

# תכנית רוג'רס: "שלום בר-קיימא במזרח התיכון: השקפה אמריקנית"

9 בדצמבר 1969

אני מאושר מאוד להימצא עמכם בערב זה ולהיות חלק מכינוס מרשים זה. כנס גלקסי מגלם אחד מן המאמצים הגדולים והמשמעותיים של האומה לקדם את מטרות החינוך למבוגרים על כל שלביו.

למחלקת המדינה, כידוע לכם, אינטרס פעיל בנושא זה. אנו מאמינים כי נושאי מדיניות-החוץ חייבים להיות מובנים ונדונים בצורה רחבה יותר. כידוע לכם, אנו עושים מאמצים רבים לאפשר חינוך רצוף בשטח של ענייני החוץ. אני מאושר להצטרף הלילה לידידים מסורים כה רבים, הנותנים יד למאמצים אלו.

בתקווה להמשיך ולקדם מטרה זו, ברצוני לשוחח עמכם הלילה על נושא של מדיניות-חוץ שהינו בעל חשיבות רבה לאומתנו.

## מדיניות ארצות-הברית במזרח-התיכון

עומד אני לדבר הלילה על המצב במזרח-התיכון. ברצוני להתייחס למדיניות ארצות הברית בקשר למצב זה, בתקווה להביא להבנה רבה יותר שלה ושל סיבותיה.

לאחר המלחמה הערבית-ישראלית השלישית תוך עשרים שנה, גברה התקווה כי ניתן להשיג שלום בר-קיימא. תקווה זו, למרבה הצער, לא התגשמה. אין כיום בעולם איזור חשוב יותר, משום שבקלות יכול איזור זה להיות שנית מקור להתלקחות רצינית נוספת.

בעת שהממשל הנוכחי נכנס לתפקידו, אחת מפעולותינו הראשונות בענייני חוץ היתה לבחון בדיוקנות את המצב במזרח-התיכון בכללותו. ברור היה כי המשך הסכסוך, ללא פתרון, יהיה מסוכן ביותר; כי הצדדים לסכסוך, לבדם, לא יוכלו להתגבר על מסורת החשד שביניהם ולהגיע להסדר מדיני; וכי יש לתמוך במאמצים הבינלאומיים לעזרה.

ארצות-הברית החליטה כי מוטלת על שכמה אחריות למלא תפקיד ישיר בחיפוש-פיתרון. וכך, קיבלנו הצעה שהוגשה במשותף על-ידי ממשלת צרפת והמזכיר הכללי של האו"ם. הסכמנו כי המעצמות הגדולות - ארצות הברית, ברית-המועצות, הממלכה מאוחדת וצרפת - צריכות לשתף פעולה כדי לסייע לנציגו של המזכיר הכללי, השגריר יארינג,

לעבד הסדר בהתאם להחלטת מועצת הביטחון של האו"ם מנובמבר 1967. כן החלטנו להתייעץ ישירות עם ברית-המועצות, בתקווה להשיג תחום הסכמה רחב ככל האפשר בינינו.

החלטות אלו נעשו תוך הכרה מלאה בגורמים החשובים הבאים.

ראשית, ידענו כי אומות שאינן מעורבות באופן ישיר אינן יכולות ליצור שלום בר-קיימא למען העמים והממשלות המעורבים בדבר. השלום נצוץ בידי הצדדים לסכסוך. מאמצי המעצמות הגדולות עשויים לסייע; הם עשויים להוות אמצעי זירוז; הם עשויים למשוך את הצדדים לשוחח ביניהם; הם עשויים לעודד; הם עשויים לסייע בהגדרת מסגרת ריאלית להסכם; אולם הסכם בין מעצמות אחרות אינו יכול להיות תחליף להסכם בין הצדדים עצמם.

שנית, ידענו כי שלום בר-קיימא חייב לענות על צרכיהם הלגיטימיים של כל הצדדים.

