

ישראל, האו"ם ושאלת סמכויות מטה המשקיפים באזורים המפורזים לאורך הגבול עם סוריה, 1949-1967

יורם פריד

תקציר

הסכם שביתת הנשק שנחתם בין ישראל לסוריה לאחר מלחמת העצמאות העניק ליושב ראש ועדת שביית הנשק ולראש מטה המשקיפים (קציני או"ם) סמכויות להחזיר את החיים האזרחיים באזורים המפורזים למסלולם. סעיף זה נוסח במעורפל, ולא הוסבר בו מהן אותן סמכויות. במשך השנים התגלעו מחלוקות רבות בין ממשלת ישראל למטה המשקיפים בשאלת פירוש סמכויות אלו בסוגיות אזרחיות באזור המפורז – ייבוש אגם החולה, פינוי אזרחים ערבים, חפירת תעלות ניקוז, עיבוד שטחים חקלאיים ועוד. מכיוון שלא הייתה פרשנות מוסמכת פירשו יושבי הראש וראשי מטה משקיפים סמכויות אלו על פי הבנתם ושיקול דעתם, ולא פעם הביאה פרשנות זו לעימותים עם ממשלת ישראל ואף הגיעה לדינויים במועצת הביטחון של האו"ם. אמנם על פי הסכם הפסקת האש יכלו ישראל וסוריה לכנס את ועדת שביית הנשק כדי לנסות להגיע לפרשנות מוסכמת, אולם הן לא ביקשו זאת מעולם. במחקר שלפנינו אני מתבסס על מקורות ארכיוניים ובוחר את מאבקה של ממשלת ישראל בפרשנות המורחבת שנתנו ראשי מטה המשקיפים לסמכותם באזור המפורז. אני מראה שישראל לא חששה לנקוט מדיניות כוחנית כלפי מטה המשקיפים כדי להחליש את כוחו ואת סמכויותיו באזורים המפורזים וכדי לבסס את ריבונותה בהם, ואילו ראשי מטה המשקיפים ניסו לשמור, ולפעמים אף להגדיל, את סמכויותיהם, ולא פעם הם לא היססו והעבירו את הסוגיה לדיון ולהחלטה במועצת הביטחון.

מילות מפתח: או"ם, האזורים המפורזים, הסכם הפסקת האש, מדיניות חוץ, מנגנון המשקיפים, סוריה, שביתת הנשק,

רקע

קרבות מלחמת העצמאות של ישראל הסתיימו בתחילת שנת 1949. כוחות צבא סוריה נמצאו בשטחים לאורך הגבול הבין-לאומי שעל פי החלטת האו"ם היו חלק ממדינת ישראל, וממשלת סוריה הייתה מעוניינת למנוף הישג צבאי זה להישג מדיני. המשא ומתן בין משלחת ישראל ובין משלחת סוריה, בתיווך האו"ם, על הסכם הפסקת אש היה ארוך וקשה בשל חילוקי דעות מהותיים בין הצדדים ודרישתה החד-משמעית של ישראל כי סוריה תסיג את כוחותיה מהשטחים שכבשה.

לאחר שהגיע המשא ומתן למבוי סתום העלה מתווך האו"ם ראלף באנץ' הצעה שלפיה יוכרוזו אזורים אלו כאזורים מפורזים, תיאסר כניסת כוחות צבאיים אליהם, ושאלת הריבונות עליהם תידון בהסכם קבע בין ישראל לסוריה. להבנתו של באנץ', פתרון זה יאפשר לצבא סוריה לסגת לגבול הבין-לאומי ולטעון שהשטח נותר בידיו. שני הצדדים הסכימו לקבל פשרה זו, ובפרק 5 של ההסכם נכתב שעד הסדר טריטוריאלי סופי בין הצדדים, כל מקום אשר קו שביתת הנשק אינו חופף את הגבול הבין-לאומי בין סוריה לארץ ישראל, יהיה השטח בין קו שביתת הנשק ובין הגבול אזור מפורז, תיאסר בו לחלוטין הימצאותם של כוחות מזוינים של שני הצדדים, ולא תורשה בו שום פעילות צבאית.¹

עוד סוגיה חשובה שהייתה קשורה הדוקות לשאלת הריבונות הייתה שאלת ניהול החיים האזרחיים באזורים המפורזים מכיוון שאזורים אלו היו מיושבים לפני המלחמה. סוריה דרשה זכויות שוות בשטח או לחלופין הענקת סמכות מרבית למשקיפי האו"ם כדי למנוע את השתלטות ישראל. הצדדים לא הצליחו להגיע לפשרה, והמתווך באנץ' הציע נוסח מעורפל שלפיו המנהל האזרחי יהיה על בסיס מקומי וליושב הראש של ועדת שביתת הנשק תהיינה סמכויות פיקוח כללי על המנהל המקומי.²

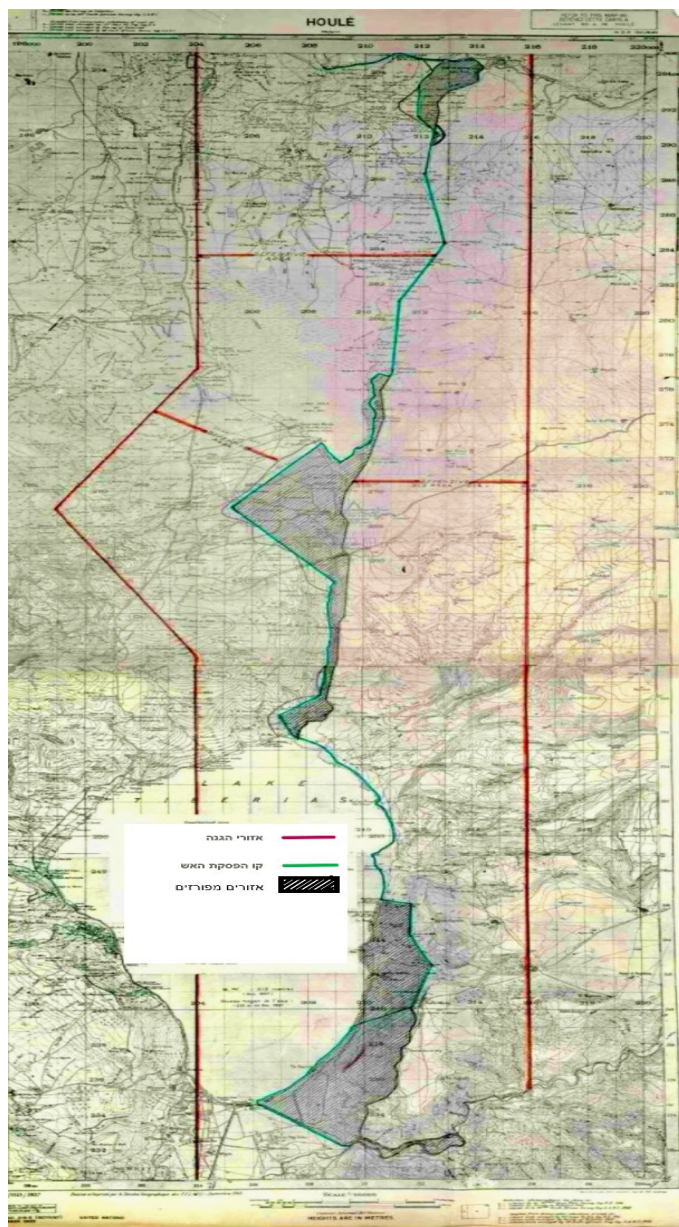
למרות העמימות והערפול המכוונים הסכימו סוריה וישראל – בלית ברירה, לאחר שהבינו כי לא יצליחו להשיג תנאים טובים יותר – להתפשר ולוותר, והסכם שביתת הנשק בין שתי המדינות נחתם. כחלק מההסכם הוקמה ועדה מעורבת (Mixed Armistice Commission – MAC) לפיקוח על ביצוע תנאי ההסכם. בוועדה היו חברים מספר שווה של נציגים ישראלים וערבים ויושב ראש – קצין מטעם מטה הפיקוח של האו"ם (UNTSO). סוגיות שונות נידונו בוועדה, וכל אחת הוכרעה בהצבעה. מכאן שקולו של יושב ראש הוועדה היה מכריע. כל הוועדות שהוקמו היו כפופות לראש מטה המשקיפים, קצין בכיר מטעם האו"ם שקיבל את סמכותו ואת הוראותיו ממועצת הביטחון. מלבד זה, לראש המטה הייתה גם חשיבות מדינית-ביטחונית ניכרת – לא רק בשל הקשר הישיר שלו למזכ"ל האו"ם ולמועצת הביטחון אלא גם מכיוון שהוא היה הגורם אשר עמד בקשר עם הצמרת המדינית והביטחונית בישראל ובמדינות ערב כדי ליישם את הסכם הפסקת האש ולפתור בעיות שלא הצליחו הוועדות עצמן לפתור.³

1 על פעילותו של ראלף באנץ' ראו: אלעד בן-דרור, המתווך: ראלף באנץ' והסכסוך הערבי-ישראלי, 1947-1949, מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, קריית שדה בוקר 2012. מכתב ההסבר של באנץ' לשר החוץ הישראלי מ-26.6.1949 (ארכיון המדינה [להלן: א"מ], חצ-2425/11) צוטט בהחלטת מועצת הביטחון מ-18.5.1951, ראו: 2. S/2157, p. 2, United Nations Digital Library (hereafter: UNDL). על הסכם הפסקת האש בין ישראל לסוריה ראו: 20.7.1949, Ibid., S/1353.

2 בן-דרור, שם, עמ' 275-282; אריה שלו, שיתוף פעולה בצל עימות: משטר שביתת הנשק ישראל-סוריה 1949-1955, משרד הביטחון, תל אביב 1989, עמ' 74-87.

3 Andrew G. Theobald, 'Watching the War and Keeping the Peace: The United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) in the Middle East, 1949-1956', PhD Dissertation, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada 2009, pp. 30-60.

ישראל, האו"ם ושאלת סמכויות מטה המשקיפים



מפת האזורים המפורזים
א"מ, חצ-2996/13. באדיבות ארכיון המדינה

בהסכם שנחתם הסכימו שני הצדדים על מנגנון להחזרת החיים האזרחיים. בפרק 5 בהסכם, העוסק בהקמת האזורים המפורזים, נקבע שליושב ראש ועדת שביתת הנשק המעורבת (ומכאן גם לראש מטה משקיפי האו"ם) תהיינה סמכויות מיוחדות באזורים המפורזים, בצד סמכויות שקיבלה הוועדה המעורבת ישראל-סוריה.⁴ בהסכם נקבע שיושב ראש הוועדה המשותפת יהיה אחראי ליישום חלק זה בהסכם; יהיה אחראי לקבוע מתי התבצעו הפרות באזור המפורז ומי המפר; יאשר החזרת אזרחים לאזורים המפורזים; יהיה אחראי לאשר העסקת אזרחים מקומיים כשוטרים באזורים אלו; ויפקח, כללית, על ניהול החזרה של החיים למסלולם תוך כדי תיאום ושיתוף פעולה עם שני הצדדים. בהסכם גם נקבע בבירור שיושב הראש לא יקבל לידי סמכויות לניהול ישיר של האזור המפורז אלא רק פיקוח כללי. עם זאת, פרק 5 נוסח במעורפל, ושום צד מהצדדים המעורבים לא ידע להגדיר בדיוק מהן סמכויות יושב הראש. אמנם ועדת שביתת הנשק המעורבת יכלה לדון בשאלה זו ולפרש את סמכויות יושב הראש, אולם היא לא עשתה זאת מעולם, למרות בקשות חוזרות ונשנות של ראש מטה המשקיפים.⁵

מבוא

מאז התקבלה ישראל כחברה באו"ם ידעו היחסים בינה ובין הארגון עליות ומורדות. מאמון ושיתוף פעולה במחצית הראשונה של שנות החמישים עד משברים, חוסר אמון ועוינות בשנים שאחרי כן.⁶ יחס זה הופגן לא רק כלפי עצרת האו"ם ומועצת הביטחון אלא גם כלפי משקיפי האו"ם וכלפי יושבי ראש ועדות וראשי מטה שלא פעם דרשה ישראל להחליפם או לא להאריך את כהונתם.⁷ מבחינת הממשל והציבור הישראלי, התנהלותם של המשקיפים שיקפה את יחסו של הארגון כולו כלפי ישראל. גולדה מאיר, שרת החוץ של ישראל בשנים 1956-1966, התייחסה לאו"ם בחשדנות ובחוסר אמון. עם זאת, היא הבינה שיש להמשיך

4 בשנים הנוגעות למחקר זה כיהנו שישה ראשי מטה וממלאי מקום: ויליאם ריילי (ארצות הברית, 1948-1953), ויגן בניקה (דנמרק, 1953-1954), אדסון ברנס (קנדה, 1954-1956), ביירון לירי (ארצות הברית, 1956-1958), קרל ואן-הורן (שוודיה, 1958-1960, 1961-1963) ואוד בול (נורווגיה, 1963-1970).

5 R00001mb, Henry Vigier to Yosef Tekoah, Untitled, 20.4.1956, א"מ.

6 Arie Geronik, 'Israel-UN Relations: Three Phases and Three Questions', *Israel Studies*, 25, 1 (2020), pp. 73-98; Nir Levitan, 'Statecraft and International Intervention: Israeli Diplomacy and UN Peacekeeping Forces in the 1960s', *Israel Affairs*, 29, 3 (2023), pp. 557-574.

7 סגן אלוף יעקב מונבז אל משה אראל, מנהל מחלקת שביתות הנשק במשרד החוץ, 'פגישת שרת החוץ עם אוֹ-טאנט ב 28 בדצמבר 1962', 2.1.1963, א"מ, חצ-2967/1. באחד המקרים ישראל אף האשימה את גנרל ואן-הורן, ראש מטה המשקיפים בהעברת ידיעות צבאיות למצרים. משה אראל אל מנכ"ל משרד החוץ, 'היחסים עם מנגנון ההפוגה', 9.11.1962, שם.

לפעול עם מוסד זה ובתוכו כדי לשמור על יעדיה ומטרותיה של מדינת ישראל.⁸ גם דוד בן-גוריון, ראש הממשלה, הביע חשדנות בנאום לפני הכנסת באוקטובר 1956:

פקפקתי בכושר המנגנון והמוסדות של או"ם לעשות משהו ממשי. נוכח המתיחות הבינלאומית השוררת בעולם ונוכח הניגודים שבין המעצמות הגדולות החולשות על האו"ם ועל מועצת הביטחון ידעתי כי לא העקרונות היפים המנוסחים במגילת האו"ם קובעים, אלא אינטרסים מנוגדים ומדיניות כוח מכריעים את הרף גם בעצרת וגם במועצת הביטחון.⁹

מרבית החוקרים שבחנו את מערכת היחסים בין ישראל לאו"ם התמקדו באו"ם כזירת פעילות דיפלומטית-מדינית ישראלית, בדגש על העצרת הכללית ומועצת הביטחון. זירה זו הייתה במשך השנים עוינת לדיפלומטיה הישראלית בעקבות התחזקות המלחמה הקרה ומעמדן של מדינות ערב, שזכו לתמיכתה של ברית המועצות בהחלטות אשר ביקשו לקדם או למנוע.¹⁰ בו זמנית, חוקרים אלו ואחרים התמקדו גם במעורבותו של האו"ם בהיבטים שונים של הסכסוך הישראלי-ערבי, כגון פעולות תיווך בימי מלחמת העצמאות, מעמדה של ירושלים, ועדת הפיוס שהוקמה לאחר מלחמת העצמאות, סוגיית הפליטים וועדות שביתת הנשק.¹¹ סוגיית מערכת היחסים בין ישראל לצוות משקיפי האו"ם על רקע פעילותן של ועדות שביתת הנשק זכתה למענה מקיף במחקר, בעיקר מההיבט הביטחוני: התמודדות הוועדות עם תופעת ההסתננויות, השליטה על מקורות המים ובעיות גבול אחרות.¹² כך למשל טען

8 חגי צורף וארנון למפרום (עורכים), *גולדה מאיר, הרביעית בראשי הממשלה*, ארכיון המדינה, ירושלים 2016, עמ' 178; מירון מדיני, *גולדה: ביוגרפיה פוליטית*, משכל, תל אביב 2008, עמ' 372.

