מדינת ישראל

משרדי הממשלה

משרד החוץ

ערובות ביטחון

5/5/63 - 11/7/75

שם וניק: ערובות ביטחון

חצ-4781/10

מזהה פריט: 000lpz6

כתובת: 1-120-4-3-1

תאריך הדפטה 25/12/2018

4781/10 מס' תיק

מחלקה

10 מס' תיק

4781/10

משרד ראש הממשלה

ארכיון המדינה

טופס מראה מקום להוצאת תעודות יחידות*

חטיבה מס 130.2

מיכל מס: 4781/31

תיק מסי: 10

תאריך התעודה:

שם מחבר התעודה:

שם הנמען:

סוג התעודה (סמן √ במקום המתאים)

- [x] מכתב
- [ ] מברק
- [x] תזכיר או מיזכר
- [ ] דין וחשבון או זכרון דברים משיחה או דיון
- [ ] פרוטוקול של שיחה, דיון או ישיבה

יוני 1963
13.6.63
13.6.63
14.6.63
19.6.63

הטופס ימולא בשני עותקים. העותק הירוק יוכנס לתיק במקום התעודה שהוצאה; העותק הלבן יצורף לתעודה שהוצאה.

כל המוסר תוכן מסמך זה, כולו
או מקצתו לאדם שאינו מוסמך
לכך - עובר על החוק לתיקון
דיני העונשין (בטחון המדינה
יחסי־חוץ וסודות רשמיים),
תשי"ז - 1957.

משרד החוץ

מחלקת הקשר

מברק נכנס - מסווג

ש מ ו ר

מס' 67

נשלח: 111100 יוני 75

א ל: המשרד

מאת: רומא

אל יעיש.

ערביות אירופיות שלכ 620

ונטו היה חמקמק ונמנע מלהתייחס לדיונ' מפגש מומחי מזת אל סיכמ
מרשובות'יה בנושא בקוים כלולנ:

א. מטרת דיונ'יהם היא לגבש מחשבות ולא תכניות. ימשיכו לדון בנושא
במקביל לצעדים שנעשים למציאת פתרונ לבעיות מזת.

ב. עקרונית יהיו חשש מוכנים להשתתפ הערביות לכל תסדר שיימצא
בהנחה שהוא יהיה על דעת שני הצדדים היריבים.

ג. הערבות ונצטרכ לחיות מדינית וצבאית כאחת. התנכחות תצבאית צריכה
להיות משמעותית ולא סמלית באופנ שתאפשר ותתנ שהות למדינות הערבות
לנקט עמדה בכל מקרה של תוקפנות. הכוח יהיה כפוף לשועביט
ולא למזכל אום.

ד. חשש מוכנות להשתתפ בערבות יחד עם אחזב ובדום או אפ בלעדיתנ.
הם ערים לבעיה שהאמריקאים מוטסים לחיות מעורבים צבאית במישרינ
ושלגבי בריתם ותעורד תשאלה איזו מדינה תרצה לקבל אותם. אולי
טוריה אכ לא מצדים.

ה. דנו בפירוז שטחים ורשמו לפניהם הפערי תקיים בינ העמדות הישראלית
והמצרית ביחס לסימטריה. לדבריו כל האשור לעיל תנו בחזקת מחשבות
שהולכות ומתגבשות ושימשיכו לדונ בהנ. אינ סיכום.

אמע 1.107 קחיליה.

ברבע

שהח רהם מנכל שרהבנ מנכל שק ארגונ אבידר אלון י.רביב רוזן מ.קדרון איר אבנ חקוי מזנים
כלכלית מצפא מאום אכ רם אמן

אב/יע

מדינת ישראל

משרד החוץ
ירושלים

תאריך: 19/2/75

מספר:

אל : המנכ"ל

מאת : היועץ המשפטי

הנדון : ערבויות אמריקאיות

לפי בקשתך הכינונו סקירה על המשמעות המשפטית של ערבויות אמריקאיות.
המסקנה היא שבאשר למישור המשפטי, לאור השינויים שחלו במשפט הקונסטיטוציוני האמריקאי וההחלטות שהתקבלו באשר לסמכות הזרוע המבצעת - החבות המשפטית של ארה"ב במסגרת ערבויות אלה - מוגבלת ביותר.

ב ב ר כ ה ,

מ. רוזן

הקריה, רוממה ירושלים 91999 טל' 531111

Re: United States Guarantees

1. NATO-Type Guarantees

The most effective type of guarantee offered by the U.S. to another state is a guarantee of the kind contained in Article 5 of the North Atlantic Treaty of 1949, and certain other treaties (Article 3 of the Rio Treaty of 1947, and Article 24 of the Charter of the Organisation of American States, to both of which most American States are parties).

Article 5 of the North Atlantic Treaty reads as follows:

"The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all; and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken measures necessary to restore and maintain international peace and security."

1.1. Comments on the Nato Guarantee

(a) This Article asserts that an armed attack against any party will be an armed attack against all parties, including the U.S.A. The significance of this formula only becomes clear when considered against the background of U.S. Constitutional Law.

Under the Constitution, Congress, and Congress alone, has the power to declare war. In the absence of a declaration of war, the President nevertheless has the power to commit U.S. troops to action(a) if acting in self defense against an attack against the U.S.A.; (b) under certain other, not clearly defind circumstances. However, the exercise of the Presidential power to make war without a Congressional declaration of war under (b) is always liable to be controversial, as the example of the war in Vietnam clearly shows, and has now led to the passing of the War Powers Act, 1973, discussed below. If a President wishes to assure himself the undisputed right, to commit American troops to action on his own initiative and without prior Congressional approval, this can only be by showing that he has acted in self-defense, following an attack. The object of the formula that an armed attack against any party will be an armed attack against the U.S.A. is, therefore, to ensure that if the guaranteed state is attacked, this will be seen as an attack against the U.S.A., and therefore justify the President in responding by the use of armed force, without first requiring a Congressional declaration of war.

However, if this is not to be a mere fiction, (which Congress would obviously not tolerate) it must be supported by actually keeping U.S. troops stationed within the territory of the guaranteed state, as is the case in all the NATO countries, so that an attack against that genuinely would amount to an attack against U.S. troops.

The connection between the use of this formula and the presence of U.S. troops in the guaranteed area emerges veryclearly in the case of the Philippines.

The U.S. commitment to the Philippines contained in the Mutual Defense Treaty of 1951, between the two States does not contain this formula, but subsequently, in 1954, Secretary of States Dulles said:

> "Under our Mutual Defense Treaty and related actions, there have resulted air and naval dispositions of the United States in the Philippines, such than an armed attack on the Philippines could not but be also and attack upon the military forces of the United States. As between our nations, it is no legal fiction to say that an attack on one is an attack on both. It is a reality that attack on the Philippines is an attack on the United States." (Quoted in Hearings before the subcommittee on U.S. Security Agreements and Commitments Abroad of the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 91st Congress, vol. 1, p. 6 - subsequently referred to as "Hearings").

(It should be noted that the Mutual Defense Treaty of 1951 was preceded by a Military Base Agreement, of 1947).

Following this statement by Dulles, a number of joint U.S. - Philippine communiqués were issued, in 1958, 1959, 1964 and 1966, all of which restated the U.S. commitment to the Philippines, and all of which contained the formula in question.

Furthermore, even if U.S. troops are stationed in the territory of the guaranteed state, the U.S. would not necessarily regard itself as obliged by the treaty to use force to repel an attack, unless the attack were against that part of the territory in which U.S. troops were actually stationed. On this point, it is relevant to quote the following exchange between Senator Symington and James M. Wilson, Jr. (Deputy Chief of Mission, Manila).

"Senator Symington: I would ask this question if the Senator would yield. On the point made by Counsel and by Senator Fulbright, if one of these islands [i.e. one of the Islands on which no U.S. Troops were stationed] were attacked by another country, do you believe, and you are at complete freedom to say what you believe based on the format of these hearings, do you believe

personally that this language means if they were attacked by another country, the Philippines were attacked say in one of the southernmost parts of their islands, this would require an instantaneous response on out part, based on the latest executive pronouncements ?

Mr. Wilson: My personal answer to that would be, Senator, that it would not .....

Senator Symington: Do you believe the Philippine Government would expect us to respond in that case ?

Mr. Wilson: Again, as a personal statement, Mr. Chairman, I would guess that they would not. I think that they would like us to respond perhaps, but I have .... no indication that they would expect this would happen automatically ....

Senator Symington: Then you state instantaneous response is, in effect, meaningless.

Mr. Wilson: No, Sir, as I said earlier, I think it has very considerable meaning when we put it in the context of an attack involving the U.S. forces in the Philippines."

In the light of these considerations, it is clear that no state can expect ~~the~~ a U.S. guarantee containing the formula that an attack against the guaranteed State shall be regarded as an attack against the U.S., unless it is prepared to accept the presence of U.S. troops on its terroritory.

(b) Even if the Treaty of Guarantee contains this formula, it is for the U.S., and the U.S. alone, to decide whether an armed attack has occurred, so as to oblige it to fulfil its treaty obligation. This may give rise to disagreements between the U.S. and the recipient of the guarantee, for example, in the case of a blockade, or the imminent threat of attack.

(c) The NATO formula obliges the U.S. to take "such action as it deems necessary, including the use of armed force." Here, too, it is for the U.S. alone to decide whether the circumstances are such as to require it to use armed force, or to take some lesser form of action.

(d) There is strong evidence that in the United States' view, "armed attack" has the same meaning as "aggression", so that if, in the opinion of the U.S., the guaranteed State was ultimately to blame for the outbreak of hostilities, its guarantee would not be applicable.

The question arose in connection with the Johnson-Macapagal Communique of 1964, relating to the Philippines, which stated that "an armed attack against the Philippines would be regarded as an attack against the U.S. forces stationed there and would instantly be repelled."

Concerning this, Senator Fulbright asked: "Does this mean that even a provoked attack, that is, if the Philippines attacked another country, would obligate us to come to their aid. In other words, we retain no discretion, if there is an attack, it is an attack. I mean, if they attack another country and it then attacks the Philippines, we must go to the aid of the Philippines. Is that the way the Department interprets it ?

In reply to this James M. Wilson said :-

"Our defense obligation to the Philippines is, of course, restricted to armed attack under the terms of the treaty, and this is category of aggression under the treaty.

If the other country was not the aggressor, our commitment would not come into play. Of course we would, in any event, have to take such action as might be necessary to protect our forces."

This means that if a situation were to arise similar to that in June 1967, in which Israel was forced to fire the first shot, this could be treated by the U.S. as Israeli aggression, with the result that the guarantee would not come into play.

(e) Finally, it must be stressed that no treaty ofx guarantee given by the U.S. can be regarded as totally reliable unless it is the President, and not

Congress, that has the power, in the appropriate circumstances, to take the action required by the Treaty. The power of the President to commit U.S. troops is now clearly defined by the War Powers Act, 1973, the provisions of which may be summarized as follows:

1. The President may commit U.S. armed forces to hostilities, or situations where hostilities might be imminent, only pursuant to
   (a) a declaration of war (by Congress)
   (b) specific statutory authorization
   (c) a national emergency created by an attack upon the United States, its territories or possessions, or its armed forces.

2. The President is obliged, "in every possible instance", to consult Congress first.

3. The President must report in writing to Congress within 48 hours of any commitment or substantial enlargement of U.S. combat forces abroad.

4. Any such troop commitment must be terminated within 60 days after the Presidents initial report, unless Congress declared war, specifically authorized continuation of the commitment, or was physically unable to convene as a result of an armed attack on the U.S. However, the 60 day period may be extended for up to 30 days if the President determines and certifies to Congress that unavoidable military necessity respecting the safety of U.S. forces requires their continued use in bringing about a prompt disengagement.

5. Congress may, at any time U.S. forces are engaged in hostilities without a declaration of war or specific congressional authorization, by concurrent resolution direct the President to disengage such troops.

This means that even under a NATO - type commitment, in which U.S. troops were stationed in Israel, the President would only have the power to commit those troops to hostilities without Congressional approval in the event of an attack against Israel if that attack ~~was~~ were also at the same time an attack on the U.S. forces stationed in Israel. If this were not the case (e.g. if the attack were directed against an area where U.S. troops were not present, or if there were no U.S. troops in Israel at all), the President would have no Constitutional Power to commit U.S. troops to action without prior Congressional approval, which might or might not be forthcoming, notwithstanding the terms of the Treaty of Guarantee.

Secondly, even in a case in which the President did have the power to commit U.S. troops to hostilities, Congress could direct him to disengage such troops if it saw fit, and he would have to comply with this direction.

Thirdly, even if Congress did not take this step, the President would be obliged to withdraw the troops after 60 days (or in some cases 90 days) unless Congress specifically authorized continuation of the commitment.

Obviously, therefore, the effect of the War Powers Act is to make it impossible for any prospective ally to rely on a U.S. guarantee. This was foreseen by those who opposed the Act before it became law. This, Gerald Ford, before he became President, but was House Republican Leader and Vice President designate, stated that the proposed Act contained "potential for disaster" and could harm the President's "credibility" in dealing with the crisis in the Middle East.

Similarly, President Nixon, in vetoing the proposed Act (the veto was subsequently overridden by a two-thirds majority of both Houses of Congress) stated:

> "the confidence of our allies in our ability to assist them could be diminished"; and

"Not the least of the adverse consequences of this resolution would be the prohibition in section 8 against our fulfilling our obligations under the NATO Treaty as ratified by the Senate."

2. Other Types of Guarantee

In the light of this discussion of the NATO type guarantee, other types of guarantee that the U.S. has given in the past can be more briefly dealt with.

2.1 ANZUS Type Guarantee

Article IV of the Anzus Treaty (Between Australia, New Zealand, and the U;S;A;) reads :

"Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on any of the other Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes."

1. The reference to "constitutional processes" clearly means that the President would not act under the terms of the Treaty without first consulting Congress.

2. This is reinforced by the fact that the Article does not contain the formula that an armed attack against any Party would be an armed attack against the U.S.

3. There is no specific commitment, as in the case of NATO, to repel an attack by using armed force ; the phrase used is merely "act to meet the common danger", which does not, indeed, exclude the use of armed force, but also does not require the U.S. to use it.

In short, the commitment contained in the Anzus Treaty is a very weak one, and certainly not one on which a State could place great reliance for its security.

2.2. SEATO - Type Guarantee

Article IV of the Seato Treaty is virtually identical with Article IV of tha Anzus Treaty, quoted above, except that instead of "armed attack" it reads "aggression by means of armed attack". Consequently, the comments made on the Anzus formula apply to this as well, and in addition, the reference to aggression makes explicit the point referred to above that the U.S. only regards its commitments as applying in cases where the guaranteed state can be regarded as the victim of "aggression", and not merely armed attack in a neutral sense.