שלישית, ברור היה לנו כי המסגרת היחידה להסדר בדרך של משא-ומתן היא זו החופפת במלואה את נוסח החלטת מועצת-הביטחון של האו"ם. החלטה זו הושגה לאחר דיונים קשים וממושכים; היא מאוזנת בהקפדה; היא מספקת את הבסיס לשלום צודק ובר-קיימא - הסדר סופי - לא רק הפסקה בין מלחמות.

רביעית, אנו האמנו כי תקופה נמשכת של לא שלום ולא מלחמה, אלימות חוזרת ונשנית ותוהו-ובוהו ההולך ומתפשט, לא ישרתו את האינטרסים של אף אומה, לא במזרח-התיכון ולא מחוצה לו.

## **שיחות ארצות-הברית - ברית-המועצות**

במשך שמונה חודשים עסקנו בהתייעצויות אלו, בשיחות ארבע המעצמות באו"ם, ובדיונים דו-צדדיים עם ברית-המועצות.

בשיחותינו עם הסובייטים, המשכנו תוך אמונה כי על כף המאזניים מונחים דברים כה חשובים, עד שמוטלת עלינו אחריות לקבוע אם אנו יכולים להגיע לדעות מקבילות שתעודדנה את הצדדים לעבר פיתרון יציב וצודק. אין לנו כל אשליות; אנו ערים לחלוטין לקשיי העבר ולמציאות הנוכחית. שיחותינו עם הסובייטים הביאו למידת-מה של הבנה, אולם נותרו קשיים מהותיים ביותר. אנו מצטערים על כי הסובייטים עיכבו את תשובתם לנוסחות חדשות שהוצעו להם ב-28 באוקטובר. על-כל-פנים, אנו נמשיך לדון בבעיות

אלו עם ברית-המועצות כל זמן שקיימת תקוה מציאותית כי שיחות אלו תוכלנו לקדם את מטרת השלום.

את תוכן השיחות שניהלנו עם ברית המועצות העברנו לידיעת הצדדים הנוגעים בדבר בצינורות דיפלומטיים. תהליך זה עזר להבהיר את המכשולים העיקריים לקראת יזימת שיחות מועילות בין הצדדים.

מצד אחד, המנהיגים הערבים חוששים כי ישראל אינה מוכנה, למעשה, לסגת מטריטוריה ערבית שנתפסה במלחמת 1967.

מצד שני, המנהיגים הישראלים חוששים כי מדינות ערב אינן מוכנות, למעשה, לחיות בשלום עם ישראל.

כל אחד מן הצדדים יכול להביא, מנקודת השקפתו, עדות בעלת-משקל לתמוך בחששותיו. כל צד נתן לתשומת-לבו להתמקד באופן מתמיד - ובמידה מסויימת באופן בלעדי - על חששות אלה.

מה יכולה ארצות-הברית לעשות במטרה להתגבר על מכשולים אלה?

מדיניותנו הינה מאוזנת ותמשיך להיות כזו.

יש לנו קשרים ידידותיים גם עם הערבים וגם עם הישראלים. קריאה לנסיגה ישראלית, כאמור בהחלטת האו"ם, מבלי להשיג הסכם שלום, תהווה תמיכה ברורה בערבים. קריאה לערבים להסכים לשלום בלא נסיגה ישראלית, תהווה תמיכה ברורה בישראל. משום כך, מדיניותנו היא לעודד את הערבים להסכים לשלום קבוע המבוסס על הסכם מחייב ולהמריץ את הישראלים לסגת משטחים מוחזקים, כאשר שלמות הטריטוריה שלהם מובטחת, כאמור בהחלטת מועצת-הבטחון.

## **האלמנטים הבסיסיים בהחלטת האו"ם**

במאמץ להרחיב את היקף הדיונים, חידשנו לאחרונה את שיחות ארבע-המעצמות באו"ם.

הבה ואתאר את מדיניותנו לגבי אלמנטים שונים של החלטת מועצת-הביטחון, העניינים הבסיסיים הינם השלום, הביטחון, הנסיגה והשטחים.