9 דוד בן-גוריון, *יחוד ויעוד*, מערכות, תל אביב 1972, עמ' 252. דברים דומים כתב אבא אבן בעקבות וטו שהטילה ברית המועצות על הצעת החלטה במועצת הביטחון בפברואר 1954: 'מן היום הוא והלאה הייתה מועצת הביטחון סגורה בפני ישראל כבית דין לערעורים או לתיקון עיוותים'. ראו: אבא אבן, *פרקי חיי*, מעריב, תל אביב 1978, עמ' 165.

10 משה יגר, *ראשיתו של שירות החוץ 1948-1967*, כרמל, ירושלים 2021; דב בן מאיר, *מדיניות החוץ: תולדות, משימות, שליחות*, משכל, תל אביב 2011; שמואל כהן-שני, *מבצע פריס*, רמות, תל אביב 1994; אורי ביאלר, 'בינוי מדינה ודיפלומטיה: על ההיסטוריוגרפיה של מדיניות החוץ של ישראל בשנותיה הראשונות', *קתדרה*, 150 (טבת תשע"ד), עמ' 181-210; ירון סלמן, 'יחסי ישראל והאו"ם במבחן הזמן', *ערכן אסטרטגי*, 3 (יולי 2020), עמ' 30-42; יוסף הלר, *ישראל והמלחמה הקרה: ממלחמת העצמאות למלחמת ששת הימים*, מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, קריית שדה בוקר 2012; Uri Bialer, 'Top Hat, Tuxedo and Cannons: Israeli Foreign Policy From 1948 to 1956 as a Field of Study', *Israel Studies*, 7, 1 (2002), pp. 1-80; Yaron Salman, 'Extended Commentary – Israel's Relations with the UN: From "Om Shmum" to Proactive Policy', *World Affairs*, 188, 3 (2025), doi: 10.1002/waf2.70020.

11 אברהם בן-צבי וגדי ורשה, *להקיש על כל דלת: מדיניות החוץ של ישראל 1948-2018*, האוניברסיטה הפתוחה, תל אביב 2023; Shabtai Rosene, 'Israel and the United Nations: Changed Perspectives, 1945-1976', *The American Jewish Yearbook*, 78 (1978), pp. 3-59.

12 זכי שלום, 'מדיניות הביטחון השוטף 1948-1956: דילמות מרכזיות', *עיונים בתקומת ישראל*, 1

דונלד נף (Neff) שאת מערכת היחסים בין ישראל לסוריה בשנים 1947-1967 אפשר לחלק לשתי תקופות משנה: 1949-1956 – מאבק על הריבונות באזור המפורז, 1957-1967 – שאלת המים.¹³

מחקרים אחרים בנושא היו ביוגרפיות שפרסמו קצינים אשר שירתו בצוות המשקיפים, מקצתם אף כיהנו בתפקיד ראש מטה המשקיפים והציגו מנקודת מבטם את האירועים השונים אשר התרחשו בתקופת כהונתם.¹⁴ לפרסומים אלו נוספו בשנים האחרונות מחקרים שהציגו עוד היבטים בפעילות הוועדות: המאבק על השליטה בהן בין משרד החוץ לצה"ל; פעילות הוועדות בקביעת גבולות המדינה ובסימונם; ושיתוף הפעולה בין משרד החוץ לשירות הביטחון הכללי על רקע פעילות הוועדות.¹⁵

חוקרים שונים שבחנו את פעילות ועדת שביתת הנשק הישראלית-סורית לא התעלמו מהבעיות שיצר פרק 5 בהסכם שביתת הנשק, אולם הם ראו בהן חלק מהסכסוך בין ישראל לסוריה על השליטה באזורים המפורזים או חלק מתיאור כללי של היחסים בין ממשלת ישראל לצוות המשקיפים בכלל ולראש המטה בפרט.¹⁶ כך למשל טען משה יגר: 'הניסוח המעורפל של תנאי הסכם שביתת הנשק ניתן לפירושים שונים על ידי הצדדים [...] מצב זה

(1991), עמ' 141-169; מרדכי בר-און, גבולות עשנים: עיונים בתולדות מדינת ישראל 1948-1967, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 2001; דוד טל, תפיסת הביטחון השוטף של ישראל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע 1998; שמעון גולן, גבול חם – מלחמה קרה: התגבשות מדיניות הביטחון של ישראל 1949-1953, משרד הביטחון, תל אביב 2000; Nathan A. Pelcovits, *The Long Armistice: UN Peacekeeping and the Arab-Israeli Conflict 1948-1960*, Routledge, New York 2019; David Brook, *Preface to Peace: The United Nations and the Arab-Israel Armistice System*, Public Affairs Press, Washington 1964; Nissim Bar-Yaacov, *The Israel-Syrian Armistice: Problems of Implementation, 1949-1966*, Magnes Press, Jerusalem 1967; Donald Neff, 'Israel-Syria: Conflict at the Jordan River, 1949-1967', *Journal of Palestine Studies*, 23, 4 (1994), pp. 26-40. עוד על סוגית המים בין ישראל לסוריה ראו: משה גת, 'המאבק על ניצול מי הירדן בתהליך שהוביל למלחמת ששת הימים', *עיונים בתקומת ישראל*, 12 (2002), עמ' 147-174; משה שמש, 'המאבק הערבי על המים נגד ישראל 1959-1967', שם, 7 (1997), עמ' 103-168.

Elmo. H. Hutchison, *Violent Truce: A Military Observer Looks at the Arab-Israeli conflict 1951-1955*, Davin-Adiar Company, New York 1956; Odd Bull, *War and Peace in the Middle East: The Experience and View of a UN Observer*, L. Cooper, London 1977; Carl von Horn, *Soldiering for Peace*, D. McKay, New York 1967; E. L. M. Burns, *Between Arab and Israeli*, Obolensky, New York 1969.

יורם פריד, 'פעילותן של ועדות שביתת הנשק בסימון גבולות וקווי הפרדה אחרי מלחמת העצמאות, ובקביעתם', *ישראל*, 31-32 (2024), עמ' 463-484; הנ"ל, 'המאבק בין צה"ל למשרד החוץ על השליטה בוועדות שביתת הנשק, 1948-1956', *עיונים*, 41 (2024), עמ' 65-89; הנ"ל, 'כשאנטרסים משתלבים: שיתוף הפעולה המודיעיני בין משרד החוץ ובין שירות הביטחון הכללי לאחר קום המדינה', *חברה, צבא וביטחון לאומי*, 6-7 (2024), עמ' 48-66.

ראו למשל בתוך: שלו, *שיתוף פעולה בצל עימות*, עמ' 263-279; Pelcovits, *The Long Armistice*, pp. 220-223.

גם, מ' 1951 ואילך לתקריות רבות.¹⁷ ניר לויטן הסביר שבמקרים מסוימים לא פעלו כוחות המשקיפים בגלל ההבנה כי אין להם רשות להרחיב את הסמכויות שהעניקה להם מועצת הביטחון. לכן פעל ראש מטה המשקיפים להימנע מסיכונים.¹⁸ לעומתם, קרל ואן הורן (von Horn), ראש מטה המשקיפים בשנים 1958-1960, האשים את ממשלת ישראל במערכת היחסים העכורה שנוצרה בינה ובין מטה המשקיפים ואף טען כי ממשלת ישראל התעלמה מהוראות יושב הראש ומהחלטות מועצת הביטחון.¹⁹

במאמר זה אני בוחן סוגיה שעד כה לא זכתה למענה מקיף במחקר, והיא מערכת היחסים בין ממשלת ישראל למטה המשקיפים על רקע הפרשנות שניתנה במשך השנים לסמכותם של יושב ראש ועדת שביתת הנשק וראש מטה המשקיפים באזורים המפורזים לאורך גבול ישראל-סוריה.²⁰ סמכות זו, שלא הוגדרה בבירור, הייתה נתונה לפרשנות שונה של כל אחד מראשי המטה, והדבר הביא לא אחת לא רק לחילוקי דעות ועימותים בין מטה המשקיפים לממשלת ישראל אלא גם להתמודדות מדינית של הדיפלומטיה הישראלית במועצת הביטחון. אני מראה כיצד לא חששה ישראל לנקוט מדיניות כוחנית כלפי מטה המשקיפים כדי להחליש את כוחו ואת סמכויותיו באזורים המפורזים וכדי לבסס את ריבונותה בהם, אף שמטה המשקיפים ניסה לשמור, ולפעמים אף להגדיל, את סמכויותיו. חששה המתמיד של ישראל היה מפני העברת הסוגיה להתייחסותה של מועצת הביטחון, ששם היא לא תוכל להיות בטוחה בנוגע לתוצאות דיוניה.

מחקר זה הוא מחקר היסטורי המבוסס על מסמכים שהופקדו בארכיון המדינה ובארכיון האו"ם, בהם תכתובות ודוחות של באי כוח הצבא והממשל הישראליים ושל נציגי האו"ם. הללו מתארים ממקור ראשון את המניעים השונים ואת תפיסות העולם השונות של הגורמים המעורבים. המאמר עצמו בנוי כרונולוגית מפרקים אשר מתארים אירועים מרכזיים שהובילו להתנגשות עקרונית בין ממשלת ישראל לראשי מטה המשקיפים ולמועצת הביטחון. במשך השנים התחלפו כמה ראשי מטה, ולכן האירועים השונים משקפים גם גישות והבנות שונות של ראשי המטה כלפי סמכויותיהם באזור המפורז. במחקר אני סוקר את חילוקי הדעות המרכזיים מהמשבר הראשון בשנת 1951 עד פתרון הבעיה – כיבוש רמת הגולן ביוני 1967, שייתר את בעיית האזורים המפורזים.

17 יגר, ראשיתו של שירות החוץ, עמ' 37.

18 Levitan, 'Statecraft and International Intervention', p. 568

19 von Horn, *Soldiering for Peace*, pp. 128, 136

20 על היחסים בין ממשלת ישראל ובין ראש מטה המשקיפים ויגן בניקה כמקרה בוחן ייחודי ראו בתוך: Nir Levitan and Kristine Kjærsgaard, 'Turbulent Diplomatic Relations in the Middle East: Israel, Denmark, and UNTSO Chief Vagn Bennike', *Digest of Middle East Studies*, 34, 1 (2025), doi: 10.1111/dome.12348

שאלת הריבונות באזורים המפורזים

מדיניותה של ממשלת ישראל בשאלת השטחים המפורזים נבעה מסיבות ביטחוניות ומדיניות, וכדי להבינה יש לבחון את המציאות הביטחונית-מדינית באותן השנים. למרות סיום מלחמת העצמאות לא הוסרה תפיסת האיום הקיומי, בעיקר מכיוון שהמלחמה הסתיימה בשביתת נשק, ולא בהסכם שלום, והיה ברור שסבב לחימה נוסף הוא רק עניין של זמן. את התפיסה הזאת הגדיר מרדכי בר־און 'תפיסה פסימית' – נראה כי הסכסוך הערבי-ישראלי אינו תוצאה של אי-הבנה או טעויות שעשו הצד הזה או הצד האחר בהתפתחות יחסיהם ההדדיים אלא הוא נובע מעצם קיומו של המפעל הציוני בארץ.²¹

עסקת הנשק הצ'כית-מצרית אוששה חשש זה, וגם הניצחון הצבאי במבצע קדש לא הכהה אותו במיוחד בעקבות עליית מעמדו של נשיא מצרים גמאל עבד אלנאצר בעולם הערבי, קריאתו הלא מתפשרת להשמדתה של מדינת ישראל והאיחוד עם סוריה בשנים 1958-1961. יתר על כן, גבולות מדינת ישראל, ששטחה גדל מאוד בתום מלחמת העצמאות לעומת השטח שנקבע לה בהסכם החלוקה, היו גם תוצאה של הסכמי שביתת הנשק, ועל כן היה צורך תמידי להגן עליהם מפני יוזמות בין-לאומיות. כך למשל בשנת 1951, בתחילתה של המלחמה הקרה, ניסו ארצות הברית ובריטניה להקים את פיקוד המזרח התיכון נגד האיום הסובייטי ולצרף את מדינות ערב, בין השאר באמצעות הצעות לקיצוץ שטחה של ישראל, בעיקר בנגב, כדי ליצור רצף טריטוריאלי בין מצרים לירדן. בהמשך שנות החמישים ניסתה ארצות הברית לקדם ברית הגנה אזורית בשם תכנית אלפא. כדי לנסות לשכנע את נשיא מצרים להצטרף הועלתה האפשרות שישראל תוותר על הנגב ותעבירו למצרים.²²

אף שממשלת ישראל הסכימה כי כוחות צבאיים ישראליים לא ייכנסו לאזורים המפורזים וכי כל הסדר סופי בשאלת הריבונות על השטח יעוגן בהסכם קבע בין ישראל לסוריה, היא התנגדה בתוקף לכל טענה או רמיזה שהאזורים המפורזים אינם בריבונותה העכשווית. על פי הפרשנות המשפטית הישראלית, מסקנה זו התבססה לא רק על צביונו הצבאי של ההסכם כולו, אשר מנע הכנסת שיקולים לא צבאיים לפירוש הוראותיו, אלא גם על עיקרון של המשפט הבין-לאומי שלפיו אין הגבלות בריבונות של מדינה אלא מהוראות אשר מפרשות אותן. כך כתב שבתאי רוזן, היועץ המשפטי של משרד החוץ: 'אין בהסכם שביתת הנשק משום סייג לריבונות הישראלית על האזור המפורז אלא בהתאם להוראות הצבאיות של ההסכם. ביתר פירוט אני קובע כי חוקי ישראל חלים כולם באזור אלא במידה שההסכם [שביתת הנשק] מטיל התחייבות בין-לאומית אשר החוקים עומדים בסתירה לה,

21 מרדכי בר־און, 'הביטחוניזם ומבקריו: 1949-1967', בתוך: הנ"ל (עורך), **אתגר הריבונות: יצירה והגות בעשור הראשון למדינה**, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1999, עמ' 73.

22 על כך ראו בהרחבה בתוך: הנ"ל, **שערי עזה: מדיניות הבטחון והחוץ של מדינת ישראל 1955-1957**, עם עובד, תל אביב 1992, עמ' 107-123.