2.3. The U.S. - Liberia Guarantee

Under Article 1 of the Agreement of Cooperation between the U.S.A. and Liberia, signed on 8 July 1959, it was stated that

> "In the event of aggression or threat of aggression against Liberia the Government of the USA and the Government of Liberia will immediately determine what action may be appropriate for the defense of Liberia."

The minimal nature of this commitment hardly needs pointing out. Under any circumstances, the U.S.A. has a complete discretion to determine that the situation requires no action whatsoever.

2.4. The bilateral agreements between the U.S.A. and Iran, Turkey and Pakistan, respectively, within the framework of CENTO;

Each of these agreements provides, in Article 7

> "In case of aggression against [Iran, Turkey, Pakistan] the Government of the U.S.A., in accordance with the Constitution of the U.S.A., will take such appropriate action, including the use of armed force, as may be mutually agreed upon and as is envisaged

in the Joint Resolution to Promote Peace and Stability in the Middle East, in order to assist the Government of [Iran, Turkey, Pakistan] at its request."

The same comments apply to this as to the U.S.A. - Liberia formula.

סדר ..... תאריך 20/12

שלום רב,

אל ירמיהו

מאת : מנהל לשכת המנכ"ל

[illegible]

[illegible]

[illegible]

סודי ביותר

מז' בשבט תשל"ה
30 בדצמבר 1974

135

אל: שר החוץ

מאת: המשנה למנכ"ל

הנדון: חוזה הגנה הדדי ישראל-ארה"ב

נדמה לי שהנושא הנ"ל מחייב דיון רציני וממצה, וקודם כל במסגרת המשרד.

במידה וזכור לי לא נבחן הענין אף פעם באופן יסודי, ובוודאי שלא מזה שנים רבות. דווקא המצב בו אנו נתונים עתה, והצפוי לנו - במידה ואפשר לחזות זאת - בתקופה הנראית לעין, מחייב בדיקת הנושא על כל השלכותיו.

ל"ב מזכר שהוכן לאחרונה בוושינגטון על-ידי פרופ' מורטון הלפרין, אשר מילא בזמנו תפקידים בכירים במכון אסטרטגי בפנטגון ובצוות של קיסינג'ר בבית הלבן, על התחייבויותיה הבטחוניות-צבאיות של ארה"ב.

אני מציע כי תזמן בהקדם האפשרי מצומצמת במגמה לקבוע הערכה משרדית מוסמכת בנושא הזה.

באם תחליט בחיוב אהיה מוכן לפתח את הדיון.

ב ב ר כ ה ,

(-) אפרים עברון
אפרים עברון

העתק: המנכ"ל

U.S. Security Commitments

A study of American security commitments in the post-World War II period leads to a number of conclusions which are stated in this memorandum. The appendices include the texts of treaties and other relevant documents.

I. THE STRUCTURE OF TREATY COMMITMENTS

A. Since 1948 the United States has entered into three multilateral security treaties:

1. The RIO Pact in 1948 with some 20 Latin American countries.
2. The NATO Treaty in 1949 with Canada and 9 European countries; later expanded by the accession of Greece and Turkey in 1951 and Germany in 1954.
3. The SEATO Treaty in 1955 with Australia, New Zealand, France, Philippines, and Thailand, with South Vietnam, Laos, and Cambodia as protocol states. (Laos and Cambodia have renounced this status and Pakistan has withdrawn from the Treaty).

B. During the same period the United States has entered into four bilateral treaties and one trilateral treaty, all in East Asia and the Pacific::

1. Japan (1950), new treaty (1960).
2. Philippines (1952)
3. ANZUS (Australia and New Zealand)(1952)
4. South Korea (1954)
5. Republic of China (1955)

C. No new treaty commitments have been undertaken since the 1955 treaty with the Republic of China and no treaty considered or ratified by the Senate since the revised treaty with Japan in 1960.

D. Until the recent discussions about the possibility of a treaty commitment to Israel, no security treaties have been even considered since the mid-1950's.

II. The obligation of the United States to respond.

A. The language employed in the treaty to describe the threat posed to the United States (or any other signatory) by an attack on another signatory differ significantly.

1. The RIO Pact and the NATO Treaty are the strongest in describing an attack on one as an attack on all.

a. The Rio Pact: "an armed attack by any state against an American state shall be considered as an attack against all the American states."

b. The NATO Treaty: "an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all."

2. The SEATO Treaty and the bilateral Pacts are more restrained, stating only that "an armed attack on one of the parties would be dangerous to the peace and safety" of the others.

B. This difference in language is particularly important in view of the constitutional powers of the President of the United States.

1. It is generally conceded that the President can act to repel an attack on the United States itself without seeking a declaration of war or other authorization from Congress. Thus, in ratifying a treaty which describes an armed attack on any signatory as an attack on all, the Senate was in effect authorizing the President to commit American forces without further congressional authorization.

2. The reference in each treaty to each country responding according to its constitutional procedures probably requires a declaration of war or other act of Congress except in the cases of the Rio Pact and NATO Treaty where the President is free to respond as he would to an attack on the United States.

3. The impact, if any, of the War Powers Resolution on the President's powers is unclear. The Resolution clearly gives Congress the power to terminate American involvement in a military conflict even in situations arising under the Rio Pact or NATO Treaty. On the other hand, it does acknowledge Presidential power to act in the case of an attack on the United States or its armed forces. More generally, it seems to acknowledge a Presidential power to commit forces in a variety of circumstances prior to gaining congressional authorization. The War Powers Resolution is discussed in greater detail below.

III. THE NATURE OF THE RESPONSE REQUIRED

A. The treaties differ substantially in the actions which they commit the United States to take.

1. The NATO commitment is the strongest, requiring each party to take "such actions as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area." While the United States government is obliged to do only what it concludes is necessary, administration spokesmen conceded in the ratification hearings that the

United States would be obliged to commit its armed forces if their use was required to restore the integrity of the area under attack.

2. All of the other treaties are less specific, committing the United States only to determine what measures or actions it will take to meet the common danger.

IV. THE "AGGRESSION" COVERED BY THE TREATY

A. In general, the treaties all come into force in the event of an "armed attack" by any state against the territory covered by the treaty. (Territory covered is considered below.)

B. Some of the treaties also come into effect in the event of subversion, but with a lesser obligation to respond.

1. Article 6 of the Rio Pact provides that in the case of "aggression which is not an armed attack" the parties will meet to agree on measures to be taken to assist the victim.

2. Article 4 of the SEATO Treaty provides that if any member or protocol state is "threatened in any way other than armed attack" the members will consult to agree on measures to be taken.

C. In the case of the SEATO Treaty, the United States added an "understanding" limiting its obligation to respond to armed attack "only to communist agression." It limited its obligation to respond in other situations to the obligation to consult as in the case of subversion.

V. THE AREA COVERED BY THE TREATY

A. In general, the treaty covers the territory claimed and under the control of the signatories in the general area of the treaty, but there are numerous exceptions and limitations spelled out in the treaties.

1. The NATO Treaty is limited to "Europe and North America" excluding American territories in the Pacific (including now the state of Hawaii), as well as the over-seas territories of the European emembers. By special protocol, Algeria was included, but none of the other French colonies were, including Indochina.

2. The SEATO Treaty area was limited only to the general area of Southeast Asia and the Southeast Pacific. A specific northern boundary was drawn to exclude Hong Kong, Taiwan, Japan, and Korea. The homelands of the non-Asian powers, the U.S., U.K. and France, were excluded. Within the treaty area other states could be given the protection of the treaty by unanimous consent of the Parties. This status was granted to Laos, Cambodia and South Vietnam. All three at first accepted this status but the former two later renounced SEATO protection.

3. The U.S.-Japanese Security Treaty is limited to territory under the control of the Japanese government. Thus the obligation of Japan is limited to American forces stationed in Japan. Okinawa was not included as long as it was under American control even though residual sovereignty resided in Japan.

4. The bilateral treaty with the Government of the Republic of China (Taiwan) posed particular problems because the Taiwan government purported to be the legitimate government of all of the Chinese mainland; moreover, it controlled a series of small islands close to the mainland. The treaty limits its scope to the territories of either Party in the West Pacific area and confines the Chinese territory to Taiwan and the Pescadores. The treaty provides that its coverage may be extended to the offshore islands or other territory but only by mutual consent and only with the advice and consent of the U.S. Senate.

5. The treaty with the Republic of Korea posed a similar problem because of the ROK's claim to be the legitimate government of all of Korea. The bilateral pact limits its territorial scope in the "Pacific area" to territories "now under their (the Parties') administrative control, or hereafter recognized by one of the Parties as lawfully brought under the administrative control of the other."

VI. OBLIGATIONS FOR MUTUAL AID

A. The treaties contain an obligation on the part of the signatories to provide each other with aid to contribute to the purposes of the treaty. These clauses are used to justify military assistance, but the actual amount of aid has always been the subject of annual bilateral negotiations. The United States has entered into multi-year MAP agreements with a number of countries, including Korea, Greece, and Turkey. However, these agreements are subject to annual congressional appropriations and are often not fulfilled.

VII. Because of their uncertainty about the credibility of treaty commitments standing alone, the nations to which the U.S. is aligned have sought to enhance the credibility of the U.S. obligation by a variety of means including:

A. Joint communiques and executive agreements

B. Joint military commands and planning

C. Presence of U.S. forces

Pressures for such moves have come particularly from countries which felt themselves directly under a threat of attack.

VIII. Joint communiques and publicly announced "agreements" have often been sought by allies of the United States as a means to reaffirm existing commitments or to bring them closer to the NATO formulation. The Philippine, Thai and Korean governments were on the whole successful in getting such affirmations from the Eisenhower and Johnson administrations, but the Nixon administration has been less willing to go beyond treaty language.

A. The Philippine government has been particularly persistent and, at least until recently, relatively successful in obtaining such assurances. (At the same time, it has failed in its efforts to have the treaty language changed to a NATO type commitment.) Thus, in an exchange of notes between Secretary of State John Foster Dulles and the Philippine foreign secretary in 1954 it was stated that "under our Mutual Defense Treaty and related actions, there have resulted air and naval dispositions of the United States, such that an armed attack on the Philippines could not but also be an attack on the military forces of the United States. As between our nations, it is no legal fiction to say that an attack on one is an attack on both. It is a reality that an attack on the Philippines is an attack on the United States." In 1958, President Eisenhower reaffirmed this position, as did the Bohlen-Serrano agreement of 1959 and pledges by President Johnson to two successive Philippine presidents. The Nixon administration has failed to renew these pledges. Moreover, the Nixon (Guam) Doctrine can be seen as a retreat from this position in suggesting that, short of nuclear threats, the United States intends to look to its allies to assume primary responsibility for providing the manpower for its defense.

B. The Thai government has also sought reassurances in the form of joint communiques. Its efforts, however, have been focussed on assuring that the United States would intervene in the defense of Thailand even if the other SEATO powers declined to act. The basic document here is the Rusk-Thanat Communique of March 6, 1962, in which U.S. Secretary of State Dean Rusk assured the Thais that the treaty obligation of the United States "does not depend upon the prior agreement of all other parties to the treaty." This pledge was renewed by Secretary of State William Rogers in 1969 but not since.

C. The South Korean government in a succession of statements by President Johnson was assured that the United States would act to meet the common danger of an attack on the Korean peninsula. The Nixon administration has limited itself to affirming the obligations of the treaty.

IX. Joint military commands and military planning have also been seen by America's treaty allies as a means to enhance the credibility of existing commitments. Such planning has been prevalent in NATO and has been carried out to a much more limited extent with the Philippines, Taiwan and Thailand, and perhaps with other countries.

A. Under the umbrella of the NATO Treaty the member nations have constructed a whole series of civilian and military structures for planning and for conducting operations in the event of war. These include the NATO Council, a permanent session of ambassadors from each of the member countries as well as a committee of the Council for Defense Planning and a special committee of Defense Ministers to deal with nuclear questions. There is also an "integrated" military command structure which engages in contingency planning and which would become an operational command in the event of war. Iceland, having no military forces, has never particpated in the military planning or command structures and France withdrew from these activities in 1966. Both countries, however, remain as members of the Treaty.

B. Embryonic NATO-like structures exist under SEATO but they have never been operational. More relevant is the bilateral contingency planning drawn up by American military officers with their Thai and Filipino counterparts.

C. With the Taiwan government the United States has apparently resisted efforts to engage in contingency planning but has been willing to engage in joint enterprises.

X. The presence of American forces on their territory has, for some American treaty partners, been seen as a key means of maintaining the viability of treaty commitments. For other countries such forces have been seen as the price which has to be paid to secure American treaty protection. The American view has been ambiguous, but on the whole the United States has wanted to maintain troops on the front line when it thought war was likely.

A. The NATO allies, Germany in particular, and the also the Republic of Korea, have pressed for the continued presence of American forces. The Federal Republic agreed to rearm after World War II as the price for the stationing of American troops in Germany and recently has agreed to "offset" the Balance of Payments costs of U.S. forces in Germany.

B. Japan, on the other extreme, has accepted the relatively large U.S. presence in Japan as the price which had to be paid for the American security commitment. It is possible that if the United States proposed to withdraw all of its forces from Japan that the Japanese government would object.

C. The United States has, in general, believed that the credibility of its commitments in areas of potential conflict depended on, or at least was enhanced by, the presence of American forces. Thus the United States has maintained forces in Berlin and in Germany and, until recently, had forces on the truce line in Korea and ships in the Taiwan Straits. The ending of the Taiwan Straits patrol and the movement of American forces off the battle line in Korea indicates a changing American attitude toward these conflicts rather than an altered view of the role of forward based forces for deterrence.

XI. In some cases, particularly those involving divided countries or disputed territory, the United States has in return for security commitments sought assurances that fighting would not be initiated without its consent.

A. In an exchange of notes between foreign ministers following the signing of the U.S.-Republic of China Treaty, it was agreed that "the use of force will be a matter of joint agreement, subject to action of an emergency character which is clearly an exercise of the inherent right of self-defense." This was understood to mean that the Nationalists could not launch an effort to return to the mainland without American permission.

B. The notes exchanged between governments when the U.S.-Korean Treaty was signed did not so much limit Korean freedom of action but rather the American obligation. It was said to be the "understanding of the United States" that nothing in the treaty would be construed as requiring the United States to give assistance to Korea except in the event of armed attack against territory which has been recognized by the United States as lawfully brought under the administrative control of the Republic of South Korea.

C. The American reservation to the SEATO Treaty, discussed above, likewise permitted the United States to remain aloof if one of the signatories provoked a conflict with a non-communist neighbor.

