

החלטה 242 של מועצת הביטחון: הפרת חוק ונתיב לאסון

הווארד גריף

שהיו מעורבות במלחמת ששת הימים ביוני 1967, הנוגעת לדרך הטובה ביותר להשיג שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון, אי-אפשר לסווג אותה כ"משפט בינלאומי", וגם אין היא יכולה ליצור "זכויות משפטיות" לטובת צד כלשהו שאליו התכוונה להתייחס. ולעניין זה, ההחלטה אינה יוצרת "מחויבויות משפטיות" הנכפות על כל המדינות הנוגעות בדבר, ואינה דורשת מהן לפעול בהתאם להחלטה, אלא אם כן מדינות אלה יסכימו לכך אהדדי. כמו כן חשוב לציין, שהחלטה 242 חלה רק על מדינות, ולא על גופים שאינם מדינות, כמו למשל "הארגון לשחרור פלשתיין".

חשוב לציין, שהחלטה 242 חלה רק על מדינות, ולא על גופים שאינם מדינות, כמו למשל "הארגון לשחרור פלשתיין"

שני עקרונות, האמורים להיות הגשמת מגילת האו"ם, מוצהרים בהחלטה, כדי להשיג "שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון", או הסדר בדרכי שלום ומקובל על הצדדים. העיקרון הראשון חל רק על ישראל, וקורא ל"נסיגת כוחות מזוינים ישראליים משטחים שנכבשו בסכסוך האחרון". השימוש בלשון לא מוגדרת בכל הנוגע לנסיגת ישראל המתוכננת הייתה מכוונת. הנוסח הבריטי, שקדם לטיוטת ההחלטה האמריקנית, שהוצג שבוע לפני כן, ב-7 בנובמבר 1967, קבע מפורשות את עמדתה של ארצות הברית בשאלת הנסיגה המוצעת של ישראל "משטחים שנכבשו בסכסוך האחרון". גם טיוטת ההחלטה הברית וגם הטיוטה האמריקנית לא הצביעו במפורש על השטחים שמהם צריכה להתבצע נסיגת הכוחות, וגם לא נקבעה מסגרת זמן לנסיגה זו. נקודות אלה, היו אמורות להיקבע, כפי שכבר צוין, על-ידי משא ומתן בין הצדדים, ולכן לא נדרשה נסיגה

החלטה 242, כפי שנתקבלה על-ידי מועצת הביטחון של האו"ם חמישה חודשים וחצי אחרי התפרצותה של מלחמת ששת הימים ביוני 1967, הכריזה על עקרונות הכינון של שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון. המטרה של החלטה 242, הייתה "להשיג הסדר של שלום ומקובל בהתאם להוראות של החלטה זו". מכיוון שהחלטה 242 לא כפתה את עצמה על הצדדים, הסדר מסוג זה, יוכל להתקיים רק באמצעות משא ומתן ישיר בין הצדדים שהושפעו מההחלטה הזו. טיוטת ההחלטה, שהפכה להחלטה 242, הוצגה לנציג הקבוע של הממלכה המאוחדת, לורד קאראדון (יו מקינטוש פוט), ב-16 בנובמבר 1967, ונתקבלה פה אחד ב-22 בנובמבר 1967. קאראדון ביסס את טיוטת ההחלטה שלו על פרק 6 של מגילת האו"ם, העוסק ב"יישוב סכסוכים בדרכי שלום", ומכיל הוראות בלתי מחייבות הנוגעות ל"בעלי סכסוך, שהמשכתו עלולה לסכן את קיום השלום והביטחון הבינלאומיים" (סעיף 33 ממגילת האו"ם). החלטה זו, לא התבססה על פרק 7 ממגילת האו"ם, העוסקת במעשים או באמצעי אכיפה המכוונים לאיומים על השלום, הפרות השלום ומעשי תוקפנות, כפי שנקבעו בסעיפים 41 ו-42 של מגילת האו"ם. אף כי הבסיס המשפטי של החלטה 242 לא הוזכר במפורש בהחלטה עצמה, אפשר להסיק מתוך המונחים שלו ומלשונו, שזו הייתה החלטה לא מחייבת, ומתוך העובדה שהיא לא עשתה שום קביעה קודמת על קיום איום על השלום, הפרת השלום או מעשה תוקפנות, כפי שנדרש בסעיף 39 של המגילה. קביעה זו, היא תנאי בל-יעבור לפני שהאו"ם ינקוט באמצעי אכיפה כלשהם על מחדליהם של הצדדים לסכסוך לציית להחלטות של מועצת הביטחון.

מכיוון שהחלטה 242 הייתה רק בגדר המלצה למדינות

עו"ד הווארד גריף שימש בתפקיד יועץ למשפט בינלאומי במשרד האנרגיה והתשתית.

על נסיגת ישראל, כפי שהטיטה האמריקנית קבעה. ברור אפוא שהחלטה 242, כאשר נתקבלה סופית, לא דרשה נסיגה ישראלית מוחלטת של הכוחות "מכל השטחים", אלא רק מ"שטחים", והביאה בחשבון את דאגות הביטחון של ישראל בשאלה זו.

אם דרושות ראיות נוספות כדי להוכיח שהחלטה 242 לא חיובה את ישראל לסגת בצורה מלאה לקווי 4 ביוני 1967, היא מוצעת לנו על-ידי שלושה ממנכחי ההחלטה הזאת - ארתור גולדברג, השגריר האמריקני באו"ם, ג'ורג' בראון, שר החוץ הבריטי ב-1967, בזמן שהחלטה הזאת נתקבלה, ולורד קארדון, מי שנתן את חסותו להחלטה. לדברי השגריר גולדברג, בנאום שנשא ב-8 במאי 1973 בווינגטון:

החלטה 242 (מ-1967) אינה דורשת במפורש שישראל תיסוג לקווים שהיו קיימים לפני פרוץ המלחמה. מדינות ערב הפצירו שנשתמש בלשון הזאת; ברית המועצות... הציעה זאת במועצת הביטחון, וגם יוגוסלביה וכמה אומות אחרות בישיבה מיוחדת של העצרת הכללית. אבל לשון של נסיגה כזאת לא קיבלה את התמיכה שנדרשה ממועצת הביטחון או מהעצרת הכללית.

החלטה 242 (מ-1967) פשוט תומכת בעיקרון של 'נסיגת כוחות מזוינים ישראלים משטחים שנכבשו בסכסוך האחרון', וקושרת את זה עם העיקרון שכל מדינה באזור זכאית לחיות בשלום 'בתוך גבולות בטוחים ומוכרים'.

ההשמטות הראויות לציון - לא היו מקריות - בקשר לנסיגה מ"ה"שטחים או מ"כל" השטחים ו"קווי ה-5 ביוני 1967". במילים אחרות, חסרה כאן הצהרה הדורשת מישראל לסגת מ"ה"שטחים או מ"כל" השטחים שנכבשו ב-5 ביוני 1967 או לאחר תאריך זה.²

כשהוא מאמת את הפרשנות של השגריר גולדברג לגבי החלטה 242, הכריז ג'ורג' בראון בינואר 1970:

אני ניסחתי את החלטת מועצת הביטחון. לפני שהגשנו אותה למועצה, הראינו אותה למנהיגים הערבים. ההצעה שישראל תיסוג מהשטחים שנכבשו, ולא מ'ה'שטח, פירושה שישראל לא תיסוג מכל השטחים.³

תמיכה נוספת סופקה על-ידי לורד קארדון:

הנסיגה תתבצע לגבולות בטוחים ומוכרים, ומילים אלה נבחרו בקפדנות יתרה; הם צריכים להיות בטוחים ולהיות מוכרים. הם לא יהיו בטוחים אלא אם כן יזכו להכרה. וזו הסיבה שצריך להשתדל להשיג הסכם. זה חיוני. אילו ניסינו לשרטט מפה, היינו טועים. לא שרטטנו מפה. ואני אגן היטב על מה שעשינו, לא היה מוטל עלינו לתאר

מידית של ישראל כדי לציית להחלטה. הטיטה האמריקנית הייתה בנויה על שיחות שהתנהלו קודם לכן עם ישראל, כדי לקבל את הסכמתה לנסיגה מרוב השטחים, אבל לא מ"ה"שטחים "שנכבשו" כביכול על-ידי הכוחות המזוינים הישראליים במלחמת ששת הימים. בשיחות אלה, הסכימה ישראל לסגת מרוב שטחי סיני, אבל לא מרצועת עזה, שאותה רצתה ישראל להשאיר בידיה, בתנאי שיושג הסכם שלום עם מצרים. ישראל סירבה לסגת משטחים אחרים בלי סידורי ביטחון מתאימים או שינויים בגבולות, תלוי בכמה שינויי גבולות, שהיקפם יכול היה - או לא - לכרוך שינויים נרחבים בגבולות שקדמו למלחמת ששת הימים, תלוי עד כמה "בטוחים" יהיו הגבולות שיושגו במשא ומתן. כדי שישראל תקבל גבולות בטוחים עם ירדן, בהתאם להחלטה, יידרשו שינויי גבול ניכרים, אחרת הם לא יהיו בטוחים. מצד שני, ארצות הברית הייתה משוכנעת, שיידרשו רק שינויי גבול "זעירים", אבל שום שינויים מהותיים.