זאת אומרת רק בשטח הצבאי;²³ וכך כתב משה שרת, שר החוץ: 'בכך שישראל הסכימה להמנע מהכנסת כוחותיה הצבאיים לאזור היא לא נדרשה בשום אופן לוותר, והיא גם לא וותרה, על זכויותיה המלאות בתוך האזור'.²⁴

מבחינה משפטית טענה הדיפלומטיה הישראלית כי הסכם שביתת הנשק אינו מתיימר לבטל את קו הגבול הבין-לאומי אלא מתייחס אליו ורואה בו גבול בין המדינות. יתר על כן, הסכם שביתת הנשק אינו מגדיר את האזורים שבין קו הפסקת האש לקו הגבול הבין-לאומי שטחים ניטרליים או שטחי הפקר, ולפיכך הפיקוח על אזורים אלו, עד הסדר טריטוריאלי סופי, נשאר בידי ישראל. מכאן שלסוריה, כך על פי טענת ישראל, אין שום זכות עמידה באזורים המפורזים בכל עניין פרט לעניין הצבאי.²⁵ עוד טענה הדיפלומטיה הישראלית כי באזורים המפורזים קיימת הגבלה אחת בלבד – אין רשות להחזיק בהם כוחות צבאיים מזוינים וכי אילו התקבל בזמן המשא ומתן הרושם, ולו הקלוש ביותר, שאזורים אלו לא יהיו בריבונות ישראל או שסוריה מקבלת בהם מעמד כלשהו, לא הייתה ישראל חותמת על ההסכם.²⁶ כך כתב דוד בן-גוריון לגנרל ויליאם ריילי (Riley), ראש מטה המשקיפים: 'באזורים אלו, ישראל רואה עצמה חופשיה לעשות ככל שברצונה, כל עוד אינה מפרה את הסכם הפסקת האש'.²⁷

כחלק מהניסיון לקבוע את שליטת ישראל באזורים המפורזים החליט ראש הממשלה דוד בן-גוריון להקים רשות מרכזית לאזורים המפורזים שתהיה אחראית ליצירה הדרגתית של עובדת שליטה ובעלות של ישראל על האזור – באמצעות ריכוז, הכוונה ותיאום של פעולות משרדי הממשלה והגופים האזרחיים הפועלים בשטח זה,²⁸ כמובן נוסף על הקמת יישובים יהודיים והשתלטות על קרקעות באזורים אלו.²⁹

מאבק זה על השלטת ריבונותה של ישראל על האזורים המפורזים התנהל לא רק מול ממשלת סוריה – זו כמובן לא קיבלה את עמדת ישראל, ובמשך השנים אתגרה את ממשלת ישראל בתלונות למשקיפי האו"ם ולמועצת הביטחון בטענה שיש לה מעמד משפטי

23 שבתאי רוזן אל מחלקת המזרח התיכון, 'האזור המפורז דרומית לחולה', 10.9.1950, א"מ, חצ-2954/1. ראו גם 'טענת הריבונות בדיפלומטיה שלנו וביחוד בקשר עם ביצוע חוזה שביתת הנשק ופירושם', [מחבר לא ידוע], 18.5.1956, שם, חצ-3026/14.

24 מצוטט במכתבו של גנרל ברנס, ראש מטה משקיפי האו"ם, למזכ"ל האו"ם מ-6.1.1955, 11.1.1955, UNDL, S/3343, עמ' 5 (כל התרגומים שלי).

25 'מרגולין, לשכת היועץ המשפטי של משרד החוץ, אל סגן אלוף שמואל גת, מחלקת שביתת הנשק, 'חצית קו שביתת הנשק (סוריה)', 8.8.1966, א"מ, חצ-2990/7.

26 יוסף תקוע אל ראש הממשלה, 'הערות לקראת שיחת ראש הממשלה עם המזכיר הכללי ב-14 מרץ 1960', 11.3.1960, שם, חצ-4316/1.

27 האיגרת מצוטטת במלואה בדיעויות לנציגויות ישראל בחו"ל, 11.7.1951, שם, חצ-339/5.

28 דוד בן-גוריון, ללא כותרת, 9.3.1951, ארכיון צה"ל (להלן: א"צ), 18-137/1953.

29 סגן אלוף חיים גאון, קצין המטה לענייני שביתת הנשק, 'יצירת עובדות בשטחים המפורזים בגבול סוריה-ישראל', אפריל 1953, שם, 74-213/1955; רביסרן יצחק מודעי, אל אלוף פיקוד הצפון, 'בעיות המפורזים בגבול סוריה-ישראל', 23.3.1953, שם.

באזורים המפורזים – אלא גם מול מנגנון משקיפי האו"ם, שבסוגיית הריבונות לא קיבל את טענתה של ישראל.³⁰

על סמך פרק 5 בהסכם שביתת הנשק ומכתב ההסבר של המתווך באנץ' קיבלו יושב ראש הוועדה המעורבת הישראלית-סורית וראש מטה המשקיפים – שכאמור, לא הכירו בריבונות ישראל באזורים המפורזים – סמכויות פיקוח לא רק על ההיבט הצבאי אלא גם על פעילות אזרחית באזורים אלו.

מבחינת מדיניותה של ישראל, כל פעולה לחיזוק מעמד המדינה וריבונותה באזורים המפורזים הייתה צריכה לבוא על חשבון מעמדם וסמכותם של משקיפי האו"ם ולהפך. ביטוי סמלי לכך אפשר לראות בהתנגדותו של בן-גוריון להנפת דגלי או"ם מעל עמדות תצפית של האו"ם, ובה בעת בדרישה שבעמדות אלו יונף דגל ישראל.³¹ כך כתב יוסף תקוע, ראש מחלקת שביתת הנשק במשרד החוץ, לקולונל ביירון לירי (Leary), ממלא מקום ראש מטה המשקיפים: 'אני מופתע ומוטרד מהתבטאות זו מצדו של מטה המשקיפים בכל הנוגע להנפת דגל ישראל בטריטוריה ישראלית'.³²

ייבוש החולה וגירוש ערביי כראד אלבקארה ואלע'נאמה (كراد البقارة وكراد الغنامة) מהאזור המפורז

בליל 30 במאס 1951 – בעקבות חילופי אש בין צה"ל ובין כוחות צבא סוריים אשר פרצו באזור שמדרום לאגם החולה לאחר שהחלה ישראל בייבוש האגם – החליטה ממשלת ישראל לפנות את תושבי הכפרים לתוך שטח ישראל. רובם הועבר לכפר שעב בגליל, ומיעוטם – לשפרעם. בסך הכול הועברו כ-800 איש ואישה. ההסבר הרשמי שקיבלו התושבים היה שהדבר נועד להגן עליהם מפני הקרבות. לגורמי האו"ם נמסר כי התושבים הם שביקשו לעזוב בגלל המצב וכי הם יוכלו לחזור אם ירצו בכך.³³ נציגי הממשלה החתימו את מח'תארי הכפרים על 'בקשה רשמית להישאר בתוך שטח ישראל', ולפיכך מבחינת התדמית יכולה הממשלה להציג את הפינוי כבקשה של התושבים.³⁴ מיד לאחר פינוי התושבים פוצץ צה"ל את בתי הכפרים. למרות זאת הגישה סוריה תלונה רשמית בעניין למטה משקיפי האו"ם ולמועצת הביטחון בטענה שבפעולות אלו ישראל מפירה את הסכם שביתת הנשק.³⁵

30 Lt. Gen. Odd Bull to Moshe Sasson, Untitled, 5.9.1966, א"מ, 000mbqf.

31 דוד בן-גוריון אל שרת החוץ, ללא כותרת, 23.7.1957, שם, חצ-2960/4.

32 Yosef Tekoah, Director of Armistice Affairs, to Colonel Byron V. Leary, Acting Chief of Staff, untitled, 24.7.1957, ibid., R00016mb.

33 סיכום ישיבה שהתקיימה במשרד החוץ ב-25 יוני 1951, שם, חצ-3008/5.

34 ידיעות לנציגויות ישראל בחו"ל, מס' 256 – סכסוך החולה, 6.4.1951, שם, חצ-3008/3.

35 Pelcovits, *The Long Armistice*, pp. 83-90. על פרשת ערביי כראד אלבקארה ואלע'נאמה ראו: Yoram Fried, 'The Role of the Israeli-Syrian Mixed Armistice Commission in the Fate

ב־12 במארס 1951 שלח גנרל ריילי, ראש מטה משקיפי האו"ם, דוח למועצת הביטחון; הדוח עסק בין השאר בסוגיית ייבוש אגם החולה (ימים מספר קודם לכן שלח ריילי את מסקנותיו לממשלת ישראל ולממשלת סוריה. את תשובותיהן צירף ריילי לדוח ששלח למועצת הביטחון).³⁶ ריילי אישר שעל פי הסכם שביתת הנשק, הסורים צריכים להפנות תלונות בנוגע לאזורים המפורזים ליושב הראש, וזה יכול להחליט אם הפעולה שישראל מבצעת מקובלת על פי תנאי ההסכם. ריילי אישר כי ניקזן אגם החולה וייבושו אינם סותרים את ההסכם, אולם הסכר שהתכוונה ישראל לבנות בחלקו הדרומי של האגם עלול לגרום הצפות באדמות של תושבים ערבים באזור, ולכן הדבר מהווה הפרה של ההסכם.

בנוגע לעבודות שביצעה ישראל באזור המפורז, על פי אישור שניתן בתקופת השלטון העות'מאני ואשר לימים המנדט הבריטי, קבע ריילי תקדים: זכויות שניתנו בתקופת המנדט הבריטי אינן תקפות. ריילי הסביר שהאזורים המפורזים הוקמו כדי להפריד בין כוחות צבאיים תוך כדי שיקום החיים האזרחיים ויושב ראש הוועדה קיבל סמכויות לוודא שהוראות אלו ייושמו. לכן, טען ריילי, לא לסוריה ולא לישראל יש זכויות ריבונות באזורים המפורזים. כל חוק, תקנה וכדומה מתקופה אשר קודמת להסכם הפסקת האש שיש לו קשר לאזורים אלו, מבוטל ואינו תקף עוד (בהמשך הדוח הוא תיקן את המונח 'למושהה' – Abeyance). לכן, טען ריילי, ישראל אינה יכולה לבצע עבודות או פעולות כלשהן באדמות של ערבים או לאלץ אותם לקבל פיצויים. מסקנתו של ריילי מכך הייתה שישראל צריכה להפסיק מיד את כל העבודות באזור המפורז. לסיכום המכתב למועצת הביטחון ציין ריילי שישראל עוד לא הפסיקה את העבודות באדמות ערביות באזור המפורז.

בתגובה טענו נציגי ישראל כי ראש המטה נטל לעצמו סמכויות באזור המפורז יותר ממה שהוגדר לו בהסכם שביתת הנשק והבהירו שישראל נחושה לממש את ריבונותה בהם, פרט לנושאים אשר מוגבלים לפי הסכם שביתת הנשק. יתר על כן, ישראל לא תשתתף עוד בשייכות ועדת שביתת הנשק המעורבת אם יועלו בהן נושאים שקשורים לאזורים המפורזים. נושאים אלו, כך טענו בישראל, יידונו אך ורק בין יושב הראש או ראש המטה לנציגים הישראליים.

אבא אבן, שגריר ישראל באו"ם, טען במכתב לנשיא מועצת הביטחון שישראל דוחה כמה ממסקנותיו של ריילי, בייחוד אלו הקשורות להיבטים משפטיים הנמצאים מחוץ לתחום סמכותו.³⁷ בנאום לפני מועצת הביטחון ב־25 אפריל תקף אבא אבן נחרצות את מסקנותיו של ריילי. לדבריו, בפעם הראשונה, דוח זה מבטא סטייה מהנהג של צוות המשקיפים לא לעסוק בסוגיות משפטיות או פוליטיות אלא רק בשאלות צבאיות. בהמשך הדברים טען אבן

of the Arabs of Krad al-Baqqara and Krad al-Ghaname 1948-1956', *British Journal of Middle Eastern Studies*, 52, 2 (2025), pp. 424-440; Dan Rabinowitz and Sliman Khawalde, 'Demilitarized, Then Dispossessed: The Kirad Bedouins of the Hala Valley in the Context of Syrian-Israel Relations', *International Journal of Middle East Studies*, 32 (2000), pp. 511-530.

21.3.1951, UNDL, S/2049 36

16.4.1951, *ibid.*, S/2089 37

שליושב הראש או לראש המטה לא ניתנה סמכות בהסכם שביתת הנשק לעסוק בשאלות של ריבונות או בשאלות משפטיות ופוליטיות. הקמת אזור מפורז היא תופעה מוכרת ביחסים הבין-לאומיים, ובשום מקרה בהיסטוריה לא קרה שאזור מפורז הוצא מריבונותה של מדינה והיה לשטח הפקר. כן הוא טען שאין בסעיפי ההסכם ולו סעיף אחד שתומך במסקנותיו של ריילי וגם שמכתב ההסבר של המתווך באנץ' אינו תומך במסקנותיו של ריילי וטענתו בנוגע להיעדר ריבונות ישראלית או סורית באזורים המפורזים פירושה שתושבי אזורים אלו חיים בשטח הפקר, ללא שליטה וסמכות. אבא אבן טען גם כי מסקנתו של ריילי בנוגע לחוסר תקפותם של הסכמים קודמים באזורים המפורזים נוגדת את החוק הבין-לאומי.³⁸

לפני מועצת הביטחון העלה אבן את השאלה אם סמכויותיו של יושב הראש לפי הסכם שביתת הנשק כוללות מניעת פעולה שגרתית ומקובלת, כגון העבודות באגם החולה. לדבריו, את התשובה אפשר למצוא אך ורק בהסכם עצמו, ומכיוון שהדבר אינו מצוין ליושב הראש אין סמכות להתערב בכך.³⁹ אבן הסביר כי יושב ראש הוועדה המעורבת אינו סמכות אשר מינה האו"ם ונכפתה על הצדדים החותמים אלא הוא תוצאה של ההסכם ופעילותו היא לפי מה שהגדירו צדדים אלו. לכן יושב הראש אינו יכול לכפות את פרשנותו להסכם שביתת הנשק על ממשלת ישראל.⁴⁰

גנרל ריילי קיבל את זכות הדיבור אחרי כן והציג את הבעיות השונות ביישום הסכם שביתת הנשק בין ישראל לסוריה. לפי העמדות שהביעו הצדדים, הוא ביקש לנצל את הדיון במועצת הביטחון כדי לקבל הבהרות והנחיות בשאלת גבולות הסמכויות שנתנו ליושב הראש מכוח ההסכם.⁴¹ ריילי טען כי הנושא המרכזי הנמצא במחלוקת קשור לשאלה אם צד זה או אחר להסכם יכול לנקוט בחופשיות פעולות אזרחיות באזור המפורז. שאלה זו קשורה לתפקידו ולאחריותו של האו"ם להבטיח שהמצב באזור המפורז יהיה לפי הסכם. בעדות לפני המועצה ציטט ריילי את הסברו של המתווך באנץ', שטען כי אחת ממטרות ההסכם הייתה שיקום החיים האזרחיים באזורים המפורזים, אולם בשל המתיחות אשר שררה אז היה ברור כי שיקום זה צריך להיות הדרגתי ואי אפשר להשאירו לאחריות צד זה או אחר. לכן הוחלט שיושב הראש יהיה אחראי להנחות תהליך זה, אולם לא לנהל אותו ישירות. לפיכך שום צד אינו יכול לקבוע שיש לו חופש פעולה לבצע פעולות אזרחיות באזורים המפורזים. יתר על כן, על פי טענת באנץ', ההסכם לא עסק כלל בסוגיית הריבונות של שום צד מהצדדים באזורים אלו.⁴²

נציגי המדינות השונות במועצה הקשו על ריילי וביקשו להבין מה הן סמכויות יושב הראש. לאחר שהוא התקשה להסביר זאת במדויק ציין נציג בריטניה במועצה: 'ניכר שיש לו סמכויות מסוימות. לא ברור מהן אותן סמכויות'.⁴³

25.4.1951, *ibid.*, S/PV/542, pp. 11-14 38

Ibid., p. 25 39

18.5.1951, *ibid.*, S/PV/547, p. 19 40

Ibid., p. 18 41

Ibid., pp. 29-30 42

2.5.1951, *ibid.*, S/PV/544, p. 13 43

מועצת הביטחון לא נענתה לבקשתו של ריילי להבהרות ולהנחיות בנוגע לתפקידו ולסמכויותיו של יושב הראש על פי פרק 5 בהסכם שביתת הנשק. מעניין לציין בהקשר זה את דבריו של נציג ארצות הברית שהציג לפני המועצה את טיוטת ההחלטה. ראשית הוא טען כי יש נושאים שוועדת שביתת הנשק רשאית ומוסמכת לדון בהם. בהקשר הנוכחי הכוונה לסמכותה לפרש סעיפים שונים בהסכם. הוא גם הציע שרק אם לא תצליח הוועדה להגיע לפרשנות מוסכמת, תועבר בקשה למועצת הביטחון. בהמשך הוא התעלם מפרשנותו של ריילי לסמכות יושב הראש, אולם טען ששני הצדדים להסכם אינם יכולים להתעלם מבקשות או מהמלצות של יושב הראש.⁴⁴

החלטת מועצת הביטחון שפורסמה ב-18 מאי 1951⁴⁵ לא אימצה רשמית את הדוח שכתב ריילי או את מסקנותיו בנוגע לסמכויות יושב הראש. ההחלטה נמנעה מלפרש את פרק 5 בהסכם שביתת הנשק והשאירה זאת לאחריות הוועדה המעורבת, אולם הובעה בה הזדהות עם הצורך לחזק את מעמד משטר שביתת הנשק ודרישה מיושב ראש הוועדה המעורבת לנקוט את כל האמצעים הדרושים על פי ראות עיניו כדי להרגיע את המצב באזור. המועצה קיבלה את עמדתו של ריילי וקראה לממשלת ישראל להפסיק את העבודות באגם החולה עד מציאת הסדר עם יושב הראש ולהחזיר את התושבים הערבים שהועברו לכפרים מחוץ לאזור המפורז. המועצה גם דרשה משני הצדדים – ישראל וסוריה – להיענות לכל דרישות יושב ראש הוועדה ולהגיע לכל הישיבות וקראה לשני הצדדים לאפשר תנועה ופעילות חופשית של המשקיפים כדי שיכולו למלא את תפקידם.