XII. No territory which the United States was committed by treaty to defend has come under armed attack in the post-war period. This can be taken to indicate that American treaty commitments are credible and effective. It also means that there have not been opportunities to see how the treaties would operate in practice.

XIII. There have been a few disputes which involved the use of armed forces of countries allied with the United States. In these cases, with treaty commitments not directly involved, the American reaction was varied.

A. The United States has remained aloof from the Philippine-Malaysia quarrel over Sabah (1967-68) and from Pakistan's clashes with India.

B. In 1954 and 1958, the United States was ready to intervene if the Chinese communists had pushed their attacks on the offshore islands held by the Nationalists. These islands were clearly outside the treaty area, but the Congress in the 1954 Formosa Resolution authorized the President to defend these islands if necessary for the defense of Taiwan.

C. The United States, of course, intervened in Vietnam and Laos. However, the SEATO Treaty appears to have been a domestic post-hoc justification rather than a rationale for the intervention.

XIV. In some cases, the Executive Branch has extended treaty-like commitments to countries with which it has no treaty obligations. The role of such commitments with Middle Eastern countries has not been examined. Two of the countries to which the United States has extended Treaty-like commitments through executive agreements are Spain and Ethiopia. At the time that these agreements were signed, the Congress was not informed of them. However, in 1972 Congress passed an act requiring that it be notified of all executive agreements either publicly or in secret.

XV. By a series of successive steps the United States has by executive agreements assumed an obligation to the defense of Spain while trying without success to gain Spanish admittance into NATO.

A. In 1953 a base rights agreement was signed providing for American bases in Spain in return for which the United States agreed to supply military aid to satisfy the "minimum requirements" of Spanish armed forces.

B. Under this agreement Spain granted air and naval bases to the United States which are still maintained.

C. When the agreement was renewed in 1963, the United States made a commitment to Spanish Security in a joint declaration which affirmed that:

> The two governments recognize that the security and integrity of both Spain and the United States are necessary for the common security. A threat to either country, and to the joint facilities that each provides for the common defense, would be a matter of common concern to both countries, and each country would take such action as it may consider appropriate within the framework of its constitutional processes.

D. An exchange of notes at the same time established a "joint Spanish-United States consultative committee on defense matters" to consider defense issues of mutual concern.

E. In 1968 negotiations began for a new base agreement. During these negotiations conducted between military officers of the two countries, the U.S. Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Earle Wheeler, told the Spanish that "by the presence of U.S. forces in Spain, the U.S. gives Spain a far more visible and credible security guarantee than any written documents." Minutes were also jointly signed concerning common strategy, contingencies for joint defense and joint planning.

F. In August 1970, the base agreement was renewed and involved an even more explicit defense commitment and provisions for joint planning.

G. In reaction to the 1970 agreement, Congress passed the "Church Resolution" indicating the sense of the Senate that nothing in the agreement should be "deemed to be a national commitment by the United States."

XVI. By executive agreement the United States developed a security relations with Ethiopia, again because of a desire to obtain base rights -- this time for an intelligence gathering facility at Kagnew Station. The original base rights agreement was signed in 1960 and was renewed periodically. It was supplemented by oral statements of the American Ambassador, including one which affirmed American interest in the "security of Ethiopia and its opposition to activiites threatening the territorial integrity of Ethiopia."

XVII. In passing the War Powers Resolution, Congress sought to regain control over the introduction of American forces into combat. However, it is not clear whether the Joint R solution actually accomplished that purpose. The main provisions of the resolution are as follows:

A. The President shall consult Congress before introducing troops into combat if possible.

B. The President shall report to Congress within 48 hours after introducing military forces without consultation with Congress.

C. If the President reports that he has introduced military forces into a combat situation, those forces must be withdrawn if Congress so directs or if Congress fails within 60 days to authorize the deployment.

D. No treaty or congressional action shall be taken to authorize the use of American forces in combat.

In practice the President appears to be authorized to employ military force in an emergency provided that he notifies the Congress. It is difficult to believe that Congress will fail to authorize the continuation of American involvement once U.S. forces have been committed to combat.

APPENDICES

1.	Inter-American Treaty of Reciprocal Asssitance	p. 1005*
2.	North Atlantic Treaty	p. 1066
3.	Treaty with Philippines	p. 1071
4.	ANZUS	p. 1073
5.	Treaty with Korea (with understanding)	p. 1076
6.	SEATO (with understanding)	p. 1078
7.	Treaty with Republic of China	p. 1089
8.	Treaty with Japan	p. 1094
9.	Bohlen-Serrano Agreement of 1959 (Philippines)	Attached
10.	Rusk-Thanat Statement (Thailand)	Attached
11.	Formosa Resolution of 1954 (Republic of China)	p. 1093
12.	Johnson-Park Communique of 1965 (Korea)	Attached
13.	Senate Resolution on Spanish Base Agreement	p. 1107
14.	War Powers Resolution	p. 1113

* Page numbers refer to Legislation on Foreign Relations, With Explanatory Notes, Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives and Committee on Foreign Relations, United States Senate, March, 1974.

of the Chinese Communists. Indeed this thesis was originally enunciated, as I recall, back in about 1956–57 by the late Senator Claro M. Recto, who pointed to the danger from the Communist mainland if they ever achieved a nuclear capability, such a danger coming from the presence of the bases themselves.

The first view, however, that the bases do provide an extra guarantee or extra measure of security to the Philippines, seems to be the prevailing one at this point in time.

BOHLEN-SERRANO AGREEMENT

Mr. PAUL. I would like now to turn to some of the other aspects of the Bohlen-Serrano agreement, and I would, at this time, put in the record the Bohlen-Serrano agreement.

(The material referred to follows:)

BOHLEN-SERRANO AGREEMENT OF 1959

MEMORANDUM OF AGREEMENT

1. In accordance with the understandings reached during our discussions in August, September and October 1959, the following is agreed:

(a) *Consultations.*—The operational use of United States bases in the Philippines for military combat operations, other than those conducted in accordance with United States-Philippines Mutual Defense Treaty and Southeast Asian Collective Defense Treaty, will be the subject of prior consultation with the Government of the Philippines.

The establishment by the United States of long range missiles (IRBM, ICBM) on United States bases in the Philippines will be the subject of prior consultation with the Government of the Philippines.

(b) *Duration and Termination.*—Article XXIX of the Military Bases Agreement of 1947 will be amended in order to reduce the duration of the agreement from 99 to 25 years together with a proviso for renewal at the expiration of the 25 year period, or earlier termination by mutual agreement of our two governments. The period of 25 years will commence from the date of signature of the formal documents giving effect to the agreements reached.

(c) *Mutual Defense.*—The policy of the United States with regard to armed attack on the Philippines is contained in the Mutual Defense Treaty. Further the United States reaffirms the policy set forth in the statement of September 7, 1954 of then Secretary of State Dulles which reads as follows:

Under our Mutual Defense Treaty and related actions, there have resulted air and naval dispositions of the United States in the Philippines, such that an armed attack on the Philippines could not but be also an attack upon the military forces of the United States. As between our nations, it is no legal fiction to say that an attack on one is an attack on both. It is a reality that an attack on the Philippines is an attack also on the United States.

and in the joint communique issued on June 20, 1958 by President Eisenhower and President Garcia the pertinent part of which reads as follows:

President Eisenhower made clear that, in accordance with these existing alliances and the deployments and dispositions thereunder, any armed attack against the Philippines would involve an attack against United States forces stationed there and against the United States and would instantly be repelled.

(Signed) CHARLES E. BOHLEN,
Ambassador of the United States.

(Signed) FELIXBERTO M. SERRANO,
Secretary of Foreign Affairs.

Mr. PAUL. You also made reference to small deployments in 1961. Could you tell us what deployments you were referring to?

Ambassador UNGER. This is where my recollection is a little dim, but I believe that there was a deployment of some small, I think a small Marine unit and, perhaps, some aircraft which were deployed at a time when again there was a pretty dangerous situation in Laos.

There is, I think you are aware of, the deployment that took place in 1962 of about 10,000 American Forces which followed on a SEATO exercise in which some of them had come into the country, but this was a much smaller deployment.

Senator SYMINGTON. Under what exercise?

Ambassador UNGER. Mr. Chairman, there was a SEATO exercise in Thailand in 1962.

Senator SYMINGTON. SEATO, yes.

RUSK-THANAT COMMUNIQUE

Mr. PAUL. Looking at 1962, and coming to the Rusk-Thanat communique, Mr. Ambassador, I would like at this point to put in the record the joint statement issued by Foreign Minister Thanat Khoman of Thailand and Secretary of State Dean Rusk on March 6, 1962.

(The document referred to follows.)

JOINT STATEMENT BY FOREIGN MINISTER THANAT KHOMAN OF THAILAND AND SECRETARY OF STATE DEAN RUSK AT WASHINGTON, D.C., ON MARCH 6, 1962

The Foreign Minister of Thailand, Thanat Khoman, and the Secretary of State Dean Rusk met on several occasions during the past few days for discussions on the current situation in South-East Asia, the South-East Asia Collective Defense Treaty and the security of Thailand.

The Secretary of State reaffirmed that the United States regards the preservation of the independence and integrity of Thailand as vital to the national interest of the United States and to world peace. He expressed the firm intention of the United States to aid Thailand, its ally and historic friend, in resisting Communist aggression and subversion.

The Foreign Minister and the Secretary of State reviewed the close association of Thailand and the United States in the South-East Asia Collective Defence Treaty and agreed that such association is an effective deterrent to direct Communist aggression against Thailand. They agreed that the treaty provides the basis for the signatories collectively to assist Thailand in case of Communist armed attack against that country. The Secretary of State assured the Foreign Minister that in the event of such aggression, the United States intends to give full effect to its obligations under the treaty to act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes. The Secretary of State reaffirmed that this obligation of the United States does not depend upon the prior agreement of all other parties to the treaty, since this treaty obligation is individual as well as collective.

In reviewing measures to meet indirect aggression, the Secretary of State stated that the United States regards its commitments to Thailand under the South-East Asia Collective Defence Treaty and under its bilateral economic and military assistance agreements with Thailand as providing an important basis for United States actions to help Thailand meet indirect aggression. In this connection the Secretary reviewed with the Foreign Minister the actions being taken by the United States to assist the Republic of Vietnam to meet the threat of indirect aggression.

The Foreign Minister assured the Secretary of State of the determination of the government of Thailand to meet this threat of indirect aggression by pursuing vigorously measures for the economic and social welfare and the safety of its people.

The situation in Laos was reviewed in detail and full agreement was reached on the necessity for the stability of South-East Asia, of achieving a free, independent and truly neutral Laos.

The Foreign Minister and the Secretary of State reviewed the mutual efforts of their governments to increase the capabilities and readiness of the Thai armed forces to defend the Kingdom. They noted also that the United States is making a significant contribution to this effort and that the United States intends to accelerate future deliveries to the greatest extent possible. The Secretary and Foreign Minister also took note of the work of the Joint Thai-United States committee which has been established in Bangkok to assure effective cooperation in social, economic and military measures to increase Thailand's national capabilities. They agreed that this joint committee and its sub-committees should continue to work toward the most effective utilization of Thailand's resources and those provided by the United States to promote Thailand's development and security. The Foreign Minister and the Secretary were in full agreement that continued economic and social progress is essential to the stability of Thailand. They reviewed Thailand's impressive economic and social progress and the Thai government's plans to accelerate development, particularly Thailand's continuing determination fully to utilize its own resources in moving towards its development goals.

The Foreign Minister and the Secretary of State also discussed the desirability of an early conclusion of a treaty of friendship, commerce and navigation between the two countries which would bring into accord with current conditions the existing treaty of 1937.

Mr. PAUL. Mr. Ambassador, do you believe this communique adds anything to our SEATO commitment?

Ambassador UNGER. No, I do not believe it does.

Mr. PAUL. With respect then to how the Thais look upon the Rusk-Thanat communique, I would like to read to you the statement of Foreign Minister Thanat given at a press conference, I believe, on May 21 of this year, and then ask you how it reflects what the Thais understand to be the Rusk-Thanat communique.

Mr. Thanat says:

The significance of the joint communique between Mr. Rusk and myself lies in the interpretation of the decision or decisions to be taken within the framework of SEATO. According to the present charter, all decisions must be taken by unanimity. That joint communique says that even if the decision is not endorsed by all, any individual country or countries may agree to take action even though there is no concensus, no demand for unanimity within SEATO. That is exactly the understanding between the U.S. and Thailand. This is one point.

The second point is that the charter of the SEATO talks about open aggression by conventional means, though we know for a fact that the other side, our opponents, have been resorting and will think of resorting to other methods of warfare rather than simple open warfare. . . . They have been resorting to what I call a composite warfare system or what the Communists themselves call revolutionary wars or wars of national liberation, and the understanding put forward by the joint communique was that if aggression would take the form of that composite warfare both sides would consider action under SEATO.

Ambassador UNGER. Mr. Counsel, would you like me to comment on that?

Mr. PAUL. Yes, I would.

RUSK-THANAT COMMUNIQUE RESTATES SEATO TREATY

Ambassador UNGER. Well, as I said, we do not regard what is said in the Rusk-Thanat communique as in any sense altering or extending our commitments under SEATO, and we believe that it was simply a means of clearing up a question, not in our minds but possibly in the minds of others.

We ourselves had, as long as this question had been a live question, always believed that SEATO could be read as it is, in fact, interpreted or restated in the Rusk-Thanat communique.

of Korea by a note dated January 28, 1954[1] and was acknowledged by the Government of the Republic of Korea by a note dated February 1, 1954;[1]

Whereas the said Treaty was duly ratified by the President of the United States of America on February 5, 1954, in pursuance of the aforesaid advice and consent of the Senate and subject to the aforesaid understanding, and was duly ratified also on the part of the Republic of Korea on January 29, 1954;

Whereas the respective instruments of ratification of the said Treaty were exchanged at Washington on November 17, 1954, and a protocol of exchange, in the English and Korean languages, was signed at that place and on that date by the respective Plenipotentiaries of the United States of America and the Republic of Korea, the said protocol of exchange recording the aforesaid understanding;

And whereas it is provided in Article V of the said Treaty that the Treaty will come into force when instruments of ratification thereof have been exchanged at Washington;

Now, therefore, be it known that I, Dwight D. Eisenhower, President of the United States of America, do hereby proclaim and make public the said Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of Korea to the end that the same and every article and clause thereof, subject to the understanding hereinbefore recited, shall be observed and fulfilled with good faith, on and after November 17, 1954, by the United States of America and by the citizens of the United States of America and all other persons subject to the jurisdiction thereof.