העמדה האמריקנית לגבי היקף הנסיגה של ישראל, הוצהרה לראשונה על-ידי הנשיא ג'ונסון בנאום שנשא ב-19 ביוני 1967. וכך הכריז:

יש כאלה שטענו, שכפתרון יחיד ופשוט, תידרש חזרה מידית למצב כפי שהיה ב-4 ביוני. השגריר המכובד והמוכשר שלנו, מר ארתור גולדברג, כבר הצהיר שזה אינו מרשם לשלום, אלא למעשי איבה מחודשים.

אין ספק שהכוחות ייאלצו לסגת, אבל צריכות להיות זכויות מוכרות של חיי אומה, התקדמות בפיתרון בעיית הפליטים, חופש שייט של אניות תמימות, הגבולות על מרוץ החימוש, ויראת כבוד לעצמאות הפוליטית ולשלמות הטריטוריאלית.¹

הנשיא ג'ונסון קישר אפוא את נסיגת הכוחות של ישראל עם השגת כל חמשת העקרונות שפירט בנאומו. הוא הדגיש היטב שנסיגת הכוחות הישראליים, לא תהיה מידית, אלא תתבצע רק כאשר גם יתר התנאים שהוא מנה יתמלאו.

העמדה האמריקנית בנוגע לנסיגת ישראל נתקלה בחילוקי דעות במועצת הביטחון על-ידי שלוש טיוטות החלטה שהוגשו על מדינות אמריקה הלטינית, האומות האסייתיות-אפריקניות של הודו, מאלי וניגריה, ובנפרד - על-ידי ברית המועצות. שלוש טיוטות אלה דרשו נסיגה מלאה של ישראל לקווים שהיו קיימים לפני פרוץ המלחמה, כלומר לקווים של 4 ביוני 1967. מכל מקום, אף אחת מהטיטות האלה, לא הגיעה אי פעם לשלב של הצבעה במועצת הביטחון, מכיוון שאחרי התנצחויות רבות בין החברים, הוחלט בסופו של דבר, פה אחד, לתמוך רק בטקסט הבריטי של לורד קארדון, שהשתמש במתכוון באותה לשון בלתי מוגדרת

2 Yosef Tekoah, *In the Face of Nations*, David Aphek (ed.), NY: Simon & Schuster, 1976, p. 257.

3 יוסף תקוה, שם, עמ' 263.

1 Bernard Reich (Ed.), *Arab-Israeli Conflict and Conciliation: A Documentary* 1995; *History*, Westport, CT: Praeger Publishers, 1995; עמ' 97, 99.

בדיוק כיצד ייראה הגבול. אני מכיר היטב את הגבול של 1967. זה אינו גבול משביע רצון, זה המקום שבו נעצרו הכוחות ב-1947, בדיוק במקום, שבו היו באותו לילה. זה אינו גבול של קבע.⁴

לאחר מכן בריאיון לעיתון לבנוני, ה-*Beirut Daily Star*, ב-12 ביוני 1974, צוטט לורד קארדון כמי שאמר:

הייתי טועה אילו דרשתי שישראל תחזור לעמדות שלה ב-4 ביוני 1967, מפני שהעמדות האלה לא היו רצויות והיו מלאכותיות. אחרי ככלות הכל, הן היו בסך הכל המקומות שבהם החיילים של כל צד היו ביום שהמלחמה נפסקה ב-1948. אלה היו בסך הכל קווי שביתת הנשק. לכן לא דרשנו שהישראלים יחזרו אליהם.

העיקרון השני בהחלטה 242 נלקח ישירות ממגילת האו"ם: להשיג שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון חל על כל מדינה באזור. עיקרון זה, מאשר את מה שמגילת האו"ם דורשת מכל המדינות כעיקרון עליון: "סיום של כל התביעות או מצבי הלוחמה, יראת כבוד והכרה בריבונות, בשלמות טריטוריאלית ובעצמאות פוליטית של כל מדינה באזור, ואת זכותה לחיות בשלום בתוך גבולות בטוחים ומוכרים, כשהיא חופשית מאיומים או מעשי אלימות". השפה שקבעה יעד זה, היא השתקפות של סעיף 2, פסקה 4, של מגילת האו"ם, הקובעת כי "כל חברי הארגון יהיו נמנעים ביחסים הבינלאומיים מאיום בכוח הזרוע או מלהשתמש בו, אם כנגד שלמותה הטריטוריאלית או עצמאותה המדינית של איזו מדינה...". ההסכמה לעיקרון השני הזה על-ידי מדינות ערב, שאישרו את החלטה 242, התפרש למעשה כהכרתם במדינת ישראל. עיקרון זה, היה הסיבה לכך שישראל הסכימה לקבל את ההחלטה מ-22 בנובמבר 1967, ולא זו בלבד שהוא נענה להכרה במדינת ישראל על-ידי מדינות ערב שהסכימו להחלטה, אלא הוא גם הפציר בהן לסיים את מצב הלוחמה נגד מדינת היהודים, ולהכיר בזכותה לחיות בגבולות בטוחים ומוכרים. יתר על כן, היה עליהן לכבד את ריבונותה של ישראל ואת עצמאותה הפוליטית. ההכרה הערבית התיאורטית נבעה גם מהפסקה של המבוא למגילת האו"ם, המצהיר על הצורך לפעול למען שלום צודק ובר-קיימא של מדינה באזור הזה, כדי שתוכל לחיות בביטחון, וגם מהסעיף השני של החלטה 242, המאשרת עוד "את הצורך לערוב לאי-פגיעה בשטחה של כל מדינה באזור ועצמאותה המדינית של כל מדינה באזור על-ידי אמצעים הכוללים כינונם של אזורים מפורזים".

מדינות ערב, מצרים וירדן, הסכימו תחילה להחלטה 242, בתקווה שישראל תיסוג מהשטחים שהם איבדו זה עתה לישראל במלחמת ששת הימים, שכל אחת מהן קיבלה בצורה בלתי חוקית במלחמת 1948, או שלא היו שייכות להן בצורה חוקית לפי המשפט הבינלאומי. אשר

לירדן, העיתונאי ומחבר הספרים, הפרו-ערבי והאנטי-ישראלי דונלד נף, טוען בספר שכתב כי היה הסכם סודי בין ארצות הברית לירדן, שלפיו היא מסרה מה שהוא כינה כ"ערביות משוריינות" למלך חוסיין מירדן, "ושארצות הברית הייתה מוכנה לתמוך בהחזרת חלקים ניכרים של הגדה המערבית לירדן ולתיקוני גבול, ושהיא תפעיל את השפעתה כדי להשיג פיצויים לירדן על כל שטח שהיא תיאלץ לוותר עליו".⁵ הערובות שניתנו לחוסיין, כותב נף, ניתנו על-ידי מזכיר המדינה דין ראסק, השגריר לאו"ם ארתור גולדברג, והנשיא ג'ונסון עצמו, בפגישה עם חוסיין בבית הלבן ב-8 בנובמבר 1967. נף מספר שחוסיין שאל את ג'ונסון באיזו מהירות תיסוג ישראל, והוא השיב לו, שהדבר יתרחש בתוך שישה חודשים, ומסגרת הזמן הזאת חזרה על עצמה, כביכול, על-ידי גולדברג.⁶ נף קובע עוד, שישראל השלימה עם תנאי ההסכם הסודי, אולם ישראל הכחישה במפורש שעשתה דבר כזה אי פעם.