שתי נקודות בהחלטת מועצת הביטחון היו חשובות מאוד מבחינת ריבונותה של ישראל באזורים המפורזים. הנקודה הראשונה עסקה בסוגיות שהן כביכול בסמכותה של ממשלת ישראל – העברת אוכלוסייה בתוך המדינה ומיזמים אזרחיים – בדגש על ערביי כראד אלבקארה וכראד אלע'נאמה, שישאל העבירה מהאזור המפורז לכפרים בתוך שטח ישראל ומיזם יבוש החולה. המועצה קבעה כי אזרחים ערבים אלו יוכלו לחזור לאדמותיהם באזור המפורז וכי משקיפי האו"ם יפקחו על התהליך. יתר על כן, מועצת הביטחון קבעה שישאל לא תוכל לנקוט שום פעולה שכוללת העברה של תושבים אלו אל מחוץ לאזור המפורז או אפילו בתוכו ללא אישורו של יושב הראש. ממשלת ישראל לא יכלה להתעלם מהחלטה זו ונאלצה להחזיר את ערביי כראד אלבקארה וכראד אלע'נאמה לאדמותיהם באזור המפורז. עם זאת, ממשלת ישראל עשתה ככל יכולתה כדי להקטין מאוד את מספר החוזרים, ולפיכך מכלל התושבים שהועברו לשטח ישראל הוחזרו כ-350 בלבד לאזור המפורז, והאחרים נותרו בישראל.⁴⁶

16.5.1951, *ibid.*, S/PV/546, p. 9 44

18.5.1951, *ibid.*, S/2157 45

סגן אלוף מיכאל הנגבי, ראש משלחת ישראל לוועדות שביתת הנשק ישראל-סוריה, 'סיכום המשאל והעברת ערביי שעב למפורז', 11.7.1951, א"מ, חצ-2433/9. 46

עד כמה הייתה החלטה זו דרמטית מבחינתה של הדיפלומטיה הישראלית יעידו דברים שכתב שר החוץ משה שרת לרמטכ"ל יגאל ידין:

עניין החולה חרג בשבועות האחרונים ממסגרת סכסוך רגיל הכרוך בחילוקי דעות שנתגלעו בתהליך ביצוע הסכם שביתת הנשק, והפך בעיה מדינית רבתי. הוא שימש נושא לדיון ולהכרעה במועצת הביטחון והיה לו הד עולמי. מעמדה של המדינה ויחסיה הבין לאומיים נמצאו נפגעים.⁴⁷

היות שכך, סבר שרת, יש חשיבות רבה שיושג הסכם מעשי עם ראש מטה המשקיפים תוך כדי שמירה על זכויותיה של ישראל באזורים המפורזים. שרת העריך כי ראש המטה יעלה שוב את סוגיית החולה לפני מועצת הביטחון וטען שעדיף להגיע למצב זה כאשר המחלוקת היא בין ישראל לסוריה, ולא בין ישראל למטה המשקיפים; 'בשלב זה עלינו לחתור לחזית משותפת בינו לבין הגנרל ריילי', בלשוננו.⁴⁸

הנקודה השנייה – מועצת הביטחון אימצה את עמדת ממשלת ישראל כי בנושאים שקשורים לפעילות באזורים המפורזים ההחלטה נמצאת בידי יושב הראש, ולא בידי ועדת שביתת הנשק, שהסורים היו שותפים בה. לפי החלטה זו עדכן ריילי שבכוונתו לפתור בעיות אשר קשורות לאזורים אלו (פעילות המשטרה, חופש תנועה של משקיפי האו"ם, החזרת תושבים ערבים ועוד) וליישם את החלטת מועצת הביטחון מ-18 במאי ישירות עם ממשלת ישראל.

כמה חודשים אחרי כן התלונן ריילי לפני מועצת הביטחון שהשיתוק בפעילות ועדת שביתת הנשק מטיל על יושב הראש מעמסה כבדה בכל הקשור ליישום החלטת מועצת הביטחון. האחריות 'להבטיח יישום מלא' של פרק 5 של הסכם שביתת הנשק מכבידה עליו ללא הנחיות של הוועדה ובשל חילוקי דעות מהותיים בין ישראל לסוריה בפרשנות בדבר סמכויותיו של יושב הראש. עם זאת, שום צד לא ביקש לכנס את הוועדה כדי לנסות להגיע לפרשנות מוסכמת, ולפיכך נאלץ יושב הראש לסמוך על פרשנותו האישית, בדיעה שככל הנראה יתנגדו אחד הצדדים או שניהם לפרשנות זו.⁴⁹

כך למשל בעקבות החזרת תושבי כראד אלבקארה וכראד אלע'נאמה לאדמותיהם באזור המפורז הודיע יושב ראש ועדת שביתת הנשק ישראל-סוריה קולונל טכסיס (Taxis) למשלחת הישראלית שהוא התיר לערביי כראד אלבקארה להשקות את עדריהם בירדן בתנאי שיעברו רק בכביש או באדמות ערביות, ולא יפריעו לעובדים הישראלים באזור. טכסיס ביקש להורות למשטרה לא להפריע מכיוון שהדבר יחשב 'כערעור על סמכותו להחזיר את החיים באזור המפורז למסלולם הרגיל'. לאחר חילופי דברים בין משלחת

47 שר החוץ אל הרמטכ"ל, ללא כותרת, 11.6.1951, א"צ, 230-1559/1952.

48 שם. הנ"ל בעקבות ביקורת שהפנה הרמטכ"ל בטענה לזויתורים מרחיקי לכת מצד משרד החוץ כלפי מטה המשקיפים. הרמטכ"ל יגאל ידין, אל שר החוץ, 'הטיפול בבעית החולה', 7.6.1951, שם.

49 8.11.1951, UNDL, S/2389

ישראל ליושב הראש אושרה דרישה זו.⁵⁰ ניסיון נוסף של יושב הראש, בתוקף סמכותו כך על פי טענתו, לאשר לערביי כראד אלבקארה תנועה חופשית לסוריה, נתקל בסירוב נחרץ של ישראל בטענה שסמכויות יושב הראש מוגבלות לאזור המפורז בלבד, ולא מחוצה לו.⁵¹ במקרה אחר החליטה ממשלת ישראל למנות את מרדכי אלון לנציג הממשלה לענייני האזור המפורז. מטרת המינוי הייתה לאותת לסורים ולמטה המשקיפים שממשלת ישראל רואה באזורים המפורזים שטח ככל שטח ישראלי אחר.⁵² קולונל טכסים התנגד למינוי בטענה שאלון אינו תושב האזור המפורז והדבר מנוגד להסכם שביתת הנשק.⁵³ בעקבות התנגדות זו קבע שבתאי רוזן, היועץ המשפטי של משרד החוץ, שהמינוי מבוטל.⁵⁴ עם זאת, ריילי הודה בסיפוק שישראל נשמעת להחלטת מועצת הביטחון וממשלת ישראל נענית לבקשותיו בנוגע לנושאים שונים באזור המפורז ולעבודות שקשורות במיזם אגם החולה גם אם החלטות אלו גורמות עיכובים בעבודה. עד כמה מכריעה מבחינת ישראל הייתה החלטה זו יעיד המקרה הזה. בשנת 1957 עלו מחדש רעיונות לחדש את העבודות לניקוז מי החולה. שתי אפשרויות עמדו בפני המתכננים. הראשונה – חפירת תעלה מקבילה לאפיק הירדן באדמות בבעלות פרטית של ערבים תושבי כראד אלבקארה שישראל גירשה מהאזור המפורז לסוריה בזמן מבצע קדש (1956); והשנייה – פתיחת שני המחסומים הקיימים בתוך אפיק הירדן מדרום לחולה והעמקת האפיק עצמו. את העבודה הזאת היה אפשר לבצע על אדמת יהודים פרטית, אולם העברת הצידוד ככל הנראה תתבצע דרך אדמת ערבים. יוסף תקוע, ראש מחלקת שביתת הנשק במשרד החוץ ומי שהיה היועץ המשפטי של ועדות שביתת הנשק, העריך שהאפשרות הראשונה תגרור התנגדות מצד סוריה ומצד משקיפי האו"ם שישתמשו בעילה זו כדי לדרוש את החזרת מגורשי כראד אלבקארה וידרשו דיון במועצת הביטחון. תקוע הביע חשש שמא תקרא מועצת הביטחון להפסקת העבודות ולהחזרת ערביי כראד אלבקארה, כמו שהיה בשנת 1951. להערכתו, גם האפשרות השנייה תעורר התנגדות, אולם הוא סבר שהדיפלומטיה הישראלית תוכל להתמודד איתה.⁵⁵

50 כותב לא ידוע במשרד החוץ אל לשכת השר, 'האזור המפורז', 20.7.1951, א"מ, חצ-339/5.

51 מחלקת ארצות הברית במשרד החוץ, אל השגרירות בושינגטון, ללא כותרת, 4.7.1951, שם.

52 יוסף תקוע, סגן היועץ המשפטי של משרד החוץ, אל ראובן דפני, 'מינוי נציג הממשלה לענייני האזור המפורז', 16.5.1952, שם, חצ-2433/10.

53 S. G. Taxis, to General Israeli Officer in Charge of Israel Delegation to the Mixed Armistice Commissions, 'Appointment of Israeli Representative in the DZ.', 14.5.1952, א"מ, 000avrd.

54 שבתאי רוזן אל סגן אלוף שאול רמתי, 'מינויו של מר אלון באזור המפורז הצפוני', 20.5.1952, שם, חצ-2433/10.

55 יוסף תקוע אל אלוף משנה נחמיה ארגוב, 'עבודות בערוץ הירדן דרומית לחולה', 4.8.1957, שם, חצ-2960/4.

בניית סכר על הירדן

ב־2 ספטמבר 1953 החלה ישראל בחפירת תעלה באזור גשר בנות יעקב כחלק מתכנית להקים תחנת כוח באזור. ממשלת ישראל לא ביקשה אישור מיושב ראש הוועדה המעורבת לביצוע העבודה אלא רק עדכנה אותו באותו היום על תחילת העבודה. ימים מספר אחרי כן ביקש יושב הראש מראש מטה המשקיפים גנרל בניקה (Bennike) הנחיות בנוגע להמשך העבודה. החלטתו של בניקה הייתה להורות על הפסקה מיידית של העבודות עד קבלת אישור ממטה המשקיפים. בניקה נשען בהחלטתו על סמכותו של יושב הראש על פי פרק 5 בהסכם שביתת הנשק לקבוע מתי פעילות באזור המפורז מנוגדת להסכם הפסקת האש, כלומר אם העבודות פוגעות בחיים האזרחיים הרגילים באזור המפורז, כמו שכתוב בפרק 5 ובמכתב ההסבר של ד"ר באנץ' ואם לעבודות אלו תהיה השפעה צבאית כלשהי.⁵⁶

למחרת פרוסום החלטתו של בניקה שלח משה שרת מכתב תשובה, ובו דחה את מסקנותיו של בניקה. שרת טען שהאזורים המפורזים אינם שטח הפקר, כלומר הם בריבונות ישראל ועל פי הסכם שביתת הנשק צוות המשקיפים צריך לעודד כל פעילות פיתוח כלכלי וחקלאי שתסייע לפיתוח האזור כולו. שרת טען גם שמסקנות בדיקה דומה של מועצת הביטחון, שבוצעו שנים מספר קודם לכן בעקבות העבודות לניקוז אגם החולה, מקובלות מאז כבסיס לכל מפעלי הפיתוח באזורים המפורזים. שרת ציטט את דבריו של השגריר אבא אבן על כך שיושב הראש אינו יכול ליטול לעצמו סמכויות ששום צד מהצדדים להסכם לא אישר לו ואף תקף בחריפות את השלטונות הסוריים וטען שהם מנסים כל הזמן להשיג דריסת רגל באזורים המפורזים, ועל כן מעלים טענות מופרכות כדי לפגוע בריבונותה של ישראל. לאחר שסתר שרת את טענותיו של בניקה הוא אף כתב שיהיה מוכן להעביר את הסוגיה להכרעת מועצת הביטחון.⁵⁷

בניקה סתר בתשובתו את טענותיו של שרת והסביר שעל פי פרק 5, בסמכותו להגן על זכויותיהם של בעלי אדמות ערבים – שאדמתם תעובד בהסכמתם בלבד, שאדמתם לא תוצף ושאספקת המים אליהם לא תופסק. מכאן שבסמכותו גם להגן על זכויותיהם בנוגע למי הירדן הזורמים באזור המפורז. לכן, להבדיל מניקוז החולה, שלא פגע בזרימת המים בירדן, המיזם הנוכחי יפגע בה, ולכן הוא מתנגד לו. לדבריו, ממשלת ישראל הייתה צריכה להציג את התכנית לאישור לפני התחלת העבודה.

גם בניקה התייחס לדבריו של השגריר אבן וטען שאכן הם נכונים, אבל אין פירושו של דבר שכל אחד מהצדדים יכול להחליט על דעת עצמו מתי יושב הראש פועל על פי סמכותו ומתי לא. להבנתו, מצב זה יגרור 'אנרכייה' באזורים המפורזים. אם יש מחלוקת בנוגע לפרשנות של סעיף זה או אחר בהסכם שביתת הנשק, ההסכם עצמו מאפשר לוועדה

56 דוח ששלח גנרל בניקה, ראש מטה המשקיפים, למזכ"ל מועצת הביטחון ב־23.9.1953, 23.9.1953, UNDL, S/3122.

57 שם, Appendix 2. המכתב מובא גם בתוך: ימימה רוזנטל (עורכת), תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, כרך 8, ארכיון המדינה, ירושלים תשנ"ו, תעודה 387.

המעורבות להגיע לפרשנות מוסכמת (פרק 7, סעיף 8 בהסכם שביתת הנשק). יתר על כן, ציין בניה, במקרים מהשנים האחרונות נענתה ממשלת ישראל לדרישת יושב הראש והפסיקה עבודות שהוא לא אישר.⁵⁸ למרות דרישתו של בניה לא הפסיקה ישראל את העבודות.