In testimony whereof, I have hereunto set my hand and caused the Seal of the United States of American to be affixed.

Done at the city of Washington this first day of December in the year of our Lord one thousand nine hundred fifty-four and of the Independence [SEAL] of the United States of America the one hundred seventy-ninth.

DWIGHT D. EISENHOWER.

By the President:
JOHN FOSTER DULLES,
Secretary of State.

[1] Not printed.

APPENDIX No. 6

(Office of the White House Press Secretary, May 18, 1965)

THE WHITE HOUSE—TEXT OF JOINT COMMUNIQUE BETWEEN PRESIDENT LYNDON B. JOHNSON AND HIS EXCELLENCY, CHUNG HEE PARK, PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF KOREA FOLLOWING TALKS IN WASHINGTON, D.C., MAY 17 AND 18, 1965

1. At the invitation of President Lyndon B. Johnson of the United States, President Chung Hee Park of the Republic of Korea arrived in Washington on May 17, 1965, for a ten-day State Visit to the United States, and met with President Johnson on May 17 and 18 to exchange views on the current international situation and matters of common interest to their countries. Deputy Prime Minister Key Young Chang, Acting Foreign Minister Duk Choo Moon, Defense Minister Sung Eun Kim, Secretary of State Dean Rusk, Secretary of Defense Robert McNamara, and other high officials of both Governments participated in the meetings.

2. President Park and President Johnson reaffirmed the strong bonds of friendship traditionally existing between the Republic of Korea and the United States and their firm determination to maintain the closest cooperation in the pursuit of their common objective of a secure and lasting peace based on freedom, justice, and prosperity for all.

3. The two Presidents reviewed the current situation in the Far East and Southeast Asia and agreed upon the need for making secure the freedom and independence of the countries of the area. They affirmed that the free nations should further strengthen their solidarity and cooperation to advance the cause of peace and progress under freedom.

4. President Johnson noted with deep appreciation the contribution of the Republic of Korea towards the defense of Viet-Nam. The two Presidents reaffirmed their intention to continue to cooperate closely in support of the Republic of Viet-Nam.

5. The two Presidents reviewed the vital importance of mutual defense ties between the Republic of K
affirmed the determination a
and effectively all possible e
ance with the Mutual De
occasioned by an armed a
United States will continue
of the Korean Government
levels sufficient, in conjun
Subject to applicable legisl
serve the Korean forces' e
part of the local currenc
continue to be made avail
Military Assistance Transf
Korean Government to rea
the program should be revie
economy.

6. The two Presidents t
people for the reunificatio
Communists have persisted
objectives and principles
under United Nations sup
Korea. Both Presidents rea
efforts to bring abo[redacted] uni
the objectives and princip
Korea.

7. President Park review
agreement to establish norm
been initialled and are now
praised this achievement and
completed, would strengthe
mutual interests of the two
U.S. military and economic
as set forth in paragraph
relations.

8. President Park explain
President Johnson congratu
Korean Government and pe
economy. He noted Korea's
agricultural production, and
dent Park reviewed the Ko
under which the Governmen
exports, accelerated industr
financial stabilization, so as
in attaining its long-range go

9. President Johnson rea
State Rusk and other Unite
States Government of exte
continued. In addition to as
and independence, he state
Korea toward promo[redacted] a
and financial stabili[redacted]e s
States Government, subject
policies, to help Korean effo

A. Continuing supportin
Korea's essential imports in
for Korea's economic stabili

B. Making available to K
grams and projects to be pu
to by the United States G
rapidly as possible as the K
programs and projects. After
development loan monies w
out that these programs of
the expanding investment n
ment loan funds would be

between the Republic of Korea and the United States. President Johnson reaffirmed the determination and readiness of the United States to render forthwith and effectively all possible assistance including the use of armed forces, in accordance with the Mutual Defense Treaty of 1954, to meet the common danger occasioned by an armed attack on the Republic of Korea. He said that the United States will continue to maintain powerful forces in Korea at the request of the Korean Government, and will assist in maintaining Korean forces at levels sufficient, in conjunction with U.S. forces, to ensure Korea's security. Subject to applicable legislation and appropriations, military assistance to preserve the Korean forces' effectiveness will continue to be provided, and a large part of the local currency (won) funds generated by U.S. assistance will continue to be made available to the Korean defense effort. In addition, the Military Assistance Transfer Program has recently been revised to enable the Korean Government to realize a saving in foreign exchange. It was agreed that the program should be reviewed each year in light of the condition of the Korean economy.

6. The two Presidents took cognizance of the ardent desire of the Korean people for the reunification of their homeland and deplored the fact that the Communists have persisted in their refusal to accept established United Nations objectives and principles for the unification of Korea through free elections under United Nations supervision, thus prolonging the artificial division of Korea. Both Presidents reaffirmed that they would continue to make the utmost efforts to bring about a unified, free and democratic Korea in accordance with the objectives and principles set forth in the United Nations resolutions on Korea.

7. President Park reviewed the negotiations between Korea and Japan for an agreement to establish normal relations, the components of which have already been initialled and are now being drawn up in treaty form. President Johnson praised this achievement and expressed the expectation that this agreement, when completed, would strengthen the free nations of Asia as well as further the mutual interests of the two countries immediately involved. He confirmed that U.S. military and economic assistance to Korea would continue to be extended, as set forth in paragraph 9 below, after normalization of Korean-Japanese relations.

8. President Park explained the situation and prospects of the Korean economy. President Johnson congratulated President Park on the progress made by the Korean Government and people towards stabilization and development of their economy. He noted Korea's impressive increases in exports and in industrial and agricultural production, and its investment in programs of social progress. President Park reviewed the Korean Government's economic development programs, under which the Government is pursuing its goals of food self-sufficiency, greater exports, accelerated industrialization, increased national savings, and continued financial stabilization, so as to increase national income and assist the nation in attaining its long-range goal of a self-sustaining economy.

9. President Johnson reaffirmed assurances previously stated by Secretary of State Rusk and other United States officials that the basic policy of the United States Government of extending military and economic aid to Korea would be continued. In addition to assistance directed toward maintaining Korea's security and independence, he stated that the United States would continue to assist Korea toward promoting a self-supporting economy, balanced economic growth and financial stability. He specifically stated that it is the intention of the United States Government, subject to applicable legislation, appropriations, and aid policies, to help Korean efforts to achieve stable economic growth by:

A. Continuing supporting assistance as appropriate to assist in financing Korea's essential imports in connection with programs agreed upon as required for Korea's economic stability.

B. Making available to Korea $150 million in development loan funds for programs and projects to be proposed by the Korean Government and to be agreed to by the United States Government. These funds will be made available as rapidly as possible as the Korean Government develops and presents acceptable programs and projects. After the use of these funds, it is anticipated that further development loan monies would be made available. President Johnson pointed out that these programs of long-term lending at low interest rates respond to the expanding investment requirements of the Korean economy. Such development loan funds would be made available in accordance with legislation and

joint economic judgments, to finance such import programs as may be agreed and projects which will expand power resources and social overhead capital, increase efficiency and consequently output in agriculture and fisheries, and further technical and industrial development—small, medium, and large—benefiting all segments of the population and promoting balanced economic growth.

C. Continuing technical assistance and training.

D. Providing substantial assistance in agricultural commodities under the Food for Peace program, especially cotton and food grains; continuing to provide Food for Peace donations for development projects and for relief of unemployment and poverty.

10. The two Presidents agreed that this long-term United States economic aid to Korea, coupled with Korea's own efforts and resources that might be expected from other sources, should assure the Korean people of ever-widening opportunities for economic growth and for fruitful participation in world economic relationships.

11. President Park emphasized that the achievement of a self-supporting economy in Korea depends greatly upon its ability further to expand trade with other countries and requested the continued cooperation of the United States in expanding the export of Korean products and commodities and in providing Korea with continuing opportunities to participate in procurements funded through United States assistance programs. President Johnson expressed his understanding of the importance to Korea of expanded exports and indicated that the United States would continue to cooperate with Korea in efforts to improve Korea's foreign trade position.

12. The two Presidents, recalling their respective earlier careers as school teachers, discussed together the needs, challenges and opportunities of education at all levels in both countries. President Park welcomed President Johnson's offer to send his Science Advisor to Korea for the purpose of exploring with industrial, scientific and education leaders possibilities for U.S. cooperation in establishing there an Institute for Industrial Technology and Applied Science. It was President Johnson's thought that the Institute and its laboratories could both provide technical services and research for developing Korean industry and afford advanced Korean specialists trained in the United States opportunities to continue their research.

13. In the course of President Park's visit to Washington agreement was reached in principle on major issues of a status of forces agreement. Therefore it is expected that remaining issues will be resolved so that a status of forces agreement can be concluded in the near future.

14. President Park extended a cordial invitation to President Johnson to visit Korea at his earliest convenience. President Johnson expressed his desire to visit Korea. Both Presidents expressed their desire to maintain close personal contact to continue to serve the cause of freedom and peace.

Appendix No. 7

(Office of the White House Press Secretary (Seoul, Korea) November 2, 1966)

The White House—Joint Statement of President Johnson and President Park on the Occasion of President Johnson's State Visit to Korea

1. At the invitation of President Chung Hee Park of the Republic of Korea, President Lyndon B. Johnson of the United States arrived in Seoul on October 31, 1966, for a State Visit to the Republic of Korea. President Johnson met with President Park at the Blue House on November 1, 1966, for a discussion of the current international situation and to exchange views on problems of mutual concern to the two nations. After leaving the Blue House, the two Presidents continued their discussion in President Park's special train en route to visit the 26th Division of the Republic of Korea Army. Present for these talks were Secretary of State Dean Rusk, Ambassador Winthrop G. Brown, Special Assistant to the President Walt Rostow, Assistant Secretary of State William Bundy, Prime Minister Il Kwon Chung, Deputy Prime Minister Key Young Chang, Foreign Minister Tong Won Lee, Minister of National Defense Sung Eun Kim, Mr. Ha Rak Lee, and other high officials of both governments.

2. President Park and P
ship traditionally existing
and their determination to
secure a lasting peace in A
prosperity for all would pro

3. The two Presidents co
the Seven-Nation Conferen
resolved to devote all their
able hopes expressed by the
Goals of Freedom, and the
Pacific. Existing regional c
the fullest, with the coun
whether or not represented
Community should [redacted] oper
operate and work [redacted] e wo

4. President Johnson ex
Korea's major contribution
troops both for their valor
ful and constructive endeav
of the Vietnamese people.
The two Presidents stre
to the full achievement of
tinue their military and oth
and at the same time to be
secure and just peace. The
act in the closest consultatio

Kor

5. The two Presidents r
international field under Pr
May 1965. They noted in p
the Republic of Korea and
of an atmosphere of furthe
dent Johnson expressed the
Republic of Vietnam, the
initiative for the seven-nat
cant role which the Republi
achievements which [redacted] p
Asia and earned the [redacted] ect

6. The two Presidents a
aggression do not again m
Korea. They agreed that th
northern part of Korea and
to the security of the Repub
son reaffirmed the readines
prompt and effective assista
of Korea. In accordance w
Johnson assured President
the present level of United
Korean armed forces at lev
that their two Governments
Korean forces are strengthen
legislative and budgetary cy

משרד החוץ

מחלקת הקשר

מברק נכנס

בלתי מסווג

אל: המשרד

מאת: וושינגטון

מס 119

נשלח 071400 פברואר 5

מיד ל

מעת, דוצ' העקלניו יורק .

להלן מאמר המערכת בווש סטר בלוז:

GUARANTEED FRONTIERS.
WE HAVE HEARD A GOOD DEAL OF GLIB TALK LATELY ABOUT ''GUARANTEES''
FOR ISRAEL'S FRONTIERS IN THE CONTEXT OF A GENRAL PEACE SETTLEMENT
IN THE MIDD E EAST. THE BASIC PROPOSITION IS THAT IF ISRAEL WITH-
DRAWS FROM ARAB OCCUPIED TERRITORY TO AN EXTENT THAT SATISFIES
THE ARAB NATIONS CONCERNED THE GREAT POWERS SHOULD BE PREPARED
TO GUARANTEE THESE FRONTIES IN SUCH A WAY AS TO RELIEVE ISRAEL
OF ANY FURTHER CONCERN ABOUT ITS TERRITORIAL SECURITY. A FES DAYS
AGO FRENCH PRESIDENT VALERY GISCARD D'ESTAING JOINED THE CHORUS
OF THOSE WHO WOULD AMEND THE LANGUAGE OF THE UNITED NATIONS CALLING
FOR ISRAELI WITHDRAWAL TO SECURE AND RECOGNIZED FRONTIERS.
FOR MY OWN PART SAID THE FRENCH PRESIDENT I WOULD USE THE EXPRESSION
SECURE AND GUARANTEED''.
GUARANTEED BY WHOM AND AGAINST WHAT? THE ISRAELIS ON THE BASIS OF
BITTER EXPREIENCE ARE HIGHLY SUSPICIOUS OF ASSURANCES
OF THEIR OWN SECURITY OFFERED BY
OUTSIDERS. IN 1967 ISRAL'S NAVIGATIONAL PASSAGE
THROUGH THE STRAIT OF TIRAN TO THE GULF OF AQABA WAS ''GUARANTEED''
BY SOLEMN UNDERTAINGS BY BRITAIN FRANCE AND THE UNITED STATES.
ITS SECURITY WAS FURTHER ASSURED BY THE PRESENCE OF SOME 3.300
UNITED NATIONS TROOPS STATIONED AT VARIOUS POINTS IN THE SINAI
''BUFFER ZONE''.
THEN ON MAY 16 1967 EGYPT'S PRESIDENT NASSER SUDDENLY ORDERED THE
UNITED NATIONS TROOPS TO WITHDRAW. THREE DAYS LATER ON THE COMMAND
OF UN SECRETARY GENERAL U THANT THEY WERE GONE. ON MAY 22 EGYPT
DECLARED THE STRAIT OF TIRAN CLOSED TO ISRAELI SHIPPING.
THE GREAT POWERS DID NOTHING. BY MAY 31 NASSER HAD MOVED 100,000
TROOPS, 1,000 TANKS AND 500 HEAVY GUNS INTO SINAI. ON JUNE 5,
ISRAELI PLANES HIT EGYPTIAN AIR BASES AND THE SIX DAY WAR WAS
UNDER WAY.
AGAINST THIS BACKGROUND WHAT KIND OF CONFIDENCE CAN ISRAEL
PUT IN RENEWD OFFERS OF THE GREAT POWERS TO ''GUARANTEED''
ISRAEL'S FRONTIERS AS A PART OF A NEW SETTLEMENT? WOULD FRANCE
BE WILLING TO GO TO WAR TO PREVENT A VIOLATION OF THESE
FRONTIERS? WOULD THE AMERICAN CONGRESS RATIFY IN ADVANCE THE ARMED
INTERVENTION OF THE UNITED STATES IN CASE OF A NEW OUTBREAK
OF WAR IN THE MIDDLE EAST-? WOULD A JOING GUARANTEED BY THE UNITD
STATES AND THE SOVIET UNION AMOUNT TO A CREDIBLE ASSURANCE
UP

GUARANTEED FRONTIERS.