## **שלום בין הצדדים**

החלטת מועצת-הביטחון מבהירה כי המטרה היא כינון מצב של שלום בין הצדדים, במקום מצב הלוחמה שאיפיין את יחסיהם במשך יותר מ-20 שנה. אנו מאמינים כי התנאים וההתחייבויות של השלום חייבים להיות מוגדרים במונחים ספציפיים. לדוגמה, יש לציין בצורה ברורה את זכויות השיט בתעלת-סואץ ובמצרי טיראן. כיבוד הריבונות וההתחייבויות של כל צד כלפי משנהו חייבים להיעשות בצורה מפורטת.

אולם השלום כולל, כמובן, הרבה יותר מזאת. הוא גם עניין של השקפות הצדדים וכוונותיהם. האם נכונים הם לדו-קיום זה בצד זה? האם השקפה של חיה-ותן-לחיות יכולה לתפוס את מקום החשד, אי-האמון והשנאה? הסכם שלום בין הצדדים חייב להתבסס על כוונות ברורות ומוצהרות, ועל נכונות להביא לשינוי בסיסי בגישות ובתנאים המאפיינים את המזרח=התיכון היום.

## **ביטחון**

שלום בר-קיימא חייב להיות נתמך על-ידי תחושת ביטחון של שני הצדדים. למטרה זו, כמתואר בהחלטת מועצת-הביטחון, חייבים להיות אזורים מפורזים והסדרי ביטחון אמינים יותר מאלה שהיו באיזור בעבר. הצדדים עצמם, בעזרת השגריר יארינג, נמצאים בעמדה הטובה ביותר לעבר את מהותם ופרטיהם של הסדרי הביטחון כאמור. ככלות הכל, האינטרסים שלהם הם המונחים בכף, והטריטוריה שלהם היא הנושא הנתון בוויכוח. הם אלה שיצטרכו לחיות עם התוצאות.

## **נסיגה ושטחים**

החלטת מועצת-הביטחון מאמצת את העיקרון של אי-השגת שטחים על-ידי מלחמה, וקוראת לנסיגת כוחות מזוינים ישראלים משטחים שנתפסו במלחמת 1967; אנו תומכים בחלק זה של ההחלטה, כולל הנסיגה, בדיוק כפי שאנו תומכים ביסודותיה האחרים.

הגבולות שמהם החלה מלחמת 1967 נקבעו בהסכמי שביתת-הנשק משנת 1949, והגדירו את שטחי השיפוט הלאומיים במזרח-התיכון במשך 20 שנה. גבולות אלו היו קוי שביתת-נשק, לא גבולות מדיניים סופיים. הסכמי שביתת-הנשק השאירו בידי הצדדים את הזכויות, התביעות והעמדות הנוגעות לפתרון שלום סופי.

החלטת מועצת-הביטחון איננה מחייבת ואף איננה שוללת קווי שביתת-נשק אלה כגבולות מדיניים סופיים. על-כל-פנים, היא קוראת לנסיגה משטחים מוחזקים, לאי-השגת טריטוריה על-ידי מלחמה, ולכינון גבולות בטוחים ומוכרים.

אנו מאמינים, כי למרות שהכרח הוא כי יכוננו גבולות מדיניים מוכרים, וכי יוסכם עליהם בין הצדדים, הרי אסור כי השינויים בקווים הקודמים ישקפו את הניצחון הצבאי, וכי עליהם להיות מוגבלים לשינויים בלתי מהותיים הנדרשים לביטחון ההדדי. אין אנו תומכים בהתפשטות. אנו מאמינים כי כוחות חייבים לסגת, כפי שקובעת ההחלטה. אנו תומכים בבטחון ישראל, ובאותה מידה - בבטחון של מדינות ערב. אנו בעד שלום בר-קיימא, המספק ביטחון לשני הצדדים.

## **בעיות הפליטים וירושלים**

איני רוצה כי על-ידי הדגשת בעיות-המפתח של שלום, ביטחון, נסיגה ושטחים, יוצר הרושם שבעיות אחרות אינן חשובות באותה מידה. שתיים במיוחד דורשות אזכור מיוחד - שאלות הפליטים וירושלים.

