברית תתנגד לפתיחתה של תעלת סואץ מפני שהדבר יאפשר לברית המועצות לספק סיוע צבאי מסיבי לבעלת בריתה בווייטנם. הרושם המתקבל מן המקורות שבדקנו הוא שראש הממשלה מאיר ניסתה לטרפד הסדר זה. מאיר העריכה כי קיימים סיכויים קלושים שהמצרים יסכימו לתנאי שהציבה ישראל תמורת הסדר ביניים בתעלה – התחייבות מצרים להפסקת אש ללא הגבלת זמן. בכך, היא קיוותה, קרוב לוודאי תוטל האחריות לכישלון ההסדר על מצרים ולא על ישראל. במכתב 'סודי ביותר' ממנכ"ל משרד ראש הממשלה באותה עת, יעקב הרצוג, למאיר ב-10 במאיר 1971, ניתן ביטוי למגמה זו של ראש הממשלה ושל שרים אחרים בממשלה. הרצוג הבהיר כי ניקסון מודע היטב למגמתה של ישראל 'למשוך זמן' בכל הנוגע להסדר החלקי. להערכתו אפשר לנצל את המחלוקות הפנים-אמריקניות, ובמיוחד בין קיסנינג'ר ומחלקת המדינה, כדי לקדם את מטרותיה של ישראל בהקשר זה.²⁷

רוג'רס הציג את עמדת ארצות הברית בעניין ההסדר החלקי בתעלה בהופעה בפני הסנט האמריקני ב-26 במאיר 1971. עמדותיו לוו בביקורת חריפה על עמדותיה ה'בלתי מתפשרות' של ישראל ועל חוסר נכונותה להציג את עמדותיה בעניין ההסדר החלקי בתעלה גם לאחר הצהרתו של סאדאת כי הוא מוכן להכיר בישראל בגבולות 1967 ולחתום עמה על חוזה שלום. זאת ועוד, רוג'רס טען אף כי המנהיגים הישראליים מעולם לא האמינו שמצרים תסכים לכוונן שלום עם ישראל וכי הצהרתו של סאדאת תפסה אותם ב'הפתעה גמורה'. לדבריו, ארצות הברית אינה מעוניינת לאלץ את הצדדים הנצים במזרח

26 ש.ש.

27 מכתב הרצוג למאיר, 10.3.1971, ג"מ, חצ, 7854/7. ראו גם שרון מנקוביץ, תגובת מדינות ליוזמת שלום: מדיניות ישראל כלפי מצרים בשנים 1969-1973, עבודת גמר לתואר שני, אוניברסיטת חיפה 2005 (להלן: מנקוביץ, תגובת מדינות), עמ' 116. גם יעקבי הסכים עם תזה זו. יעקבי, כחוט השערה, עמ' 57. על 'הסרבנות הישראלית' לקדם את רעיון ההסדר החלקי כפי שנתפסה בעיני הממשל האמריקני, ראו מברקי פרימור (משגרירות ישראל בפריס) למשרד החוץ, 5.3.1971, 7.3.1971, ג"מ, חצ, 4549/7.

התיכון לקבל 'פתרון כפוי', אך המשך הקיפאון המדיני באזור פוגע קשות באינטרסים האמריקניים במזרח התיכון מפני שהוא מחזק את האחיזה הסובייטית במדינות ערב, ובמיוחד במצרים.²⁸ רוג'רס הרגיש כי אין חילוקי דעות בין מחלקת המדינה לבין ניקסון בעניין המדיניות האמריקנית במזרח התיכון: עמדת המימשל היא שחייבים להיות סידורי ביטחון מתאימים שיבטיחו את פירוז האזורים [משני עברי התעלה]; שיש לאפשר חופש שיט במצרי טיראן [לכל המדינות, לרבות ישראל]; שיש להציב כוחות בינלאומיים באזור סיני אשר יחצצו בין שני הצדדים רק אם ישראל ומצרים מעוניינות בכך. ארצות הברית מוכנה להיות חלק מכוח זה, אם הצדדים מעוניינים בכך ואם הקונגרס יעניק את הסכמתו. רוג'רס אף הרגיש את חילוקי הדעות הקיימים בין ארצות הברית לבין ממשלת ישראל בעניין עומק הנסיגה בסיני, וציין כי לאחר שייחתם הסכם השלום בין ישראל למצרים, על ישראל לסגת לגבול הבינלאומי הישן בין מצרים לפלשתינ (כלומר מכל סיני) וכי הדרישות לנוכחות ישראלית בשארם א'שיח' אינן מקובלות על ארצות הברית.²⁹ רבין לא רווה נחת מהתקפותיו אלה של רוג'רס ומהלך הרוח הכללי במימשל שהציג את ישראל כמי שנושאת באחריות להמשך הקיפאון המדיני באזור. בזיכרונותיו ציין כי הוא היה שלם עם עמדותיה הבסיסיות של ממשלת ישראל בסוגיית הנסיגה. עם זאת, הוא סבר שעל ישראל להציג הצעות נגדיות, כך שהיזומה לא תישאר בידי מצרים. רבין כתב:

אין לך בעולמו של שגריר מועקה גדולה מזו: אתה מחויב, ללא פשרה, להגן על עמדת ממשלתך – גם כאשר אין לך שלם עימן. באפריל 1971 חשתי בקושי זה: אני תומך בהחלט בעמדת הממשלה, המתנגדת לנסיגה מכל סיני – ללא שלום מלא ובלי סידורי ביטחון הולמים ואיני מתקשה לטעון כי שלום כזה הוא מרשם בטוח למלחמה הבאה. אולם לא יכולתי להבין מדוע אין ישראל מגישה, כבר חודשיים וחצי, הצעה נגדית להצעה המצרית בדבר ההסדר החלקי – קל וחומר שבמקורו היה זה רעיון ישראלי.³⁰

בראשית אפריל 1971 שיגר רבין מברק למשרד החוץ בירושלים ובו פרש את הסתייגותיו מעמדותיה של ממשלת ישראל, סקר את החלופות העומדות בפניה אל מול עמדותיו של המימשל האמריקני, טען כי על ישראל לגבש תכנית משלה לפתיחתה של התעלה ואף הביא הצעות מפורטות משלו בעניין זה. רבין אף הזהיר כי בהיעדר התקדמות מדינית בזירה המצרית אין זה מן הנמנע כי סאדאת יבחר לחדש את האש.³¹ נראה שמכתבו של

28 לנאומו של מזכיר המדינה האמריקני ראו מברקו של ש' כהנא למנהל מצפ'א, 6.4.1971, דברי רוג'רס בסנט, 26.3.1971, ג"מ, חצ, 4549/7.

29 שם.

30 רבין, פנקס שירות, עמ' 344.

31 מברק יצחק רבין למשרד החוץ, 1.4.1971, ג"מ, חצ, 4549/7.

השגריר הביא לשינוי בעמדותיה של ראש הממשלה בסוגיית ההסדר החלקי. בשלהי מארס ובראשית אפריל 1971 התקיימו דיונים קדחתניים בעניין זה בממשלה ובמוסדותיה של מפלגת העבודה. רבין נטל חלק מרכזי בהתייעצויות אלה. בסופו של דבר נשלח רבין ב-12 באפריל 1971 להציג את עמדותיה של ממשלת ישראל בעניין ההסדר החלקי בתעלה בפני קיסנינג'ר. רבין קיבל הוראה ממאיר לפנות עם מסמך זה ישירות לבית הלבן מבלי ליידע את מחלקת המדינה, מתוך אמונה כי עמדותיהם של קיסנינג'ר ושל הנשיא עצמו יהיו קרובות יותר לעמדותיה של ישראל.³² במסמך זה הצהירה ישראל כי היא תומכת בהסדר החלקי בתעלה בכפוף לתנאים הבאים: (א) התחייבות מצרית להפסקת אש בלתי מוגבלת בזמן. (ב) לאחר פתיחתה של התעלה מחדש יותר לאניות ולמטענים ישראלים לעבור בה. (ג) איסור חמור על אנשי צבא מצרים או סובייטים לחצות את התעלה. (ד) מצרים תדלל את כוחותיה במערב התעלה. (ה) ישראל תיסוג לטווח מה התעלה – בלי להתחייב על הטווח המדויק. (ו) ישראל תשאיר בידיה את קו בר-לב לאורך התעלה. (ז) שחרור כל השבויים הישראליים המוחזקים בידי המצרים. (ח) קו הנסיגה שייקבע בהסכם הביניים בתעלה לא ייחשב קו הגבול הסופי בין ישראל למצרים.³³

ישראל דרשה מארצות הברית להסכים לכמה תביעות: ראשית, חידוש הספקת הנשק לישראל ומתן ערובות אמריקניות לביטחונה – אישור מחדש של הבטחות הנשיא ניקסון מ-23 ביולי 1970 – עת הסכימה ישראל לחתום על יוזמתו של רוג'רס לסיומה של מלחמת ההתשה. שנית, דחיית מעורבות 'פורום ארבע המעצמות' או של השליח יארינג במשא ומתן בין ישראל למצרים, והתעקשות על משא ומתן ישיר בין הצדדים או בסיועה של ארצות הברית. שלישית, לקבל את הסכמת ארצות הברית כי אין לראות בנסיגה מהתעלה מחויבות עתידית של ישראל לנסיגה נוספת כלשהי.³⁴

32 Memorandum for the Record, Meeting between Ambassador Rabin and Dr. Kissinger, 12.4.1971, NA, NPMP, NSCF, Alexander Haig's Memcons, Box 978. לפרטים נוספים על הדיונים שנערכו בעניין גיבושו של מסמך העמדות הישראלי בעניין ההסדר החלקי בתעלה ראו, יעקבי, **כחוט השערה**, עמ' 108-118; מנקוביץ, **תגובת מדינות**, עמ' 130-140; ביילין, **מחירו של איחוד**, עמ' 121-126. על הפערים בין עמדתו של רבין לבין עמדת הממשלה בעניין גיבושו של מסמך זה ראו, רבין, **פנקס שרות**, עמ' 346-348. רבין ניסה לגבש הצעה שתהיה מקובלת על ממשלת ארצות הברית. עם זאת, ישראל התעקשה לא להגדיר מהו המרחק שהיא מוכנה לסגת מהתעלה – דבר אותו דרשו האמריקנים בתוקף. רבין אף שקל להתפטר מתפקידו בעקבות חילוקי הדעות בינו לבין הממשלה.

33 שם.

34 שם. רעיון הקמת 'פורום ארבע המעצמות' היה במקורו רעיון צרפתי. מאז המשבר שפרץ במזרח התיכון ב-1967, הציב נשיא צרפת, דה גול, תביעה להקים פורום של ארבע המעצמות (ארצות הברית, ברית המועצות, צרפת ובריטניה) במטרה לעבד יחד קווים מנחים להשגת הסדר במזרח התיכון המושתת על החלטה 242. ב-16.1.1969, עם כניסתו של ניקסון לבית הלבן, העלתה צרפת שוב את רעיון הקמת פורום ארבעת המעצמות. ניקסון, שהיה מעוניין לשפר את יחסיה של ארצות הברית עם צרפת שהגיעו בשנות שלטונו של קורמו, ג'ונסון, לשפל המדרגה, בין השאר בעקבות ביקורתה החריפה של צרפת על מעורבותה של ארצות הברית בווייטנאם, הסכים לניהול שיחות בין ארבע המעצמות בדרג שגריריהן

קיסנינג'ר לא נלהב מן המסמך הישראלי כלל ועיקר. הוא סירב להעביר את ההצעה הישראלית לניקסון וטען בזעם כי כל עוד מסרבת ישראל להבהיר מהו הקו שאליו תהיה מוכנה לסגת אין להצעה זו סיכוי להתקבל על מצרים. על כן, לדעתו עמדתה זו של ישראל מתפרשת כדחיית ההסדר החלקי בתעלה, ומובילה להמשך הקיפאון המדיני במזרח התיכון. הוא רחא את בקשת ישראל למעורבתו האישית בתיווך בינה לבין מצרים או לערב אישית את הנשיא בעניין ההסדר בתעלה, והוסיף כי אין בכוונתו לשאת באחריות לכישלונה של יוזמה זו. הוא אף הבהיר לשגריר הישראלי כי אין בכוונתו לטפל בנייר העמדה הישראלי, והציע כי רבין ימסור מסמך זה למחלקת המדינה.³⁵

נראה כי עוד בטרם הוגשה באופן רשמי ההצעה הישראלית למחלקת המדינה, ב־1971 באפריל, דלפו פרטיה למחלקת המדינה. על כן החליט קיסנינג'ר לכנס ישיבה מורחבת של המועצה לביטחון לאומי כדי לדון בסוגיית ההסדר בכלל, ובבחינת הערובות האמריקניות שתניתנה לישראל במסגרת ההסדר בפרט. בישיבה זו התגלעו חילוקי דעות חריפים בין סיסקו לקיסנינג'ר. סיסקו, כך אפשר להתרשם, היה להוט לקדם את ההסדר בין ישראל למצרים ותר אחר כל דרך כדי להצליח במשימה זו. הוא האמין כי ישנו סיכוי סביר לקידום ההסדר והציע כי ארצות הברית תגדיל את הסיוע הצבאי והכלכלי לישראל בתמורה לנכונותה להתקדם לקראת הסדר זה. כמו כן הציע שכל שטחי סיני יפורזו ובמקום יוצבו פקחים מטעם האו"ם או מטעמן של 'ארבע המעצמות' (ארצות הברית, ברית המועצות, בריטניה וצרפת) כדי לפקח כי תנאי ההסכם והפסקת האש יישמרו על ידי הצדדים. סיסקו אף המליץ לשקול צעד מרחיק לכת מבחינתה של ארצות הברית בדמות חתימה על הסכם הגנה דו־צדדי עם ישראל, בתמורה לחתימתה על ההסדר הביניים בתעלה.³⁶