WE HAVE HEARD A GOOD DEAL OF OLD TALK LATELY ABOUT "GUARANTEES" FOR ISRAEL'S FRONTIERS IN THE CONTEXT OF A GENERAL PEACE SETTLEMENT IN THE MIDDLE EAST. THE BASIC PROPOSITION IS THAT IF ISRAEL WITHDRAWS FROM ARAB OCCUPIED TERRITORY TO AN EXTENT THAT SATISFIES THE ARAB NATIONS CONCERNED THE GREAT POWERS SHOULD BE PREPARED TO GUARANTEE THESE FRONTIERS IN SUCH A WAY AS TO RELIEVE ISRAEL OF ANY FURTHER CONCERN ABOUT ITS TERRITORIAL SECURITY. A FEW DAYS AGO FRENCH PRESIDENT VALERY GISCARD D'ESTAING JOINED THE CHORUS OF THOSE WHO WOULD AMEND THE LANGUAGE OF THE UNITED NATIONS CALLING FOR ISRAELI WITHDRAWAL TO SECURE AND RECOGNIZED FRONTIERS.

FOR MY OWN PART SAID THE FRENCH PRESIDENT I WOULD USE THE EXPRESSION SECURE AND GUARANTEED".

GUARANTEED BY WHOM AND AGAINST WHAT? THE ISRAELIS ON THE BASIS OF BITTER EXPERIENCE ARE HIGHLY SUSPICIOUS OF ASSURANCES OF THEIR OWN SECURITY OFFERED BY OUTSIDERS. IN 1957 ISRAEL'S NAVIGATIONAL PASSAGE THROUGH THE STRAIT OF TIRAN TO THE GULF OF AQABA WAS "GUARANTEED" BY SOLEMN UNDERTAKINGS BY BRITAIN FRANCE AND THE UNITED STATES. ITS SECURITY WAS FURTHER ASSURED BY THE PRESENCE OF SOME 3,500 UNITED NATIONS TROOPS STATIONED AT VARIOUS POINTS IN THE SINAI "BUFFER ZONE".

THEN ON MAY 16 1967 EGYPT'S PRESIDENT NASSER SUDDENLY ORDERED THE UNITED NATIONS TROOPS TO WITHDRAW. THREE DAYS LATER ON THE COMMAND OF UN SECRETARY GENERAL U THANT THEY WERE GONE. ON MAY 22 EGYPT DECLARED THE STRAIT OF TIRAN CLOSED TO ISRAELI SHIPPING. THE GREAT POWERS DID NOTHING. BY MAY 31 NASSER HAD MOVED 100,000 TROOPS, 1,000 TANKS AND 500 HEAVY GUNS INTO SINAI. ON JUNE 5, ISRAELI PLANES HIT EGYPTIAN AIR BASES AND THE SIX DAY WAR WAS UNDER WAY.

AGAINST THIS BACKGROUND WHAT KIND OF CONFIDENCE CAN ISRAEL PUT IN RENEWED OFFERS OF THE GREAT POWERS TO "GUARANTEED" ISRAEL'S FRONTIERS AS A PART OF A NEW SETTLEMENT? WOULD FRANCE BE WILLING TO GO TO WAR TO PREVENT A VIOLATION OF THESE FRONTIERS? WOULD THE AMERICAN CONGRESS RATIFY IN ADVANCE THE ARMED INTERVENTION OF THE UNITED STATES IN CASE OF A NEW OUTBREAK BETWEEN THE MIDDLE EAST? WOULD A JOINT GUARANTEE BY THE UNITED STATES AND THE SOVIET UNION AMOUNT TO A CREDIBLE ASSURANCE

UP

UPON WHICH A NATION IN ISRAEL'S POSITION SHOULD BE WILLING
TO STAKE ITS FURUTRE EXISTENCE?
IN OUR OWN OPINION THE ANSWER TO EACH OF THESE QUESTIONS
IS A RESOUNDING NEGATIVE. WE CONTINUE TO PRAY FOR A SETTLEMENT
OF THE CONFLICT BETWEEN ISRAEL AND HER ARAB NEIGHBORS ON TERMS THAT
WILL PROVIDE AS MUCH JUSTICE AS POSSIBLE FOR THE INTERESTS
OF THE PARTIES CONCERNED. BUT WE ALSO HOPE THAT SUCH A SETTLEMENT
WILL BE BASED ON SOMETHING MORE REALISTIC THAN PAPER PROMISES THAT
IN ALL PROBABILITY WILL ADD NOTHING TO ISRAEL'S SECURITY. ON THIS
MATTER ISRAEL WHICH HAS NEVER ASKED FOR GUARANT
S FROM ANYONE,
HAS THE WEIGHT OF HISTORY AND LOGIC ON HER SIDE.

AD KAN.
PAZNER==

שתח רתמ מנכל שחבט ממנכל טמנכל מצפא מאום א ב חסברת מעת מזתים חקר רם אמן ממחטברת
נבון מעת מבקרים ים
אב/יכ

UPON WHICH A NATION IN ISRAEL'S POSITION SHOULD BE WILLING
TO STAKE ITS FUTURE EXISTENCE?
IN OUR OWN OPINION THE ANSWER TO EACH OF THESE QUESTIONS
IS A RESOUNDING NEGATIVE. WE CONTINUE TO PRAY FOR A SETTLEMENT
OF THE CONFLICT BETWEEN ISRAEL AND HER ARAB NEIGHBORS ON TERMS THAT
WILL PROVIDE AS MUCH JUSTICE AS POSSIBLE FOR THE INTERESTS
OF THE PARTIES CONCERNED. BUT WE ALSO HOPE THAT SUCH A SETTLEMENT
WILL BE BASED ON SOMETHING MORE REALISTIC THAN PAPER PROMISES THAT
IN ALL PROBABILITY WILL ADD NOTHING TO ISRAEL'S SECURITY. ON THIS
MATTER ISRAEL WHICH HAS NEVER ASKED FOR GUARANTY
S FROM ANYONE,
HAS THE WEIGHT OF HISTORY AND LOGIC ON HER SIDE.

AD KAN.
PAZNER=

25/1/75

Re: United States Guarantees

1. NATO-Type Guarantees

The most effective type of guarantee offered by the U.S. to another state is a guarantee of the kind contained in Article 5 of the North Atlantic Treaty of 1949, and certain other treaties (Article 3 of the Rio Treaty of 1947, and Article 24 of the Charter of the Organisation of American States, to both of which most American States are parties).

Article 5 of the North Atlantic Treaty reads as follows:

"The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all; and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken measures necessary to restore and maintain international peace and security."

1.1. Comments on the Nato Guarantee

(a) This Article asserts that an armed attack against any party will be an armed attack against all parties, including the U.S.A. The significance of this formula only becomes clear when considered against the background of U.S. Constitutional Law.

Under the Constitution, Congress, and Congress alone, has the power to declare war. In the absence of a declaration of war, the President nevertheless has the power to commit U.S. troops to action(a) if acting in self defense against an attack against the U.S.A.; (b) under certain other, not clearly defind circumstances. However, the exercise of the Presidential power to make war without a Congressional declaration of war under (b) is always liable to be controversial, as the example of the war in Vietnam clearly shows, and has now led to the passing of the War Powers Act, 1973, discussed below. If a President wishes to assure himself the undisputed right, to commit American troops to action on his own initiative and without prior Congressional approval, this can only be by showing that he has acted in self-defense, following an attack. The object of the formula that an armed attack against any party will be an armed attack against the U.S.A. is, therefore, to ensure that if the guaranteed state is attacked, this will be seen as an attack against the U.S.A., and therefore justify the President in responding by the use of armed force, without first requiring a Congressional declaration of war.

However, if this is not to be a mere fiction, (which Congress would obviously not tolerate) it must be supported by actually keeping U.S. troops stationed within the territory of the guaranteed state, as is the case in all the NATO countries, so that an attack against that genuinely would amount to an attack against U.S. troops.

The connection between the use of this formula and the presence of U.S. troops in the guaranteed area emerges veryclearly in the case of the Philippines.

The U.S. commitment to the Philippines contained in the Mutual Defense Treaty of 1951, between the two States does not contain this formula, but subsequently, in 1954, Secretary of States Dulles said:

> "Under our Mutual Defense Treaty and related actions, there have resulted air and naval dispositions of the United States in the Philippines, such than an armed attack on the Philippines could not but be also and attack upon the military forces of the United States. As between our nations, it is no legal fiction to say that an attack on one is an attack on both. It is a reality that attack on the Philippines is an attack on the United States." (Quoted in Hearings before the subcommittee on U.S. Security Agreements and Commitments Abroad of the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 91st Congress, vol. 1, p. 6 - subsequently referred to as "Hearings").

(It should be noted that the Mutual Defense Treaty of 1951 was preceded by a Military Base Agreement, of 1947).

Following this statement by Dulles, a number of joint U.S. - Philippine communiqués were issued, in 1958, 1959, 1964 and 1966, all of which restated the U.S. commitment to the Philippines, and all of which contained the formula in question.

Furthermore, even if U.S. troops are stationed in the territory of the guaranteed state, the U.S. would not necessarily regard itself as obliged by the treaty to use force to repel an attack, unless the attack were against that part of the territory in which U.S. troops were actually stationed. On this point, it is relevant to quote the following exchange between Senator Symington and James M. Wilson, Jr. (Deputy Chief of Mission, Manila).

"Senator Symington: I would ask this question if the Senator would yield. On the point made by Counsel and by Senator Fulbright, if one of these islands [i.e. one of the Islands on which no U.S. Troops were stationed] were attacked by another country, do you believe, and you are at complete freedom to say what you believe based on the format of these hearings, do you believe

personally that this language means if they were attacked by another country, the Philippines were attacked say in one of the southernmost parts of their islands, this would require an instantaneous response on out part, based on the latest executive pronouncements ?

Mr Wilson: My personal answer to that would be, Senator, that it would not .....

Senator Symington: Do you believe the Philippine Government would expect us to respond in that case ?

Mr. Wilson: Again, as a personal statement, Mr. Chairman, I would guess that they would not. I think that they would like us to respond perhaps, but I have .... no indication that they would expect this would happen automatically ....

Senator Symington: Then you state instantaneous response is, in effect, meaningless.

Mr. Wilson: No, Sir, as I said earlier, I think it has very considerable meaning when we put it in the context of an attack involving the U.S. forces in the Philippines."

In the light of these considerations, it is clear that no state can expect ~~the~~ a U.S. guarantee containing the formula that an attack against the guaranteed State shall be regarded as an attack against the U.S., unless it is prepared to accept the presence of U.S. troops on its terroritory.

(b) Even if the Treaty of Guarantee contains this formula, it is for the U.S., and the U.S. alone, to decide whether an armed attack has occurred, so as to oblige it to fulfil its treaty obligation. This may give rise to disagreements between the U.S. and the recipient of the guarantee, for example, in the case of a blockade, or the imminent threat of attack.

(c) The NATO formula obliges the U.S. to take "such action as it deems necessary, including the use of armed force." Here, too, it is for the U.S. alone to decide whether the circumstances are such as to require it to use armed force, or to take some lesser form of action.

(d) There is strong evidence that in the United States' view, "armed attack" has the same meaning as "aggression", so that if, in the opinion of the U.S., the guaranteed State was ultimately to blame for the outbreak of hostilities, its guarantee would not be applicable.

The question arose in connection with the Johnson-Macapagal Communique of 1964, relating to the Philippines, which stated that "an armed attack against the Philippines would be regarded as an attack against the U.S. forces stationed there and would instantly be repelled."

Concerning this, Senator Fulbright asked: "Does this mean that even a provoked attack, that is, if the Philippines attacked another country, would obligate us to come to their aid. In other words, we retain no discretion, if there is an attack, it is an attack. I mean, if they attack another country and it then attacks the Philippines, we must go to the aid of the Philippines. Is that the way the Department interprets it ?

In reply to this James M. Wilson said :-

"Our defense obligation to the Philippines is, of course, restricted to armed attack under the terms of the treaty, and this is category of aggression under the treaty.

If the other country was not the aggressor, our commitment would not come into play. Of course we would, in any event, have to take such action as might be necessary to protect our forces."

This means that if a situation were to arise similar to that in June 1967, in which Israel was forced to fire the first shot, this could be treated by the U.S. as Israeli aggression, with the result that the guarantee would not come into play.

(e) Finally, it must be stressed that no treaty ôfx guarantee given by the U.S. can be regarded as totally reliable unless it is the President, and not

Congress, that has the power, in the appropriate circumstances, to take the action required by the Treaty. The power of the President to commit U.S. troops is now clearly defined by the War Powers Act, 1973, the provisions of which may be summarized as follows:

1. The President may commit U.S. armed forces to hostilities, or situations where hostilities might be imminent, only pursuant to
   (a) a declaration of war (by Congress)
   (b) specific statutory authorization
   (c) a national emergency created by an attack upon the United States, its territories or possessions, or its armed forces.

2. The President is obliged, "in every possible instance", to consult Congress first.

3. The President must report in writing to Congress within 48 hours of any commitment or substantial enlargement of U.S. combat forces abroad.

4. Any such troop commitment must be terminated within 60 days after the Presidents initial report, unless Congress declared war, specifically authorized continuation of the commitment, or was physically unable to convene as a result of an armed attack on the U.S. However, the 60 day period may be extended for up to 30 days if the President determines and certifies to Congress that unavoidable military necessity respecting the safety of U.S. forces requires their continued use in bringing about a prompt disengagement.

5. Congress may, at any time U.S. forces are engaged in hostilities without a declaration of war or specific congressional authorization, by concurrent resolution direct the President to disengage such troops.

This means that even under a NATO - type commitment, in which U.S. troops were stationed in Israel, the President would only have the power to commit those troops to hostilities without Congressional approval in the event of an attack against Israel if that attack ~~was~~ were also at the same time an attack on the U.S. forces stationed in Israel. If this were not the case (e.g. if the attack were directed against an area where U.S. troops were not present, or if there were no U.S. troops in Israel at all), the President would have no Constitutional Power to commit U.S. troops to action without prior Congressional approval, which might or might not be forthcoming, notwithstanding the terms of the Treaty of Guarantee.