לא יתכן שלום לאורך זמן, ללא הסדר צודק לבעיית אותם פלשתינאים שנהפכו חסרי בית על-ידי מלחמות 1948 ו-1967. מימד אנושי זה של הסכסוך הערבי-ישראלי היה מקור לדאגה מיוחדת לארצות הברית במשך למעלה מ-20 שנה. במשך תקופה זו תרמה ארצות הברית בערך 500 מיליון דולאר למען תמיכה בפליטים הפלשתינאים ולמען חינוכם. אנו נכונים לתרום בנדיבות, יחד עם אחרים, לפתרון בעיה זו. אנו מאמינים שפתרונה הצודק חייב להתחשב ברצונותיהם ובשאיפותיהם של הפליטים, ובדאגות הלגיטימיות של המדינות באזור.

הבעיה המוצבת על-ידי הפליטים תלך ותחמיר אם לא יוסדר עתידם. ישנה הכרה חדשה בקרב הפלשתינאים הצעירים שגדלו מאז 1948, הכרה שיש להפנותה מערוצים של מרירות ותסכול לעבר תקוה וצדק.

שאלת מעמדה בעתיד של ירושלים, בהיותה נוגעת למקורות עמוקים של רגש, היסטוריה ואמונה דתית, הינה מסובכת במיוחד. אנו החזרנו והבהרנו במשך השנתיים ומחצה האחרונות כי איננו יכולים לקבל פעולות חד-צדדיות, מטעם צד כלשהו, כקובעות את מעמדה הסופי של העיר. אנו מאמינים שמעמדה יכול הליקבע, אך ורק, על-ידי הסכם בין הצדדים הנוגעים בדבר, כלומר - באופן מעשי - בראש ובראשונה בין ממשלות ישראל וירדן, תוך התחשבות באינטרסים של ארצות אחרות באזור ושל הקהילה הבינלאומית.

על כל פנים, אנו תומכים בעקרונות מסוימים שאנו מאמינים כי יספקו מסגרת צודקת להסדר בעיית ירושלים.

אם לפרט, מאמינים אנו כי ירושלים צריכה להיות עיר מאוחדת, שבתחומה לא תהיינה יותר הגבלות על תנועת אנשים וסחורות. צריכה להיות גישה חופשית לעיר המאוחדת לאנשים מכל האמונות ומכל הלאומים. הסדרים לניהול העיר המאוחדת חייבים להתחשב באינטרסים של כל תושביה ושל הקהילות היהודיות, המוסלמיות והנוצריות. ויהיו תפקידים שגם ישראל וגם ירדן תצטרכנה למלא בחייה האזרחיים, הכלכליים והדתיים של העיר.

תקוותנו היא כי הסכם על בעיות-המפתח של שלום, ביטחון, נסיגה ושטחים יצור אוירה בה שאלת הפליטים ושאלת ירושלים, כמו אספקטים אחרים של הסכסוך, תיפתרנה כחלק מן ההסדר הכולל.

### **נוסחאות לצד ההסדר הנוגע לישראל ולמצרים**

במשך השבועות הראשונים של העצרת הכללית הנוכחית באו"ם, המאמצים להזיז את העניינים לקראת הסדר נכנסו לשלב אינטנסיבי במיוחד. מאמצים אלה נמשכים גם כיום.

התייחסתי כבר לשיחותנו עם ברית-המועצות. בהקשר לשיחות אלו נשמעו טענות כאילו ניסינו להפריד בין מדינות ערב על-ידי המרצת מצרים לעשות שלום נפרד. טענות אלו הינן כוזבות; אכן, זו עובדה כי אנו והסובייטים התרכזנו בשאלות של יישוב הסכסוך בין ישראל לבין הקהילה הערבית המאוחדת. עשינו זאת מתוך הבנה מלאה, כי לפני שיכול להיות הסדר לסכסוך הערבי-ישראלי, חייב להיות הסכם בין הצדדים על אספקטים אחרים של הסדר - לא רק אלו הקשורים למצרים אלא גם אלה הקשורים לירדן ולמדינות אחרות המקבלות את החלטת מועצת-הביטחון מנובמבר 1967.