קיסנינג'ר, לעומת זאת, היה פסימי יותר בעניין הסיכויים לקידומו של ההסדר בתעלה. הוא הדגיש כי ישראל מעוניינת לשמור על המצב הקיים שבו היא מחזיקה בכל שטחי סיני ועל כן ארצות הברית מבוזזת את זמנה לריק. קיסנינג'ר שלל את הצעותיו של סיסקו, התנגד להצבתו של כוח משגיחים אמריקני בסיני, ציין כי ישראל לא תסכים לנוכחות פקחים סובייטיים והטיל ספק ביכולתם של הפקחים שיוצבו בסיני למנוע מהצדדים להפר את תנאי ההסכם. עם זאת, נראה שהבין כי בשלב זה נחוש הנשיא לאפשר למחלקת המדינה למצות את הסיכוי להתקדמות בנושא ההסדר החלקי בתעלה, ועל כן הסכים להצעתו של סיסקו כי ראשית על ארצות הברית להעביר את ההצעה הישראלית בעניין פתיחת התעלה למצרים ורק לאחר מכן לדון עם הישראלים, בניסיון לצמצם את הפערים

לאו"ם, במקביל לשיחות שתנהלנה שתי מעצמות העל – 'שיחות השתיים'. למעשה פרום זה היה בעל משמעות מוגבלת הן בעיני ברית המועצות והן בעיני ארצות הברית. ישראל התנגדה לקיומו של פרום זה מפני שלדעתה עמדתה של ברית המועצות כמו גם זו של צרפת לאחר מלחמת ששת הימים, הייתה קרובה לעמדתה של מדינות ערב בכל הקשור לאופן יישוב הסכסוך הערבי־ישראלי.

בין עמדות הצדדים.³⁷ קיסנינג'ר סבר כי הפערים בין עמדות ישראל למצרים אינם ניתנים לגישור, ועל כן מוטב להניח למחלקת המדינה להיווכח בעצמה כי אין סיכוי לקידומו של ההסדר בתעלה. על כן הניח קיסנינג'ר למאמצי מחלקת המדינה לעלות על שרטון, ביודעו כי שמו לא יהיה קשור לכישלון זה. השגריר רבין מציין בזיכרונותיו כי התרשם שקיסנינג'ר מעוניין כי מאמצייה של מחלקת המדינה יסתיימו בכישלון: 'קיסנינג'ר שרוי באיזו אדישות ומניח לעניינים להתגלגל בלי להטביע בהם חותם אישי מובהק. אפשר שאין הוא מאמין בסיכויים להשיג הסכם חלקי [בתעלה] והוא אורב למחלקת המדינה, לרשום על חשבונה כישלון?³⁸

למרות תגובתו של קיסנינג'ר, ששללה את סיכוייה של העמדה הישראלית להתקבל על ידי ארצות הברית ומצרים גם יחד, החליטה ישראל למסור את הצעתה למחלקת המדינה באופן רשמי, מבלי שביצעה בו שינוי כלשהו. נייר העמדה הישראלי הועבר לסיסקו ב־19 באפריל 1971. סיסקו עיין בהצעה והבטיח כי ימסור אותה בהקדם למזכיר המדינה רוג'רס. רבין ביקש מסיסקו כי לא יעביר למצרים את תוכנה של ההצעה הישראלית קודם שארצות הברית עצמה תגבש את עמדתה ותשיב לישראל כיצד היא מתייחסת אל הצעותיה.³⁹ עוד בטרם ניתנה תגובה אמריקנית רשמית לישראל אפשר היה להבין כי רוג'רס מתייחס בחיוב לנייר העמדה הישראלי ורואה בו בסיס חיובי להמשך המשא ומתן עם מצרים. בתדרוך לעיתונאים ב־21 באפריל 1971, דיווח רוג'רס כי בכוונתו לצאת למזרח התיכון ולבקר בלבנון, בירדן, במצרים, בערב הסעודית, בירדן ובישראל. כדי לא ליצור ציפיות גבוהות מדי הוא הדגיש כי אין זה 'מסע לעשיית שלום', אלא מסע שנועד ללמוד את עמדות המדינות השונות באזור ולבחון כיצד יכולה ארצות הברית לקדם את השלום במזרח התיכון.⁴⁰

ד. מסעם של רוג'רס וסיסקו למזרח התיכון, מאי 1971

בראשית מאי 1971 יצא רוג'רס לביקור במזרח התיכון. ב־4 במאי 1971 הוא הגיע למצרים. הדיונים בקהיר במהלך שני ימי השיחות עם ראשי ההנהגה המצרית, בראשות הנשיא סאדאת, התנהלו באווירה טובה, ורוג'רס שיבח את עמדותיה ה'מתונות' של מצרים. ב־5 במאי העבירו המצרים לרוג'רס מיזכר רשמי המציג את עמדותיה הרשמיות של מצרים בעניין ההסדר החלקי. מצרים ציינה במיזכר זה כי הנסיגה הישראלית משטחי סיני ומרצועת עזה תבוצע בשני שלבים: בשלב הראשון – נסיגה ישראלית לקו אל עריש-ראס מוחמד; תחילת הכשרתה של תעלת סואץ לשיט; חציית כוחות צבא מצרים את התעלה

37 שם.

38 רבין, פנקס שרות, עמ' 351.

39 שם, עמ' 350.

40 ראו מברקו של בן חיים משגרירות ישראל בווישינגטון למחלקת צפון אמריקה במשרד החוץ, 21.4.1971, ג"מ, חצ, 4549/7. העתקים של מברק זה נשלחו לאבן, למאיר, לדיין ולאלון.

מזרחה; קביעת לוח זמנים מפורט לסיום השלב הראשון. בשלב השני – השלמת הנסיגה הישראלית לקו הגבול הבינלאומי, כלומר מכל סיני ומשטח רצועת עזה; החזרת המצב המינהלי של עזה למצב שהיה קיים לפני ה-5 ביוני 1967; קביעת לוח זמנים מפורט להשלמת השלב השני. כמו כן הודיעה מצרים כי תהיה מוכנה לפירוז שטחי סיני, אך באופן שווה משני צדי הגבול. מחמד חסנין הייכל מוסיף וציין בספרו 'הדרך לרמאדאן' שבמיזכר המצרי נאמר כי כוחות האו"ם, שנציגיו ישבו בשארם א-שיח' ובעזה, יפקחו על סידורי הנסיגה הישראלית. מצרים מסרה שבמידה שהצעתה זו תתקבל בישראל, הרי שהיא מוכנה להאריך את הפסקת האש בשישה חודשים, אך הדגישה כי אם תסרב ישראל למלא את חלקה בעניין הנסיגה תשמור לעצמה ממשלת מצרים את הזכות 'לשחרר את אדמותיה בכוח'.⁴¹ שר החוץ מחמוד ריאד, שנכח בשיחות, ציין לימים כי רוג'רס לא דחה את הצעות מצרים ואף הבטיח כי ארצות הברית תפעל לשכנע את ישראל לקבל את היוזמה. בסיכום פגישותיו של רוג'רס 'ביקש הנשיא [סאדאת] לדעת האם יש לארצות הברית בקשות נוספות ממצרים. על כך השיב רוג'רס: "אינני דורש דבר. עתה על ישראל לזוז [מעמדתה הקשוחה]"⁴².

ממקורות שנחשפו לאחרונה, ובעיקר מקלטות הנשיא ניקסון, עולה כי בשיחות רוג'רס עם סאדאת עלתה לדיון גם סוגיית הנוכחות הסובייטית במצרים. עוד בטרם יצא רוג'רס למסעו נדונה סוגיה זו בינו לבין ניקסון. שניהם היו תמימי דעים כי התקדמות בתהליך המדיני במזרח התיכון תחליש את השפעת ברית המועצות באזור ובמיוחד במצרים, שכן האחיזה הסובייטית מבוססת על תלותן של מדינות ערב בנשק הסובייטי.⁴³ עם שובו ממסעו הבהיר המזכיר לנשיא כי סאדאת הציע לגרש את רוב היועצים הסובייטיים ממצרים בתמורה לקידום התהליך המדיני עם ישראל בסיוע אמריקני. רוג'רס ציטט בפני הנשיא את דברי סאדאת כפי שנאמרו בפגישתם בקהיר:

אני יודע מה מתרוצץ בראשך, ואני רוצה לדבר על כך [...] זוהי ברית המועצות. אינני אוהב את העובדה שאנו חייבים להיות תלויים בברית המועצות במידה כה רבה. אני בעל רגשות לאומיים. אני מעוניין להמשיך ולממש רגשות אלה. [...] אינני רוצה להיות תלוי באף גורם אחר. הסיבה היחידה [לתלות זו] היא מכיוון שאנו [המצרים] הושפלנו [במלחמת ששת הימים] ואין לי למי לפנות [מלבד הסובייטים]. [...] אם נוכל לעבד [יחד]

41 לנוסח המיזכר ראו, מיטל, *התפתחות*, עמ' 218. ראו גם Mahmoud Riad, *The Struggle for Peace in the Middle East*, New York 1981, p. 199 (להלן: ריאד, המאבק); Mohamed Hasanein, *The Road to Ramadan*, New York 1975, p. 131-132 (להלן: הייכל, הדרך).

42 מצוטט אצל מיטל, *התפתחות*, עמ' 219. ראו גם הייכל, הדרך, עמ' 132, 197.

43 לפרטים על המפגש שהתקיים ב-21.4.1971 ראו, Craig A. Daigle, 'The Russians are Going: Sadat, Nixon and the Soviet Presence in Egypt, 1970-1971', *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 8, No. 1 (2004), p. 5 (להלן: דאגל, הרוסים).

הסדר חלקי [באזור התעלה] [...] אני מבטיח לך, אני נותן לך את הבטחתי האישית, כי כל כוחות היבשה הרוסים יצאו מארצי בתוך שישה חודשים [מיום חתימת ההסדר בתעלה]. אני אשאר טייסים רוסיים במטרה לאמן את טייסי שלי מכיוון שזוהי הדרך היחידה שטייסי יכולים ללמוד כיצד לטוס.

סאדאט אמר לרוג'רס כי 10,000-12,000 מומחים סובייטיים יהיו מחוץ למצרים תוך שישה חודשים, אם תסייע ארצות הברית למצרים בעניין השגתו של ההסדר החלקי בתעלה.⁴⁴

נראה כי רוג'רס, שחווה לא מעט מורת רוח מניסיונותיו הכושלים לקדם את התהליך המדיני בין ישראל למצרים במשך למעלה משנתיים, ראה בהבטחתו זו של סאדאט הזדמנות אמיתית שאין להחמיצה. עם זאת, הוא הדגיש בפני הנשיא המצרי כי ארצות הברית תמשיך לתמוך בישראל, למרות עמדותיה הנוקשות לגבי החזרת שטחי סיני, עד אשר תגרש מצרים את הכוחות הסובייטיים מארצה או לפחות תצמצם אותם באופן רציני. או אז, אמר רוג'רס, תלחץ ארצות הברית על ישראל כדי לאלצה להפגין גמישות מדינית ולהסכים לסגת משטחי סיני. סאדאט הביע את הסכמתו לתנאיו של רוג'רס ואף הבטיח לו כי לאחר שיחתם ההסכם החלקי באזור התעלה תחדש מצרים את יחסיה הדיפלומטיים עם ארצות הברית וכי יש להניח כי גם מדינות ערביות אחרות ילכו בעקבותיה.⁴⁵

מעודד מהבטחותיו אלה של סאדאט הגיע רוג'רס לישראל על מנת לנסות לצמצם את הפערים הקיימים בין ישראל למצרים. ב-6-7 במאי 1971 קיים רוג'רס שני מפגשים עם ראש הממשלה מאיר ועם הצמרת המדינית של ישראל. מזכיר המדינה האמריקני נתקל בקושי רב במאמציו ליצור כאן אווירה נוחה של דיאלוג; הישראלים נהגו כלפיו בצינה וחדרו בו שהוא פרו-ערבי.⁴⁶ למרות זאת, במהלך היומיים שבהם שהה בארץ התקיימו דיונים בסוגיית שונות הקשורות ליחסי ישראל עם העולם הערבי, ובעיקר בסוגיית ההסדר החלקי. לאחרונה נפתחו לעיון החוקרים הפרוטוקולים מהדיונים שערך רוג'רס במאי 1971 במהלך ביקורו בישראל, המאפשרים להתרשם עד כמה היו עמוקים הפערים בין עמדות הצדדים בעניין ההסדר החלקי בתעלה.