Secondly, even in a case in which the President did have the power to commit U.S. troops to hostilities, Congress could direct him to disengage such troops if it saw fit, and he would have to comply with this direction.

Thirdly, even if Congress did not take this step, the President would be obliged to withdraw the troops after 60 days (or in some cases 90 days) unless Congress specifically authorized continuation of the commitment.

Obviously, therefore, the effect of the War Powers Act is to make it impossible for any prospective ally to rely on a U.S. guarantee. This was foreseen by those who opposed the Act before it became law. This, Gerald Ford, before he became President, but was House Republican Leader and Vice President designate, stated that the proposed Act contained "potential for disaster" and could harm the President's "credibility" in dealing with the crisis in the Middle East.

Similarly, President Nixon, in vetoing the proposed Act (the veto was subsequently overridenby a two-thirds majority of both Houses of Congress) stated:

> "the confidence of our allies in our ability to assist them could be diminished"; and

"Not the least of the adverse consequences of this resolution would be the prohibition in section 8, against our fulfilling our obligations under the NATO Treaty as ratified by the Senate."

2. Other Types of Guarantee

In the light of this discussion of the NATO type guarantee, other types of guarantee that the U.S. has given in the past can be more briefly dealt with.

2.1 ANZUS Type Guarantee

Article IV of the Anzus Treaty (Between Australia, New Zealand, and the U;S;A:) reads :

"Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on any of the other Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes."

1. The reference to "constitutional processes" clearly means that the President would not act under the terms of the Treaty without first consulting Congress.

2. This is reinforced by the fact that the Article does not contain the formula that an armed attack against any Party would be an armed attack against the U.S.

3. There is no specific commitment, as in the case of NATO, to repel an attack by using armed force ; the phrase used is merely "act to meet the common danger", which does not, indeed, exclude the use of armed force, but also does not require the U.S. to use it.

In short, the commitment contained in the Anzus Treaty is a very weak one, and certainly not one on which a State could place great reliance for its security.

2.2. SEATO - Type Guarantee

Article IV of the Seato Treaty is virtually identical with Article IV of the Anzus Treaty, quoted above, except that instead of "armed attack" it reads "aggression by means of armed attack". Consequently, the comments made on the Anzus formula apply to this as well, and in addition, the reference to aggression makes explicit the point referred to above that the U.S. only regards its commitments as applying in cases where the guaranteed state can be regarded as the victim of "aggression", and not merely armed attack in a neutral sense.

2.3. The U.S. - Liberia Guarantee

Under Article 1 of the Agreement of Cooperation between the U.S.A. and Liberia, signed on 8 July 1959, it was stated that

> "In the event of aggression or threat of aggression against Liberia, the Government of the USA and the Government of Liberia will immediately determine what action may be appropriate for the defense of Liberia."

The minimal nature of this commitment hardly needs pointing out. Under any circumstances, the U.S.A. has a complete discretion to determine that the situation requires no action whatsoever.

2.4. The bilateral agreements between the U.S.A. and Iran, Turkey and Pakistan, respectively, within the framework of CENTO;

Each of these agreements provides, in Article 7

> "In case of aggression against [Iran, Turkey, Pakistan] the Government of the U.S.A., in accordance with the Constitution of the U.S.A., will take such appropriate action, including the use of armed force, as may be mutually agreed upon and as is envisaged

in the Joint Resolution to Promote Peace and Stability in the Middle East, in order to assist the Government of [Iran, Turkey, Pakistan] at its request."

The same comments apply to this as to the U.S.A. - Liberia formula.

11

שגרירות ישראל
לונדון

EMBASSY OF ISRAEL
2 PALACE GREEN,
LONDON, W8. 4QB.
TEL: 01-937 8091

סודי

ז' בחשון תשל"ד
2 בנובמבר 1973

אל : לשכת המנכ"ל
ארופה ב'

מאת: הציר, לונדון

הנדון: נייר בריטי על ערבויות בינלאומיות
להסדר במזה"ת
מברקנו מס' 12 מיום 1.11.73

לוטה הנייר הבריטי הנ"ל, שהועבר אלינו אתמול, בעקבות ביקור הפרידה של מר קומיי אצל סיר אלק.

סיר אלק מסר על קיומו של הנייר בהודעה בבית הנבחרים, בעת הדיון על מדיניות החוץ, לאחר נאום הכתר.

ב ב ר כ ה ,

צבי קידר

העתק: מר ג. רפאל, השגריר המיועד

CONFIDENTIAL

Foreign and Commonwealth Office
London SW1

Telephone 01-

Oded Eran Esq
Embassy of Israel
2 Palace Green
Kensington
W8 4QB

Your reference

Our reference

Date 1 November 1973

Dear Oded,

BRITISH PAPER ON INTERNATIONAL GUARANTEES FOR A MIDDLE EAST SETTLEMENT

I mentioned to you on the telephone this morning that the Foreign and Commonwealth Secretary agreed when Mr Comay paid his farewell call yesterday afternoon to let him have a copy of our paper on guarantees for a Middle East settlement, the existence of which the Foreign and Commonwealth Secretary had just made public in his statement in the House of Commons during the debate on The Queen's speech.

We were hoping to get a copy to Mr Comay before he left but as we were unable to do so you kindly agreed to send it to him in your diplomatic bag. I should be grateful if you would arrange this.

You will notice that the contents of the paper vary little from the ideas which Tony Parsons and I discussed with you and your Minister on 12 October.

Yours,

David

D A Gore-Booth
Near East & North
Africa Department

CONFIDENTIAL

UK PAPER ON GUARANTEES OF AN ARAB/ISRAEL SETTLEMENT

INTRODUCTION

1. The purpose of this paper is to consider what guarantees of a settlement could be offered to both sides to assure them of a measure of genuine security additional to that which the actual conclusion of a settlement, with all that this would imply in terms of formal commitments and changed attitudes (actual and potential), would involve. In particular, the paper considers the possibility that a commitment by the United States to participate in the provision of such guarantees could represent the best assurance of Israel's security.

2. Perhaps the most important guarantees of a settlement would be those intrinsic in it: the formal commitments it embodied, the attitudes which had led to the assumption of these commitments and the attitudes to which the existence (for the first time) of a state of peace could be expected to lead (including the view on each side that its interests would be best served by the preservation of the settlement). The whole atmosphere in the region would differ greatly from what it was, eg. after 1956, when the Arabs were still openly at war eith Israel, engaging in a comprehensive boycott, refusing to recognise Israel's existence and expressing all these attitudes through strident and incessant propaganda. A successful programme of repatriation, resettlement and compensation for the Palestinian refugees would also be one of the most effective of this type of guarantee. So too would a regime, established after a settlement, for the fair distribution of the water resources of the area, in

/particular

particular from the headwaters of the Jordan around Banias (which will have to be exploited to the full if there is to be extensive resettlement on the West Bank). Such guarantees would of course be vulnerable to changes of policy in the states concerned but unless an upset in the military balance led to an erosion of the vested interest which both sides would have in the preservation of a settlement, it is these intrinsic guarantees which would make a settlement stick in the long run; they would offer much the best hope that a settlement would not mark another pause in a 50-year old conflict, but the start of a new era of normal increasingly friendly relations.

3. Apart from these intrinsic guarantees, the document(s) embodying a settlement should provide for other bilateral and external guarantees. In particular, they should provide for the establishment of demilitarized zones (DMZs) and the acceptance by the parties of a UN peace-keeping force to police these zones and to guarantee other aspects of the settlement.

Demilitarized Zones

4. Demilitarized Zones would need to cover:

a. Sinai;

b. The Golan Heights;

c. The Gaza Strip;

d. Some territory on the West Bank; and

e. Some territory on the Israel/Lebanon border.

In addition, we should wish to see a regime of arms control on the West Bank of a kind which allowed Jordanian police or para-military forces to enforce public security, but effectively

/prevented

prevented them from posing any threat to Israel. In order to meet Arab susceptibilities, some small demilitarized zones would need to be established in Israel. These could perhaps cover:

1. El Auja (which was demilitarized from 1949 to 1956) and possibly some additional territory, of limited depth, in the Negev;
2. Any area on the West Bank which did not revert to Arab sovereignty.

Guarantees Provided through Action by the United Nations

5. External guarantees would also be needed. The framework for these would need to be a Resolution of the Security Council. This would:-

a. Endorse the settlement.

b. Establish a UN peace-keeping force, laying down its tasks, command structure, composition and method of financing.

c. Establish machinery for the settlement of minor disputes.

(A separate Resolution could establish a civil presence, of the kind which would be needed to administer any territory reserved temporarily or permanently, for international administration. There would also need to be a General Assembly resolution, to extend the mandate of UNRWA to cover the repatriation, resettlement and compensation of refugees or to establish a new agency to undertake these tasks).

6. The principal Security Council Resolution could be drafted under the terms either of Chapter VI or of Chapter VII of the Charter; specimen texts are respectively at Annexes A and B.

/A.

A. Chapter VI. Among the advantages of action under Chapter VI are that:

a. it would be in keeping with the Security Council's practice over the Middle East for the past 20 years;

b. it would be more consistent than action under Chapter VII with the fact that a peace settlement had been achieved;

c. it would avoid the possibility of undesirable and impracticable enforcement action if any of the parties failed to comply with the Security Council's "decision";

d. it would, whilst avoiding the disadvantages of Chapter VII language, go as far as is possible to ensure that the UN peace-keeping force should not be removed without a positive resolution of the Security Council (and would thus discourage a repetition of the UNEF fiasco);

e. it would avoid any suggestion, to which the Israelis are particularly sensitive, of an imposed solution.

B. The advantages of action under Chapter VII would include:

a. the mandatory nature of the "decision" that the signatories of a peace agreement should carry out the provisions of that agreement;

b. the mandatory nature of the "decision" that member states should refrain from actions likely to endanger the fulfilment of the peace agreement;

c. subject to the initial agreement of the states concerned, the mandatory nature of the "decision" that Member States should make forces, assistance and facilities available to the Security Council, and of the obligation not to withdraw their forces;

/d.

d. the strength of the call on Member States to pay their contributions;

e. the respect of all members of the UN for decisions of the Council under Article 25;

f. the general disillusion with action in the Middle East under Chapter VI (cf. UNEF).

The UN Peace-Keeping Force

(i) Tasks

7. The tasks of the peace-keeping force would comprise the following interrelated activities:

a. Supervision of the withdrawal of Israeli forces to the boundaries defined in the settlement and from DMZs in Israel.

b. Supervision of the regime of the DMZs.

c. Denial of access to the forces of either side possibly to the DMZs and certainly to those area of particular importance (for example Sharm el-Sheikh, the Golan Heights and the Gaza Strip).

d. Inforcement of internal security in the DMZs in cooperation with local security forces, particularly in the Gaza Strip, on the Lebanese border and on the West Bank.

The concept of operations best suited to carry out these tasks would need to be the subject of detailed military study, which should take account of the political constraints involved. There would be a requirement for a balanced military force capable of effective operation in each area; the force would have to be prepared to suffer casualties in any of the peace-keeping tasks outlined above

/and would

and would have to be provided with an effective HQ and intelligence organisation. The concept of operations could for example comprise mobile observer forces and a major military presence in the most sensitive area, or an observer screen supported by substantial mobile reserves capable of immediate intervention in any area required.

(ii) Composition and Deployment

8. The composition of the force is at the heart of the matter. The Israelis would have to be convinced that the contingents making up a force would not be withdrawn and that garrisons would fight rather than surrender territory. In effect, the only outside power in which Israel would be likely to have complete confidence is the United States. But a substantial US contribution to the force might make it impossible to resist Soviet claims for participation on a similar scale. As we consider that a force made up only of contingents from the two major super powers could aggrevate the danger of a confrontation between them in the event of a crisis, we think it important that the force should also include units from other reliable members of the United Nations, particularly those which have experience in peace-keeping operations. However, a British contribution on anything approaching an equal scale to that envisaged for the US could only be provided at the expense of other commitments and would result in a substantial reduction in our NATO capability.

(The views of other parties on the question of composition are set out briefly below :

(i) The Four Powers All the Four Powers can accept the need for a Four Power force either on its own or with other contingents;

(ii) Egypt has argued in favour of a Four Power contribution to the Un force. Jordan will probably follow Egypt;

(iii) Israel remains firmly opposed to any Russian presence in an international force because she maintains this would involve the presence of Russian combat units either in or on the borders of Israel. Until the Russians were expelled from Egypt it was difficult to see how they could be excluded without also excluding the Americans, whose presence under a UN Flag at Sharm el-Sheikh might provide Israel with a credible guarantee of freedom of navigation. But Egypt might now be prepared to accept the exclusion of the Russians;

(iv) Syria has specifically refused to countenance a return of troops of the former colonial power under UN cover. She is also reported to have opposed the presence of any international force on her territory. But under the more moderate Asad regime this might no longer apply.

9. Functionally, the composition of the force could be on the following lines :

a. Observors and Internal Security Forces. Non permanent member powers which have already played similar roles in past peace-keeping operations would provide contingents. Most countries contributing contingents would have to obtain the consent of their parliaments and this could hold up the formation of the force. We should be

/in favour

in favour of teams of Israeli and Arab liaison officers operating with the elements of the force in the demilitarised zones and forming the garrisons. If such teams enjoyed free movement within the zones this would represent a considerable gain for the Israelis, in addition to allowing them to confirm the accuracy of the observers' reports.

b. Garrison Troops. If the agreed concept of operations requires the stationing of major force elements in sensitive areas, each garrison would have to be provided mainly by the Four Powers to ensure Israeli confidence. A possible deployment might be:

Golan Heights and Gaza Strip Western Europe including British and and French elements. (Deployment of forces on the Golan Heights and in the Gaza Strip could be designed to avoid the presence of British forces in the former British mandate of Palestine and French forces in the former French mandate of Syria.)

Western Limits of the Sinai DMZ Russians and others.
(possibly including elements of some of the other four powers.)

Sharm el-Sheikh Americans and others.

These garrisons would need to be capable of resisting attack from a substantial force. Subject to a detailed study of the threat and the task, each area would be likely to require a minimum of one brigade group; each group would clearly need to demonstrate its resolve to fight and to incur casualties if attacked and must be capable of reinforcement if the circumstances required.

10. The presence of a US brigade at Sharm el-Sheikh, empowered to resist any attemp to occupy the site by force, would give Israel a reliable guarantee of freedom of navigation in the Straits of Tiran.

/In additon

In addition, the United States could give Israel a direct bilateral guarantee that the US contingent would not be withdrawn even if the Un framework broke down (see paragraph 18 below). For the Golan Heights, the other particularly sensitive strategic area, we do not believe that a comparable bilateral guarantee would be needed, because Israeli territory would be contiguous.