בעקבות תלונה שהגישה ממשלת סוריה בעניין החלה מועצת הביטחון לדון בנושא. בשל חששה של ישראל מהדיון הצפוי הסכימה ממשלת ישראל להפסיק זמנית את העבודות באזור המפורז,⁵⁹ אולם עם התקדמות הדיונים התקבל הרושם בקרב משלחת ישראל שחברות המועצה מוטרדות מסמכויותיו של ראש מטה המשקיפים יותר מאשר מתלונת הסורים.⁶⁰

כחודשיים ימים לאחר שהחלו הדיונים התכנסה מועצת הביטחון כדי לדון בהצעת החלטה שהגישו צרפת, בריטניה וארצות הברית. שגריר ארצות הברית קבע נחרצות, בהציגו את הצעת ההחלטה, שראש מטה המשקיפים, בתור הסמכות האחראית לפיקוח הכללי באזור המפורז, הוא הסמכות המתאימה לקבוע אם מיזם זה עולה בקנה אחד עם הסכם שביתת הנשק. כל פעולה חד-צדדית של צד זה או אחר, שאינה עולה בקנה אחד עם סמכותו של ראש מטה המשקיפים, מעמידה בסכנה את ההסכם. מכאן שההחלטה בנושא הטיית מי הירדן היא בסמכותו של ראש המטה.⁶¹

נציג בריטניה דיבר אחריו והסביר שהשאלה המרכזית אינה אם מדובר במיזם טוב או חשוב אלא העובדה שישאל לא נענתה לדרישה מסוימת של יושב הראש, שהוא הסמכות היחידה באזור והמחסום הכמעט יחיד בפני כאוס. להבנתו, ישראל אינה יכולה להתעלם מדרישות יושב הראש, ולכן עמדת ממשלת בריטניה היא שהחלטת גנרל בניה נכונה וממשלת ישראל צריכה להפסיק את העבודות לגמרי עד שתקבל ממנו אישור להמשיך. הנציג הבריטי אף הרחיק לכת וסבר שמועצת הביטחון צריכה לתת ליושב הראש ולראש המטה כלים נוספים, הן בפירוש סמכויותיהם באזורים המפורזים הן בחיזוק כוח המשקיפים כדי לסייע להם במקרים אחרים בעתיד. לסיכום דבריו הוא אמר שהוא משוכנע כי לא ממשלת ישראל ולא ממשלת סוריה לא יקבלו את הצעת ההחלטה.⁶²

חברות המועצה לא הצליחו להגיע לנוסח החלטה מוסכם, והדיון בנושא נמשך עוד כמה פגישות, ובסופן הוגשה הצעת החלטה, אולם בגלל וטו שהטילה ברית המועצות לא התקבלה הצעה זו רשמית.⁶³ אחת הסיבות לווטו זה הייתה החשש ממתן סמכות רבה מדי

58 23.10.1953, UNDL, S/3122, Appendix 3

59 27.10.1953, *ibid.*, S/PV/631, p. 1. בשיחה שקיים וולטר איתן, מנכ"ל משרד החוץ, עם פרנסיס ראסל, הממונה על שגרירות ארצות הברית בתל אביב ב-24.9.1953 טען ראסל שארצות הברית תתמוך בבניה. ראו: רוזנטל (עורכת), *תעודות למדיניות החוץ*, כרך 8, תעודה 388.

60 גדעון רפאל אל וולטר איתן, ללא כותרת, 3.11.1953, שם, תעודה 489.

61 16.12.1953, UNDL, S/PV/648, p. 2

62 *Ibid.*, pp. 2-5

63 22.1.1954, *ibid.*, S/PV/656

ליושב הראש ולראש המטה כמו שביטא זאת נציג ברית המועצות בשיבה: 'אני חושב שפרשנות רחבה זו לסמכותו של יושב הראש לא עולה בקנה אחד עם עקרונות הסכם שביתת הנשק ואף לא עם עקרונות החוק הבינלאומי'.⁶⁴ אף שלא הוחלט רשמית ואף שממשלת ישראל עמדה על זכותה לריבונות באזורים המפורזים ועל זכותה לפעול בהם, לא חודשו העבודות. עם זאת, היה מדובר בפעם הראשונה שברית המועצות מטילה וטו על החלטה של מועצת הביטחון בסכסוך הישראלי-ערבי, והדבר הגביר את חשדנותה של ישראל כלפי מנגנון האו"ם ומועצת הביטחון (ומכאן גם כלפי מטה המשקיפים).

הקמת כוח שיטור באזור המפורז

סוגיה אחרת שעמדה במחלוקת בין ממשלת ישראל למנגנון משקיפי האו"ם והייתה קשורה ליכולתה של ממשלת ישראל להכיל את ריבונותה על האזור המפורז עסקה בהצבת כוח שיטור באזור שכאמור, נאסרה בו הצבת חיילים. על פי פרק 5 בהסכם שביתת הנשק, יושב ראש הוועדה המעורבת הוסמך לאפשר העסקה של מגויסים מעטים לפעילות שיטור באזור המפורז, 'על בסיס מקומי'. באזורים הישראליים ינהלו את המשטרה גורמים ישראליים, ובאזורים הערביים יהיו הניהול והשיטור בידי גורמים ערביים. עם זאת, נקבע גם שיושב הראש לא יגייס או ינהל בפועל את המשטרה. טענת ממשלת ישראל הייתה שבאזור המפורז אין מספיק כוח אדם כדי לאייש כוחות משטרה וכדי לשמור על הסדר והביטחון יש צורך להביא שוטרים מחוץ לאזור המפורז. אמנם ראש המטה ונציגי ישראל הסכימו שיש למצוא פתרון מקובל על שני הצדדים, אבל לא נמצא פתרון כזה. גם שנים מספר אחרי כן לא הצליח יושב ראש הוועדה להביא להעסקת תושבים מקומיים כשוטרים. בקשות חוזרות ונשנות שלו להוציא מהאזורים המפורזים שוטרים לא מקומיים נדחו.

בפועל גייסה ממשלת ישראל שוטרים ישראלים, ואלה פעלו בכל האזורים המפורזים, ובכלל זה באזורים הערביים, על פי הנחיות ופקודות שקיבלו מגורמי משטרה רשמיים. בשל כך הביעו ראש המטה ויושב הראש הסתייגויות חוזרות ונשנות בנוגע לפעילות המשטרה. כך למשל הם דרשו שישאל תפקיד את עמדת המשטרה שהוקמה בחוות ח'ורי. ממשלת ישראל צייתה לדרישה, אם כי סיורי משטרה המשיכו להגיע לחוות; וכן ממשלת ישראל הסכימה ששוטרים ישראלים לא ייכנסו לכפרים ערביים באזור המפורז אלא בשעת חירום, וגם אז לאחר יידוע יושב הראש וקבלת אישור ממנו. הבעיה מבחינתו של ריילי הייתה שלא הושגה הבנה בין הנציגים הישראליים ליושב הראש בנוגע לשאלה מה הוא מקרה חירום.⁶⁵

Ibid., p. 12 64

6.11.1951, ibid., S/2389 65

בדוח ששלח ראש מטה המשקיפים גנרל ברנס (Burns) למזכ"ל האו"ם בינואר 1955 ולאחר שסקר בהרחבה את חילוקי הדעות בין ישראל לסוריה בנוגע לכל הבעיות הקיימות באזורים המפורזים, הוא טען שבמציאות הנוכחית ניכר כי לא יהיה אפשר להביא בהם ליישום סעיפי הסכם שביתת הנשק. להבנתו, ניהול אזרחי של האזור המפורז 'על בסיס מקומי', כמו שנכתב בהסכם, אין פירושו שכל כפר אוטונומי מכיוון שחייבים להיות תנועה וקשרים בין הכפרים בתוך האזור המפורז ומסחר וקשרים מחוצה לו כדי להגיע למצב של 'חיים אזרחיים נורמליים'. לשם כך צריכה להיות רשות כלשהי שתשלט במערכת היחסים בין היישובים הישראליים ובין היישובים הערביים בתוך האזור המפורז ובמסחר בין היישובים האלה לגורמים מחוץ לאזור המפורז בישראל או בסוריה. מכיוון שליושב הראש יש רק סמכות פיקוח כללי, ולא סמכות ניהול בפועל, הציע ברנס לחלק את האזור המפורז בין ישראל לסוריה כדי שכל אזור יהיה באחריות מנהלתית ישירה. תושבי כל אזור יוכלו לנוע באזור בחופשיות, ללא צורך באישורים, ולסחור עם גורמים שנמצאים באותה אחריות מנהלתית.⁶⁶ רעיון זה שהעלה ריילי נותר בגדר הצעה בלבד מכיוון שלא היה מקובל על שום צד.

בניית גשר בשפך אגם החולה, חופש תנועה והקמת עמדות תצפית של האו"ם באזור המפורז

במשך כמה שנים שרר שקט יחסי בין ממשלת ישראל למטה המשקיפים בסוגיית הריבונות. בדו"ח שהוזכר לעיל לא ביקש גנרל ברנס לכנס את מועצת הביטחון כדי לקבל סעד עבור פעילותו אלא הסתפק במערכת היחסים הנוכחית. לקראת סוף שנת 1956 ותחילת 1957 החלו מתיחויות בין גורמי צבא ישראליים למשקיפי האו"ם בשל סגירת גשר בנות יעקב, שהיה נתיב התנועה היחיד של המשקיפים בין ישראל לסוריה, על רקע טענת ישראל שסוריה מיקשה את האזור. לימים, בעקבות סיורים שביצעו משקיפי או"ם לאורך הגבול ללא תיאום עם משלחת ישראל לוועדת שביתת הנשק, ובכלל זה מקרה שאחד המשקיפים ניסה להיכנס למשק 'הגוברים' וסולק בידי חברי המשק, הודיעה ישראל שהיא מבטלת את כל הסיורים לאורך הגבול עם סוריה ועם ירדן.⁶⁷

במאוס 1957 הגישה משלחת סוריה ליושב ראש ועדת שביתת הנשק תלונה על שכוחות ישראליים נראו בונים ביצורים באזור חוות ח'ורי באזור המפורז וכן על מה שנראה כמו תחילת בנייה של גשר בשפך אגם החולה. תצפית שביצעו משקיפי או"ם מהצד הסורי אישרה שאכן עבודות מתבצעות באזור. יושב הראש ביקש לבדוק, אולם ראש משלחת

66 מכתבו של גנרל ברנס למזכ"ל, מ-6.1.1955, UNDL, S/3343, pp. 17-18.

67 סגן משנה אורי זליגסון, ממלא מקום ראש משלחת ישראל לוועדת שביתת הנשק ישראל-סוריה, 'דוח פעילות - ינואר 1957', 31.1.1957, א"מ, חצ-2434/8. ראו גם: Pelcovits, *The Long Armistice*, pp. 220-223.

ישראל לוועדת שביתת הנשק סירב לאפשר זאת. על פי טענת יושב הראש, זו הייתה הפעם הראשונה שאחד הצדדים להסכם סירב לאפשר בדיקת משקיפים באזור המפורז. את הניסיון של משקיפי או"ם להיכנס לאזור מהצד הסורי בלמה משטרת ישראל. ברוח שכתב ממלא מקום ראש מטה משקיפי האו"ם קולונל לירי ונשלח למועצת הביטחון הוא חזר וציטט את הסמכות שניתנה לו וליושב הראש באזורים המפורזים על פי פרק 5 בהסכם שביתת הנשק ואת החלטת מועצת הביטחון ממאי 1951, שמאשרת סמכויות אלו. לירי הסביר שהסירוב של ישראל לדון בתלונתה של סוריה בוועדה המעורבת לא יכול להשפיע על אחריותו של יושב הראש לחקור את הנושא.

בתחילת אפריל 1957 הסירה ישראל את התנגדותה לביקורת של משקיפי האו"ם, ולפיכך ב־7 באפריל סייר ממלא מקום ראש המטה באזור הגשר ואחרי כן נפגש עם אנשי ממשל ישראלים ועם אנשי מקצוע שהיו מעורבים במיזם. ההסבר שקיבל היה כי מדובר בגשר עבור ציוד הנדסי שנועד להעמקת התעלה היוצאת מאגם החולה והעברת אדמה לצדו המזרחי של האגם. לאחר הבדיקה ציין לירי שהגשר נבנה לא על אדמות ערביות ואינו פוגע בפעילות החקלאים הערבים באזור המפורז. אף שהגשר יכול לשמש גם למטרות צבאיות החליט לירי לא לדרוש את הפסקת העבודה ופירוק הגשר. למרות זאת, ובשל סירובה הראשוני של ישראל לאפשר בדיקת משקיפים באזור, ביקש לירי ממועצת הביטחון לאשר מחדש את הסמכויות המיוחדות של יושב הראש באזורים המפורזים. הוא ביקש גם שמועצת הביטחון תדגיש כי למשקיפים יש חופש תנועה מלא בהם.⁶⁸

בד בבד, במאי 1957 הגישה סוריה תלונה נוספת למועצת הביטחון בעקבות פעילותה של ישראל. חברות המועצה נחלקו לשתי קבוצות. עיראק וברית המועצות תמכו בתלונתה של סוריה ודרשו לפסול את החלטת לירי לאשר את בניית הגשר בטענה שללירי אין סמכות לקבוע אם ישראל מתכוונת להשתמש בגשר למטרות צבאיות או לא. רוב מוחלט של חברות המועצה (תשע) תמכו בפסק דינו של לירי בנוגע לגשר. עם זאת, חברות המועצה לא הסתפקו בדיון בגשר בלבד אלא הרחיבו את הדיון על המצב באזור המפורז בכלל ומתחו ביקורת על שישאל מונעת תנועה חופשית של משקיפים, מקימה ביצורים, מפעילה משטרה באזורים המפורזים, מגרשת את התושבים הערבים ומסרבת להשתתף בישיבות ועדת שביתת הנשק. להפתעת ישראל, הנציג האמריקני, ששימש גם נשיא מועצת הביטחון, דחה את פרשנותה בנוגע למעמד האזורים המפורזים.⁶⁹

68 הדוח של לירי למועצת הביטחון, 24.4.1957, א"מ, חצ-2960/4. מיכאל קומיי, בכיר במשרד החוץ באותן שנים, טען מאוחר יותר שההגבלות על תנועת המשקיפים נבעו משיקולי ביטחון בלבד והחשש מפעילות של גורמים זרים באזורי גבול רגישים מבחינה ביטחונית. ראו: Michael Comay, *U.N. Peace-Keeping in the Israel-Arab Conflict, 1948-1975*, Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem 1976, p. 47.