מדינות ערב, מצרים וירדן, הסכימו תחילה להחלטה 242, בתקווה שישראל תיסוג מהשטחים שהם איבדו זה עתה לישראל במלחמת ששת הימים

גולדברג, מצדו, לא זו בלבד שהכחיש את דיוק ההבטחה שהחלטה 242 הניחה מראש, שיהיו רק תיקוני גבולות קטנים, אלא הכחיש בתקיפות, שלחוסיין המלך ניתנה ערובה או התחייבות כלשהי מצד הממשלה האמריקנית, שמבטיחה את נסיגת ישראל מהגדה המערבית הירדנית, כפי שהמלך טען בצורה כוזבת בראיונות לעיתונות בארצות הברית. גולדברג עצמו פרסם מאמר המפריך את טענת חוסיין על הסכם סודי עם ארצות הברית, ואת ההבטחה כביכול שתכפה על ישראל לסגת מהגדה המערבית הירדנית:

ב-1967 הייתי הנציג הקבוע של ארצות הברית באו"ם. בתוקף תפקידי, נפגשתי עם חוסיין המלך בניו-יורק במהלך נובמבר 1967, בארבע פעמים שונות. שיחות אלה, כפי שתוארו במברקי בדיווח הנמצאים בתיקי מזכירות המדינה, בישרו על כך שארצות הברית ניסחה והשתתפה בהחלטת מועצת הביטחון 242 מנובמבר 1967.

במהלך הפגישות האלה, הבהרתי לחוסיין המלך שאני מדבר ברשות מפורשת של הנשיא לינדן ג'ונסון. אמרתי לו, שדעתה של ארצות הברית כי לאור העובדה שירדן נכנסה למלחמת 1967 אחרי שישראל הפצירה בה לא לעשות כך, והובסה, ארצות הברית אינה יכולה להבטיח שהגדה

5 ראו את ספרו: *Warriors for Jerusalem: The Six Days that Changed the Middle East*, NY: Linden Press/Simon & Schuster, 1986, pp. 341, 345.

6 שם, עמ' 342.

4 יוסף תקוע, שם, עמ' 263-264.

המערבית תוחזר לירדן. הבהרתי לו, שהמרב שאנו יכולים לעשות, הוא לנצל את השפעתנו כדי לסייע לירדן לקבל את העסקה הטובה ביותר שתוכל לקבל.

אמרתי לו, שאיננו רואים את ירדן כאילו היא מוגבלת לגדה המזרחית בלבד. זה לא מתקרב אפילו למחויבות לירדן, שתבטיח את נסיגת ישראל מהגדה המערבית. ההכרזה בזיכרונות של המזכיר הנרי קיסינג'ר לגבי הגבול שקדם ל-5 יוני 1967, למעט תיקוני גבול קטנים, אינה מדויקת ואינה נתמכת על-ידי הרישומים מהזמן ההוא של מזכירות המדינה.⁷

כאשר גולדברג מפרוץ בתקיפות את טענת חוסיין המלך בדבר מחויבות סודית שניתנה לו על-ידי ארצות הברית, זו הפרכה רבת משמעות. גולדברג נהנה מיחסי קרבה הדוקים עם הנשיא ג'ונסון, ויש להניח, שידע מה הוא חושב על החלטה 242, ומה משמעותה. בגלל תפקידו האישי בסיוע להכנת ההחלטה, היה באפשרותו להפריך בצורה יחידה במינה את הדיווח המזיק של הנרי קיסינג'ר, אשר כיהן כמזכיר המדינה בימי הממשלים של ריצ'רד ניקסון וג'רלד פורד. בתקופת שירותו הציבורי, היה קיסינג'ר פעיל מאוד בשכנוע ישראל לסגת מיהודה ושומרון. הוא ניצל בנוחיות את השקר שהופץ על-ידי חוסיין, כדי לנסות ולהכריח את ישראל לסגת למה ששר החוץ של ישראל כינה "קווי אושוויץ" של ישראל, שהיו קיימים בין ירדן לבניה לפני מלחמת ששת הימים.

האויבת העיקרית השנייה, סוריה, סירבה לחלוטין לקבל את ההחלטה הזאת, מפני שלא הכירה בקיומה של ישראל, ולא רצתה לנהל אתה משא ומתן כדי לעשות שלום. אולם סוריה שינתה את דעתה אחרי שהובסה במלחמת יום כיפור ב-1973 וספגה אובדן שטחים נוספים. אז היא הסכימה להחלטת מועצת הביטחון 338 מ-22 באוקטובר 1973, שקראה לצדדים ליישם את החלטה 242 על כל חלקיה.

אילו יושמו שני העקרונות של החלטה 242 על-ידי הצדדים בסכסוך, הייתה ישראל נדרשת לסגת רק "לגבולות בטוחים ומוכרים" ולא כאמור לעיל "מכל" השטחים ש"כבשה" במלחמת ששת הימים. מה גם שהמונח "כבשה" גדוש במשמעויות משפטיות לפי תקנות האג מ-1907 ואמנת ג'נבה הרביעית מ-1949.

הפירוש הערבי והרוסי של החלטה זו, שישאל חייבת להסיג מיד את כוחותיה בחזרה לקווים שקדמו ל-5 יוני 1967, בלי שום התייחסות לגבולות בטוחים ומוכרים, ואפילו בטרם ייפתח משא ומתן בין הצדדים, הוא חסר יסוד לחלוטין. הנסיגה תוכל להתרחש רק כאשר כל ההוראות והעקרונות שהוזכרו בהחלטה ייפתרו בעת ובעונה אחת, ולא לפני כן. מכל מקום, מדינות ערב סירבו לנהל

שום שיחות על שלום עם ישראל או להכיר בה, בהתאם להחלטות ועידת הפסגה שהתכנסה בח'רטום ב-1 בספטמבר 1967, עמדה שמנעה כל נסיגה ישראלית מתוכננת. הקיפאון שהשתרר הסתיים, במקרה של מצרים, רק כאשר השיחות האלה נפתחו, שיחות, שהביאו להסכם השלום, שנחתם ב-26 במרס 1979, שבו הסכימה ישראל לסגת לחלוטין מחצי האי סיני במשך שלוש שנים. במקרה מסוים זה, קווי שבינת הנשק מ-1949 נחשבו עתה - ביחס להחלטה 242 - כ"בטוחים ומוכרים", בניגוד לקווי שבינת הנשק הקודמים של "אושוויץ" עם ירדן.

לבד מהפירוש המוטעה של החלטה 242 על-ידי רוסיה ומדינות ערב, עצם העיקרון של נסיגת ישראל היה מזיק לישראל, ולא נדרש על-פי מגילת האו"ם, כפי שהחלטה 242 התכוונה. למעשה, למועצת הביטחון לא הייתה, ומעולם לא הייתה לה, הסמכות או הזכות להורות לישראל לסגת מהשטחים שהיוו שטחים היסטוריים ומשפטיים של הבית הלאומי של העם היהודי ומארץ ישראל, שהוכרו במשתמע ובמפורש כשייכים לעם היהודי במסמכים שונים של המשפט הבינלאומי: החלטת סן-רמו מ-25 באפריל 1920; אמנת הגבולות הצרפתית-בריטית מ-23 בדצמבר 1920, והמנדט על ארץ ישראל, שאושר על-ידי חבר הלאומים ב-24 ביולי 1922, שאושר באמנה האנגלו-אמריקנית על ארץ ישראל ב-3 בדצמבר 1924.

עקרון הנסיגה שנכלל בהחלטה 242 נשען על הנחת יסוד של המילים שהודגשו בהקדמה להחלטה זו, "כי אין להסכים לרכישת שטח על-ידי מלחמה". יש לציין, שהפסקה הזאת מוטעית מיסודה, מפני שהיא מתעלמת ממצב שבו מדינה המאוּימת על-ידי תוקפנות ממששת ובאה, או הרס על-ידי מדינה אחת או יותר, נוקטת פעולה מקדימה, ותופסת שטחים ממדינות אלה במלחמה שפרצה ביניהן. במקרה זה, אין ספק שמותר על-פי המשפט הבינלאומי למדינה הנתונה לתוקפנות ממששת ובאה לשמור בידיה את השטח שנתפס על ידה, שממנו נבעה התוקפנות המתוכננת.