11. If the Arabs insisted that the participation of the United States in a force should be balanced by Soviet participation, we should wish to keep Ryssian troops as far as possible from Israel's boundaries. We should also wish to exclude them from heavily-populated areas, such as the Gaza Strip and the West Bank, where they could connive at fedayeen activity or encourage political subversion. The least harmful location for a Soviet contingent would seem to be on the western edge of Sinai. A Soviet contingent with such a role would not need to be heavily armed. Nor would it need sophisticated air defence equipment. Besides, it would share its positions with other contingents, including, possibly, US, French and British observors. So though a Soviet military presence in the area would have been "legitimised" it might also have been "sterilised". It should also be remembered that the conclusion of a settlement would reduce still further Egypt's dependence on Soviet military assistance.

(iii) Command Structure

12. The Commander of the force would be appointed in the Security Council Resolution. The composition, structure and tasks of the force would clearly have to be negotiated in advance and be acceptable to all the parties concerned, including the contributing countries.

/It would

It would not be practicable to include these details in the Security Council Resolution. They could best be set out in a Report, prepared in the name of the Secretary-General and approved by the Security Council. The Commander would ultimately be responsible to the Security Council. In order to give him the greatest degree of freedom in carrying out his task, and to avoid delays, we should like the Secretary-General to be responsible for the day-to-day running of the force, leaving the Security Council to deal only with major policy issues. However, the long-standing position of the Soviet Union is that the Security Council must control peace-keeping operations. The precise degree of authority to be given to the Secretary-General would no doubt be the subject of prolonged negotiation. We should like representatives of the four powers to be appointed to a Special Committee under Article 29 of the Charter, which could act on behalf of the Security Council on all except the most important topics.

13. The logistic requirements of a peace-keeping force in both men and material could be very considerable. We would hope that national contingents could be self sufficient but we recognise that this could pose enormous manpower problems for some nations in providing the requisite logistic units. As the force will in effect be permanent it will require what we would regard as a basic peace-time minimum for facilities such as barracks, but these are unlikely to be available on the scale required. Even if airfields and other movement facilties were made available to the UN, they too are unlikely to be sufficient for the needs of the force. A complete logistic system (infrastructure) may therefore need to be provided

/at a

at a substantial cost to supplement existing Arab and Israeli resources.

(iv) Financing

14. The overall UN presence, civil and military, would be financed by contribution from Member states under arrangements approved by the Security Council

(v) Duration

15. The principal Security Council Resolution would provide for the peace-keeping force to remain in being, as provided in the Peace Agreement, until the Council decided that it should be removed and in any case for a period of some (say five) years.

B. Joint External Guarantees

16. To assist the UN peace-keeping force in policing Sinai and the other DMZs the United States and the Soviet Union should agree to make available to both he Egyptians and the Israelis the results of their satellite reconnaissance of the area.

17. In additon, the four powers could commit themselves to joint action in the case of a crisis. Such action could take the form of:

a. joint consultation;

b. the use of their best offices with he parties;

c. joint military action.

C. Bilateral Guarantees

18. The only bilateral guarantees which would be likely to impress either Israel or Egypt would be guarantees given by the United States or the Soviet Union. The difficulty about guarantees given by the super-powers is that a guarantee given by one would probably provoke the other into giving a matching guarantee. Thus a commitment by

/the United States

the United States to defend the territorial integrity of Israel would almost certainly provoke a similar Soviet commitment to Egypt and possibly Syria. This would be most undesirable; it would reverse the process of depolarising the Arab/Israeli dispute which has been evident since the rapprochement between the US and the USSR and the withdrawal of the Russians from Egypt. The Soviet Union would be re-established as the patron of Egyptian interests and the risk of a confrontation between the super-powers if breaches of the settlement were to occur would be increased. Domestic considerations apart, therefore, this is an option which must probably be excluded.

19. But this difficulty would not apply to a pledge by the United States to Israel than an American force at Sharm el-Sheikh would not be removed without both Security Council and Israel consent. A guarantee of this kind would, in additon, give Israel something approaching a cast-iron assurance that freedom of navigation through the Straits of Tiran would be maintained in all circumstances short of physical conflect between the United States and Egypt.

2Ø. To enable the United States to give such a guarantee, the deployment of contingents in the force would have to be laid down in the Security Council Resolution, or in a document annexed to it. The language in the Resolution would have to go as far as possible towards ensuring that changes in the dispositions of the force could only be made with the agreement of either the Security Council or the four powers acting as an Article 29 type committee.

/Conclusions

Conclusions

21. Such guarantees, singly or as a package, would not be sufficient in the last resort to prevent either side from launching a full scale military assault on the other. But by their very nature they would constitute a major deterrent to the launching of a conventional military attack and they would provide Israel with considerable protection against the threat of fedayeen attack. Wide and well policed demilitarized zones would deprive both sides of the military means to react to trifling frontier desputes and compel them to use UN machinery for settlement of disputes.

22. In the context of a transformation in the atmosphere in the Middle East which should follow a settlement, the guarantees described above could contribute considerably to the stability of a settlement.

FOREIGN AND
COMMONWEALTH OFFICE

LONDON

ANNEX A

DRAFT RESOLUTION

The Security Council

Recalling its Resolution 242 (1967)

Expressing its appreciation to the Special Representative o the Secretary General to the Middle East, Ambassador Gunnar V Jarring, for his efforts to promote agreement between the States concerned;

Noting the contribution made towards a settlement by the representatives of France, the USSR, the UK and the USA:

Having received and examined the Peace Agreement (s) enter into by the Governments of ..... and annexed to this resolution;

1. [Welcomes] [Endorses] [Approves] that Agreement as offering good hope for lasting peace and stability in the Middle East;

2. Determines that, notwithstanding the conclusion of that Agreement and having regard to the past conflicts in the area the situation in the Middle East is exceptional and constitutes a threat to the peace within the meaning of Article 39 of the Charter requiring that measures be taken to maintain internation al peace and security;

3. Decides that the Governments Parties to the Agreements for Peace shall carry out the provisions of those Agreements which apply to them respectively;

4. Decides that all Member States shall refrain from any actio

or threat of action likely to endanger the fulfilment by all Parties of the obligations of that Agreement;

5. Establishes hereby a UN force to be known as the United Nations Force in the Middle East (UNFME);

6. Decides that the size and, subject to the agreement of the States invited to contribute elements to the force, the composition of the force shall be as set out in the report of the Secretary-General (S/);

7. Further decides that the function of the force shall be to secure and supervise [withdrawal of the Israeli forces, the DMZ's; etc] in accordance with the arrangments set out in the Peace Agreement and the report of the Secretary-General;

8. Appoints ..... as Commander of the Force;

9. Approves the draft directive to the Commander of the Force, as set out in Annex ..... of the report of the Secretary-General (S/) and authorises the Commander to take appropriate action, including the use of force if necessary to prevent a breach of the terms of the Agreement for Peace;

10. Decides that the Force shall be stationed as provided in the Peace Agreement and the report of the Secretary-General until the Security Council decides that it shall be removed and in any case for a period not less than [5] years;

11. Decides that the Force shall be financed in accordance with the arrangements set out in the report of the Secretary-General;

12. Establishes, in accordance with Article 29 of the Charter, a Special Committee, composed of one representative from each of the following States: France, the USSR, the United Kingdom and the United States of America, which shall determine its own

rules of procedure by mutual agreement and which shall supervise the planning and operation of the UN force and shall report as necessary to the Security Council;

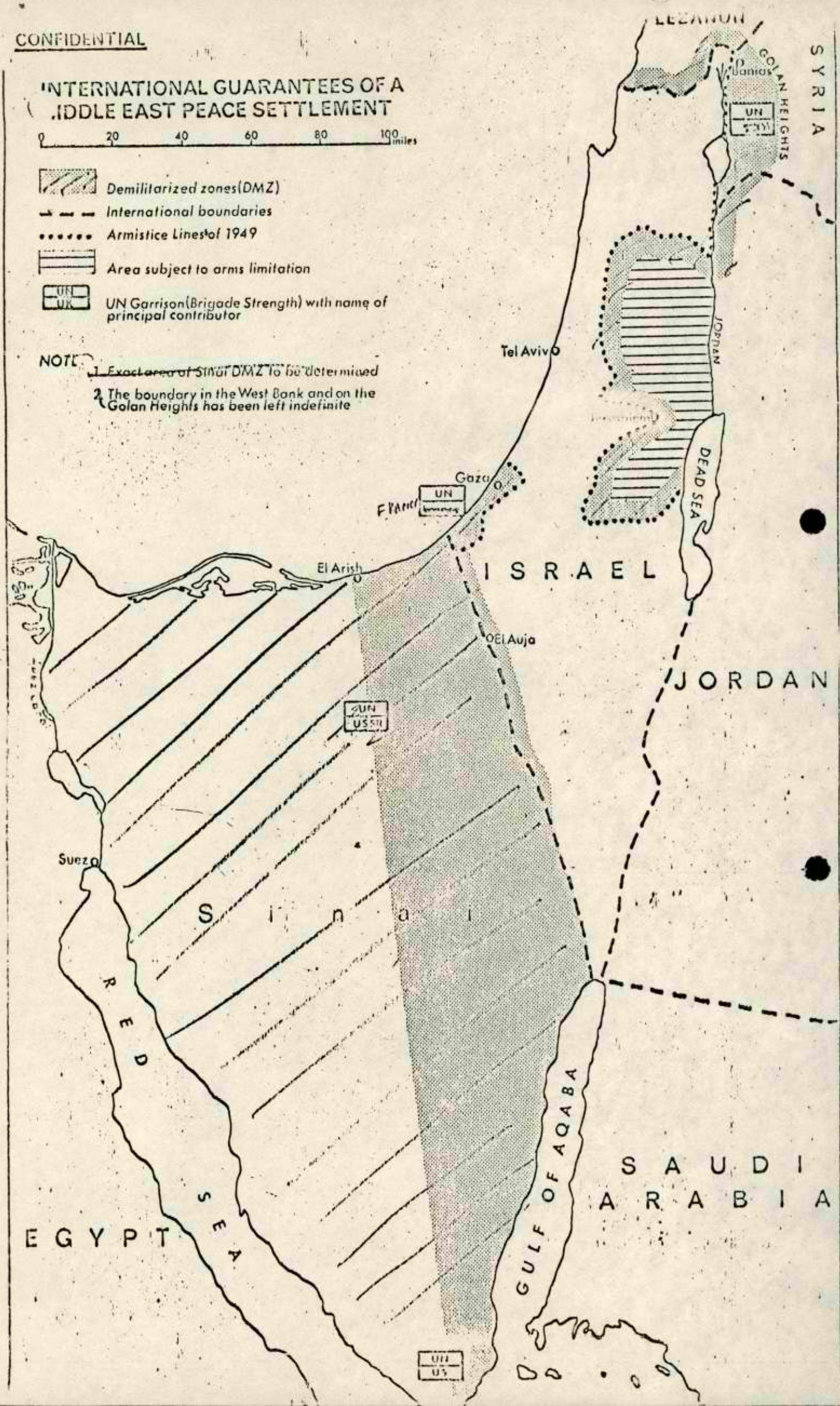
13. Requests the Secretary-General to take such measures as may be necessary for the prompt establishment and effective administration of the force envisaged in this resolution;

14. Requests the Secretary-General to provide the Special Committee referred to in operative paragraph 12 with the necessary administrative assistance and to report to it and to the Security Council as appropriate;

15. Requests the Secretary-General to appoint a Special Representativ to make available his good offices for the settlement of minor disputes concerning the implementation of the Peace Agreement.

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL



CONFIDENTIAL

Foreign and Commonwealth Office
London SW1

Telephone 01-

Oded Eran Esq
Embassy of Israel
2 Palace Green
Kensington
W8 4QB

Your reference

Our reference

Date 1 November 1973

Dear Oded,

BRITISH PAPER ON INTERNATIONAL GUARANTEES FOR A MIDDLE EAST SETTLEMENT

I mentioned to you on the telephone this morning that the Foreign and Commonwealth Secretary agreed when Mr Comay paid his farewell call yesterday afternoon to let him have a copy of our paper on guarantees for a Middle East settlement, the existence of which the Foreign and Commonwealth Secretary had just made public in his statement in the House of Commons during the debate on The Queen's speech.

We were hoping to get a copy to Mr Comay before he left but as we were unable to do so you kindly agreed to send it to him in your diplomatic bag. I should be grateful if you would arrange this.

You will notice that the contents of the paper vary little from the ideas which Tony Parsons and I discussed with you and your Minister on 12 October.

Yours,

David

D A Gore-Booth
Near East & North
Africa Department

CONFIDENTIAL

UK PAPER ON GUARANTEES OF AN ARAB/ISRAEL SETTLEMENT

INTRODUCTION

1. The purpose of this paper is to consider what guarantees of a settlement could be offered to both sides to assure them of a measure of genuine security additional to that which the actual conclusion of a settlement, with all that this would imply in terms of formal commitments and changed attitudes (actual and potential), would involve. In particular, the paper considers the possibility that a commitment by the United States to participate in the provision of such guarantees could represent the best assurance of Israel's security.

2. Perhaps the most important guarantees of a settlement would be those intrinsic in it: the formal commitments it embodied, the attitudes which had led to the assumpt on of these commitments and the attitudes to which the existence (or the first time) of a state of peace could be expected to lead (including the view on each side that its interests would be best served by the preservation of the settlement). The whole atmosphere in the region would differ greatly from what it was, eg. after 1956, when the Arabs were still openly at war eith Israel, engaging in a comprehensive boycott, refusing to recognise Israel's existence and expressing all these attitudes through strident and incessant propaganda. A successful programme of repatriation, resettlement and compensation for the Palestinian refugees would also be one of the most effective of this type of guarantee. So too would a regime, established after a settlement, for the fair distribution of the water resources of the area, in

/particular

particular from the headwaters of the Jordan around Banias (which will have to be exploited to the full if there is to be extensive resettlement on the West Bank). Such guarantees would of course be vulnerable to changes of policy in the states concerned but unless an upset in the military balance led to an erosion of the vested interest which both sides would have in the preservation of a settlement, it is these intrinsic guarantees which would make a settlement stick in the long run; they would offer much the best hope that a settlement would not mark another pause in a 50-year old conflict, but the start of a new era of normal increasingly friendly relations.

3. Apart from these intrinsic guarantees, the document(s) embodying a settlement should provide for other bilateral and external guarantees. In particular, they should provide for the establishment of demilitarized zones (DMZs) and the acceptance by the parties of a UN peace-keeping force to police these zones and to guarantee other aspects of the settlement.