ישראל לא הייתה מעוניינת להגיע להכנות של ממש עם מזכיר המדינה האמריקני בעניין ההסדר בתעלה. מטרתה הייתה למשוך זמן ולא ליצור קרע גלוי עם ארצות הברית, במיוחד לא עם ניקסון. ב-2 במאי 1971 נפגשו יעקב הרצוג, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושמחה דיניץ, יועצה המדיני של מאיר ואיש סודה, כדי להכין חומר רקע לקראת בואו של רוג'רס. הרצוג הכין לראש הממשלה סיכום מפורט של הנושאים שיעלו, קרוב לוודאי,

44 מתוך פסקול השיחה בין ניקסון לרוג'רס, 10.5.1971. ראו, דאיגל, הרוסים, עמ' 6.

45 שם, עמ' 6-7.

46 קוונדט, עשור, עמ' 158.



פגישת אבא אבן, ויליאם רוג'רס, גולדה מאיר ויגאל אלון במשרד ראש הממשלה בירושלים, 6.5.1971
[צילום: משה מילנר, באדיבות לשכת העיתונות הממשלתית]

בפגישה זו. מתוכנו של סיכום זה אפשר להתרשם מה היו מטרותיה של ישראל בדיוניה עם מזכיר המדינה. וכך נכתב:

ברור כי אין סיכוי שרוג'רס יוכל להביא את סאדאת להסכמה להפסקת אש או אי-חידוש הלוחמה ללא גבול תמורת ההסדר בתעלה וכן לניתוק מוחלט של הסדר כזה משאלת ההסדר הכולל [שני תנאים מרכזיים לנכונותה של ישראל לחתום על ההסדר בתעלה – כפי שנמסר לאמריקנים ב־19 באפריל 1971] [...] אם הערכה זו נכונה, אזי אין כל סיכוי להסדר בתעלה. דבר זה אין בו כלל להדאיגנו. מה שמדאיג הוא כי נגיע אז ל־deadlock [מבוי תסום] מוחלט עם האמריקנים. לפי מקור מסוים בושניגטון [נראה כי הכוונה לשיחתו של השר אלון עם קיסינג'ר מה־20 באפריל 1971] אין להיבהל מכך, שכן בעקבות deadlock עם מחלקת המדינה נוכל לוותר לנשיא [...] אם בין כה ברור כי אין לגשר על פני עמדות שלנו ושל מצרים ביחס לתעלה, אולי מוטב להרהר בטכסיסי ניסוח שיתנו לאמריקאים תבן לטיפול [בעניין ההסדר בתעלה] לעוד זמן מה ובלבד למנוע התנגשות חזיתית אתם מיד. כל חודש שעובר לקראת '72 [שנת הבחירות בארצות הברית] בה לא ירצה הנשיא ניקסון, השואף להיבחר בשנית, להתעמת עם ישראל או עם הלובי היהודי בארצות הברית] מחזק סיכויינו בהתמודדות

הצפויה עם מחלקת המדינה. מכל מקום עלינו בעיקר לחפש דרכים למנוע הרושם בעולם שאנו הכשלנו שליחות רוג'רס וממילא הסיכוי האחרון לשלום.⁴⁷

השיחה הראשונה בין רוג'רס לראש הממשלה מאיר, שהתקיימה ב־6 במאי, הייתה שיחה קשה ובמהלכה קטעו השניים פעמים אחדות זה את דברי זה. כבר בראשית דבריו הדגיש רוג'רס כי אין באמתחתו יוזמה אמריקנית חדשה, וכי מטרת ביקורו בישראל היא לדווח לראש הממשלה על מפגשיו עם סאדאת בקהיר, להחליף דעות עמה בעניין הדרכים ליישום של ההסדר בתעלה ולשמוע אם לישראל יש רעיונות או יוזמות משלה בעניין זה. רוג'רס ציין כי התרשם מאוד מאישיותו של סאדאת ומכוונותיו הרציניות לקדם את התהליך המדיני, וכי מעמדו של הנשיא המצרי איתן והוא מעוניין לחתום על הסכם שלום עם ישראל. רוג'רס חזר ושוב ושוב על כך כי עמדותיו של סאדאת הגיוניות וכי הוא מבין שתמורת הנסיגה החלקית יש לישראל זכות לקבל ערובות בינלאומיות לאי חידוש הלוחמה על ידי מצרים. הוא הוסיף וציין כי סאדאת מוכן לשקול הצבתם של פקחים בשטחים שיפנו על ידי ישראל ואף שליטה זמנית של ישראל בשארם א־שיח', עד אשר ייחתם ההסדר הסופי בין שתי המדינות.⁴⁸

ראש הממשלה מאיר לא התרשמה מתיאוריו של רוג'רס בעניין אישיותו שוחרת השלום של סאדאת: היא לא בטחה בנשיא המצרי ובכוונותיו, וציינה כי כל חפצו הוא בהשבת אדמותיו שאבדו לו ב־1967 ולא בשלום עם ישראל. היא ציינה כי אינה רואה הבדל רב בין סאדאת לנאצר וכי מטרתה של מצרים הייתה ונשארה לחסל את ישראל. היא הוסיפה כי מאחורי הצהרות השלום של סאדאת מסתתרת כוונה להשמיד את ישראל וכי הוא רואה בכל נסיגה שתבצע ישראל שלב לקראת חיסולה המוחלט.⁴⁹ רוג'רס השתדל להציג לראש הממשלה נקודות שבהן לדעתו ישנן הסכמות בין עמדות ישראל ומצרים, אך עד מהרה התברר כי תהום פעורה בין הצדדים במרכיבים הבסיסיים של ההסדר החלקי בתעלה. סאדאת ראה בהסדר החלקי בתעלה שלב ראשון לקראת הסדר כולל עם ישראל

47 מכתב הרצוג למאיר, 3.5.1971, ג"מ, תיקי יעקב הרצוג, 7854/7.

48 דיונים בין מאיר לרוג'רס, 6.5.1971, ג"מ, חצ, 7031/1. הסטנוגרמות המתעדות את שני ימי הדיונים בין רוג'רס לגולדה נעשו באנגלית.

49 שם. אכן, לא רק ראש הממשלה אלא רוב מקבלי ההחלטות המרכזיים בממשלת ישראל בתקופה שבה עסק מחקר זה (ובהם גם סגן ראש הממשלה ושר החינוך אלון והשר בלי תיק ישראל גילי – שנמנו עם חברי ה'מטבחון' המצומצם של גולדה יחד עם שר הביטחון משה דיין ושר המשפטים יעקב שמשון שפירא) החזיקו בדימוי דמוני של היריב המצרי ופירשו כל מידע הנוגע למצרים באופן התואם דימוי זה. שרון מנקוביץ טוענת כי בתקופת כהונתה של גולדה מאיר 'כל מידע אודות יוזמות השלום של סאדאת נתקל בחומה פסיכולוגית בצורה שלא אפשרה כלל למקבלי ההחלטות בישראל לשקול את כדאיות ההצעה וזאת בשל העקביות בין העמדות כלפי מקור ההצעה והיחס להצעה עצמה. הלך רוח לפיו כל הצעה שבאה מכיוונה של מצרים או כזו שהיא מצדדת בה, מעצם היותה כזו וללא קשר לתוכנה, היא רעה לישראל'. ראו, מנקוביץ, תגובת מדינות, עמ' 73.

ורדרש ממנה לוח זמנים לנסיעה מלאה משטחי מצרים. מאיר התנגדה בתוקף לזיקה כלשהי בין ההסדר בתעלה להסדר הסופי והדגישה כי אין בכוונתה לקבל את עמדתן של מצרים ושל ארצות הברית הדורשות מישראל לסגת לגבולות יוני 1967, וכי גם במסגרת ההסדר הסופי עם מצרים תדרוש ישראל שליטה בשארם א-שיח' וחיבור יבשתי בינה לבין הנגב.⁵⁰ בשאלת משך הפסקת האש דרשה ישראל הארכה בלתי מוגבלת, בעוד רוג'רס וסיסקו חזרו ואמרו כי מצרים מתנגדת לכך בנימוק שישראל תסרב לסגת משאר שטחי סיני לאחר שיוכרו על הפסקת אש בלתי מוגבלת. חמתו של רוג'רס בערה בו כאשר ראש הממשלה מאיר סירבה להתחייב על עומק הנסיעה שמוכנה ישראל לסגת הן במסגרת ההסדר החלקי בתעלה והן במסגרת ההסדר הסופי עם מצרים. גם בשאלות נוספות, כמו כיצד יפקחו על יישומו של ההסכם ואם יותר לכווחות צבא מצריים לחצות את התעלה, נתגלו פערים עמוקים בין עמדות ישראל למצרים. רוג'רס, שחש תסכול רב מעמדותיה של ישראל, איכד את שלוותו. הוא איים כי הממשל ימשוך ידו ממעורבות בתהליך. ישראל, קבע, חייבת לקחת סיכונים למען השלום. גם היעדר הסדר כרוך בסיכונים. הרושם שנוצר בזירה הבינלאומית היה שישראל אינה רוצה בשלום.⁵¹

שר הביטחון דיין חש בחוסר אמון בסיסי בין מאיר לבין רוג'רס וכי יחסי ארצות הברית-ישראל עומדים בפני משבר, והציע לסיסקו לקיים עמו פגישה פרטית כדי לדון בדרכים לקידומו של רעיון הסדר הביניים. בשיחתו עם סיקסו ב-7 במאי הציג דיין עמדה גמישה יותר מזו שהציגה ראש הממשלה בשיחתה עם רוג'רס. על בסיס הסכמתה של מצרים לסיום מצב הלוחמה, הודיע, תהיה ישראל מוכנה לבצע נסיעה למרחק של כשלושים קילומטר מהתעלה לקו מעברי המתלה והגדי, וכן לשקול נוכחות כוח משטרה מצרי מוגבל בגדה המזרחית של התעלה. הוא הדגיש כי אין פירוש הדבר קבלה מצרית של קו הנסיעה כגבול קבע, אלא הסכמה לניהול משא ומתן מדיני לקביעת גבול הקבע בין ישראל למצרים ויותר על אופציית המלחמה. סיקסו היה מעודד מעמדתו של דיין, אולם דיין בהיר לו כי זו עמדתו האישית בלבד והיא אינה משקפת בהכרח את דעתה של מאיר ואת דעתם של רוב חברי הממשלה.⁵²

50 שם.

51 שם, עמ' 42. מאיר סירבה להתחייב על עומק הנסיעה של ישראל הן לאחר ההסדר החלקי בתעלה והן לאחר ההסדר הסופי עם מצרים, ציינה כי היא דורשת שלישראל יהיו גבולות ברי הגנה והוסיפה כי ישראל מוכנה לוותר על יותר ממחצית סיני תמורת חתימה על הסכם שלום עם מצרים (כפי שמסרה בשיחתה עם השגריר האמריקני ברבור באפריל 1971). היא לא ביטלה את האפשרות כי במסגרת שלום אמיתי עם מצרים תחזיר ישראל את שארם א-שיח' לאחר תקופת הכירה של 99 שנה.

52 משה דיין, אבני דרך: אוטוביוגרפיה, ירושלים 1976, עמ' 526-528. למעשה, לבר מדיין עצמו ומשר החוץ אבן לא תמך כמעט איש מבין חברי הממשלה בהצעתו של רבין. אבן מספר כי כאשר הובאו תוצאותיה של שיחת דיין-סיסקו לקבוצת שרים רחבה יותר, נמתחה ביקורת קשה על שר הביטחון בשל גמישות שנראתה מופרזת בעיני אחדים מחבריו. אבן שלח פתק לדיין ובו שאל אם יעמיד את הצעתו זו להצבעה בממשלה. 'דיין השיב שאם לא תקבל רה"מ את הצעתו לא יעלה אותה אפילו לדין'. ראו,

באותו יום נפגשה ראש הממשלה שנית עם רוג'רס. שעות מספר לפני כן הופיע מזכיר המדינה בפני ועדת החוץ והביטחון בכנסת וניסה לשכנע את חבריה כי על ישראל להגמיש את עמדתה בעניין ההסדר החלקי בתעלה. גם בסיומה של פגישה זו נותרו הפערים בעינם ולא הושגה התקדמות בעמדות הצדדים. רוג'רס הבהיר למאיר כי אין סיכוי שסאדאת יסכים להפסקת אש בלתי מוגבלת תמורת ההסדר החלקי בתעלה וכי הנשיא המצרי מתעקש על כך שכוחות צבא מצרים, גם אם בהיקף מוגבל, יוכל לחצות את התעלה כסמל לריבונות המצרית באזור. מזכיר המדינה חזר שוב כי העולם כולו רואה בישראל את האחראית לקיפאון המדיני במזרח התיכון ולהכשלת שליחותו של יארינג. הוא דחק בה להגמיש את עמדותיה והבהיר כי המשכו של הקיפאון המדיני יוביל במקום או במאוחר לחידוש הקרבות, ואז מצבה של ישראל לא יהיה טוב יותר ממצבה הנוכחי.⁵³

מאיר סירבה בתוקף לנוכחות צבאית של מצרים מזרחית לתעלה, גם אם תהיה זו נוכחות סמלית של חמישים חיילים, והוסיפה כי היא חוששת שההסדר החלקי הוא מלכודת מצרית לחציית התעלה. נראה ששר הביטחון דיין החליט ליישר קו עם מאיר, וציין כי הפסקת האש נמשכת כל עוד עומדת ישראל על גדות התעלה, וזאת מאחר שסאדאת מודע היטב לכך כי כל ניסיון מצרי לחצות את התעלה יוביל לאבידות של למעלה משמונים אחוז לכוחות המצרים, ועל כן נסיגה ישראלית מהתעלה תגדיל את הסיכויים לחידוש הקרבות. קשה להניח כי דיין העריך שנוכחות של חמישים חיילים מצרים בסיני תסכן את ישראל. לנו נראה כי הוא הבין שלא יוכל להזיז את ראש הממשלה מעמדותיה. היא הייתה ידועה בעקשנותה. עתה הייתה לה סיבה טובה להחזיק בדעותיה: גם הרמטכ"ל חיים בר-לב הסתייג מהצעות אלה. על רקע זה בחר דיין, בצדק, באופציה היחידה האפשרית – אימוץ עמדותיה של ראש הממשלה. מעמדו בממשלה לא אפשר לו לנקוט עמדה אחרת.⁵⁴

ראש הממשלה הגיבה בביטול על הצעותיהם של רוג'רס וסיסקו להצבת כוחות או"ם או כוחות בינלאומיים בשטחים שמהם תיסוג ישראל, והוסיפה כי ב-1967 נוכחה ישראל כי אין די בכך לשמש ערובה להפרת הסכמים על ידי המצרים. רוג'רס וסיסקו ניסו בכל דרך לזכות באמונה של ראש הממשלה, לשווא; הם ניסו לשכנע אותה כי ארצות הברית מחויבת לביטחונה של ישראל ולא תיזום שום מהלך שיפגע בביטחונה, אך ראש הממשלה לא השתכנעה. היא פנתה אל מזכיר המדינה ושאלה אותו כיצד תגיב ארצות הברית אם כוחות סובייטיים יחצו את התעלה – אך רוג'רס התחמק מלתת מחויבות אמריקנית ברורה לבוא לעזרתה של ישראל במקרה כזה.⁵⁵

אבא אבן, פרקי חיים, תל-אביב 1978, עמ' 470. בסופו של דבר ירדה הצעתו זו של דיין מהפרק, אם כי סיסקו ורוג'רס המשיכו עוד זמן מה להשתעשע בראיון כי דיין יצליח להשפיע על ראש הממשלה מאיר לקבל את דעתו.