הפסקה הזאת מדיפה ריח של צביעות גדולה, מכיוון שמדינות רבות במאות השנים האחרונות הגדילו את שטחן על-ידי כיבוש שטחים ממדינות אחרות באמצעות מלחמה - מה שהחלטה 242 מתארת כ"בלתי מותר". דוגמה טובה היא ארצות הברית, שהשתלטה על שתי חמישיות משטחה של מכסיקו כתוצאה ממלחמת מכסיקו בשנים 1846 עד 1848. השטח הזה, כולל כיום את מדינות קליפורניה, נבאדה, יוטה וחלקים מאריזונה, ניו-מכסיקו, קולורדו וויימינג. צרפת, מצדה הוסיפה לתחומה את אלזס-לורין מגרמניה, במלחמת העולם הראשונה, וניהלה קרבות על שטחים שהיו מהווים את צרפת, כגון סבואה, ניצה וקורסיקה, שהיו פעם חלק מאיטליה לפני האיחוד שלה, וסרדיניה וגנואה. יתר על כן, במאות השנים האחרונות סיפחו גם גרמניה, איטליה ורוסיה שטחים במלחמות עם מדינות אחרות, ויש שפע של דוגמאות רבות נוספות.

⁷ "Hussein's Misreading of History", *The Jerusalem Post*, May 28, 1984, p. 8.



מפת גבולות "בטוחים ומוכרים". גבולות המינימום הדרושים להישדותה של ישראל. המפה הוכנה ביוני 1967 לבקשת הנשיא ג'ונסון על ידי ראשי המטות המשולבים של ארה"ב, ונדעה מאוחר יותר בשם "תוכנית הפנטגון". המפה כוללת את יו"ש ועזה למעט בקעת הירדן, את כל רמת הגולן, וכן 5,000 קמ"ר בסיני.

המפה הייתה בסיס לפרשנותה של ארה"ב להחלטה 242 בדבר "הגבולות הבטוחים" - כדאי לזכור כי משנת 1967 ועד עתה גדלו לאין שיעור כוח האש, הטווח והדיוק של האמל"ח שבידי הערבים. ולכן, כל האמור ב-1967 תקף ביתר שאת בימינו.

המפה הייתה בידי הדרג המדיני של ישראל החל מנובמבר 1967, אולם הוסתרה מן הציבור. ניסיונותיהם של ידידי ישראל בקונגרס ובממשל להביא ליישומה של המפה בשטח, נדחו על ידי מנהיגי ישראל וכשלו סופית עם מסירת סיני למצרים בהסכמי קמפ-דיוויד.

האבות הלאומית של העם היהודי, או לכל הפחות, לא היו בבעלות מדינות ערב, החלטה זו, מתרוקנת מתוכנה ואין לה שום משמעות משפטית. היא אינה מייצגת את המשפט הבינלאומי, ומהווה חיקוי נלעג של המשפט הזה.

נוסף על אי-התאמתה של ההחלטה למשפט הבינלאומי אשר העניקה את הזכות המשפטית על כל ארץ ישראל לעם היהודי, ההחלטה מפרה גם את הדין החוקתי בצורה של פקודת שטח השיפוט והסמכויות, תש"ח-1948, והצהרה שפורסמה ב-2 בספטמבר 1948 על-ידי שר הביטחון, דוד בן-גוריון, שנודעה פורמלית כ"שלטון צבא ההגנה לישראל בארץ ישראל" (או בפשטות, "הצהרה על ארץ ישראל"). הדין החוקתי, כפי שהיה קיים כאשר החלטה 242 נתקבלה ב-22 בנובמבר 1967, אסר על נסיגת ישראל משטחים המרכיבים את ארץ ישראל ואשר שוחררו במלחמת ששת הימים. אולם לממשלת אשכול זה לא הפריע לקבלה (את החלטה 242), למרות שהייתה בכך הפרה ברורה של הדין הישראלי, ומאז ועד היום נגרמו בעטיה תגובות הרסניות למדינה. במקום לסגת מהשטחים שחזרו ונכבשו על-ידי צה"ל בששת הימים, הייתה ישראל חייבת לכלול את השטחים האלה בשטחי המדינה, בהתאם להוראות שהוזכרו לעיל של פקודת שטח השיפוט והסמכויות, תש"ח-1948 והצהרה על ארץ ישראל, או לכל הפחות להשאיר אותם פתוחים לסיפוח לפי סעיף 11ב' של פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.

מהיבט אחר, יהיה זה עקר לטעון, שישראל לא הייתה חייבת לסגת משטחים יהודיים ששוחררו (יהודה, שומרון, רצועת עזה, הגולן וחצי האי סיני) רק מפני שהחלטה 242 משתמשת בשפה לא מוגדרת, במקום המונח המוגדר היטב של ה"שטחים" בגרסה האנגלית הרשמית שבו נוסחה ההחלטה, אבל לא במקרה בנוסח של ארבע השפות הרשמיות האחרות (צרפתית, ספרדית, רוסית וסינית). אמנם אין ספק שהחלטה 242, המתבססת על השפה הלא מוגדרת שבה נוסחה, אינה דורשת נסיגה ישראלית מוחלטת, מפני שזכויותיה של ישראל לאדמות המהוות את נחלת אבותיה העתיקה והמודרנית, אינן צריכות להתבסס על טיעונים דקדוקיים, כפי שזה קורה לעתים קרובות אצל אלה המאמינים, בטעות, שהחלטה זו, היא המסמך המיטיב עם ישראל, התומך בעמדתה של המדינה ובזכויותיה. הטיעון המשפטי בזכות השארת יהודה, שומרון, רמת הגולן ולשעבר רצועת עזה וחצי האי סיני בידי ישראל, מבוססת על בסיס נמרץ יותר, בלי קשר ללשון הבלתי מוגדרת של החלטה 242, אשר בראש ובראשונה קוראת לנסיגה ישראלית, גם אם היא תשוב לגבולות בטוחים ומוכרים, או מה שנקרא לעתים "גבולות בני הגנה".

היסוד הזה נוצר בהסכם השלום הגלובלי לאחר "המלחמה הגדולה" של 1914-1918, בין כוחות ההסכמה העיקריים לבין מעצמות המרכז. בהסכם שנחתם אז, הוגשמו במלואן מטרות תנועת העצמאות הערבית, והן קיבלו את רוב

לעומת זאת, מדינת ישראל, שהיא יצירת העם היהודי וחלק בלתי נפרד ממנו, מעולם לא רכשה זכות חוקית לשטחים יהודיים משוחררים כתוצאה ממלחמות שהיא עצמה יזמה, אלא רק כתוצאה מהחלטות שקיבלו מעצמות ההסכמה העיקריות בוועידת השלום בסן-רמו ב-24-25 באפריל 1920, ובמסמכים שונים של המשפט הבינלאומי. השטחים ששוחררו במלחמת ששת הימים הוצאו על-ידי בריטניה בצורה בלתי חוקית מנחלת האבות הלאומית היהודית, במשך 28 השנים שבהן ניהלה בריטניה מנדט על השטח מ-1 ביולי 1920 ועד 14 במאי 1948.

מה שקרה במלחמת ששת הימים, היה שמדינת ישראל, שאימה על-ידי תוקפנות ערבית קשה והרס, חזרה אל הבית הלאומי שלה במלחמת מגן על השטחים של הבית הלאומי היהודי וארץ ישראל שהיו שייכים לה במקורם לפי המשפט הבינלאומי. מצב זה, היה דומה למה שהשיגה צרפת במלחמת העולם הראשונה, כאשר החזירה את אלזס-לורין לנחלת אבותיה, אחרי שהשטח הזה נלקח על-ידי גרמניה במלחמת צרפת-פרוסיה בשנים 1870 ו-1871. אלזס-לורין מעולם לא נקראה "שטח גרמני כבוש" אחרי שצרפת חזרה וכבשה אותה. יתר על כן, הפסקה הקובעת "כי אין להסכים לרכישת שטח על-ידי מלחמה", לא צריכה להתייחס לישראל, אלא לירדן, שכבשה בצורה בלתי חוקית את יהודה ושומרון במלחמת העצמאות ב-1948, וגם למצרים, שעשתה בדיוק כך ברצועת עזה.