69 על כך כתבה שרת החוץ גולדה מאיר לשגריר ישראל באו"ם אבא אבן: 'התנהגות משלחת ארה"ב באו"ם מדאיגה מאוד ואין ספק שהמרשילד מקבל עידוד מהם בתביעותיו נגדנו במפורז'. מחלקת

בסכמו את הדיון הוא קבע שהמועצה מכבדת את סמכותו של ראש מטה המשקיפים באזורים אלו ושישראל צריכה לשתף אתו פעולה ולסייע לו בהסדרים המעשיים שיידרשו בעיניו למילוי תפקידו. המועצה אף ביקשה מלירי להכין דוח נוסף על המצב באזורים המפורזים, ובו התייחסות לסוגיית חופש התנועה.⁷⁰

מבחינת הדיפלומטיה הישראלית, דובר בהתפתחות מסוכנת שהייתה עלולה לערער את יסודות מדיניותה של ישראל בתחום שביתת הנשק. די היה שמועצת הביטחון תאשר את החלטתה ממאי 1951 כדי להביא הישג לסורים. הניסיון של ישראל למנוע דיון במועצת הביטחון על הבעיות באזורים המפורזים לא עלה יפה, וכעת ניסתה הדיפלומטיה הישראלית למנוע את חידוש הדיון ולסכל קבלת החלטה מחייבת לאחר שישלח לירי את הדוח הנוסף אשר הוא התבקש לכתוב. כצעד ראשון הציעו במשרד החוץ שהמשלחת הישראלית תנסה לשכנע את מזכ"ל האו"ם למצוא דרכים לפתור את הבעיה באמצעות בירורים שקטים, ולא באמצעות דיון במועצת הביטחון.⁷¹

בעקבות הדוח מאפריל ובשל דרישה של מזכ"ל האו"ם דאג האמרשילד (Hammar skjöld) וחברות מועצת הביטחון לדוח נוסף בנוגע לסמכויותיו של יושב ראש ועדת שביתת הנשק באזורים המפורזים, נפגש ב־11 ביוני 1957 קולונל לירי עם שרת החוץ גולדה מאיר. מאיר ניסתה למנוע מלירי הגשת דוח שיאשים את ישראל וטענה כי המקום לפתור בעיות בין ישראל למנגנון האו"ם אינו מועצת הביטחון. לירי העלה כמה סוגיות שהטרידו את מטה המשקיפים, וכאשר הגיע לנושא חופש התנועה באזורים המפורזים טען שמנגנון האו"ם אינו צריך להיות תלוי בשלטונות הישראליים בפעולותיו שם. עם זאת, אין ברצונו לעורר את שאלת הריבונות באזורים אלו, והוא מוכן לנקוט גישה מעשית לבעיה זו. על כך השיבה מאיר שלירי מעלה בעיה עקרונית בנוגע לזכויות של ישראל באזורים המפורזים ואם הוא מעוניין להימנע משאלות עקרוניות, עליו להסתפק בבירור סוגיות טכניות. היא גם ציינה שישראל מוכנה להתחייב ללוות כל סיור או"ם, אולם סירבה לאפשר דיון עקרוני בנושא.⁷² בישראל הביעו חשדנות רבה למניעים השונים של הגורמים הבין לאומיים המעורבים. במשרד החוץ היו משוכנעים שסוריה הגישה תלונה למועצת הביטחון אף שהיה לה ברור כי אין סיכוי לשנות את החלטת ראש מטה המשקיפים בנוגע לגשר. הסברה הייתה שהמטרה האמיתית של סוריה הייתה ליצור מתיחות עם ישראל לצורכי פנים ומטעמי מדיניות בין-ערבית וכן כדי לקדם את מטרות ברית המועצות באזור. במשרד החוץ הביעו גם חשש שארצות הברית תסכים לתמוך בתלונתה של סוריה כדי להשיג את תמיכתם

ארצות הברית במשרד החוץ אל שגרירות ישראל בווינגטון, 'עמדת ארה"ב בענין המפורז וכינוס מועביט', 1.8.1957, א"מ, חצ-2960/4.

70 יוסף תקוע אל שרת החוץ, 'סיכום שבועי לענייני גבול ושה"נ לקראת ישיבת הממשלה', 31.5.1957, שם, חצ-7224/12.

71 הנ"ל אל משלחת ישראל בניו יורק, ללא כותרת, 2.6.1957, שם, חצ-2960/4.

72 הנ"ל אל ראש מחלקת שביתות הנשק, 'שיחת שרת החוץ - קולונל לירי ב־11 יוני 1957', שם, חצ-325/16.

בדוקטרינת אייזנהאואר. דוקטרינה זו מתבטאת בשמירה על הסטטוס קוו, ויישומה פירושו חיזוק משטר שביתת הנשק,⁷³ כמוכן נוסף על החשדנות כלפי מזכ"ל האו"ם ומנגנון משקיפי האו"ם, שנחשד כי הוא פועל בהכוונתו. כמו שכתבה גולדה מאיר לאבא אבן: 'המאבק הוא על ריבונותנו באזור. כל פניותיו של לירי אינם אלא התחכמות על מנת להגיע למעשה למצב שבו תהיה לו עמדה קבועה של משקיפים במפורז'.⁷⁴ דברים דומים כתב יוסף תקוע לאבא אבן:

נקודת המוצא בענייני המפורז כרגע היא החלטת האו"ם הנחושה ליצור במפורז תנאים שיבססו את מעמדו כשונה ונפרד משטחים האחרים. לדעתי או"ם פועל כאן לא רק מתוך דבקות בפירוש מופשט להסכמי ש"ן [שביתת נשק] אלא גם מתוך מאמץ עליון לעצור תהליך צמצום סמכויותיו. תלונת סוריה על גשר החולה הזכירה לו הבעיה הרדומה של המפורז וגילתה סיכוי לערער מדיניותנו. פיתוי זה הפך למשימה שהמרשילד ולירי חותרים להגשמתה בשיטות המקובלות וודאי על קציני חיל הצי האמריקאי אולם אינם נהוגות בדרך כלל בדיפלומטיה של ארגון בין לאומי. חתירה זו אינה מתחשבת כלל בנוהג 8 שנים שנשתרש במפורז.⁷⁵

למרות הלחץ מישראל ולפי הבקשה שהופנתה אל לירי, הוא כתב דוח נוסף ב־27 ביוני 1957. בפתית הבהיר לירי שמטרת הדוח להציג את התנאים שיושב הראש ומשקיפי האו"ם נאלצים לפעול בהם כדי לעמוד במחויבויותיהם באזור המפורז שהוקם על פי פרק 5 של הסכם שביתת הנשק.⁷⁶

הנקודה הראשונה שהעלה לירי עסקה בחופש התנועה של המשקיפים; או נכון יותר לומר – בהגבלת חופש התנועה שלהם. הוא הזכיר התחייבות מפורשת של ממשלת ישראל, עוד בספטמבר 1951, לאפשר חופש תנועה מלא של המשקיפים ולהימנע מכל פעולה שיכולה להפריע להם. לירי התלונן שמינוי 1956 נמנעה ממשקיפים כניסה ליישובים הישראליים באזור המפורז – הגוברים וסוסיטא – כדי לבדוק טענות על הקמת ביצורים אסורים. כאשר העלה לירי נקודה זו לפני ראש מחלקת שביתות הנשק במשרד החוץ הסביר ראש המחלקה שהשלטונות הישראליים אינם יכולים לכפות על היישובים השונים לאפשר כניסת משקיפים ושהיישובים מסרבים לכך מחשש שביקורים אלו יפגעו בסידורי הביטחון שלהם. ב־30 אוקטובר 1956, שאז החלה הפעילות הצבאית של ישראל במצרים (מבצע קדש), עדכן נציג ישראל בוועדת שביתת הנשק את יושב הראש כי האזור המפורז, ובכלל זה החלק המערבי של גשר בנות יעקב, ממוקש. מאז אותו היום סורבו רוב הבקשות להיכנס לאזור המפורז המרכזי, ושוטרים ישראלים עצרו משקיפים בכניסה.⁷⁷

73 אריה אילן, נציגות ישראל באו"ם, אל מרדכי גזית המזכיר המדיני של שרת החוץ, ללא כותרת, 10.6.1957, שם, חצ-2960/4.

74 גולדה מאיר אל אבא אבן, ללא כותרת, 9.8.1957, שם.

75 יוסף תקוע אל אבא אבן, לא כותרת, 9.8.1957, שם.

76 1.7.1957, UNDL, S/3844

77 יוסף תקוע אל שמשון ארד, שגרירות ישראל בווינגטון, 'מפורז בנות יעקב', 29.4.1957, א"מ,

בהמשך הדוח עבר לירי לעסוק בנושא הביצורים שהוקמו ביישובים ישראלים באזור המפורז וציין שבסמכותו של יושב הראש להחליט אם הביצורים עונים על צורך הגנה אזרחי אמתי או שמדובר בביצורים לצרכים צבאיים, אשר אסורים על פי הסכם שביתת הנשק. לירי טען שביישובים הישראליים באזור המפורז הביצורים משמשים לא רק להגנה על תושבי המקום ודרש לפרקם; את הדבר הזה סירבה ישראל לעשות עד אז. לדבריו, הביקור האחרון באזור היה ביוני 1956, ומאז נאסרה עליהם הכניסה, ולפיכך היקף הביצורים במקום אינו ידוע.

הנושא השלישי אשר העלה לירי עסק במוקשים שהציבה ישראל בדרך הגישה המערבית לגשר בנות יעקב; הדבר פגע מאוד בפעילות משקיפי האו"ם מכיוון שמיקוש זה מנע מהם שימוש בגשר כדי לעבור מהצד הישראלי לצד הסורי. רק ב־22 ביוני 1956, לאחר מחאות חוזרות ונשנות, הודיעה ישראל שהמוקשים הוסרו והגשר שוב פתוח לתנועת משקיפי האו"ם. בסיכום הדוח טען קולונל לירי כי כדי שיוכל יושב ראש ועדת שביתת הנשק למלא את תפקידו לפי הסמכויות שניתנו לו על פי פרק 5 בהסכם והחלטת מועצת הביטחון ממאי 1951, הוא חייב קודם כול ליהנות מחופש תנועה מלא ומחופש גישה לכל מקום באזור המפורז, ללא צורך לקבל אישור מראש, אם מדובר בסיור שגרתי או בחקירת תלונה. לירי הוסיף שאינו מוכן לקבל סירוב לאפשר כניסה של משקיפים לכל מקום או להתנות זאת בליווי שוטר או קצין צבא. יושב הראש עצמו יהיה זה שיחליט אם הסיור יכול להתקיים עם או בלי ליווי. ברגע שייקבע העיקרון – חופש תנועה לא מותנה – לא תהיה בעיה להגיע להסכמות בשטח בנוגע ליישום שלו.

בעקבות פרסום הדוח נפגש לירי ב־11 ביולי עם יוסף תקוע. בפגישה העלה לירי שוב את נושא חופש התנועה, ובתוך כך הוא התמקד בחופש גישה ותנועה לא מותנים באזור המפורז; שחרור המשקיפים מהצורך לקבל אישור מראש לביקורים או סיורים; ביטול הצורך בליווי קצינים ישראלים; ואפשרות להציב נקודות תצפית קבועות באזור. בדיון שהתפתח לא הצליחו הצדדים להגיע להסכמות. בסיכום הפגישה הזהיר תקוע שאם יתפתח דיון במועצת הביטחון בנושא זה, יש אפשרות שישראל תעלה סוגיות עקרוניות נוספות הקשורות להסכם שביתת הנשק כך 'שדיון מסוג זה יבליע את השאלות הספציפיות המפורטות בדוח האחרון ויאפיל עליהן לחלוטין. כתוצאה מכך יוקפא המצב ופתרון המעשי ידחה לתקופה בלתי מוגבלת'.⁷⁸

לירי לא התרשם מאימויו של תקוע, ובדוח הנוסף ששלח למועצת הביטחון ב־7 באוגוסט הרחיב את פרשנותו לסמכותו של יושב הראש צעד אחד נוסף וטען כי כדי שיוכלו

חצ-3031/5. אוד בול (ראש מטה משקיפי האו"ם 1963-1970) כתב בזיכרונותיו כי בסיורים אשר התקיימו במפורז בדרך כלל לא מצאו המשקיפים שום דבר חשוד מכיוון שלשלטונות, הן הסוריים הן הישראליים, היה מספיק זמן להעלים אותם. לכן הוא סבר שהייתה צריכה להיות להם האפשרות לבצע סיורי פתע במפורזים: Bull, *War and Peace*, p. 54.

78 'שיחת תקוע-לירי מ־11 ביולי על דוח ראש מטה האו"ם מ־27 ביוני על האזור המפורז, א"מ, חצ-3027/5.

המשקיפים למלא את תפקידם ביעילות עדיף שישהו קבוע באזור המפורז במקומות אשר יקבע יושב הראש. כצעד ראשון, עוד ביוני 1956, הגיש לירי לממשלת ישראל בקשה למצוא דיור עבור משקיף אחד או שניים באזור משמר הירדן, והעדיפות היא על שיכונם במשטרת משמר הירדן – כדי להגביר את יכולתם של משקיפי האו"ם לפעול במהירות במקרה של תקריות אלימות באזור.⁷⁹ על כך כתב יוסף תקוע לראש הממשלה ולשרת החוץ: 'חוששני שפניה זו מהווה צעד ראשון במאמץ להגשים את התכנית להציב משקיפי או"ם במקומות שונים במפורז [...] כנראה לירי מנסה לנצל את בקשת מועביט [...] כדי להחיות מנגנון או"ם ולהרחיב פעולותיו. ברור כי לא נוכל להסכים לבקשת לירי'.⁸⁰

בדוח עדכן לירי את מועצת הביטחון שהוא הודיע לממשלת ישראל, באמצעות יוסף תקוע על כוונתו להקים עמדת תצפית ליד הגשר החדש, שמוקם בשפך החולה באזור המפורז המרכזי. לשאלתו של תקוע טען לירי כי מאחר שמדובר באזור המפורז הוא אינו חייב לבקש את הסכמת ממשלת ישראל להצבת משקיף, אולם הוא מביא את העניין לידיעתו כדי למנוע תקרית בין ישראל ובין המשקיפים אם תרצה ישראל להוציאם מהשטח.⁸¹ על כך השיב תקוע כי על פי הבנת ממשלת ישראל את הסכם שביתת הנשק, מטה המשקיפים רשאי לפעול באזור המפורז רק בהסכמת ממשלת ישראל וכי הודעת מטה המשקיפים על כוונתו להקים עמדת תצפית ללא בקשת אישור ממשלת ישראל אינה עולה בקנה אחד עם הסכם שביתת הנשק. יתר על כן, ישראל אינה רואה צורך בנוכחות קבועה של משקיפים באזור זה, שסיירים מהאו"ם מגיעים אליו פעמיים ביום. בדוח עצמו הדגיש לירי שלהבנתו עמדת ישראל בנושא זה קשורה הדוקות לטענתה לריבונות על האזור המפורז. לירי סיכם את פנייתו למועצת הביטחון בטענה שהקמת עמדת תצפית קבועה מיישמת את פרק 5 בהסכם הפסקת האש בנוגע לאחריותו של יושב הראש באזור המפורז ותתרום לביטחון באזור. בשל סירובה של ישראל עד אז להקים תצפית קבועה, הוא הנחה את משקיפי האו"ם להאריך את משך שהייתם באזור בזמן סירוביהם הדו־יומיים. גם לכך סירבה ישראל.⁸²

כאמור, במשרד החוץ חששו מדיון במועצת הביטחון, ולכן התאמצו למנוע את קיומו. ההנחה הייתה שהצבת עמדות או"ם קבועות באזורים המפורזים תהיה האמצעי העיקרי להשגת מטרתו של לירי – חיזוק מעמד האו"ם באזורים אלו על חשבון ישראל. כמו שהגדיר זאת אחד מקציני משלחת ישראל לוועדת שביתת הנשק: 'השתלטות האו"ם על המפורזים',⁸³ באמצעות קביעת עובדות בשטח כדי לבחון את מידת נכונותה של ישראל להגיע להתנגשות עם מנגנון האו"ם עד כדי הוצאת המשקיפים בכוח.

79 Colonel B. V. Leary, to Mr. Tekoah, untitled, 18.6.1957, שם, 000qz44.
80 יוסף תקוע אל ראש הממשלה ושרת החוץ, 'הצבת משקיפי אום במפורז', 19.6.1957, שם, חצ-7224/12.
81 הנ"ל אל נציגויות ישראל בניו יורק, לונדון ופריז, ללא כותרת, 26.7.1957, שם, חצ-2969/4.
82 7.8.1957, UNDL, S/3844/add.1
83 רב־סרן סיון טפנר, ראש משלחת ישראל, 'תצפיות בגבול הסורי – סיכום', 6.8.1957, א"מ, חצ-2960/4.