53 ראו הדיונים בין מאיר לרוג'רס, 7.5.1971, ג"מ, חצ, 7031/1.

54 ראו הדיונים בין מאיר לרוג'רס, 7.5.1971, ג"מ, חצ, 7031/1, עמ' 14-15.

55 שם, עמ' 30.

בצר לו, החליט מזכיר המדינה לאמץ חלק מעמדותיה של ראש הממשלה. בין השאר הוא דיווח לה כי ארצות הברית מוכנה לראות בהסדר הביניים הסדר העומד בפני עצמו ולא שלב ראשון בדרך ליישומה של החלטה 242 לפי הפירוש הערבי, קרי נסיגה ישראלית לגבולות ה-4 ביוני 1967. פעמיים שאל את ראש הממשלה אם יציאת הכוחות הסובייטיים ממצרים תגמיש את עמדותיה של ישראל בעניין ההסדר בתעלה, אך מאיר התייחסה לכך בביטול וציינה כי היא משוכנעת שכל פעולה של ישראל או הימנעותה מפעולה לא תשפיע על הנוכחות הסובייטית במצרים. גם הבטחותיו של רוג'רס כי התקרמות לקראת ההסדר החלקי בתעלה תקל על ארצות הברית להחליט שתחדש את הספקת המטוסים לישראל לא הועילו. מאיר ואלון התנגדו בתוקף לכל זיקה (linkage) בין התקרמות מדינית לבין חידוש הספקת הפנטומים לישראל.⁵⁶

סיכומו של דבר, ראש הממשלה מאיר עמדה בסירובה להגמיש את עמדותיה בסוגיית ההסדר החלקי. היא ציינה שוב ושוב כי ישראל מוכנה עקרונית לסגת למרחק מה בסיני, אך סירבה להתחייב על עומק הנסיגה. היא הייתה מוכנה לכל היותר לנסיגה מוגבלת של מספר מצומצם של קילומטרים בסיני, אך סייגה זאת מיד והוסיפה כי בטרם תיסוג ישראל למרחק כלשהו עליה להביא את העניין להצבעה בכנסת והיא כלל אינה בטוחה שהכנסת תשתכנע שהנסיגה, קטנה ככל שתהיה, אינה פוגעת בביטחון ישראל.⁵⁷

בנסיבות אלה אין תימה שהשיחה הזאת, כמו קודמתה, נקלעה למבוי סתום. רוג'רס הטיח במאיר שוב כי הוא אינו בטוח שהיא מעוניינת לקדם את המשא ומתן בין ישראל למצרים. ראש הממשלה לא נשארה חייבת והשיבה: 'כבר שמענו מקודם [ממך] כי אנו לא מעוניינים במשא ומתן. לא נותרו דברים רבים שנוכל לומר זה לזו'. היא הוסיפה כי ישראל לא תקבל הסכם כפוי מארצות הברית. בסיום הפגישה אף לא גובשה הסכמה לגבי הודעה משותפת לתקשורת. עמידתה העיקשת של ראש הממשלה ודבריה הקשים שיקפו קרוב לוודאי את הערכותיה באשר למעמדו הרופס של רוג'רס בממשל האמריקני. מאיר ידעה היטב כי איומיו של רוג'רס חסרי כיסוי. לפיכך יכלה להרשות לעצמה להיות בוטה כלפיו.⁵⁸

לאחר סיום השיחות בישראל חזר רוג'רס לארצות הברית, ואילו סיסקו שב לקהיר כדי לעדכן את הנשיא סאדאת ואת שר החוץ מחמוד ריאד על השיחות שהתקיימו בישראל. במפגשם ב-9 במאי 1971, ציין סיסקו בפני סאדאת כי בכל הקשור להסדר הביניים בתעלה ישראל איננה מוכנה להתפשר בשלוש נקודות עיקריות: לא תהיה חציית כוחות מצריים של התעלה מזרחה; הפסקת האש לא תוגבל לשישה חודשים בלבד אלא לא תוגבל בזמן; גבולות ה-4 ביוני 1967 לא יהיו קו הנסיגה הסופי בשלב הראשון של הנסיגה.⁵⁹

56 שם, עמ' 28-29, 46-47, 53.

57 שם, עמ' 16.

58 שם, עמ' 41-42.

59 מיטל, התפתחות, עמ' 219-222.

סאדאת השיב לסיסקו כי הוא מתנגד בתוקף להכרזה על הפסקת אש בלתי מוגבלת בזמן וכי הוא עומד על כך שישראל תתחייב לנסיגה מכל אדמות סיני בסופו של התהליך המדיני עם מצרים. עם זאת הוא ניסה להפגין גמישות מסוימת ובסיום השיחה נתן את הסכמתו ל'נוכחות מוגבלת' של כוח מצרי בגדה המזרחית בתעלה, והוסיף כי ישגר את עוזרו, מחמוד פאווי, לווינגטון כדי לתת תשובות להצעותיו של סיסקו. המקור לא הבהיר למה התכוון סאדאת כאשר דיבר על 'נוכחות מוגבלת'. לדעתנו, סביר להניח שהתכוון לנוכחות סמלית של כמה מאות חיילים מצרים.⁶⁰

יורם מיטל מצטט את נימוקי סאדאת להתנגדותו הנמרצת לדרישות ישראל: 'בעניין סירובו להכרזה על שביתת נשק בלתי מוגבלת בזמן זה בלתי אפשרי. שכן פירוש הדבר יהיה שהסכמנו לקווי שביתת נשק, שהינם קווים חדשים, ובכך יסתיים העניין. ומה יגרום לישראל לסגת לאחור מכן. כל זמן שיש שם חייל זר על אדמתי, לא תהיה הפסקת אש ללא [הגבלת] זמן. זהו עקרון שלא אסטה ממנו [בעניין דרישתו של סאדאת כי ישראל תתחייב כי בסיום התהליך המדיני עם מצרים היא תיסוג מכל שטחי סיני] [...] אין פשרה ולו על שיבר אחד מהאדמה. ולא השכרה או החכרה [של שארם א-שיח' כפי שהציעה גולדה מאיר בשיחות עם רוג'רס] ולא שום דבר מדברי ההבל הללו. גבולות ה-4 ביוני [1967] בלי להחסיר אף שיבר'.⁶¹

בטרם השיב סאדאת להצעותיו של סיסקו הוא ביקש הבהרות נוספות לעמדות ישראל. בין השאר שאל אם הישראלים עשויים לשקול לסגת אל מעבר למעברי המתלה והגידי. סיסקו השיב כי בשיחותיו עם הישראלים לא הוצא מכלל חשבון נכונותם לסגת אל מעבר למעברי המתלה והגידי וכי בעמדות הישראליות ניכרת גמישות מסוימת.⁶²

לסיסקו היה ברור משיחותיו עם מאיר כי תשובתו זו לסאדאת אינה משקפת את הלך הרוחות בקרב רוב חברי הממשלה בישראל, למעט שר הביטחון דיין. סיסקו עצמו הודה בשלהי ספטמבר 1971 באוזני רבין כי במתכוון הטעה את סאדאת בעניין עומק הנסיגה שישראל תהיה מוכנה לבצע בסיני:

בסוף ספטמבר [1971] 'התוודה' באוזני סיסקו: ארצות הברית הרחיקה לכת וסיפרה לסאדאת על נכונות ישראלית לנסיגות מפליגות. כך התרשמנו מדבריו של משה דיין וביססנו את מהלכינו על מה ששמענו מפיו. דיין הביע נכונות לנסיגה גדולה מזו שבאה לידי ביטוי באופן רשמי מצד ממשלת ישראל, ואנחנו הנחנו, כי בסופו של דבר יתקבל הקו של דיין על דעת הממשלה כולה.⁶³

60 שם, עמ' 220-221.

61 שם. ראו גם קוונדט, עשור, עמ' 159.

62 מיטל, התפתחות, עמ' 220-221.

63 רבין, פנקס שירות, עמ' 352.

תשובת מצרים למסרים שהעביר סיסקו הועברה לדונלד ברגוס ב-20 במאי באמצעות שר החוץ ריאד. ויליאם קוונדט כתב כי ברגוס התרשם שנוסח התשובות המצריות כה שלילי עד שאין כל סיכוי לקבלתו על ידי ארצות הברית, לא כל שכן על ידי ישראל.⁶⁴ שר החוץ המצרי ריאד, שנודע כמייצג הקו הנצי בממשלו של סאדאת, ציין בזיכרונותיו כי הוא השיב לארצות הברית שהצעותיהם של רוג'רס וסיסקו הן גרועות ומצרים רואה בהן כניעה מבישה, ועל כן דחה אותן על הסף.⁶⁵ למרות זאת לא אמר ברגוס נואש. ב-23 במאי הוא נפגש עם אנשי משרד החוץ המצרי לרון בניסוחו של מכתב התגובה לארצות הברית. ברגוס העביר לעוזרו של שר החוץ המצרי הצעה חדשה להסכם ביניים בתעלה, לפיו תיסוג ישראל לקו גבול סופי שעליו יסכימו שני הצדדים במשא ומתן. הוא המליץ כי מצרים תציג את עמדתה בפני ארצות הברית באופן זה והדגיש כי נקט צעד זה על דעת עצמו, בלא לדווח על כך לממשלתו. אך נראה כי המצרים התרשמו שברגוס מבטא את עמדות הממשל האמריקני, או לפחות את עמדת מחלקת המדינה. ב-4 ביוני מסר סאדאת לידי ברגוס הצעה מצרית רשמית, שהייתה זוהה להצעה של ברגוס מ-23 במאי.⁶⁶

הסיפור על התזכיר של ברגוס התפרסם בווישינגטון פוסט, ב-27 ביוני 1971. עוד בטרם פורסם מיהר אלפרד אתרטון ממחלקת המדינה להתקשר אל שגרירות ישראל בווישינגטון והודיע כי מסמך ברגוס אינו משקף את עמדת ארצות הברית, וכי 'הנייר נמסר [למצרים] שלא בידעתי מחמ"ד [מחלקת המדינה האמריקאית]'.⁶⁷ משה רביב, ציר מדיני בשגרירות ישראל בווישינגטון, דיווח כי 'משנודע הדבר למחלקת המדינה דאגו להביא לידיעת המצרים כי מה שברגוס מסר הוא על דעתו בלבד ואינו משקף את דעת מחלקת המדינה'. גם סיסקו התקשר ביוזמתו לשגריר רבין כדי להסביר לו פרשה זו ופרשת המיזכר של ברגוס]. בתגובה כתב רבין, כנראה לפי הנחיית מאיר, מכתב נזעם לרוג'רס שהחריף עוד את היחסים המעורערים ממילא בין ישראל לבין מזכיר המדינה.⁶⁸

הנשיא המצרי ציפה לתשובה מהירה וחיובית להצעותיו מפני שחשב כנראה כי נייר העמדה של ברגוס משקף את העמדה האמריקנית הרשמית. ברגוס מסר את המסמך של

64 קוונדט, עשור, עמ' 160.

65 ריאד, המאבק, עמ' 203-204.

66 קוונדט, עשור, עמ' 160.

67 ראו, מברק רביב משגרירות ישראל בווישינגטון למשרד החוץ, 26.6.1971, ג"מ, חצ, 9/7454. קיסינג'ר לא קיבל את גירסת מחלקת המדינה ורמז כי כנראה רוג'רס או סיסקו נתנו את ההוראה לברגוס לנסח תזכיר זה למצרים: 'עודני משוכנע כי דיפלומט מקצועי מנוסה כברגוס לא היה נזקק לו [למסמך זה] בלי הרשאה מן החלונות הגבוהים'. קיסינג'ר, שנותי בבית הלבן, עמ' 1320.