זהו אפוא פירוש מוטעה וחמור, אם מאפיינים החזרת שטח בבעלות יהודית לישראל כ"כיבוש", כפי שנכתב בהחלטה 242. במידה שהחלטה 242 קוראת לנסיגה מחלקי המולדת ההיסטורית של העם היהודי, הכוללים את יהודה, שומרון ורצועת עזה, וכן את הגולן ולפחות חלקים מחצי האי סיני, מדובר בדרישה בלתי חוקית לפי המשפט הבינלאומי. במונחי מגילת האו"ם, שבמסגרתה נתקבלה כביכול החלטה 242, הרי החלטה זו, מפרה את סעיף 80 העיקרי, המכריז למעשה, שעד שהסכם נאמנות יחליף את המנדט על ארץ ישראל (שום הסכם כזה מעולם לא נחתם), "לא יתפרש שום דבר מדברי הפרק הזה כאילו הוא בא לשנות שינוי כלשהו בזכות מזכויותיהם של אלו מדינות או אלו עמים שהם או בתנאיהן של התעודות הבינלאומיות הקיימות" הקשורות במנדט. להחלטה 242 אין כל שייכות לשטח כלשהו של הבית הלאומי היהודי ולארץ ישראל, או לשינוי הזכויות המשפטיות של העם היהודי עליו.

ככל שהחלטה אכן משנה את הזכויות האלה, וקוראת לנסיגה ישראלית משטחים שהיו קשורים מבחינה היסטורית לעם היהודי, שהחזקה עליהם הוחזרה במלחמת ששת הימים, זוהי הפרה של המשפט הבינלאומי, ובוודאי איננה עיקרון המגשים את מגילת האו"ם, כפי שהחלטה 242 טוענת בצורה כוזבת בסעיף 1(א) של ההחלטה. במובן זה, מכיוון שאף אחד מהשטחים שהחלטה 242 מתייחסת אליהם כ"שטחים כבושים" היו למעשה "שטחים כבושים", אלא חלק מנחלת

ממנה, וקיבלו מנות מזון חינם, טיפול רפואי, מתקני חינוך ושירותים אחרים. רוב אלה שכונו "פליטים" חיו ברצועת עזה, שכארבע חמישיות, או 80 אחוזים, מאוכלוסייתה מקבלים תמיכה והטבות מהאו"ם. סוגיית הפליטים הערבים נוצלה, ללא בושה, על-ידי 22 המדינות הערביות כנשק תעמולתי כלפי ישראל. שום קבוצה אחרת של אנשים שנעקרו מבתיהם בעולם, לא החזיקה במעמד של פליטים למשך תקופה ארוכה כזאת. כל הרעיון של פליטים ערבים שיישאו פליטים גם אחרי 60 שנה, ולמעשה - לנצח, אינו פחות מתרמית ענקית שצריכה לבוא לקיצה בדרך פשוטה: פירוק הסוכנות של האו"ם ("אוונר"א"), והוצאת כל הגופים האמריקנים והאירופים המממנים ומשרתים אותה, כדי להנציח את התרמית המתמשכת.

סוגיית הפליטים הערבים נוצלה, ללא בושה, על-ידי 22 המדינות הערביות כנשק תעמולתי כלפי ישראל

"יישוב צודק של בעיית הפליטים" נושא עמו אזכור לבעיית הפליטים היהודים מארצות ערב שגורשו או ברחו מהרדיפות המוסלמיות, גם לפני לידתה המחודשת של מדינת ישראל וגם אחריה. למעשה, מספר הפליטים היהודים עולה על מספרם של הפליטים הערבים שברחו מארץ ישראל ומישראל במהלך המלחמות. הנתונים ההיסטוריים מראים שהיו כ-800 אלף יהודים שעזבו את ארצות ערב - וגם קרוב למיליון אם נכלול את אירן השיעית - בהשוואה ל-700 אלף ערבים שעזבו את מה שהפך למדינת ישראל בשנים 1948 וגם ב-1967.

בהחלטה 242 אין שום אזכור למי שמכנים "פלשתינאים", ולזכותם, כביכול, להגדרה עצמית. עניין זה הופיע רק אחר כך, ב-10 בדצמבר 1969, כאשר העצרת הכללית קיבלה את החלטה 2535 (XXIV) שאישרה את "הזכות שלא ניתן להעברה של העם הפלשתינאי", אשר כעבור כמה שנים, בסיבוב של החלטות נוספות מאותו הסוג, הפכו את "הפליטים" ל"אומה" חדשה שלא הייתה ידועה בהיסטוריה, ולא הייתה שונה מהערבים החיים בישראל ובמדינות ערב.

כדי לבצע את החלטה 242, נתמנה על-ידי מזכ"ל האו"ם נציג מיוחד, ש"יצא למזרח התיכון כדי לכוון ולקיים מגעים עם המדינות הנוגעות בדבר, כדי לקדם הסכם ולסייע למאמצים להשיג הסדר מוסכם בדרכי שלום, בהתאם להוראותיה ולעקרונותיה של החלטה זו". הנציג שנתמנה היה גונאר יארינג, הדיפלומט השוודי ששכל במשימתו, מפני שמדינות ערב לא היו מוכנות להכיר בישראל, כל שכן לשאת ולתת אתה או לעשות שלום אתה, כל זה בהמשך החלטות ועידת הפסגה שהתכנסה בח'רטום ב-1 בספטמבר 1967.

השטחים של המזרח התיכון, ואילו כל ארץ ישראל נשארה להקמת בית לאומי יהודי, כלומר, למדינה יהודית עתידית, כפי שתוארה על-ידי הערבים עצמם בהסכם וייצמן-פייצל מ-3 בינואר 1919. הייתה זו אפוא שגיאה גדולה שישראל תאשר החלטה זו, אשר הכחישה או התעלמה מזכויותיה על כל שטחי ארץ ישראל, כפי שנקבע בהסכמי השלום הגלובליים שנחתמו ב-1919 וב-1920. הייתה בכך טיפשות מוחלטת להיכנע ללחץ האמריקני בנקודה חיונית זו, הדורשת נסיגה מחלקי המולדת היהודית, רק כדי להסכים למינוח של ההחלטה - שהשטחים האלה צריכים להיות מאופיינים כ"כבושים". התוצאה של טיפשות זו, יושבת לפתחנו ומערערת בצורה רצינית את הטיעון המשפטי המשוריין לגבי השטחים היהודיים המשוחררים.

ישראל הייתה צריכה להבהיר לממשל האמריקני כבר מההתחלה, שהיא לא מתכוונת לסגת מכל השטחים שהוזכרו לעיל, ושהיא רואה בהם חלק מנחלת האבות הלאומית היהודית. זה היה נכון אפילו ביחס לחצי האי סיני, שלהוציא שטח אדמה קטן יחסית בצפון מערב, לא היה מוכר רשמית כתוספת לשטח מצרים ובשנת 1967 לפי המשפט הבינלאומי. בתקופה העות'מנית שקדמה ל-1906, הסאנגיאק של ירושלים, היה מורכב בצורה בלתי רשמית בחלק הליבה של "פלשתיין", אבל לא בכולה, וכלל נתח מסיני בגזרות הצפונית והמרכזיות שלה, מאל-עריש עד נמל סואץ, ומשם לרוחב חצי האי עד עקבה. מ-1906 עד 1949, הגבול המנהלי בסיני הוסג לאחור תחת לחץ בריטי, לקו המשתרע מרפיח לטאבה, אשר ב-1949 נעשה קו שביתת הנשק עד 1967. הסכם שביתת הנשק בין מצרים לישראל קבע במפורש שקו הגבול "לא יתפרס בצורה כלשהי כגבול פוליטי או טריטוריאלי".