אבא אבן סבר שתגובת ישראל בכל הקשור לסיורי האו"ם באזורים המפורזים הייתה נוקשה מדי וטען שהיה אפשר להגיע לפשרה בעניין כדי לשמור על שקט ביחסים עם גורמים בין-לאומיים ולמנוע סכסוכים מיותרים על עניינים שאינם חשובים עקרונית או חיוניים מעשית. הוא אף סבר שבקשת רשותה של ישראל להסדר בנושא הסיורים יש בה משום הכרה אילמת בשליטת ישראל.⁸⁴

יוסף תקוע שלל גישה זו מכול וכול ונתן כדוגמה את סיורי האו"ם בקרבת גשר החולה, שעד פרסום דוח לירי באפריל כמעט לא הגיעו לפשרה בעניין כדי לשמור על שקט ביחסים עם גורמים בין-לאומיים ולמנוע סכסוכים מיותרים על עניינים שאינם חשובים עקרונית או חיוניים מעשית. הוא אף סבר שבקשת רשותה של ישראל להסדר בנושא הסיורים יש בה משום הכרה אילמת בשליטת ישראל.⁸⁴

יוסף תקוע שלל גישה זו מכול וכול ונתן כדוגמה את סיורי האו"ם בקרבת גשר החולה, שעד פרסום דוח לירי באפריל כמעט לא הגיעו לפשרה בעניין כדי לשמור על שקט ביחסים עם גורמים בין-לאומיים ולמנוע סכסוכים מיותרים על עניינים שאינם חשובים עקרונית או חיוניים מעשית. הוא אף סבר שבקשת רשותה של ישראל להסדר בנושא הסיורים יש בה משום הכרה אילמת בשליטת ישראל.⁸⁴

יוסף תקוע שלל גישה זו מכול וכול ונתן כדוגמה את סיורי האו"ם בקרבת גשר החולה, שעד פרסום דוח לירי באפריל כמעט לא הגיעו לפשרה בעניין כדי לשמור על שקט ביחסים עם גורמים בין-לאומיים ולמנוע סכסוכים מיותרים על עניינים שאינם חשובים עקרונית או חיוניים מעשית. הוא אף סבר שבקשת רשותה של ישראל להסדר בנושא הסיורים יש בה משום הכרה אילמת בשליטת ישראל.⁸⁴

הצלחתה של ממשלת ישראל למנוע דיון במועצת הביטחון בסוגיית סמכויות מטה המשקיפים חיזקה את מדיניותה של ישראל באזורים המפורזים – הדגשת ריבונותה של ישראל תוך כדי התחשבות בדרישות יושב הראש וראש המטה, אולם בפועל התעלמות מהם כל עוד העניין אינו מועבר לדיון במועצת הביטחון. ראש הממשלה דוד בן-גוריון אמר זאת בבירור בישיבת ממשלה: 'אין אנו מכירים בזכויות בא"כ או"ם, שהוא יהיה המושל באזור המפורז, כי הם כל הזמן חותרים לקראת זה, שהוא יהיה הקובע'.⁸⁷ עם זאת, יושב ראש הוועדה המעורבת וראש מטה המשקיפים המשיכו לדרוש לחקור תלונות על פעולות שונות שביצעה ישראל באדמות, כביכול בבעלות ערבים, באזור המפורז והמשיכו לדרוש את הסמכות המגיעה להם על פי הבנתם.⁸⁸ כך כתב יושב ראש הוועדה לנציג ישראל בנוגע לעבודות ביצורים שבוצעו ביישוב דרדרה: 'אזור זה מופקד תחת פיקוחו של יושב הראש'.⁸⁹

84 אבא אבן אל יוסף תקוע, ללא כותרת, 8.8.1957, שם.

85 יוסף תקוע אל אבא אבן, ללא כותרת, 9.8.1957, שם.

86 רב-סרן סיון טפנר, ראש משלחת ישראל לוועדת שביתת הנשק ישראל-סוריה, 'תצפיות או"ם', 8.10.1958, שם, חצ-2960/5.

87 פרוטוקול ישיבת ממשלה, 31.1.1960, עמ' 26, א"מ.

88 Lt. Colonel R. A. C. Pirlot, Chairman, to Major Shmuel Gat, untitled, 6.10.1959, ibid., R00016mb; Colonel Byron V. Leary, Acting Chief of Staff, to Golda Mair, Israel Foreign Minister, untitled, 9.11.1957, ibid.

89 Lt. Colonel R. A. C. Pirlot, Chairman, to Major Shmuel Gat, untitled, 24.9.1959, ibid., R00018dl

היבט אחר של מדיניות ישראל כלפי משקיפי האו"ם היה עדכוןם בדיעבד בדבר פעולות שונות או שינוי בנוהלי התנועה באזורים המפורזים.⁹⁰ כך למשל באוקטובר 1958 עדכנה ישראל את מטה המשקיפים על הכוונה להתחיל בעבודות על תעלת ניקוז באזור קיבוץ תל קציר, מול הרי הגולן, והכפר הסורי ח'רבת תופיק בדרום רמת הגולן כשעה לפני תחילת העבודה. כחמישה ימים אחרי כן הגיע מכתב תלונה מיושב הראש; בין השאר הוא טען כי הוא לא הסכים בעבר לעבודה זו. על כך כתב סגן אלוף יעקב מונבז, סגן ראש מחלקת שביטות הנשק: 'בשלב זה עוד לא התייחסנו ולא ענינו למכתב. הסיבה לכך שיש עוד כיום עבודה בניקוי התעלה שרוצים לבצע אותה בימים הקרובים ולא כדאי להכנס איתם לוויכוח לפני גמר העבודה'.⁹¹

המחלוקת בנושא עיבוד אדמות באזור המפורז

מחלוקת זו הייתה אחת הנקודות המרכזיות במאבק בין ממשלת ישראל ובין מנגנון משקיפי האו"ם.⁹² ראשי מטה המשקיפים פירשו את הסמכויות שניתנו להם בהסכם שביתת הנשק, כמי שאמורים להגן על התושבים הערבים מפני ניצול לרעה והשתלטות על אדמותיהם מצד גורמים ישראלים ואף לייצג אותם במשא ומתן מול השלטונות הישראליים. כך למשל ניסיונות של יושבי ראש וראשי מטה להביא לחלוקה מוסכמת של שטחי העיבוד באזור שבין קיבוץ תל קציר ובין הכפר הערבי ח'רבת תופיק לא עלו יפה והיו מוקד למתיחות. בכמה מקרים משקיפי האו"ם הם שעודדו את תושבי ח'רבת תופיק לחזור לאדמתם לאחר שברחו לשטח סוריה. ניסיונם לארגן כינוס חירום של ועדת שביתת הנשק נתקל בסירוב נחרץ של ישראל כי הוועדה תעסוק בנושאים שקשורים לאזור המפורז. לפיכך התכנסה ישיבת חירום בהשתתפות נציגי סוריה והאו"ם בלבד, ובסופה הבהיר יושב הראש שלוועדת שביתת הנשק יש סמכות לתת הנחיות ליושב הראש, אולם בהיעדר הנחיות כאלו, יושב הראש צריך להחליט בעצמו.⁹³

בפברואר 1960 שלח ראש מטה המשקיפים גנרל ואן-הורן דוח למועצת הביטחון על המצב המתפתח באזור המפורז בסוגיית עיבוד הקרקעות. ואן-הורן מתח ביקורת על שדיונים בין יושב הראש למשלחת ישראל לא הביאו לשום תוצאה; ואמנם ממצאים שהוא העביר למשלחת הישראלית בעקבות התקריות באזור תל קציר, לא נדחו רשמית, אולם

90 יוסף תקוע אל סגן אלוף יעקב מונבז, סגן ראש מחלקת שביתות הנשק, ללא כותרת, 19.2.1959, שם, חצ-3031/3.

91 סגן אלוף יעקב מונבז, אל יוסף תקוע, ללא כותרת, 27.10.1958, שם, חצ-3026/16. סגן אלוף מ' מרון, ראש לשכת הרמטכ"ל, 'סיכום פגישת היכרות של מר בירן עם הרמטכ"ל', 27.10.1958, שם, חצ-2960/5.

92 על השתלטות האירועים ראו בסקירה שפרסם משרד החוץ 'ושנה' נ ובגבולות ישראל', 31.12.1959, שם, חצ-211/10.

93 23.2.1960, UNDL, S/4270, p. 35

הוטל ספק בזכותו לפרסם אותם. הוא אף האשים את ממשלת ישראל בהתעלמות מכוונת ממסקנותיו בסוגיה זו.⁹⁴ ואן-הורן טען שבגלל הידרדרות המצב באזור המפורז הוא נאלץ, כמוצא אחרון, להשתמש בסמכויות שניתנו ליושב הראש בפרק 5 של הסכם שביתת הנשק. ב־20 פברואר הוא פרסם את ממצאיו ואת מסקנותיו – הוא קרא בהן לשני הצדדים למצוא דרכים לחלק את האדמות המעובדות ביניהם, זמנית לפחות, בלי שישפיע הדבר על כל הסכם סופי.⁹⁵

בתגובה טען ראש מחלקת שביתות הנשק במשרד החוץ של ישראל שעל פי מכתב ההסבר של המתווך ראלף באנץ', ליושב הראש אין סמכות לניהול ישיר של האזורים המפורזים. ימים מספר אחרי כן השיב ראש מטה המשקיפים על טענת ממשלת ישראל והסביר שעל פי ההסכם ומכתב ההסבר של המתווך באנץ', לשום צד משני הצדדים להסכם אין אפשרות להתערב ישירות או להחליט באזורים המפורזים. בנוגע לסמכויות יושב הראש הזכיר ואן-הורן את הכתוב בפרק 5 בהסכם ואת החלטת מועצת הביטחון ממאי 1951.⁹⁶

למרות הדוח ששלח ואן-הורן לא התכנסה מועצת הביטחון לדון בממצאיו או בהמלצותיו. ממשלת ישראל, הגם שלא קיבלה את מסקנותיו רשמית (לא סומן דבר בשטח המחלק את האדמות המעובדות בין יהודים לערבים), פעלה על פי ההמלצות, והמתיחות בשטח פחתה. עם זאת, סוגיית זכויות העיבוד החקלאי באזורים מסוימים המשיכה להיות נקודת מתח וחיכוך והביאה לתקריות אלימות בין כוחות ישראליים לכוחות סוריים (למשל האירועים באזור הקיבוץ אלמגור באוגוסט 1963).

כדוגמה לכך אפשר לראות את התנהלותם של ממשלת ישראל ושל מטה המשקיפים בסוגיית סימון אדמות ועיבודן באזור המפורז הדרומי באזור קיבוץ האון. לאחר תקריות חמורות בנובמבר ודצמבר 1962, שאז נורתה אש כבדה מסוריה לעבר המשקים תל קציר, האון ומעגן, החליטה ישראל לפנות לראש מטה המשקיפים וליושב ראש ועדת שביתת הנשק כדי לקבוע בבירור את גבול העיבוד המזרחי של שדות היישובים. במארכ 1963, בנוכחות משקיפי או"ם, סומן הגבול המזרחי של חלקות האדמה. הסורים לא קיבלו סימון זה והחלו לירות על חקלאים ישראלים שעבדו בשדות אלו. באוגוסט 1963 נפגש גנרל בול (Bull), ראש מטה המשקיפים, עם ראש הממשלה לוי אשכול, אשר מחה על התנהלות האו"ם וטען שישראל תתחיל בעבודות ללא התחשבות בעמדת האו"ם. גנרל בול ביקש כי ישראל תימנע מחידוש העבודות עד שיגיש הצעה מוסכמת. ב־31 אוקטובר הגיש בול הצעה, ובכללה הכרה בישראל ובסוריה בתור בעלות זכויות שוות באזורים המפורזים. ההצעה לא הייתה מקובלת על ישראל; היא ראתה באזורים אלו שטח ריבוני ישראלי ודחתה כל ניסיון מסוריה להתערב בפעילות אזרחית בו. ישראל גם התנגדה לנוכחות נציגים סורים בזמן המדידות והסימון כדי למנוע תקדים ודריסת רגל של סוריה באזור המפורז. ימים

Ibid., p. 29 94

Ibid., appendix 1: ואן-הורן ראו: 95

Ibid., p. 29 96

מספר אחרי כן הביעה ישראל את התנגדותה לתכנית. בשנת 1964 נעשו ניסיונות להגיע להבנה בין ישראל למטה המשקיפים בנוגע למיקומו של הקו השחור, שממערב לו ישראל יכולה לעבד את האדמה, אולם בול לא הצליח לקבל הסכמה מסוריה, וישראל חזרה לעבד את החלקות של קיבוץ האון.⁹⁷

יוזמת האמריקנים לחיזוק מנגנון שביתת הנשק

בעקבות הריסת כוחות צה"ל את כפר נוקיב ובשל המתיחות הצבאית בתחילת שנות השישים בין ישראל לסוריה לאורך הגבול הגבירה ארצות הברית את התעניינותה ואת פעילותה באזור, ואף יצאה ביוזמה, בשיתוף ממשלת צרפת, לחיזוק ולייעול מנגנון שביתת הנשק. מנהל המחלקה לענייני ישראל במשרד החוץ של ארצות הברית, בביקור שערך בארץ, התבטא ברוח זו והדגיש כי חיזוק מנגנון משקיפי האו"ם נחוץ וחשוב במיוחד בשל החשש להתפרצות התנגשויות אלימות בין ישראל לסוריה על רקע הפעלת המוביל הארצי.⁹⁸ בשיחות שניהל שאול בר-חיים, דיפלומט בשגרירות ישראל בווינגסטון, עם גורמי ממשל אמריקני טענו אותם גורמי ממשל שיש 'לנקות את החלודה שהצטברה במשך שנים במנגנון המשקיפים' ולייעל את המנגנון הזה.⁹⁹

כל עוד לא גובשה והוצגה התכנית רשמית לא העביר אותה הממשל האמריקני להתייחסות ממשלת ישראל. גורמים במשרד החוץ של צרפת הם שהדליפו לישראל את עיקרי התכנית, בחשאי וכלי לעדכן את האמריקנים.¹⁰⁰ בכל הקשור למחקר שלפנינו באה לידי ביטוי מעשי הצעת האמריקנים בנקודות האלה:¹⁰¹

1. החייאת דרכי הפעולה המקוריות של מנגנון שביתת הנשק, כלומר הפעלת הוועדות, בדגש על הוועדה הישראלית-סורית.
2. גיבוש מעמד וסמכות ממשית למנגנון המשקיפים בכל הקשור לאזורים המפורזים בגבול ישראל-סוריה, ובכלל זה הקפדה על ביצוע ההוראות המקוריות בנוגע למשטרה באזור ובנוגע לביצורים.

97 רב-סרן שמואל גת, ראש משלחת ישראל לוועדת שביתת הנשק, 'דוח פגישה עם היו"ר', 12.4.1964, א"מ, חצ-2984/13; סגן אלוף יוסף כלב, קצין המטה לוועדות שביתת הנשק, 'פרשת התלם בהאון', M. R. Kidron, Director of Armistice Affairs, to General Odd. 7935/8-שם, 25.8.1964, Bull, untitled, 29.9.1964, שם, 0002imj.

98 משה אראל, ראש מחלקת שביתות הנשק במשרד החוץ, 'ארצות הברית ובעיות שביתת הנשק', 23.7.1963, שם, חצ-4322/7.

99 שאול בר-חיים, אל מנהל מחלקת ארצות הברית במשרד החוץ, 'האמריקנים וחיזוק מנגנון האו"ם', 21.5.1963, שם, חצ-6534/18.

100 גדעון רפאל, סגן מנכ"ל משרד החוץ, ללא כותרת, 9.3.1963, שם.

101 משה אראל, ראש מחלקת שביתות הנשק במשרד החוץ, 'ארצות הברית ובעיות שביתת הנשק', 23.7.1963, שם, חצ-4322/7.