68 ראו, צבי רפיח, ציר ישראל בווישינגטון למרדכי גוית, סמנכ"ל משרד החוץ, 1.8.1971, ג"מ, חצ, 4549/8. יש לציין קיסינג'ר, שלא באופן מפתיע, לא קיבל את גירסת מחלקת המדינה ורמז כי כנראה רוג'רס או סיסקו נתנו את ההוראה לברגוס לנסח תזכיר זה למצרים: 'עודני משוכנע כי דיפלומט מקצועי מנוסה כברגוס לא היה נזקק לו [למסמך זה] בלי הרשאה מן החלונות הגבוהים'. קיסינג'ר, שנותי בבית הלבן, עמ' 1320.

סאדאט לרוג'רס, אבל התגובה האמריקנית בוששה לבוא. סאדאט טען לאחר מכן פעמים רבות כי הוא קיבל תשעים אחוז מן ההצעה האמריקנית לפי הנוסח של ברגוס, אך ארצות הברית התעלמה מתשובתו. נראה, אם כן, כי סאדאט נהג במסמך של ברגוס כבהצהרה רשמית של מדיניות ארצות הברית.⁶⁹ התזכיר של ברגוס הסב נזק עצום למאמצי מחלקת המדינה להביא להסדר החלקי בתעלה, כפי שתיאר קיסינג'ר בזיכרונותיו:

כאשר הדליפו המצרים אחר כך לעיתונות על התזכיר של ברגוס התכחשה לו מחלקת המדינה ואמרה שאינו מייצג עמדה אמריקאית רשמית. כעסם של המצרים כפול היה עכשיו, שכן ההכחשה הרגיזה אותם ונפשם מרה הייתה עליהם מפני שלא יכולנו לממש דבר שהם הניחו שהוא מבטא רעיון שלנו. הישראלים זעמו על שאנו מעודדים את מצרים להציג תנאים שעליהם אמרו לנו כי לא יקבלום.

בעקבות אירוע זה נפגעה אמינותם של רוג'רס וסיסקו הן בעיני המצרים והן בעיני הישראלים. מכאן ואילך לוו יוזמות מחלקת המדינה בחשדנות רבתי על ידי מצרים וישראל גם יחד, וממילא הסיכויים להצלחתם היו קלושים.⁷⁰

פרשת התזכיר של ברגוס פגעה באמינותה של מחלקת המדינה בעיני מצרים וישראל גם יחד. קרוב לוודאי שהיא עוררה ספקות בבית הלבן לגבי סיכויי הצלחתם של רוג'רס וסיסקו במשימתם. עם זאת נראה שניקסון היה נחוש בדעתו באותה עת לאפשר למחלקת המדינה למצות את מאמצייה בנושא ההסדר החלקי. ניקסון שוכנע מהמידע שהעביר לו מזכיר המדינה על הצעתו של סאדאט (להוציא את הכוחות הסובייטיים ממצרים בתמורה לסיוע אמריקני בעניין ההסדר החלקי בתעלה) כי בפני ארצות הברית עומדת הזדמנות היסטורית שאין להחמיצה. לאחר חזרתו של רוג'רס מביקוריו במצרים ובישראל במאי 1971, החליט ניקסון להעניק את תמיכתו המלאה למאמצי מחלקת המדינה לקידומו של ההסדר החלקי בתעלה, ואף הורה לרוג'רס להפעיל לחץ על ישראל כדי להבטיח את הוצאתם של הכוחות הסובייטיים ממצרים.⁷¹

בתזכיר אישי וסודי ביותר, המיועד ל'עיניו' של רוג'רס בלבד, ב־26 במאי, ציין ניקסון כי בנסיבות שנוצרו, לאחר הבטחתו של סאדאט לגרש את היועצים הסובייטיים בתמורה לסיוע אמריקני בקידומו של ההסדר החלקי בתעלה, אין לאשר כל סיוע לישראל עד שהיא תסכים לחתום על הסכם זה עם מצרים. ניקסון הוסיף כי מאיר 'הונתה' את המימשל במהלך השנתיים האחרונות בניסיונות ההתחמקות שלה מכל פשרה מדינית, וכי בחודשים הקרובים, ביוני או ביולי, על ישראל לקבל החלטות קשות אם היא מעוניינת בהמשך

69 הייכל, הדרך, עמ' 146.

70 קיסינג'ר, שנותי בבית הלבן, עמ' 1320.

71 Letter Richard Nixon to William P. Rogers, 26.5.1971, NA, Record Group 59, Lot Files, Office Files of William P. Rogers, Box 25

הסיוע האמריקני בתמורה לאימוצן של עמדות 'הגיוניות' בעניין ההסדר החלקי בתעלה או להסתדר בכוחות עצמה.⁷²

כה עז היה רצונו של ניקסון להבטיח את הוצאתם של הכוחות הסובייטים ממצרים, עד ששקל לזנוח את המדיניות הפרו-ישראלית ולאמץ תחתיה מדיניות פרו-ערבית מובהקת. לאחר ש'סימן את המטרה', קל היה לו לאתר 'תירוצים' נוחים להצדקתה. 'תמיכה במאה מיליון ערבים', הסביר, 'משרתת טוב יותר את האינטרסים הלאומיים של ארצות הברית, מאשר תמיכה בשני מיליון יהודים'. כך קבע הנשיא, שסיים את תפקידו תחת דימוי של אחד הנשיאים הידידותיים ביותר למדינת ישראל. להלן הנוסח של דבריו: 'אם נטה את המדיניות [האמריקאית] לטובתם של 100 מיליון ערבים [...] הדבר ישרת את האינטרסים של ארצות הברית יותר מאשר אם נטה אותה לטובת שני מיליון ישראלים'.⁷³ הנשיא הסביר לרוג'רס כי 'האינטרס האמריקני הוא לשמור על עליונותה הצבאית של ישראל כל עוד ההשפעה הסובייטית במצרים ובמדינות ערב אחרות היא חזקה. ואולם, אם ייצאו הכוחות הסובייטיים ממצרים ותיחלש באופן משמעותי האחיזה הסובייטית במזרח התיכון, הרי שהאינטרסים האמריקניים באזור מחייבים את אימוצה של מדיניות שונה בתכלית'.⁷⁴ למרות תמיכתו של ניקסון במאמציו של רוג'רס לקדם את ההסדר החלקי באזור התעלה הוא הדגיש בתזכיר זה כי 'חלון ההזדמנויות' שנוצר צר מאוד. לנגד עיניו של ניקסון עמדו גם שיקולים פוליטיים ואישיים הרי גורל. מערכת הבחירות לנשיאות הלכה והתקרבה. על רקע זה טרח הנשיא להבהיר לרוג'רס כי אם הוא לא יצליח לקדם הסכם זה בחודשים הקרובים, אין כוונתו לתמוך ביוזמה זו של מחלקת המדינה ולא לנקוט כל יוזמה אחרת במזרח התיכון עד לאחר מערכת הבחירות בארצות הברית שתתקיים בשלהי 1972. ניקסון הוסיף כי עד אז יגדילו בוודאי הסובייטים את חימושן של מדינות ערב עד לנקודה שאי אפשר יהיה למנוע את התלקחותה של המלחמה הבאה במזרח התיכון.⁷⁵ הנשיא העריך כי סאדאת עצמו אינו מעוניין בהמשך הנוכחות הסובייטית במצרים וביציאה למלחמה נוספת נגד ישראל. עם זאת, ככל שיימשך הקיפאון המדיני בין ישראל למצרים כך יגבר עליו הלחץ במצרים והוא יאלץ לצאת למלחמה נוספת נגד ישראל או לסכן לא רק את המשך שלטונו אלא אף את חייו. המציאות הוכיחה כי תחזיתו הקודרות היו, למרבה הצער, מדויקות.⁷⁶

72 ש.ס.

73 ש.ס.

74 ש.ס.

75 ש.ס.

76 ש.ס.

ה. קיסנינג'ר מסכל את מאמצי מחלקת המדינה

קיסנינג'ר, לעומת זאת, התנגד למאמצי מחלקת המדינה לקדם את ההסדר החלקי באזור התעלה, ובמיוחד להפעלת לחץ על ישראל במטרה לשכנעה להפגין עמדות גמישות יותר בעניין זה. הוא אף פעל נמרצות לסיכול קידומו של הסדר זה. במהלך חודשי האביב של שנת 1971 הוא קיים מגעים סודיים עם השגריר רבין במטרה להגיע להבנות עם ישראל על עמדותיה בעניין ההסדר החלקי. ב-20 באפריל, כשבועיים בלבד לפני יציאתם של ראשי מחלקת המדינה למזרח התיכון, נפגש קיסנינג'ר עם סגן ראש הממשלה ותלמידו לשעבר, יגאל אלון, שביקר באותה עת בארצות הברית. מן התייעוד שבידינו עולה כי בפגישתו עם אלון ניסה קיסנינג'ר להכשיל במודע את מסעו המתוכנן של רוג'רס למזרח התיכון בכך שביקש ממנו כי ישראל תקשיח את עמדותיה.⁷⁷ קיסנינג'ר פתח ואמר כי תנאיה של ישראל להתקדמות לקראת ההסדר החלקי בתעלה, שהועברו באופן רשמי לארצות הברית יום קודם לכן, אינם מקובלים על מצרים. על כן מחלקת המדינה מתכוונת ללחוץ על ישראל לצמצם את הפערים בינה לבין מצרים. קיסנינג'ר הבהיר כי מחלקת המדינה עדיין דבקה בתכנית רוג'רס מדצמבר 1969, ועל כן היא רואה בהסדר החלקי בתעלה רק שלב לקראת יישומה של תכנית זו וכי מטרתם של רוג'רס וחבריו היא לאלץ את ישראל לחתום על 'הסדר כפוי'.⁷⁸ הוא חזר והדגיש בפני אלון כי אל לישראל לסמוך על הבטחות כאלה ואחרות של מחלקת המדינה, שתנסה לשכנע אותה להסכים לקבל את תנאיה לחתימה על ההסדר בתעלה, וכי רק התחייבויות הניתנות בידי הנשיא עצמו הן בעלות תוקף. הוא יעץ לאלון שישראל תישאר בעמדותיה הנוקשות בעניין ההסדר בתעלה במגעיה עם מחלקת המדינה, אבל תהיה מוכנה לבצע ויתורים בעניין זה לנשיא ניקסון, כאשר הוא יחליט להתערב אישית בסוגיה זו. בנסיבות אלה ייזקף ההסדר לזכותם של ניקסון ומאיר. אלון הסכים לדעתו של קיסנינג'ר בעניין העמדה שעל ישראל לאמץ אל מול מחלקת המדינה, והודיע כי בדיונים שיתקיימו עם מחלקת המדינה תציג ישראל עמדות שמחלקת המדינה לא תוכל לקבל.⁷⁹

משיחתם זו של קיסנינג'ר ואלון עולה כי בין ממשלת ישראל לבין קיסנינג'ר נרקמה קנוניה שמטרתה להכשיל את ביקורו של רוג'רס בישראל במאי 1971. גם לאחר חזרתו של רוג'רס ממסעו למזרח התיכון המשיך קיסנינג'ר לפעול להכשלת יוזמתה של מחלקת המדינה להסדר חלקי בתעלה. קיסנינג'ר חשש כי אם תצליח ארצות הברית להוביל את מצרים ואת ישראל להסדר ללא מעורבותה של ברית המועצות, הדבר יחבל במגעיו עם

Memorandum of Conversation between Israeli Deputy Prime Minister Yigal Allon and Dr. 77
Kissinger, 20.4.1971, N4, NPMP, NSC Files, Alexander Haig's Chronological Files, Box
979 (להלן: פגישת קיסנינג'ר-אלון). לפרטים נוספים על פגישת אלון עם קיסנינג'ר ראו, יעקבי, כחוט
השערה, עמ' 121; גרעון רפאל, בסוד לאומים, ירושלים 1981, עמ' 238.

פגישת קיסנינג'ר-אלון, 20.4.1971. 78

שם. 79



סגן ראש הממשלה ושר החינוך יגאל אלון, 23.5.1971
[צלם: משה מילנר, באדיבות לשכת העיתונות הממשלתית]

הסובייטים לקראת כינוסה של ועידת הפסגה במוסקבה שנועדה להיערך בשנת 1972. היועץ לביטחון לאומי, שהיה מופקד על השיחות בין וושינגטון למוסקבה וייחס חשיבות עליונה לערוץ זה, שבו דנו בין השאר בצמצום כמות הנשק הגרעיני של שתי מעצמות העל, חשש כי קידומו של הסדר הביניים בתעלת סואץ, ללא שיתופה של ברית המועצות, יעכיר את האווירה בדיונים בין שתי מעצמות העל ויקרין באופן שלילי על דיוני ועידת הפסגה. ואכן, ה'דטאנט' (De'tente) עם ברית המועצות תפס חלק עיקרי יותר ויותר במדיניות החוץ של קיסינג'ר. מימשל ניקסון, בניגוד לקודמו, יצר הייררכיה בתפיסת האיומים על ארצות הברית. אזורים פריפריאליים, ובהם המזרח התיכון, קיבלו חשיבות מועטה יחסית מול פוטנציאל הסיכון של האימפריה הסובייטית. האינטרס העליון של ארצות הברית, לדידם של קיסינג'ר וניקסון, היה אם כן לנסות 'למתן' את המדינה שהייתה מסוגלת יותר מכולם לאיים על מאזן הכוחות העולמי ועל האינטרסים האמריקניים בזירות השונות – ברית המועצות.