החלטה 242 הוסיפה שתי דרישות להשגת שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון. ראשית, היא אישרה את הצורך בערובות לחופש השייט דרך נתיבי שיוט בינלאומיים באזור. היה זה אזכור לסגירת מצרי טיראן על-ידי מצרים בפני אניות ישראליות, מעשה מלחמתי שהיה גורם נכבד בהתלקחות מלחמת ששת הימים, כפי שאמר הנשיא ג'ונסון בנאומו מ-19 ביוני 1967. המצרים הצרים חיברו את מפרץ אילת עם ים סוף. נוסף על כך, מצרים מנעה מישראל את השימוש בתעלת סואץ כנתיב שייט בינלאומי, ובכך הפרה את הקריאה המפורשת לחופש שייט לכל האומות במזרח התיכון.

שנית, החלטה 242 "מאשרת עוד את הצורך ביישוב צודק של בעיית הפליטים". ל"בעיית הפליטים" יש יותר ממשמעות אחת. מדרך הטבע היא התייחסה לבעיית הפליטים הערבים הקיימת, שהייתה מחוסנת מפני הפתרון, וצמחה במהירות הולכת וגוברת במשך השנים: כך נוספו בצורה חסרת היגיון למספר הפליטים המקורי של 1948 ו-1967, שרובם כבר נפטרו, לרבות כל צאצאיהם, ומפתיע למדי אפילו נכדים ונינים שמעולם לא חיו בארץ ישראל המנדטורית או נמלטו

כפי שראינו בהצהרה הקודמת של השגריר יוסט, הממשל האמריקני תחת שלטונו של הנשיא ריצ'רד ניקסון, ראה עכשיו, פורמלית, בירושלים המזרחית "שטח כבוש", שהוא חלק מ"הגדה המערבית" של ירדן, ולא הכיר בהחלת החוק הישראלי, השיפוט והמנהל על חלק זה של ירושלים. זו הייתה סטייה מהמדיניות שאומצה על-ידי ממשל ג'ונסון הקודם בשאלת ירושלים, כפי שהוכרז על-ידי קודמו של יוסט, ארתור גולדברג, אף שגם הוא לא אישר צעדים חד-צדדיים שנקטו על-ידי ישראל כדי לכלול את החלק המזרחי של העיר בתחום שיפוט. במכתב ששלח לנו-יורק טיימס ב-12 במרס 1980, כדי "להעמיד דברים על דיוקם", כפי שתיאר זאת, הוא כתב:

החלטה 242 אינה מתייחסת לירושלים בשום צורה שהיא, והשמה זו הייתה מכוונת. רציתי להבהיר שירושלים היא עניין נפרד, שאינו קשור לגדה המערבית.

בכמה וכמה נאומים באו"ם ב-1967, חזרתי פעם אחר פעם על כך שקווי שביתת הנשק שנקבעו אחרי 1948, נועדו להיות זמניים. זה כמובן נכון במיוחד לגבי ירושלים. בנאומים הרבים שלי בשום פנים לא התייחסתי לירושלים המזרחית כשטח כבוש.

בנאום שלי מ-14 ביולי 1967, שהודינן קרטור הפיץ אותו,⁹ לא אמרתי שירושלים היא שטח כבוש. אדרבא, הבהרתי שמעמדה של ירושלים צריך להיות נושא למשא ומתן, ושקווי שביתת הנשק המחלקים את ירושלים כבר אינם תקפים. במילים אחרות, ירושלים לא תחולק עוד.

כל זה רחוק מאוד מהצהרתו של השגריר יוסט, שבה ראינו בירושלים המזרחית כשטח כבוש, שיוחזר לריבונות ירדנית.

בעקבות הצהרתו של יוסט בפני מועצת הביטחון של האו"ם התקבלה פה אחד החלטה 267 ב-3 ביולי 1969, שמתחה ביקורת חריפה, במונחים הקשים ביותר, על כל האמצעים והפעולות שנעשו כדי לשנות את מעמדה של ירושלים. ההצהרה של יוסט הכשירה את הקרקע ל"תוכנית רוג'רס", שהוכרז עליה כעבור כמה חודשים על-ידי מזכיר המדינה של ארצות הברית, ויליאם פירס רוג'רס. בנאום שנשא ב-9 דצמבר 1969 והכיל את תוכניתו, חשף כיצד ממשל ניקסון מפרש עכשיו את החלטה 242 בשאלת הנסיגה של ישראל, לא רק מירושלים המזרחית, אלא מכל השטחים המכונים "שטחים כבושים":

החלטת מועצת הביטחון אינה תומכת ולא מונעת את קווי שביתת הנשק כגבולות פוליטיים סופיים. אולם היא קוראת לנסיגה מהשטחים הכבושים, לאי-הסכמה לרכישת שטח על-ידי מלחמה, וכינונם של גבולות בטוחים ומוכרים. אנו סבורים שבעוד גבולות פוליטיים מוכרים

החלטה 242 חזרה ואושרה בהחלטת מועצת הביטחון 338, שנתקבלה ב-22 באוקטובר 1973 אחרי מלחמת יום כיפור. החלטה חדשה זו, קראה להפסקת אש וליישום החלטה 242 על כל חלקיה, באמצעות משא ומתן שיתנהל בין הצדדים המעוניינים כדי לכוון שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון. החלטה 338 זו משתמשת במילה "מחליטה", ולוחצת על הצדדים להתחיל מיד במשא ומתן, במקביל להפסקת האש, כדי להעמיד פנים שהחלטה זו נתקבלה על-פי אמות המידה של סעיף 25 ממגילת האו"ם, הדורש מחברות האו"ם לקיים את "החלטותיה" של מועצת הביטחון, והמשמעות האמיתית או האופי של החלטה 242 כהמלצה לא מחייבת לפי פרק 6 של המגילה לא שונתה. החלטה לפי פרק 6 אינה יכולה להפוך להחלטה לפי פרק 7 על-ידי הטקטיקה המוכממת הזאת, כאשר לשונה של החלטה המקורית נשארה בדיוק באותה הצורה. יתר על כן, אין לכפות על שום מדינה ריבונית לפתוח במשא ומתן עם מדינה אחרת בניגוד לרצונה. לפיכך, החלטה 242 נשארה החלטה לא מחייבת לפי פרק 6 מהמגילה, שסעיף 25 אינו חל עליה.

בשנים שאחרי קבלת החלטה 242, התקרבה העמדה האמריקנית בנוגע לנסיגת ישראל הרבה יותר לעמדת הערבים, כפי שהובנה תחילה על-ידי חוסיין מלך ירדן. אותות אמריקניים חדשים להחלטה 242 באו בנאום שנשא נציג ארצות הברית באו"ם, צ'רלס ו' יוסט במועצת הביטחון, שעסקו בשאלת מעמדה של ירושלים. יוסט, שפעל לפי הוראות מפורשות של הנשיא ניקסון, הביע צער על החלטת הדין הישראלי למה שכינה כ"חלקים הכבושים של העיר". הוא גם הרבה בפרטים על נקודה זו.

ארצות הברית רואה בחלק של ירושלים שנכנס לשליטתה של ישראל במלחמת יוני כמו שטחים אחרים שנכבשו על-ידי ישראל, כשטח כבוש, ולכן בכפוף להוראות המשפט הבינלאומי, המכתיב את הזכויות ואת החובות של כוח כובש. בין ההוראות של המשפט הבינלאומי המחייבות את ישראל, כמו כל כובש אחר, הן שלכובש אין כל זכות לעשות שינויים בחוקים או במנהל, להוציא את אלה שנוקקים להם זמנית מטעמי ביטחון, וכן שכוח כובש אינו יכול להחרים או להרוס רכוש פרטי. דפוס ההתנהגות המותר על-פי אמנת ג'נבה והמשפט הבינלאומי ברור: הכובש חייב לנהל את השטח הכבוש שלם וללא שינויים ככל האפשר, בלי להתערב בחיים הרגילים באזור, וכל השינויים צריכים להיות דרושים לצרכים המידיים של הכיבוש. אני מצטער לומר שפעולותיה של ישראל בשטח הכבוש של ירושלים מציגות תמונה אחרת, תמונה המביעה דאגה מובנת שהתוכנית המיועדת לירושלים המזרחית בסופו של דבר עלולה להיפגע, והזכויות והפעילויות של האוכלוסייה כבר נפגעו והשתנו.⁸

9 הודינן קרטור, העורר של מזכיר המדינה לענייני ציבור בממשל של ג'ימי קרטור.