3. בכינרת, הקפדה על ההגבלות בעניין שיטור הישראלי, הפעלת סירות או"ם,¹⁰² חתירה להסדר בנוגע לדיג של סורים.

4. חופש תנועה מוחלט ולא מסויג למשקיפים, כלומר בלי ליווי קציני קישור.

הניסיון לשכנע את משרד החוץ של צרפת לא לתמוך ביוזמה זו לא עלה יפה.¹⁰³ הדיפלומטיה וההסברה של ישראל התבססו על שתי נקודות עקרוניות בניסיון לסכל את יוזמתה של ארצות הברית. הנקודה הראשונה: שמנגנון שביתת הנשק קיים כבר 14 שנים, והוא יתקיים עוד זמן רב מכיוון שהסכם שלום עם סוריה אינו נראה באופק, ובלי הסכם כזה לא תרצה ישראל עצמה לוותר על מנגנון שביתת הנשק, גם אילו היה הדבר אפשרי, והוא אינו אפשרי. לכן ישראל צריכה להעניק למנגנון שביתת הנשק צביון מתאים למוסד בר-קיימה, כלומר התנהלות ופעולות שאפשר להסכים להן כאשר מדובר במוסד זמני אינן מתאימות למוסד קבוע. הנקודה השנייה: שישאל אינה יכולה בשום מצב לקבל השקפה אשר רואה באזור המפורז בגבול סוריה שטח שאין להשלים עם שלטון ישראלי מלא בו – שלא לדבר על ריבונות ישראלית.¹⁰⁴

בנוגע לסעיפי ההצעה טענו במשרד החוץ שדרישת האמריקנים לחופש תנועה למשקיפים באזור המפורז פירושה אפשרות תנועה לא מוגבלת ומשוחררת מכל זיקה לשלטונות הישראליים, כלומר יצירת מצב חדש שאין בו צורך להודיע מראש להיכן המשקיפים מעוניינים ללכת ולאיוזו מטרה וכן לשחרר אותם מהחובה להזדקק לקציני קישור. הסוגיה עמדה במשך השנים ברקע מערכת היחסים בין ממשלת ישראל למטה משקיפי האו"ם. ראש מטה המשקיפים חזר ומחה על שמשקיפי האו"ם נאלצים להמתין לליווי של קצין מטה ישראלי בכל כניסה שלהם לאזור המפורז.¹⁰⁵ כדי למנוע תלונות של משקיפים סוכם שיהיה קצין ישראלי ככוננות של 24 שעות לצורך משימה זו.¹⁰⁶ משה אראל, ראש מחלקת שביתות הנשק במשרד החוץ, טען בהקשר זה שפעולת המשקיפים סובלת לא מהיעדר אפשרות לברר ולקבוע עובדות בשטח אלא מחוסר נכונות מצדם לבדוד את העובדות משיקולים פוליטיים. 'לא חופש תנועה חסר למשקיפים אלא רצון לפעול בצורה עניינית ומעשית', כדבריו.¹⁰⁷

102 את הרעיון העלה שנה קודם לכן ראש מטה המשקיפים גנרל ואן-הורן, והוא אף איים כי אם לא תקבל ישראל את הרעיון הזה, הוא יפנה לקבל אישור ממועצת הביטחון. מטה משרד החוץ אל נציגויות ישראל בניו יורק ובווינגטון, ללא כותרת, 23.4.1962, שם, חצ-2967/1.

103 שמשון ארד, מנהל מחלקת ארצות הברית במשרד החוץ, אל שגריר ישראל בארצות הברית, 'התכנית האמריקנית לחיזוק מנגנון האו"ם', 20.6.1963, שם, חצ-6534/18.

104 אברהם הרמן, שגריר ישראל בארצות הברית, אל גדעון רפאל, סמנכ"ל משרד החוץ, 'האמריקנים וחיזוק מנגנון האו"ם', 25.6.1963, שם.

105 24.8.1963, UNDL, S/5401/EN

106 שמחה דיניץ אל מנכ"ל משרד החוץ, 'סיכום ישיבה אצל שרת החוץ בענין הצעות גנרל בול', 11.9.1963, חצ-4322/7.

107 משה אראל, אל מנכ"ל משרד החוץ, 'הצעות ארצות הברית לחיזוק מנגנון ההפוגה', 16.4.1963, שם, חצ-6534/18.

בהקשר זה במשרד החוץ גם התנגדו לרעיון לאפשר למשקיפים לסייר באזור בעזרת מסוקים או להפעיל סיורי סירות בכינרת בטענה שצעד זה יתרום להגברת השליטה של האו"ם באזור המפורז ויפגע פגיעה חמורה במעמדה של ישראל בכינרת. גם סוגיית המשטרה והביצורים ביישובים הישראליים באזורים המפורזים הייתה נקודת מחלוקת קבועה בין ממשלת ישראל למטה משקיפי האו"ם במשך השנים. ראש מטה המשקיפים לא כפר בזכותה של ישראל להקים ביצורי הגנה לתושבי היישובים, אולם הוא התנגד לביצורים שנועדו לכוחות צבאיים. הצעתה של ארצות הברית, כך על פי הבנת משרד החוץ, הייתה לתת לראש המטה את הסמכות לקבוע מה נחוץ ומה לא מבחינת הביצורים. פירושו של דבר – פגיעה באחריות הממשלה לביטחון היישובים ומתן מעמד לאיש צבא זר בסוגיה רגישה ביותר. יתר על כן, הועלתה השאלה לפי איזה קנה מידה יקבע ראש המטה אם מדובר בביצורים מוצדקים או לא, למשל לפי חוק המערך הצבאי של סוריה מול היישובים. בכל הקשור להפעלת המשטרה במשרד החוץ התנגדו בתוקף לאפשרות שמנגנון שביתת הנשק יעסוק בו מחשש למעורבות של סוריה בתהליכי הגיוס של השוטרים, השתתפות בקביעת גודל כוח השיטור ובניסיון להכתיב היכן יפעל והיכן לא. גם הצעת האמריקנים להפעיל מחדש את ועדת שביתת הנשק הישראלית-סורית נתקלה בהתנגדות במשרד החוץ בטענה שעדיף לחסל מסגרות ותהליכים של מנגנון שביתת הנשק שאינם נחוצים ואינם מועילים. הדבר יקל על מנגנון המשקיפים לפתור בעיות ביעילות. משה אראל סיכם את התגובה להצעתה של ארצות הברית:

מנגנון ההפוגה אינו זקוק לתוספת סמכויות ואמצעים טכניים. חסרה לו גישה מעשית ותבונה. במקום לשאוף להרחיב את שטחי פעולתו עליו לחתור לצמצום שטחי החיכוך על ידי הימנעות עקבית מהיגררות אחרי מגמת השכנים לנצל את המנגנון לשם יצירת סכסוכים מלאכותיים אתנו. עליו להשתחרר מהנטייה חסרת השחר לסגל לעצמו סמכויות שלטון באמצעות התהליכים הפורמאליים הישנים שאבד עליהם הכלח.¹⁰⁸

בסופו של דבר לא קידמה ארצות הברית את הצעתה בנוגע לחיזוק מעמד המשקיפים, והעניין התמסס וחזר לפעול בציר שבין ממשלת ישראל למטה המשקיפים בלבד. עד מלחמת ששת הימים (יוני 1967) לא השתנתה מציאות זו; הסוגיה המרכזית שנדונה בין ישראל לראש מטה המשקיפים הייתה חלוקת שטחי העיבוד, והיא לא נפתרה. סוריה, בתמיכת מטה המשקיפים, המשיכה לדרוש את הריסת הביצורים באזורים המפורזים; שיושב הראש יצהיר כי הסמכות לדון בנושא הקשורים באזורים אלו היא של ועדת שביתת הנשק; ושתושבים אשר גורשו מהם יוכלו לחזור לאדמותיהם. ממשלת ישראל המשיכה למנוע ממשקיפי האו"ם חופש פעולה באזורים המפורזים ואפשרות לבדוק את הביצורים ביישובים הישראליים בו. בה בעת המשיכה ישראל להתנגד נחרצות לאפשרות שוועדת שביתת הנשק המעורבת הישראלית-סורית תדון בסוגיות אשר קשורות באזורים אלו מחשש מפני אפשרות שהסוגיה תגיע לדיון במועצת הביטחון.¹⁰⁹

108 שם.

109 'דיון בוועדת השרים לענייני חוץ וביטחון בקשר למו"מ עם סוריה', 24.1.1967, שם, חצ-7922/7;

כיבוש רמת הגולן במלחמת ששת הימים (1967) והרחקת הכוחות הסוריים מנהר הירדן, מהכירת ומהאזורים המפורזים ייתרה למעשה את הימצאותם של כוחות משקיפי האו"ם באזורים המפורזים.

סיכום

כמה נקודות עולות מהתיאור ההיסטורי. הראשונה, כמו שציין אלעד בן-דרור, ממשלת ישראל נאלצה בלית ברירה לקבל את מתווה הפשרה ואת הנוסח המעורפל של פרק 5 שהציע המתווך ראלף באנץ' ולחתום על הסכם שביתת הנשק.¹¹⁰ עם זאת, ניכר מפעולותיה בשטח שהיא התכוונה לנצל את עמימותו, להתעלם מפרשנויות לא נוחות שלו וליישמו אך ורק על פי המטרות, היעדים והמדיניות של ישראל, כלומר ריבונות ושליטה אזרחית של ישראל באזורים המפורזים, לפי מדיניותה המדינית-ביטחונית. לכן אחד הצעדים הראשונים שנקטה ישראל היה הוצאת הדיונים על נושאים שקשורים לאזורים המפורזים מוועדת שביתת הנשק המשותפת, כלומר לא לאפשר לסורים להביע עמדה בנושא ולהשאיר את ההתמודדות עם מטה המשקיפים בלבד. הבעיה, מבחינת ממשלת ישראל, נוצרה ביישום בפועל של מדיניות זו. לא רק מכיוון שפרק 5 בהסכם שביתת הנשק נתן לגורמי האו"ם סמכויות לא מוגדרות אלא גם מכיוון שראשי מטה המשקיפים במשך השנים לא הסכימו לקבל את פרשנותה של ישראל לפרק 5 והתעקשו ליישם את פרשנותם שלהם.

מציאות זו מביאה לנקודה השנייה העולה מהתיאור ההיסטורי, והיא הפער בין התנהלותה של ממשלת ישראל כלפי ראשי מטה המשקיפים להתנהלותה כלפי מועצת הביטחון. כל זמן שההתמודדות הייתה בזירה המקומית עם יושב ראש הוועדה המשותפת או אפילו עם ראש מטה המשקיפים נקטה ישראל מדיניות של התעלמות, קביעות עובדות, עדכון ברגע האחרון, סחבת, ולא פעם גם אי-דיוק בעובדות שהועברו למטה המשקיפים, מתוך ההבנה שפרט למחאות למטה המשקיפים אין באמת כלים לאלץ את ממשלת ישראל לשנות את מדיניותה. ההבנה במשרד החוץ הייתה כי אף שמטה המשקיפים רואה בשלילה את השתלטותה של ישראל על המפורז, יש כנראה הסכמה בנוגע להבנות שכן הושגו עם ישראל.

לכן במשך השנים התנגדה ממשלת ישראל לכל יוזמה או רעיון לחזק את משטר שביתת הנשק ואת כוחו של מטה המשקיפים. ההבנה הייתה שכל חיזוק במעמד מטה המשקיפים פוגע במעמדה של ישראל באזורים המפורזים. מכאן החשש המתמיד מהחלטות מועצת הביטחון בעניין וההתנגדות הדיפלומטית העזה שהפגינה ישראל ליוזמת הממשל האמריקני לחזק את מטה המשקיפים, שבסופו של דבר לא יצאה מן הכוח אל הפועל.

¹¹⁰ 'Report by the Secretary-General on the Present Status of the Demilitarized Zone set up by the General Armistice Agreement Between Israel and Syria', 2.11.1966, UNDL, S/7573.

110 בן-דרור, המתווך, עמ' 282.

העברת הסוגיות שבמחלוקת לדיון במועצת הביטחון העבירה את התמודדותה של ממשלת ישראל לרמה אחרת לגמרי. לא רק התמודדות עם האו"ם אלא הצורך להתמודד עם עמדות ועם מטרות של מדינות מרכזיות בזירה הבין-לאומית – ארצות הברית, ברית המועצות, בריטניה וצרפת. ישראל לא יכלה להתעלם ממועצת הביטחון ומהחלטותיה, ובמקרה של ערביי כראד אלבקארה היא אף נאלצה לציית ולהחזירם לאזור המפורז. לכן במקרים מסוימים העדיפה ממשלת ישראל להיענות לדרישת ראש מטה המשקיפים מתוך חשש שמא תועבר הסוגיה לדיון במועצת הביטחון שאת תוצאותיו לא יכלה ממשלת ישראל לחזות. עם זאת, הצלחותיה של ישראל למנוע דיון במועצת הביטחון סייעו לה להקשיח את עמדותיה בעניין מטה המשקיפים.

שאלה אחרת שעולה מהמחקר הנוכחי וראויה למחקר המשך היא מדוע לא נענו חברות מועצת הביטחון לבקשתו של גנרל ריילי והבהירו בבירור מהן סמכויותיו של יושב ראש ועדת שביית הנשק באזור המפורז. אין ספק שקביעה כזו הייתה מחייבת את ממשלת ישראל ומונעת את המחלוקות הרבות שנוצרו בינה ובין מטה המשקיפים במשך השנים. אפשר להבין מדוע לא היו ישראל וסוריה מעוניינות בכך. לשתייהן היה נוח שפרק 5 נוסח במעורפלי; כך יכלה כל אחת להעלות דרישות ותביעות לפי פרשנותה. עם זאת, בשל העדר החלטה ברורה של מועצת הביטחון נאלצו יורשיו של ריילי להתמודד עם המצב על פי מיטב הבנתם, אופיים ושיקול דעתם, והדבר יצר בעיות ועורר מחלוקות רבות.

כאמור, מדיניותה של ממשלת ישראל בעניין האזורים המפורזים נבעה מסיבות ביטחוניות ומדיניות. מציאות מדינית ביטחונית זו הביאה לכך שאת מדיניותה של ישראל כלפי השטחים המפורזים מול סוריה אפשר להגדיר, לפי תפיסת הביטחון של בן גוריון, 'משחק סכום אפס'. ריבונות מלאה או היעדר ריבונות. מבחינת ההנהגה הישראלית, הפסד לא בא בחשבון, ולכן נותר רק ניצחון – שליטה וריבונות מלאה של ישראל על שטחים אלו, ללא מתן אפשרות לשום גורם לקרוא תיגר על ריבונות זו, אם מדובר בממשלת סוריה או נציגי האו"ם.

על אודות המחבר

ד"ר יורם פריד הוא היסטוריון עצמאי. מחקריו מתמקדים במערכת היחסים שבין צה"ל למערכות אזרחיות שונות בשנות החמישים בדגש על הדרכים בהם פעל צה"ל ליישם את עקרונות הביטחון, כפי שהגדיר אותם, מול אותם גופים אזרחיים שהיו אמורים ליישם בפועל. בשנים האחרונות מחקריו מתמקדים בפעילותן של ועדות שביית הנשק בין ישראל למדינות ערב. מפרסומיו: מהתיישבות ביטחון לביטחון היישובים: תפיסת ההתיישבות של צה"ל, רסלינג, 2020; 'המאבק בין צה"ל למשרד החוץ על השליטה בוועדות שביית הנשק, 1948-1956', עיונים, 41 (2024), עמ' 65-89; 'Planning National Potential: Israel's Defense Forces and the Question of the Arab Minority During Wartime', *Defence Studies*, 25, 1, pp. 192-211 (2025)

<https://orcid.org/0000-0002-7773-6062>