ואילו ברית המועצות עקבה בדאגה אחר המדיניות האמריקנית במזרח התיכון בחודשי האביב והקיץ של שנת 1971. במפגש שהתקיים ב-8 ביוני בין קיסינג'ר לבין השגריר הסובייטי בושינגטון, אנטולי דוברנין, הביע האחרון דאגה ממגעי מחלקת המדינה במצרים ושאל את קיסינג'ר באופן ישיר: 'האם אתה באמת חושב כי אתם יכולים לדחוק את

ברית המועצות אל מחוץ לתחומי המזרח התיכון? דוברינין ציין כי ברית המועצות רואה בחומרה רבה את הניסיונות האמריקניים להגיע להסכמות עם המצרים בעניין קידומו של ההסדר באזור התעלה מבלי לערב את מוסקבה. הוא העריך כי אין כל סיכוי שהאמריקנים יצליחו בכך.⁸⁰ הוא הוסיף כי גם לברית המועצות יש אינטרס בפתיחתה של תעלת סואץ, וכי אם רוצה ארצות הברית לקדם עניין זה עליה לדון בכך עם ברית המועצות. השגריר הסובייטי הבהיר כי השפעתה של ארצו על המצרים רבה מזו של ארצות הברית. הוא סיכם את דבריו בנימה של איום כי ברית המועצות יכולה לטרפד את ההסדר (prevent a settlement) בתעלה, אם לא תהיה חלק מתהליך זה.⁸¹

בעקבות שיחה זו החליט קיסינג'ר לפרוש בפני ניקסון את חששותיו מתגובת ברית המועצות למעורבות האמריקנית הגוברת במצרים, ולנסות לשכנע אותו להתנער מתמיכתו במהלכים של מחלקת המדינה במזרח התיכון. בבוקרו של ה-12 ביוני, בעוד ניקסון טרוד בהכנות לחתונת בתו, פנה קיסינג'ר אל הנשיא בניסיון לשכנע אותו כי יוזמת מחלקת המדינה וההחלטה להקפיא את המשלוחים של מטוסי הפנטום לישראל עלולות להוביל ל'פיצוץ' בקרב אנשי הלובי היהודי בארצות הברית. כל זאת כאשר לא ברור אם אפשר להשיג את המטרה שאליה חפצים להגיע (discernable objective).⁸²

קיסינג'ר חשש כי הדיונים שניהל עם רבין בעניין ההסדר החלקי בתעלה ניזוקו בגלל פעילותו הנמרצת מדי של רוג'רס במזרח התיכון, שנעשתה בגיבוי של ניקסון. קיסינג'ר, כך מסתבר, הבטיח לרבין, בניגוד להמלצות מחלקת המדינה ולנטייתו האישית של ניקסון, כי ארצות הברית תמשיך לספק את בקשותיה הצבאיות של ישראל. הוא המשיך להחזיק בתזה כי הדרך הטובה ביותר לקידומו של התהליך המדיני במזרח התיכון היא להמשיך ולחזק את כוחה של ישראל עד אשר יבינו הערבים כי הדרך היחידה להחזרת השטחים שאבדו לישראל היא באמצעות התגמשות בעמדותיהם. זאת ועוד, קיסינג'ר לא יכול היה להבין מדוע ניקסון רואה חשיבות כה רבה במגעי מחלקת המדינה במזרח התיכון כאשר עניינים חשובים בהרבה עומדים על סדר היום במדיניות החוץ האמריקנית: שיפור היחסים עם סין, הדטאנט עם הסובייטים וסיומה של המלחמה בווייטנאם. קיסינג'ר ביקש מניקסון להאט מעט את התהליך המדיני במזרח התיכון: 'בחודשיים הקרובים', הוא אמר לנשיא, 'אנו זקוקים לרגיעה'. [...] עלינו להאט את המהלכים במזרח התיכון בחודשיים-שלושה הקרובים'.⁸³

קיסינג'ר לא הסתפק בטיעונו שאותם השמיע בפני ניקסון. הוא פנה לרבין בניסיון לרתום גם אותו לטרפוד יוזמת מחלקת המדינה. במפגש חשאי שקיים עמו ב-1 ביולי,

Memorandum of Conversation between Anatoly Dobrynin and Henry Kissinger, 8.6.1971, 80
N4, NPMS, NSCF, Box 491, vol. 6, Part 2

שם. 81

מתוך פסקול השיחה בין ניקסון לקיסינג'ר ב-12.6.1971. דאגל, הרוסים, עמ' 10. 82

שם. 83

סיפר לו השגריר כי זה עתה נפגש עם סיסקו שאמר כי בכוונתו לצאת לישראל במחצית השנייה של החודש. מטרת הביקור היא לבחון אם אפשר לגשר על הפערים הקיימים בין מצרים לישראל בעניין התנאים לקידומו של הסדר חלקי בתעלת סואץ. הוא ביקש מרבין כי יעביר לממשלת ישראל את בקשתו זו.⁸⁴ רבין בהחיר לסיסקו כי אין בכוונתה של ישראל לשנות את עמדתה מחודש מאי האחרון בעניין התנאים שהציבה לקידומו של ההסדר החלקי בתעלה. על כן אין הוא רואה טעם רב בביקורו של סיסקו בישראל. ואולם, כך מסר רבין, סיסקו התעקש על רצונו לבקר בישראל, וטען כי אין בכוונתו להפעיל לחץ על ישראל אלא לבחון בצורה מדוקדקת יותר את עמדותיה במרכיבים שונים הכלולים ביישומה של הסכם זה. מנימת דבריו של רבין יכול היה קיסינג'ר להסיק, שאין בידו יכולת לדחות את בקשתו של סיסקו.⁸⁵

קיסינג'ר לא היה מוכן להסתפק בכך. הוא היה מעוניין כי ביקורו של סיסקו לישראל לא ייצא לפועל או לפחות יידחה לזמן מה. לפיכך הוא אמר לרבין כי אין הוא חושב שזה הזמן המתאים לפעילות דיפלומטית אקטיבית של ארצות הברית במזרח התיכון. שליחותו של סיסקו, הוא הזהיר, רק תיתן פומבי לחילוקי הדעות השוררים בין ארצות הברית לישראל בעניין התנאים לקידומו של ההסדר בתעלה ותחזק את הקיפאון המדיני באזור. קיסינג'ר ביקש מרבין כי יפעל לטרפודו או לפחות לדחייתו של ביקור זה עד אשר יחזור מסירו בדרום אסיה וסין: 'יהיה זה מועיל מאוד', הוא אמר לשגריר, 'אם ממשלת ישראל תמצא תירוץ מתאים (adequate excuse) לעכב ביקור זה'. כדי 'להקל על חייה' של ממשלת ישראל הציע כי היא תתרוץ עיכוב זה בצורך לקיים דיונים מפורטים בממשלה בטרם תאשר ביקורו של סיסקו.⁸⁶

רבין הסכים לטענותיו של קיסינג'ר כי אין זה הזמן המתאים לביקורו של סיסקו בישראל, והבטיח כי יפעל בניסיון לטרפד ביקור זה, אך הוסיף כי אינו רואה סיכויים רבים להצלחה בעניין זה.⁸⁷ קיסינג'ר לא הרים ידיים. הוא הצליח בסופו של דבר לרתום את הנשיא לכך. בזיכרונותיו פירט קיסינג'ר כיצד הצליח לשכנע את ניקסון לדחות את מסעו של סיסקו לישראל עד לאחר שובו מאסיה: 'בהיותי באסיה הצלחתי לשכנע את הנשיא, כפי שתיארתי, להשהות החלטות קובעות לגבי המזרח התיכון עד לשובי; הוא [ניקסון] נאחז באמתלה של זימון ישיבה של מב"ל [המועצה לביטחון לאומי] בנושא זה ל-16 ביולי, וכל יוזמה חדשה תצטרך לחכות עד לתאריך ההוא'.⁸⁸ ניקסון וקיסינג'ר ייחסו משמעות עצומה לשיפור היחסים עם סין. תפיסתם זו ביקשה להתנתק מן המורשת הטעונה של יחסי

Memorandum for the Record, Meeting between Ambassador Rabin and Dr. Kissinger, 1.7.1971, NA, NPMP, NSCF, Alexander Haig's Memcons, Box 997

שם. 85

שם. 86

שם. 87

קיסינג'ר, שנותי בבית הלבן, עמ' 1321. 88

ארצות הברית עם המשטר הקומוניסטי בסין, שהחל עם כינון משטרו של מאו ב-1949. במקומה הם ביקשו לכוון מערכת יחסים חדשה, שתתבסס על העוינות הגלויה בין בייג'ין למוסקבה ועל החרדה הסינית העמוקה מפני פלישה סובייטית לשטחה.⁸⁹

בראשית יולי 1971 האמין קיסנינג'ר כי ביקור מוצלח שלו בסין לא רק יכשיר את ביקורו של הנשיא ניקסון וישפר במידה רבה את היחסים בין ארצות הברית לסין, אלא אף ידחק לקרן זווית את הנושא המזרח תיכוני. על כן הוא תבע לעכב את ביקורו של סיסקו בישראל לפחות עד לחזרתו מהסיוור בדרום אסיה ובסין. קיסנינג'ר יצא לאסיה ב-1 ביולי, מיד לאחר ששוחח עם רבין וביקש ממנו לפעול לטרפוד כוונתו של סיסקו לבקר בישראל. הוא הגיע לסין ב-9 ביולי ושהה שם כשלושה ימים. במהלך ביקורו בסין הוא נפגש פעמיים עם ראש הממשלה והאיש השני בחשיבותו בסין, צ'ו אן-לאי. השניים דנו בדרכים לשיפור היחסים בין ארצות הברית לסין. בין השניים התחיל להיבנות אמון, שהכשיר את ביקורו של ניקסון בסין בראשית 1972 ואת פגישתו עם מנהיג סין, מאו דזה-דונג (Mao Zedong).⁹⁰

מסעו המוצלח של קיסנינג'ר לבייג'ין עשה רושם רב על ניקסון, שייחס חשיבות עצומה לשיפור היחסים עם סין. עוד בטרם שב קיסנינג'ר לביתו, טרח הנשיא להגדיר את הביקור כ'הישג המרשים ביותר במדיניות החוץ (האמריקנית) במאה זו'.⁹¹ בדיווח שמסר לניקסון תיאר קיסנינג'ר את ההשפעות העצומות העשויות להיות כתוצאה ממסעו זה על מדיניות החוץ האמריקנית: 'הכשרנו את הקרקע כדי שאתה [ניקסון] ומאו תוכלו לפתוח דף חדש בהיסטוריה. התהליך בו התחלנו [עם סין] יכה גלים עצומים ברחבי העולם [...] אם נוכל לשלוט בתהליך זה תבוא מהפכה [ביחסי שתי המדינות]'.⁹² קיסנינג'ר העריך כי פתיחת דף חדש ביחסים עם סין הקומוניסטית תקנה לארצות הברית יתרון של ממש על פני ברית המועצות. המהלך יאפשר לארצות הברית להפעיל לחץ נוסף על ברית המועצות לרסן את פעילותה בגזרות אחרות בעולם, ובהן גם וייטנם והמזרח התיכון. באמצעות שיפור היחסים עם סין, העריך קיסנינג'ר, אפשר יהיה לתמרן בין שני יריביה של ארצות הברית המסוכסכים עמוקות זה עם זה לטובת האינטרסים האמריקניים בזירות השונות בעולם.

נראה שלאחר מסעו של קיסנינג'ר לסין פחתה במידה רבה התלהבותו של ניקסון מהנושא המזרח תיכוני, ותמיכתו במאמצי מחלקת המדינה להביא להסדר ביניים. הנשיא כינס את המועצה לביטחון לאומי ב-16 ביולי כדי לדון בהמשך מגעי מחלקת המדינה

89 ראו, צ'אנג ג'ונג והוליוידי ג'ון, מאו: הסיפור הבלתי נודע, תל-אביב 2007, עמ' 669-673.

90 לפרטים על ביקור קיסנינג'ר בסין ועל השלכותיו על יחסי ארצות הברית וראו, Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power*, New York 2007, pp. 292-301. (להלן: דלק, ניקסון).
ב-14.7.1971 שלח קיסנינג'ר לניקסון תזכיר ארוך שבו הוא תיאר את שיחותיו עם ראש הממשלה הסיני. ראו באתר האינטרנט של המועצה לביטחון לאומי: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB66/ch-40.pdf>

91 Alexander Haig Jr. to Henry Kissinger, 11.7.1971, NA, NPMP, NSCF, Alexander Haig's Chronological Files, NSC, Box 883; דלק, ניקסון, עמ' 293.

92 שם.