John Norton Moore (ed.), *The Arab-Israeli Conflict*, Princeton, NJ: 8 Princeton University Press, Volume III, Documents, 1974, pp. 993-994.

צריכים להיכון ולקבל את הסכמתם של הצדדים, כל שינוי בקווי [שביתת הנשק] הקיימים [מ-1949] לא צריכים לשקף את משקלו של הכיבוש, וצריכים להיות מוגבלים לשינויים לא מהותיים הנדרשים לביטחון הדדי. איננו תומכים במדיניות של התפשטות. אנו סבורים שהכוחות צריכים לסגת, כפי שנקבע בהחלטה אנו תומכים בביטחון ישראל וגם בביטחון מדינות ערב. אנו בעד שלום בר-קיימא וביטחון לשני הצדדים.¹⁰

באמירה שגבולות ישראל לא ישקפו את משקלו של הכיבוש, ושכל שינוי בקווי ה-4 ביוני 1967 צריך להיות מוגבל לשינויים לא מהותיים והתנגדות ל"מדיניות של התפשטות", אימץ רוג'רס את העמדה הפרו-ערבית המובהקת, שישראל תוותר על כל ההישגים הטריטוריאליים במלחמת ששת הימים, ותחזור לקווים שהיו קיימים לפני 4 ביוני 1967, שהיו בבירור גבולות שאינם בני הגנה כפי שנדרש על-פי החלטה 242. הנשיא ניקסון עצמו אמר ב-1 ביולי 1970, ש"ישראל צריכה לסגת לגבולות מוגנים".¹¹ תוכנית רוג'רס הייתה בבסיסה, אם כי לא תמכה במפורש, בנשיא רייגן ב-1 בספטמבר 1982, כאשר הגיש הצעה לשלום שהארכיטקט העיקרי שלה היה מזכיר המדינה, ג'ורג' פ' שולץ, ובה אמר הנשיא כי ארצות הברית, אינה תומכת בהקמת מדינה "פלשתינאית" ב"גדה המערבית" וברצועת עזה וגם אינה תומכת בסיפוח או בשליטה קבועה של שטחים אלה בידי ישראל. הוא הצהיר עוד כי החלטה 242 חלה על כל החזיתות, כולל "הגדה המערבית" ורצועת עזה, אף כי זה לא נקבע בהחלטה עצמה והיא אפוא רק היפותזה, ולא עובדה ממשית. לדברי הנשיא רייגן, המידה שבה תתבקש ישראל לוותר על שטחים, "תהיה מושפעת במידה רבה ממידת שלום האמת, הנורמליזציה וסידורי הביטחון". המסקנה נראתה שתמורת שלום כולל עם מדינות ערב תהיה נסיגה כמעט כללית מכל השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, בשינויים לא מהותיים. המרשם הזה להשגת שלום, היה השתקפות ברורה של תוכנית רוג'רס. תוכנית רייגן, כפי שהוסברה על-ידי המזכיר שולץ לחוסיין המלך במכתב שנשלח אליו בינואר 1983, תמכה גם בתפיסה שירושלים המזרחית, שישראל כבר סיפחה אותה על-ידי צו ממשלתי שפורסם ב-27 ביוני 1967 (ופורסם למחרת היום), הייתה חלק מ"השטח הכבוש". זה היה מוזר, נוכח ההכחשה של ארתור גולדברג של רעיון זה עצמו. גולדברג, לשעבר שופט בבית המשפט העליון של ארצות הברית, היה מעורב מאוד בניסוח החלטה 242, ולפיכך היה אמור לדעת מה נכלל או לא נכלל בהחלטה.

אחת התגובות המוזרות ביותר להחלטה 242 הגיעה ממנחם בגין. הוא היה שר בממשלת האחדות הלאומית של ישראל מדצמבר 1967. כאשר הוחלט להסכים להחלטה,

10 רייד, שם, עמ' 105.

11 יוסף תקוע, שם, עמ' 261.

אבל כנראה לא היה שותף סוד להחלטה הזאת. אחריו שלמד אותה, הוא הביע את אי-הסכמתו, אבל לא התפרט מהממשלה. מכל מקום, כאשר הממשלה שבה שירת הסכימה לתוכנית רוג'רס השנייה ב-31 ביולי 1970, לחדש את הפסקת האש ול"קיפאון" במצב הצבאי בין מצרים (שנקראה אז "הרפובליקה הערבית המאוחדת"), וישראל החליטה לחתור להסכם להקמת שלום צודק ובר-קיימא בין ירדן לישראל, וגם בין מצרים לישראל, בגין וגוש "גח"ל" של חרות, והמפלגות הליברליות, עזבו את הממשלה. הוא עשה זאת מפני שתוכנית רוג'רס החדשה הייתה מבוססת מפורשות על החלטה 242, שדרשה מישראל לסגת "מהשטחים שנכבשו" בעימות של 1967, שלפי הפרשנות האמריקנית כללו את ירושלים ואת הגדה המערבית הירדנית, וגם חזיתות נוספות. עבור בגין, זה התפרש כחלוקה חדשה של ארץ ישראל, שסיכנה גם את ביטחונה של ישראל. התגובה הראויה לשבח של בגין תאמה את העקרונות שטיפח אותם כל ימי חייו כחסידי נאמן של ארץ ישראל, שלא כללה בצורה משמעותית את חצי האי סיני. אבל כאשר נתמנה לראש הממשלה וחתם על הסכם המסגרת של קמפ-דיוויד לשלום במזרח התיכון, הוא זנח את התנגדותו הקודמת להחלטה 242. המבוא להסכם הזה מצהיר על הבסיס המוסכם ליישוב בדרכי שלום את הסכסוך בין ישראל לשכנותיה, הוא החלטת מועצת הביטחון 242 על כל חלקיה. יתר על כן, המעמד הסופי של "הגדה המערבית" ורצועת עזה יוחלט בהתאם למשא ומתן שיתבסס על כל ההוראות והעקרונות של החלטת מועצת הביטחון 242. כאשר הסכים לשימורתה של החלטה 242 ליהודה, שומרון ולרצועת עזה, בגין - בין שהבין זאת ובין שלא - הסכים לתפיסה המזיקה הטבועה בהחלטה, שאזורים אלה של ארץ ישראל נחשבים ל"שטחים כבושים", שמהם ישראל חייבת לסגת, גם אם הנסיגה לא תהיה שלמה, ורק תבטיח נסיגה לגבולות בטוחים ומוכרים. תפיסה זו, הייתה עיקרון שהיווה סלע תשתית להחלטה, שהייתה מונעת מבגין לתמוך בהחלטה 242, כבסיס מוסכם להשגת כל הסכם שלום אפשרי עם מדינות ערב המעוניינות בכך.

הסכמתו של בגין להחלטה 242, הייתה התכחשות בוטה לכל מה שהטיף בעברו. שינוי העמדות שלו נגד את העמדה התקיפה שננקטה על-ידי יורשו, ראש-הממשלה יצחק שמיר, שהאמין בעקשנות שלישראל יש הזכות להחזיק בכל השטחים שהיו אז בשליטתה הצבאית, מכיוון שלפי הפירוש שלו, החלטה 242 לא חלה על יהודה, שומרון ורצועת עזה. יתר על כן, שמיר האמין שישראל מילאה את ההתחייבויות לכאורה שלה לפי החלטה, ונסוגה מכל חצי האי סיני שהיווה יותר מ-90 אחוזים ממה שהיה קרוי "השטחים הכבושים". הפירוש של שמיר, היה הפירוש הנכון, וכפי שכבר צוין לעיל, החלטה 242 הניחה בצורה מוטעית כי כל השטחים ששוחררו ב-1967 היו "שטחים כבושים", בניגוד למשפט הבינלאומי, כולל מגילת האו"ם,

והדין החוקתי הישראלי. למען האמת, כל השטחים האלה היו חלק מארץ ישראל שנכללו, או הוצאו בצורה בלתי חוקית, מהבית הלאומי היהודי, שגבולותיו היו אמורים להקיף את כל האדמות ושהיו קשורות מבחינה היסטורית לעם היהודי, לפי החלטת סן-רמו מ-25 באפריל 1920. כשנתמנה שמיר לראש הממשלה, ב-10 באוקטובר 1983, ישראל ביצעה כבר נסיגה מלאה מחצי האי סיני, כתוצאה מהסכם השלום בין מצרים לישראל מ-26 במרס 1979, וכך הביאה לסיומו את ה"כיבוש" המשוער של חצי האי סיני. לא נדרשו נסיגות נוספות משטחים אחרים, מכיוון שהם לא היו בעצם "שטחים כבושים", בדיוק כפי ששמיר האמין.