התחלנו באספקט של ישראל-מצרים בשל חשיבותו היסודית ליציבות בעתיד באיזור, ומשום שחייבים להתחיל במקום כלשהו.

אנו מוכנים גם לעסוק באספקטים ירדניים של הסדר. למעשה, ארבע המעצמות [בישיבות] בניו-יורק החלו דיונים כאלה. עלי להבהיר לחלוטין שעמדת ארצות הברית היא כי יישום ההסדר הכולל יתחיל רק לאחר שיושג הסכם מלא על [כל] האספקטים הנוגעים לבעיה.

בפגישותינו האחרונות עם הסובייטים, שוחחנו על מספר נוסחאות חדשות בניסיון למצוא עמדות משותפות. נוסחאות אלו מורכבות משלושה יסודות עיקריים:

ראשית, צריכה להיות התחייבות מפורשת של ישראל ומצרים לחיות בשלום זו עם זו, ובכלל זה פירוט מלא של כל ההתחייבויות הקשורות בשלום, כולל התחייבויות למנוע פעולות איבה משטחיהן.

שנית, התנאים המפורטים של השלום, הנוגעים לאמצעים לשמירת הביטחון ביבשה, יעובדו בין הצדדים, בחסות השגריר יארינג, תוך ניצול הנוהלים שהינחו את הדיונים על הסכמי שביתת-הנשק בחסות ראלף באנג' ב-1949, ברודוס. נוסחה זו נוצלה כבר בעבר בהצלחה, בדיונים בין הצדדים על בעיות במזרח התיכון. יעד עיקרי של שיחות ארבע המעצמות, כך אנו מאמינים, חייב להיות סיוע לשגריר יארינג להביא את הצדדים לתהליך של משא-ומתן על-פי נוסחת רודוס.

בכל הנוגע להסדר בין ישראל לבין מצרים האמצעים שהזכרתי נוגעים, בראש ובראשונה, לאיזור שארם-א-שייח', השולט על הגישה למפרץ עקבה, לצורך השמירה על הביטחון באזורים מפורזים, שהחלטת מועצת-הביטחון חוזה אותם, ולהסדרים סופיים ברצועת עזה.

שלישית, בהקשר של שלום והסכמה על אמצעים מפורטים לשמירת הביטחון, תידרש נסיגה של כוחות ישראליים מטריטוריה מצרית.

הגישה שתוארה לעיל מתייחסת ישירות לעניין הלאומי העיקרי של ישראל ושל מצרים. היא דורשת ממצרים להסכים לנהתחייבות מפורטת ומחייבת לשלום. היא דורשת נסיגה של כוחות מזוינים ישראליים מטריטוריה של מצרים אל הגבול הבינלאומי בין ישראל ומצרים, שהיה בתוקף במשך יותר ממחצית מאה שנים. היא גם תדרוש כי הצדדים עצמם ישאו ויתנו בדבר הסדרי הביטחון המעשיים, אשר ישמרו על השלום.

אנו מאמינים כי גישה זו הינה מאוזנת והוגנת.

## **האינטרסים של ארצות-הברית באיזור**

אנו ממשיכים להיות מעוניינים ביחסים טובים עם כל מדינות האיזור. בכל מקום ובכל זמן, שמדינות ערביות אשר ניתקו את היחסים הדיפלומטיים עם ארצות-הברית תהיינה מוכנות לחדשם, אנו נענה לכך באותה רוח.

ובינתיים, ידינו לא תרפינה בהמשך חיפוש שביליה של הדיפלומטיה הסבלנית, במאמצינו לבקש שלום במזרח-התיכון. לא נירתע מהמלצות על פשרות נחוצות, אפילו אם הן עלולות להיות בלתי-נעימות לשני הצדדים, ויתכן שכאלה תהיינה. אנו ממשיכים להיות

מוכנים לפעול - יחד עם אחרים - באיזור ובעולם הרחב - כל עוד הם מבקשים בכנות  
אשר מבקשים אנו: שלום צודק ובר-קיימא.