במזרח התיכון, אך מוחו היה טרוד בנעשה בזירות אחרות בעולם. בישיבה זו המליץ מזכיר המדינה רוג'רס כי עוזרו לענייני המזרח התיכון, סיסקו, יישלח לישראל כדי לנסות לצמצם את הפער בעמדות מצרים וישראל בעניין ההסדר החלקי בתעלה ואז יראה אם יש טעם לפנות למצרים'. ניקסון אישר את יציאתו של סיסקו לישראל, אך הדגיש כי אין זה הזמן המתאים לעימות גלוי עמה וכי אין להתנות בגלוי את המשך הספקת הנשק לישראל בהתקדמות ההסדר חלקי בתעלה. כמו כן חשש הנשיא מעימות חריף עם הלובי הפרו-ישראלי בקונגרס, 'הפועל בפיקחות תוך הפעלת לחץ פוליטי חסר רחמים'. עיקר הלחץ הופנה אל הנשיא ותבע ממנו להתחייב על המשך אספקת הנשק לישראל בטענה כי אי חזוקה משרת את האינטרסים הסובייטיים במזרח התיכון.⁹³ מעתה, תהליך ההתקרבות לסין (כמו גם המשך תהליך הדטאנט עם ברית המועצות וסיום הסכסוך בווייטנאם) תפס מקום מרכזי במדיניות החוץ של ניקסון לאחר חזרתו של קסינג'ר מבייג'ין ודחק לקרן זווית את הנושא המזרח תיכוני. על רקע זה חזר ניקסון והבהיר לסיסקו כי אסור שבעקבות מסעו לישראל ייווצר עימות גלוי עם ישראל שיעמיד בצל את הודעתו על כוונתו לקיים ביקור רשמי בסין ולהיפגש עם מנהיגיה בראשית 1972.⁹⁴

פרוטוקול הישיבה של המועצה לביטחון לאומי מראה כי הנשיא לא תלה תקוות רבות במסעו של סיסקו למזרח התיכון. ניקסון העריך כי סיסקו יהיה מעוניין לדון עם מאיר על דרכים לקידומו של ההסדר החלקי בתעלה, ואילו מאיר תהיה מעוניינת להסיט את הדיון לעניין הספקת הנשק לישראל.⁹⁵ ואכן צדק הנשיא בהערכתו. מעיון במיזכר זה עולה כי ניקסון לא העניק לסיסקו מנדט ברור לחוץ על ישראל ולהתנות את המשך הספקת המטוסים בחתימה על ההסדר החלקי בתעלה. הוא אמנם הבהיר לסיסקו כי מעכשיו ואילך יסופק נשק לישראל רק בתנאי שזו תפגין גמישות מדינית, אך גם הורה לו לדון עם מאיר בעניין דרישותיה הצבאיות של ישראל ולא להתעמת עמה בנושא זה. סיסקו עצמו הסכים לטענתו של הנשיא והודה כי אין זה הזמן המתאים להתעמת עם ישראל וכי העימות בוא יבוא, אולי בחודש ספטמבר, כאשר תדע ארצות הברית יותר פרטים על ההסכם שאפשר יהיה להשיג בין ישראל ומצרים ולאילו ויתורים אפשר יהיה לצפות מישראל. הנשיא הורה לסיסקו 'לשמור על פרופיל נמוך' בביקורו בישראל, והדגיש כי רק לאחר שובו מישראל והתייעצות עמו ישקול הוא, ניקסון, אם יש טעם לחזור למצרים ולנסות לקדם את ההסדר החלקי בתעלה. סיסקו הסכים אף הוא כי סיכויי לחזור מישראל כאשר

Memorandum for the Record, NSC Meeting on the Middle East and South Asia, 16.7.1971, 93
 NA, NPMS, NSC Files, Box H-112 (להלן: פגישת מב"ל). רוג'רס היה מודע לחוסר הפופולריות שלו בישראל ולכך שהוא מצטייר בעיני ממשלת ישראל כפרו-ערבי, ועל כן העדיף לא לצאת בעצמו לישראל אלא לשלוח את סגנו, סיסקו. אין לשכוח את האווירה הקשה ששררה בין רוג'רס לגולדה מאיר כחודשיים קודם לכן עת ביקר מזכיר המדינה בישראל.

שם. 94

פגישת מב"ל. 95

באמתחתו פריצת דרך של ממש, אינם רבים. לדעתו יש לנסות 'להחזיק בחיים את התהליך המדיני' עד לכינוס שרי החוץ בעצרת הכללית של האו"ם באמצע ספטמבר. אנו יודעים, הוא אמר, מה טיבו של הסדר בר השגה על התעלה. באמצע ספטמבר על ארצות הברית להפעיל את מלוא הלחץ להשגתו של הסדר זה. רוג'רס הוסיף כי מה שחשוב בינתיים הוא שסאדאט יתרשם כי ארצות הברית ממשיכה לפעול בזירה המדינית במזרח התיכון. קיסינג'ר, שהבין כי לא יוכל למנוע את ביקורו של סיסקו בישראל, ניסה למזער נזקים. הוא טען כי המאזן הצבאי נוטה עתה לטובת הערבים וכי אם תפרוץ מלחמה נוספת במזרח התיכון תותש ישראל במלחמת התשה ארוכה. הוא ניסה להבטיח לפחות כי סיסקו יימנע מלהפעיל לחץ על ישראל בביקורו הקרוב והוסיף כי מוטב יהיה לדחות את הפעלת הלחץ עד לאחר שתתקבל ההחלטה בארצות הברית על המשך אספקת הנשק לישראל ולהתנות את האספקה בחתימה על ההסכם החלקי בתעלה. נראה כי רוג'רס הבין כי אין בכוננתו של הנשיא לאשר לסיסקו להפעיל לחץ על ישראל בביקורו הקרוב, ועל כן נמנע מלצאת חוצץ כנגד דבריו של קיסינג'ר: 'אנו יכולים לחכות מספר חודשים', הוא קבע, 'בטרם נכווץ (squeeze) את ישראל'.⁹⁶

ב-29 ביולי, יום אחד לפני שנערך המפגש הראשון בין ראש הממשלה מאיר לבין סיסקו, נערכה פגישה בין צבי רפיה, ציר ישראל בווינגטון לענייני הקונגרס האמריקני, לדיוויד קורן, הנספח המדיני בשגרירות האמריקנית בישראל. במהלך השיחה הבהיר קורן לרפיה כי אל לישראל לחשוש בעניין אספקת מטוסי הפנטום לישראל. בסופו של דבר, הממשל יעביר לידי ישראל את המטוסים – בין שיהיה הסדר בתעלה ובין שלא. קורן הדגיש כי דברים אלה 'אינם לייחוס', אך רפיה מיהר למסור את תוכן דבריו של הנספח המדיני לשניים מהמקורבים ביותר לראש הממשלה מאיר: סמנכ"ל משרד החוץ מרדכי גזית וראש לשכתה של מאיר, שמחה דיניץ. יש לשער כי דברים אלה של קורן, שהגיעו בוודאי עוד באותו יום לידיעתה של ראש הממשלה, עודדו אותה להמשיך במדיניותה הקשוחה בבואה לדון עם סיסקו בעניין ההסדר בתעלה.⁹⁷

סיסקו הגיע לישראל בשלהי יולי 1971. במהלך ביקורו הוא קיים שלושה מפגשים עם ראש הממשלה מאיר. סיסקו הבהיר בשיחות כי אינו בטוח שניתן להגיע להסדר הביניים בתעלה לנוכח הפערים הגדולים בעמדות הצדדים. כמו כן הדגיש כי אינו מצפה לשינוי של ממש בעמדות ישראל או מצרים וכי מטרת מסעו איננה פרישת תכנית אמריקנית להסדר, אלא ניסיון לבדוק אם אפשר למצוא דרכים לקרב בין עמדות הצדדים. בשיחותיו העלה סיסקו את הנקודות העיקריות הבאות: (א) הנשיא ניקסון מייחס חשיבות רבה להשגתו של ההסדר בתעלה עד לסיומה של שנת 1971. (ב) אף על פי שיתכן שהפערים בין עמדות ישראל למצרים אינם ניתנים לגישור, חשוב לארצות הברית כי

96 שם.

97 מברק צבי רפיה, ציר ישראל בווינגטון, למרדכי גזית, סמנכ"ל משרד החוץ, 1.8.1971, ג"מ, חצ,



ג'וזף סיקסו ויצחק רבין, 28.7.1971
[צלם: משה מילנר, באדיבות לשכת העיתונות הממשלתית]

הקהילה הבינלאומית תדע כי האמריקנים והישראלים 'הפכו כל אבן' על מנת לנסות לקדם הסדר זה. (ג) על ישראל לנקוט יוזמות משלה בעניין ההסדר בתעלה ולא להסתמך על מעורבות האו"ם או המעצמות בלבד. (ד) גמישות מדינית מצד ישראל תסייע לנשיא לקבל החלטה חיובית בעניין חידוש אספקת הנשק לישראל. (ה) ארצות הברית עודנה סבורה כי על ישראל לסגת לגבולות ה־4 ביוני 1967. (ו) ישראל היא הנושאת באחריות למבוי הסתום של שליחות יארינג, כי היא הצד החזק בסכסוך הישראלי-ערבי ועל כן עליה ליטול סיכונים במישור המדיני. (ז) אם ישראל תשכנע את הממשל האמריקני כי היא מוכנה לעשות מאמצים של ממש לקידומו של התהליך המדיני עם מצרים, בעוד המצרים מגלים חוסר גמישות בעמדתם, תעניק ארצות הברית לישראל גיבוי מדיני חזק בזירה הבינלאומית נוסף על התמיכה הצבאית והכלכלית. (ח) בתמורה להשגת הסדר בתעלה יפחית סאדאת באופן משמעותי את הנוכחות הסובייטית במצרים. (ט) ארצות הברית תקיים שיתוף פעולה מודיעיני הדוק עם ישראל כדי לגלות מבעוד מועד אם המצרים או הסובייטים ינסו להפר את תנאי ההסדר באזור התעלה, ותעניק לה את מלוא התמיכה והגיבוי המדיני כאשר תבחר ישראל להגיב על הפרות אלה. (י) ארצות הברית תעניק לישראל תמיכה כספית וצבאית בתמורה להסדר החלקי בתעלה. סיקסו הבטיח כי ארצות הברית מקבלת את תביעתה של ישראל כי אסור שהסדר זה יסכן את ביטחונה או יהיה מנוגד לאינטרסים הישראליים. (יא) החתימה על הסדר הביניים תאפשר לישראל ליהנות מהפסקת אש ארוכה כאשר רוב שטחי סיני, ובהם גם שארם א-שיח', נמצאים בשליטתה.

איומים ופיתויים אלה של סיסקו לא הזיזו את מאיר מעמדותיה כמלוא הנימה. היא חזרה והדגישה את עמדותיה של ממשלת ישראל מה-19 באפריל 1971. בסיום הפגישות הסכימו שני הצדדים כי 'ההסדר החלקי מת למעשה', אם כי בשלב זה עדיף לא להודיע על כך באופן רשמי.⁹⁸

להערכתנו, מסעו הכושל של סיסקו לישראל בקיץ 1971 קשור קשר הדוק לפריצת הדרך ביחסי ארצות הברית עם סין, ולזינוק הדרמטי במעמדו של קיסנינג'ר במימשל לאחר מסעו המוצלח לסין. השפעתו של קיסנינג'ר על הנשיא האמריקני הגיעה לשיאה. ניקסון היה תלוי בו באופן מוחלט לא רק בקידום מדיניות החוץ, אלא אף במדיניות הפנים. קיסנינג'ר הפך לנכס האלקטורלי החשוב ביותר בצוות של הנשיא. בנסיבות אלה היה ברור שהנשיא יימנע מעימות עם קיסנינג'ר על המדיניות האמריקנית במזרח התיכון, מה גם שמלכתחילה הטיל הנשיא ספק רב בסיכויים לקדם הסדר חלקי בתעלה.

במצב עניינים זה לא נותר לסיסקו אלא להכריז באופן פומבי על כישלון מסעו לישראל. ואולם הוא לא מיהר לעשות כן. ב-5 באוגוסט, ערב צאתו חזרה לארצות הברית, הוא סיכם את מסעו בישראל בצורה לקונית באומרו כי השיחות התנהלו באווירה פתוחה וידידותית. בז'רגון הדיפלומטי ניסח זה מצביע על חילוקי דעות בין הצדדים. סיסקו הבהיר כי לא הושגה פריצת דרך של ממש בשיחות, אך ארצות הברית תמשיך במאמציה לקידומו של ההסדר בתעלה. בשובו לארצות הברית סירב סיסקו להיפגש עם עיתונאים, ומחלקת המדינה התחמקה מלמסור לעיתונאים על תוצאותיה של שליחות זו. בפגישתם ב-13 באוגוסט הסכימו רבין וסיסקו כי 'בשלב זה לא יודיעו הצדדים על כישלון השיחות' כדי לא לתת לציבור את הרושם כי מדובר ב'קיפאון מוחלט' בעניין ההסדר החלקי בתעלה. למרות ניסיונות התחמקות אלה הבין סיסקו כי למעשה כשלו מאמצי מחלקת המדינה לקדם הסדר בתעלה. הוא אף לא טרח להודיע למצרים על תוצאות שיחותיו בישראל והדיווח על כך נמסר רק ב-22 באוגוסט בידי דונלד ברגוס לעורכו רב ההשפעה של היומון המצרי, **אלאהראם**, מוחמד חסנין הייכל.⁹⁹

ב-9 באוגוסט 1971 נפגש רבין עם קיסנינג'ר כדי לדווח לו על כישלון מסעו של סיסקו בישראל. מנימת השיחה מתקבל הרושם כי שני הצדדים לא הצטערו יתר על המידה על כישלון שליחותו של סיסקו. רבין אמר לקיסנינג'ר כי עיתוי בואו של סיסקו לישראל היה גרוע – כחודש ימים לאחר הפסקת אספקתם של המטוסים לישראל, ועל כן רבים בממשלה התנגדו מלכתחילה לעצם קיום השיחות עמו. הוא גרס כי ללא חידוש הספקתם של מטוסי הקרב, אין סיכוי שישראל תסכים להתקדם להסדר חלקי בתעלה. כן טען

98 דיונים בין מאיר לסיסקו, 30.7.1971, ג"מ, חצ, 7031/1, עמ' 2-3, 5, 27-28, 24, 34. ראו גם דיונים בין מאיר לסיסקו, 2.8.1971, שם, עמ' 5-6, 7-10, 16, 35, 42; דיונים בין מאיר לסיסקו, 4.8.1971, שם.