החלטה 242 היא ביסודה מסמך של "שטחים תמורת שלום", או תוכנית חלוקה חדשה ומעודכנת הפועלת נגד מיטב האינטרסים של ישראל

ולבסוף, במעבר קיצוני מעמדתו של הנשיא ג'ונסון, הנשיא ג'ורג' ו' בוש, שפעל בתיאום עם האו"ם, רוסיה והאיחוד האירופי, העניק תמיכה אמריקנית לתוכנית השלום של "מפת הדרכים", שדגלה ב"מדינה 'פלשתינאית' עצמאית, דמוקרטית ובעלת כושר חיות, שתחיה בשלום ובביטחון עם ישראל ושכנותיה האחרות", ביהודה, בשומרון וברצועת עזה. תוכנית זו, שצמחה מתוך החלטה 242, ושהוזכרה במבוא שלה כאחד מיסודותיה, חזתה את הסיום של מה שהיה קרוי כ"כיבוש" של ישראל של השטחים שהחל, כך נאמר שם, ב-1967. הרעיון של מדינה ערבית חדשה במה שהיה פעם ארץ ישראל המנדטורית, שתחיה בשלום ובביטחון עם ישראל ותהיה דמוקרטית, היא ציפייה תמימה, או אשליה, הטופחת על פניהן של כל העובדות המעשיות של האלימות הערבית, שהן, כפי שהיו תמיד, אופייניות לערבים, וכי הקמת מוסדות דמוקרטיים אמיתיים זרה לנפש הערבית, ואינה קיימת כיום אפילו במדינה ערבית עצמאית אחת. כדי לקדם עוד יותר מדינה ערבית חדשה במה שהיה פעם ארץ ישראל, זו תהיה תרופה מדומה, שתהיה חסרת יסוד לגישה הערבית העוינת למדינה היהודית, וגם חשוב יותר: תתכחש לזכויות של החוקיות של ישראל לפי המשפט הבינלאומי על כל ארץ ישראל, כפי שנקבע על-ידי מעצמות ההסכמה העיקריות בסיומה של מלחמת העולם הראשונה, שהקימה את "פלשתינה" לא בשביל אומה מדומה הנקראת "פלשתינאים", אלא דווקא לעם היהודי. אין שום צורך

במדינה ערבית נוספת בארץ ישראל, מפני שירדן הוקמה על-ידי הבריטים למטרה זו בדיוק, ונוסף על כך - 22 מדינות ערביות קיימות כבר במזרח התיכון. מדינה ערבית חדשה תהפוך למדינה טרוריסטית-אירדנטיסטית, עם השלכות ישירות הרסניות לגבי ישראל. תמיכה רשמית במדינה כזאת על-ידי ארצות-הברית, אירופה וישראל, מייצגת לא פחות מאשר את אובדן השפיות של מנהיגי ארצות אלה.

במרצות השנים, נעשתה החלטה 242 למהלך שנעשה לאבן הפינה של הדיפלומטיה הבינלאומית השואפת להשכין שלום צודק ובר-קיימא בין ישראל למדינות ערב. היא כבר הוזכרה בכל המסמכים העיקריים שנוסחו למטרה זו מאז נובמבר 1967, כגון הסכם המסגרת לשלום שנחתם בקמפ-דייוויד ב-17 בספטמבר 1978, הסכם השלום בין מצרים לישראל מ-26 במרס 1979, הצהרת העקרונות בין ישראל לאש"ף מ-20 באוגוסט ו-13 בספטמבר 1993, וכפי שכבר צוין לעיל תוכנית השלום של "מפת הדרכים" שהוכרזה על-ידי מזכירות המדינה של ארצות הברית ב-30 באפריל 2003.

החלטה 242 היא ביסודה מסמך של "שטחים תמורת שלום", או תוכנית חלוקה חדשה ומעודכנת הפועלת נגד מיטב האינטרסים של ישראל. היא מייצגת לא פחות מאשר מסלול להרס מדינת היהודים, אם היא תיושם בהתאם לפרשנות הרשמית של מזכירות המדינה של ארצות הברית, וכל הנשיאים שדקלמו את הפירוש הזה. למרבה האירוניה, ישראל - באמצעות הדוברים הרשמיים שלה - פועלת גם היא כאילו זה ייטיב לה וחיוני כדי לשים קץ לעוינות הערבית לקיומה של מדינה יהודית במזרח התיכון, הם אינם מעריכים את הנוק החמור שהיא כבר גרמה לטיעון המשפטי של ישראל בעיני העולם, הדוחק לנסיגה ישראלית מנחלת אבותיו, ששטחה חיוני גם לביטחונה הכללי.

אם ישראל מסכימה לסגת מאדמות אלה, השייכות לה מבחינה היסטורית ומשפטית, אין זה מפתיע שכמעט כל מדינות העולם דורשות עכשיו שישראל תישם נסיגה מלאה, או כמעט מלאה, כדי להשיג "שלום". ישראל ממיתה על עצמה את האסון שייגרם על-ידי ביצוע נסיגה מסוג זה, קודם כל על-ידי השלמה עם החלטה 242, כשהיא אינה צריכה לעשות זאת, ואחר כך הפיכתה לחלק בלתי נפרד מכל הצעות "שלום" עתידי, או מסמכי "שלום" עם העולם הערבי. הדרך היחידה לסיים את "תהליך השלום" המזיק הזה המבטל את זכויותיה המשפטיות למה שקרוי "השטחים הכבושים", היא להוקיע אחת ולתמיד את נוסחת "השטחים תמורת שלום" המזיקה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטה 242.



החלטת מועצת הביטחון של האו"ם מס' 242

המציגה את עקרונות השלום הצודק ובר-הקיימא במזרח התיכון

מ-22 בנובמבר 1967

מועצת הביטחון

לחיות בשלום בתוך גבולות בטוחים ומוכרים, חופשית מאיומים או ממעשים של שימוש בכוח.

2. מוסיפה ומאשרת את הצורך
א. לערוב לחופש השייט דרך עוד נתיבי מים בינלאומיים באזור;
ב. להשיג יישוב צודק של בעיית הפליטים;
ג. לערוב לאי-פגיעה בשטחה של כל מדינה באזור ולעצמאותה המדינית על-ידי אמצעים הכוללים כינוס של אזורים מפורזים;
3. מבקשת מאת המזכיר הכללי למנות נציג מיוחד אשר יצא למזרח התיכון, לכוון ולקיים מגעים עם המדינות הנוגעות בדבר כדי לקדם הסכם ולסייע למאמצים להשיג הסדר מוסכם בדרכי שלום בהתאם להוראותיה ולעקרונותיה של החלטה זו;
4. מבקשת מאת המזכיר הכללי לדווח למועצת הביטחון על ההתקדמות שבמאמצי הנציג המיוחד בכל ההקדם האפשרי. ■

הביעה את דאגתה המתמדת למצב החמור במזרח התיכון, בהטעימה כי אין להסכים לרכישת שטח על-ידי מלחמה וכי יש צורך לפעול למען שלום צודק ובר-קיימא שבו כל מדינה באזור תוכל לחיות בביטחון, בהוסיפה להטעים כי המדינות החברות, בקבלן את מגילת האומות המאוחדות, נטלו על עצמן התחייבות לפעול בהתאם לסעיף 2 מהמגילה, 1. מאשרת כי מימושם של עקרונות המגילה דורש כינונו של שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון, שעליו לכלול את החלתם של שני בעקרונות דלקמן:

- א. נסיגה של כוחות מזוינים ישראלים משטחים שנכבשו בסכסוך האחרון.
- ב. שימת קץ לכל טענות לוחמה או מצבי לוחמה, וכיבוד ריבונותה, שלמותה הטריטוריאלית ועצמאותה המדינית של כל מדינה באזור וזכותה