99 לתיאור דברי סיסקו לעיתונאים ערב חזרתו לארצות הברית, ראו, סיכום שליחות סיסקו, משרד החוץ לנציגויות ישראל, 8.8.1971, ג"מ, חצ, 4549/8. ראו גם מברק משה רביב למשרד החוץ, 20.8.1971, שם; מברק רבין למשרד החוץ, 13.8.1971, שם; ריאד, המאבק, עמ' 209-210.

שסיסקו לא הביא עמו שום רעיון חדש בעניין ההסדר בתעלה ולא הצליח לשכנע איש בישראל שחלה הגמשה כלשהי בעמדה המצרית. רבין ציין כי מאיר הייתה משוכנעת שסיסקו אינו מייצג את עמדותיה האמיתיות של מצרים ומנסה להציג מתינות בעמדותיו של סאדאת, בזמן שלא חל למעשה כל שינוי בעמדה המצרית בחודשים האחרונים. לכך הוסיף שבחודשים האחרונים חל מפנה מסוכן בעמדתה של מחלקת המדינה, והיא נוטה עתה לאמץ יותר ויותר את דרישות המצרים בעניין ההסדר בתעלה.¹⁰⁰

קיסינג'ר רווה לא מעט נחת מדיווחו זה של רבין. הוא השיב לשגריר הישראלי כי עמדותיה של ישראל כפי שהוצגו לרוג'רס במאי 1971 היו סבירות, והוסיף כי המבוי הסתום בעניין ההסדר החלקי בתעלה נגרם כתוצאה מכך שמחלקת המדינה למעשה ניהלה בחודשים האחרונים משא ומתן עם עצמה על עמדותיה היא, מבלי להתייחס ברצינות לעמדות הצדדים המעורבים בסכסוך, וכי ניקסון עצמו לא האמין מלכתחילה כי לסיסקו יש סיכוי של ממש להצליח בשליחותו לישראל. רבין וקיסינג'ר הסכימו ביניהם כי עניין ההסדר החלקי בתעלה הגיע למבוי סתום. רבין הוסיף כי לאור זאת ישראל מעוניינת 'למצוא דרך להאריך את משך הפסקת האש שלא באמצעות ההסדר החלקי'.¹⁰¹

1. סיכום

בבואנו לסכם את מאמצי מחלקת המדינה לקידומו של הסדר הביניים בין ישראל למצרים בחודשי האביב והקיץ של שנת 1971, אי אפשר לחמוק מהשאלה הבאה: מהו פשר השינוי שחל בעמדתו של ניקסון כלפי התהליך המדיני בין ישראל למצרים במהלך שנה זו – מתמיכה מסויגת במהלכי מחלקת המדינה במזרח התיכון להחלטה להעביר את הסמכות לניהול זירה זו לידי קיסינג'ר, ולמעשה לאימוץ 'מדיניות הקיפאון' מבית מדרשו של קיסינג'ר? ננסה לספק הסברים מספר לשינוי זה.

ראשית, הערכה מחודשת של מדיניותה הגלובלית של ארצות הברית בהקשר יחסיה עם ברית המועצות. במהלך שנת 1971 התרחשו כמה אירועים בזירות שונות בעולם, שהשפיעו על שינוי גישתו ומדיניותו של ניקסון במזרח התיכון: ניצחון הודו על פקיסטאן, שהיה הישג סובייטי מרשים; התחזקות מעמדה של ברית המועצות באוקיינוס ההודי, בקרן אפריקה ובים סוף; חדירת ברית המועצות למפרץ הפרסי; המשך ההתבססות הסובייטית במזרח התיכון והעמקתה – כל אלה, וגורמים נוספים, דרבנו את ניקסון לפעול בתקיפות להבלטת הנוכחות של ארצות הברית במזרח התיכון ולחיזוק בעלות בריתה, ובהן ישראל, כדי שיוכל לנהל את שיחותיו עם המנהיגים הסובייטיים במוסקבה מעמדת כוח. מבחינה מעשית, אירועים אלה הביאו את ניקסון לאמץ גישה כי מוטב לעת עתה להימנע מהפעלת לחץ על ישראל לגלות ויתורים מרחיקי לכת כדי להתניע את התהליך המדיני במזרח

Memorandum of Conversation between Ambassador Rabin and Henry Kissinger, 9.8.1971, 100
NA, NPNP, NSCF, HAK Office Files, Box. 134, Rabin/ Dinitz Sensitive Memcons

התיכון; להניח לה להמשיך להחזיק בשטחי סיני ולסייע לה לבצר את חוסנה הצבאי כל עוד ממשיכה ברית המועצות להעמיק את אחיזה בזירות שונות בעולם. גם בישראל הפנימו עד מהרה את השינוי שחל ביחסו של הנשיא האמריקני לזירה המזרח תיכונית ואת מסקנתו כי מוטב להימנע מהפעלת לחץ על ירושלים גם אם הדבר יביא להמשכו של הקיפאון המדיני באזור.¹⁰²

שנית, המגבלות שמערכת הבחירות לנשיאות הטילה על חופש הפעולה של ניקסון במזרח התיכון. בהתקרב מועד הבחירות לנשיאות היה הנשיא צריך, יותר מאשר בעבר, להתחשב בשיקולי פנים ובעמדות הציבור ושני בתי הנבחרים כלפי הסכסוך במזרח התיכון. בתקופה הנדונה, כשמונים אחוז מן הסנטורים בארצות הברית רובו ניכר של חברי הקונגרס הזדהו כבעלי עמדות פרו-ישראליות. לקונגרס בארצות הברית תפקיד לא מבוטל בעיצוב מדיניות החוץ האמריקנית, בהיותו בעל השליטה בהוצאות הכספיות של הממשל ובכלל זה גם על הוצאות מדיניות החוץ האמריקנית.¹⁰³ על כן השתדל ניקסון לצמצם למינימום את המחלוקות עם הקונגרס בהיכנסו לשנת 1972, שהייתה לא רק שנת בחירות אלא גם שנת מפתח עבור מימשלו בזירה הווייטנמית, כמו גם במישור היחסים עם ברית המועצות ועם סין.

שלישית, אין להתעלם מכך כי הציבור האמריקני בתקופה זו הביע באופן עקיב עמדות פרו-ישראליות יותר מאשר פרו-ערביות. כך, למשל, במחקר שנערך באמצע שנות השבעים של המאה העשרים נמצא כי בחמש השנים שלאחר מלחמת ששת הימים, כחמישים אחוז מן האמריקנים הזדהו כפרו-ישראלים, כשבעה אחוזים בלבד כפרו-ערבים והשאר היו אדישים או לא גיבשו דעה.¹⁰⁴ בהתקרב שנת הבחירות היה הנשיא צריך להתחשב בדעת הקהל בארצות הברית. ניקסון לא ראה טעם להכביד על ישראל בשנה רגישה זו, שכן ויתורים עלולים היו לא רק להחליש אותה, אלא גם לעורר תרעומת בין תומכיה הרבים בארצות הברית. על כן בשלהי 1971, כאשר החלה שנת הבחירות בארצות הברית, החליט לאשר את הספקת מטוסי הפנטום לישראל ולהפסיק את תמיכתו במהלכי מחלוקת המדינה שרצו לכפות על ישראל הסכם שבעיניה נתפס ככפוי וכפוגע באינטרסים הביטחוניים שלה. אי אפשר גם להתעלם מרצונו המובן של ניקסון, בדומה לכל מועמד לנשיאות, לזכות במרב הקולות האפשריים מקרב היהודים. ואכן, אם בעבר תמכו רוב היהודים בארצות הברית

102 ראו, למשל, הערכת מצב של סמנכ"ל משרד החוץ, אפרים עברון, 31.8.1972, ג"מ, חצ, 5294/10.
 103 על התמיכה של הקונגרס בישראל ועמדותיו בעניין הסכסוך הישראלי-ערבי בשנים 1970-1977 ראו, Robert H. Trice, 'Congress and the Arab-Israeli Conflict: Support for Israel in the Senate, 1970-1973', *Political Science Quarterly*, No. 92 (30) (1977), pp. 443-463
 104 ראו, Garnham David, 'The Oil Crisis and U.S. Attitudes toward Israel', in: Naiem A. Sherbiny and Mark A. Tessler (eds.), *Arab Oil: Impact on the Arab Countries and Global Implications*, New York 1976, p. 298



הנרי קיסינג'ר ואבא אבן, 17.12.1973
 (צלם: יעקב סער, באדיבות לשכת העיתונות הממשלתית)

באופן גורף במועמדי המפלגה הדמוקרטית, הרי שבעקבות מדיניותו הפרו-ישראלית זכה הנשיא בבחירות 1972 כמעט לארבעים אחוז מקרב קולות יהודי ארצות הברית.¹⁰⁵ רביעית, עלייה בהשפעתו של קיסינג'ר על ניקסון. בהתקרב שנת הבחירות בארצות הברית, מסעו של ניקסון לסין וועידת הפסגה במוסקבה שנועדו להתקיים בשנת 1972, הגיעה השפעתו של קיסינג'ר על הנשיא האמריקני לשיאה. למעשה ניקסון היה תלוי בו באופן מוחלט לא רק בקידום מדיניות החוץ אלא אף במדיניות הפנים, בהיותו של קיסינג'ר הנכס האלקטורלי הנכבד ביותר. על כן נראה כי הנשיא החליט לאמץ באופן מלא את המלצותיו גם בכל הנוגע לזירה המזרח תיכונית. לאור זאת ניקסון נמנע מעימות עם קיסינג'ר בעניין המדיניות האמריקנית במזרח התיכון, מה גם שמלכתחילה הטיל הנשיא ספק בסיכויים לקדם את ההסדר החלקי בתעלה.

לכאורה אפשר לטעון כי נוכח הפערים בין ישראל לבין מצרים, כפי שהתבטאו במגעים שקיימו רוג'ר וסיסקו עם הצדדים הנצים, נדונו מאמצי מחלוקת המדינה בחודשי האביב והקיץ של 1971 לכישלון מראש. ואולם, במבט לאחור עולה ההרגשה כי לאמיתו של דבר הפערים בין הצדדים לא היו תהומיים כלל ועיקר. קיסינג'ר, שכפי שראינו התנגד למאמצי מחלוקת המדינה להביא להסדר חלקי בין הצדדים ב-1971 ואף פעל רבות על מנת לטרפד ניסיונות אלה, הודה ביוני 1975, במפגש עם מנהיגי הקהילה היהודית בארצות הברית, כי

105 לנתונים על אחוז היהודים שתמכו בניקסון בבחירות 1972 ראו, קונרדט, עשור, עמ' 40.

אילו הסכימה ישראל בקיץ 1971 לנוכחותם של אלף חיילים ממזרח לתעלת סואץ אפשר היה ליישם את ההסדר החלקי ואף למנוע את מלחמת יום הכיפורים שפרצה שנתיים לאחר מכן. קיסינג'ר אף השמיע במפגש זה חרטה על שלא תמך מספיק במאמצי מחלקת המדינה בשנת 1971:

ב־1971 עשה מזכיר המדינה רוג'רס מאמצים להשיג הסדרי ביניים באזור תעלת סואץ. לא התנגדתי לכך, אך גם לא תמכתי בכך. אני אומר זאת בכנות רבה. המאמץ כשל בשאלה אם יותר להציב אלף חיילים מצרים מעברה השני של התעלה. הסדר זה היה מונע את פריצתה של המלחמה ב־1973. אני חייב לומר כי אני מצטער שלא תמכתי במאמציו של רוג'רס יותר מכפי שעשיתי.¹⁰⁶

הסדר ביניים באזור התעלה אמנם לא היה מוביל, ככל הנראה, להסכם שלום מלא בין ישראל למצרים, אך להערכתנו היה עשוי לעכב במידת מה, ואולי אף למנוע, את פריצתה של מלחמת יום הכיפורים. לא מן הנמנע כי נסיגה חלקית של ישראל בסיני, פתיחתה של תעלת סואץ לשיט ולמסחר יחד עם שיקומן של ערי התעלה המצריות, היו מורידים את המוטיבציה המצרית לצאת למלחמה כוללת נגד ישראל, ומקבעים לשנים רבות מצב עניינים שבו ישראל ממשיכה לשלוט בחלקים ניכרים בחצי האי סיני ועם זאת ליהנות מהפסקת אש ממושכת עם מצרים.