Demilitarized Zones

4. Demilitarized Zones would need to cover:

a. Sinai;

b. The Golan Heights;

c. The Gaza Strip;

d. Some territory on the West Bank; nd

e. Some territory on the Israel/Leba on border.

In addition, we should wish to see a regime of arms control on the West Bank of a kind which allowed Jordanian police or para-military forces to enforce public security, but effectively

/prevented

prevented them from posing any threat to Israel. In order to meet Arab susceptibilities, some small demilitarized zones would need to be established in Israel. These could perhaps cover:

1. El Auja (which was demilitarized from 1949 to 1956) and possibly some additional territory, of limited depth, in the Negev;

2. Any area on the West Bank which did not revert to Arab sovereignty.

Guarantees Provided through Action by the United Nations

5. External guarantees would also be needed. The framework for these would need to be a Resolution of the Security Council. This would:-

a. Endorse the settlement.

b. Establish a UN peace-keeping force, laying down its tasks, command structure, composition and method of financing.

c. Establish machinery for the settlement of minor disputes.

(A separate Resolution could establish a civil presence, of the kind which would be needed to administer any territory reserved temporarily or permanently, for international administration. There would also need to be a General Assembly resolution, to extend the mandate of UNRWA to cover the repatriation, resettlement and compensation of refugees or to establish a new agency to undertake these tasks).

6. The principal Security Council Resolution could be drafted under the terms either of Chapter VI or of Chapter VII of the Charter; specimen texts are respectively at Annexes A and B.

/A.

. Chapter VI. Among the advantages of action under Chapter VI re that:

a. it would be in keeping with the Security Council's practice over the Middle East for the past 20 years;

b. it would be more consistent than action under Chapter VII with the fact that a peace settlement had been achieved;

c. it would avoid the possibility of undesirable and impracticable enforcement action if any of the parties failed to comply with the Security Council's "decision";

d. it would, whilst avoiding the disadvantages of Chapter VII language, go as far as is possible to ensure that the UN peace-keeping force should not be removed without a positive resolution of the Security Council (and would thus discourage a repetition of the UNEF fiasco);

e. it would avoid any suggestion, to which the Israelis are particularly sensitive, of an imposed solution.

. The advantages of action under Chapter VII would include:

a. the mandatory nature of the "decision" that the signatories of a peace agreement should carry out the provisions of that agreement;

b. the mandatory nature of the "decision" that member states should refrain from actions likely to endanger the fulfilment of the peace agreement;

c. subject to the initial agreement of the states concerned, the mandatory nature of the "decision" that Member States should make forces, assistance and facilities available to the Security Council, and of the obligation not to withdraw their forces;

/d.

d. the strength of the call on Member States to pay their contributions;

e. the respect of all members of the UN for decisions of the Council under Article 25;

f. the general disillusion with action in the Middle East under Chapter VI (cf. UNEF).

The UN Peace-Keeping Force

(i) Tasks

7. The tasks of the peace-keeping force would comprise the following interrelated activities:

a. Supervision of the withdrawal of Israeli forces to the boundaries defined in the settlement and from DMZs in Israel.

b. Supervision of the regime of the DMZs.

c. Denial of access to the forces of either side possibly to the DMZs and certainly to those area of particular importance (for example Sharm el-Sheikh, the Golan Heights and the Gaza Strip).

d. Inforcement of internal security in the DMZs in cooperation with local security forces, particularly in the Gaza Strip, on the Lebanese border and on the West Bank.

The concept of operations best suited to carry out these tasks would need to be the subject of detailed military study, which should take account of the political constraints involved. There would be a requirement for a balanced military force capable of effective operation in each area; the force would have to be prepared to suffer casualties in any of the peace keeping tasks outlined above

/and would

and would have to be provided with an effective HQ and intelligence organisation. The concept of operations could for example comprise mobile observer forces and a major military presence in the most sensitive area, or an observer screen supported by substantial mobile reserves capable of immediate intervention in any area required.

(ii) Composition and Deployment

8. The composition of the force is at the heart of the matter. The Israelis would have to be convinced that the contingents making up a force would not be withdrawn and that garrisons would fight rather than surrender territory. In effect, the only outside power in which Israel would be likely to have complete confidence is the United States. But a substantial US contribution to the force might make it impossible to resist Soviet claims for participation on a similar scale. As we consider that a force made up only of contingents from the two major super powers could aggrevate the danger of a confrontation between them in the event of a crisis, we think it important that the force should also include units from other reliable members of the United Nations, particularly those which have experience in peace-keeping operations. However, a British contribution on anything approaching an equal scale to that envisaged for the US could only be provided at the expense of other commitments and would result in a substantial reduction in our NATO capability.

(The views of other parties on the quest on of composition are set out briefly below :

(i) The Four Powers All the Four Powers can accept the need for a Four Power force either on its own or with other contingents;

(ii) Egypt has argued in favour of a Four Power contribution to the Un force. Jordan will probably follow Egypt;

(iii) Israel remains firmly opposed to any Russian presence in an international force because she maintains this would involve the presence of Russian combat units either in or on the borders of Israel. Until the Russians were expelled from Egypt it was difficult to see how they could be excluded without also excluding the Americans, whose presence under a UN Flag at Sharm el-Sheikh might provide Israel with a credible guarantee of freedom of navigation. But Egypt might now be prepared to accept the exclusion of the Russians;

(iv) Syria has specifically refused to countenance a return of troops of the former colonial power under UN cover. She is also reported to have opposed the presence of any international force on her territory. But under the more moderate Asad regime this might no longer apply.

9. Functionally, the composition of the force could be on the following lines :

a. Observors and Internal Security Forces. Non permanent member powers which have already played similar roles in past peace-keeping operations would provide contingents. Most countries contributing contingents would have to obtain the consent of their parliaments and this could hold up the formation of the force. We should be

/in favour

in favour of teams of Israeli and Arab liaison officers operating with the elements of the force in the demilitarised zones and forming the garrisons. If such teams enjoyed free movement within the zones this would represent a considerable gain for the Israelis, in addition to allowing them to confirm the accuracy of the observers' reports.

b. Garrison Troops. If the agreed concept of operations requires the stationing of major force elements in sensitive areas, each garrison would have to be provided mainly by the Four Powers to ensure Israeli confidence. A possible deployment might be:

Golan Heights and Gaza Strip Western Europe including British and and French elements. (Deployment of forces on the Golan Heights and in the Gaza Strip could be designed to avoid the presence of British forces in the former British mandate of Palestine and French forces in the former French mandate of Syria.)

Western Limits of the Sinai DMZ Russians and others. (possibly including elements of some of the other four powers.)

Sharm el-Sheikh Americans and others.

These garrisons would need to be capable of resisting attack from a substantial force. Subject to a detailed study of the threat and the task, each area would be likely to require a minimum of one brigade group; each group would clearly need to demonstrate its resolve to fight and to incur casualties if attacked and must be capable of reinforcement if the circumstances required.

10. The presence of a US brigade at Sharm el-Sheikh, empowered to resist any attemp to occupy the site by force, would give Israel a reliable guarantee of freedom of navigation in the Straits of Tiran.

/In additon

In addition, the United States could give Israel a direct bilateral guarantee that the US contingent would not be withdrawn even if the UN framework broke down (see paragraph 18 below). For the Golan Heights, the other particularly sensitive strategic area, we do not believe that a comparable bilateral guarantee would be needed, because Israeli territory would be contiguous.

11. If the Arabs insisted that the participation of the United States in a force should be balanced by Soviet participation, we should wish to keep Ryssian troops as far as possible from Israel's boundaries. We should also wish to exclude them from heavily-populated areas, such as the Gaza Strip and the West Bank, where they could connive at fedayeen activity or encourage political subversion. The least harmful location for a Soviet contingent would seem to be on the western edge of Sinai. A Soviet contingent with such a role would not need to be heavily armed. Nor would it need sophisticated air defence equipment. Besides, it would share its positions with other contingents, including, possibly, US, French and British observors. So though a Soviet military presence in the area would have been "legitimised" it might also have been "sterilised". It should also be remembered that the conclusion of a settlement would reduce still further Egypt's dependence on Soviet military assistance.

(iii) Command Structure

12. The Commander of the force would be appointed in the Security Council Resolution. The composition, structure and tasks of the force would clearly have to be negotiated in advance and be acceptable to all the parties concerned, including the contributing countries.

/It would

It would not be practicable to include these details in the Security Council Resolution. They could best be set out in a Report, prepared in the name of the Secretary-General and approved by the Security Council. The Commander would ultimately be responsible to the Security Council. In order to give him the greatest degree of freedom in carrying out his task, and to avoid delays, we should like the Secretary-General to be responsible for the day-to-day running of the force, leaving the Security Council to deal only with major policy issues. However, the long-standing position of the Soviet Union is that the Security Council must control peace-keeping operations. The precise degree of authority to be given to the Secretary-General would no doubt be the subject of prolonged negotiation. We should like representatives of the four powers to be appointed to a Special Committee under Article 29 of the Charter, which could act on behalf of the Security Council on all except the most important topics.

13. The logistic requirements of a peace-keeping force in both men and material could be very considerable. We would hope that national contingents could be self sufficient but we recognise that this could pose enormous manpower problems for some nations in providing the requisite logistic units. As the force will in effect be permanent it will require what we would regard as a basic peace-time minimum for facilities such as barracks, but these are unlikely to be available on the scale required. Even if airfields and other movement facilties were made available to the UN, they too are unlikely to be sufficient for the needs of the force. A complete logistic system (infrastructure) may therefore need to be provided

/at a

at a substantial cost to supplement existing Arab and Israeli resources.

(iv) Financing

14. The overall UN presence, civil and military, would be financed by contribution from Member states under arrangements approved by the Security Council

(v) Duration

15. The principal Security Council Resolution would provide for the peace-keeping force to remain in being, as provided in the Peace Agreement, until the Council decided that it should be removed and in any case for a period of some (say five) years.

B. Joint External Guarantees

16. To assist the UN peace-keeping force in policing Sinai and the other DMZs the United States and the Soviet Union should agree to make available to both the Egyptians and the Israelis the results of their satellite reconnaissance of the area.

17. In additon, the four powers could commit themselves to joint action in the case of a crisis. Such action would take the form of:

a. joint consultation;

b. the use of their best offices with the parties;

c. joint military action.

C. Bilateral Guarantees

18. The only bilateral guarantees which would be likely to impress either Israel or Egypt would be guarantees given by the United States or the Soviet Union. The difficulty about guarantees given by the super-powers is that a guarantee given by one would probably provoke the other into giving a matching guarantee. Thus a commitment by

/the United States

the United States to defend the territorial integrity of Israel would almost certainly provoke a similar Soviet commitment to Egypt and possibly Syria. This would be most undesirable; it would reverse the process of depolarising the Arab/Israeli dispute which has been evident since the rapprochement between the US and the USSR and the withdrawal of the Russians from Egypt. The Soviet Union would be re-established as the patron of Egyptian interests and the risk of a confrontation between the super-powers if breaches of the settlement were to occur would be increased. Domestic considerations apart, therefore, this is an option which must probably be excluded.

19. But this difficulty would not apply to a pledge by the United States to Israel than an American force at Sharm el-Sheikh would not be removed without both Security Council and Israel consent. A guarantee of this kind would, in additon, give Israel something approaching a cast-iron assurance that freedom of navigation through the Straits of Tiran would be maintained in all circumstances short of physical conflect between the United States and Egypt.

20. To enable the United States to give such a guarantee, the deployment of contingents in the force would have to be laid down in the Security Council Resolution, or in a document annexed to it. The language in the Resolution would have to go as far as possible towards ensuring that changes in the dispositions of the force could only be made with the agreement of either the Security Council or the four powers acting as an Article 29 type committee.

/Conclusions

Conclusions

21. Such guarantees, singly or as a package, would not be sufficient in the last resort to prevent either side from launching a full scale military assault on the other. But by their very nature they would constitute a major deterrent to the launching of a conventional military attack and they would provide Israel with considerable protection against the threat of fedayeen attack. Wide and well policed demilitarized zones would deprive both sides of the military means to react to trifling frontier desputes and compel them to use UN machinery for settlement of disputes.

22. In the context of a transformation in the atmosphere in the Middle East which should follow a settlement, the guarantees described above could contribute considerably to the stability of a settlement.

FOREIGN AND
COMMONWEALTH OFFICE

LONDON

ANNEX A

DRAFT RESOLUTION

The Security Council

Recalling its Resolution 242 (1967)

Expressing its appreciation to the Special Representative of the Secretary General to the Middle East, Ambassador Gunnar V Jarring, for his efforts to promote agreement between the States concerned;

Noting the contribution made towards a settlement by the representatives of France, the USSR, the UK and the USA:

Having received and examined the Peace Agreement (s) entered into by the Governments of ..... and annexed to this resolution;

1. [Welcomes] [Endorses] [Approves] that Agreement as offering good hope for lasting peace and stability in the Middle East;

2. Determines that, notwithstanding the conclusion of that Agreement and having regard to the past conflicts in the area, the situation in the Middle East is exceptional and constituton a threat to the peace within the meaning of Article 39 of the Charter requiring that measures be taken to maintain international peace and security;

3. Decides that the Governments Parties to the Agreements for Peace shall carry out the provisions of those Agreements which apply to them respectively;

4. Decides that all Member States shall refrain from any acts

or threat of action likely to endanger the fulfilment by all Parties of the obligations of that Agreement;

5. Establishes hereby a UN force to be known as the United Nations Force in the Middle East (UNFME);

6. Decides that the size and, subject to the agreement of the States invited to contribute elements to the force, the composition of the force shall be as set out in the report of the Secretary-General (S/);

7. Further decides that the function of the force shall be to secure and supervise [withdrawal of the Israeli forces, the DMZ's; etc] in accordance with the arrangments set out in the Peace Agreement and the report of the Secretary-General;

8. Appoints ..... as Commander of the Force;

9. Approves the draft directive to the Commander of the Force, as set out in Annex ..... of the report of the Secretary-General (S/) and authorises the Commander to take appropriate action, including the use of force if necessary, to prevent a breach of the terms of the Agreement for Peace;

10. Decides that the Force shall be stationed as provided in the Peace Agreement and the report of the Secretary-General until the Security Council decides that it shall be removed and in any case for a period not less than [5] years;

11. Decides that the Force shall be financed in accordance with the arrangements set out in the report of the Secretary-General;

12. Establishes, in accordance with Article 29 of the Charter, a Special Committee, composed of one representative from each of the following States: France, the USSR, the United Kingdom and the United States of America, which shall determine its own

rules of procedure by mutual agreement and which shall supervise the planning and operation of the UN force and shall report as necessary to the Security Council;

13. Requests the Secretary-General to take such measures as may be necessary for the prompt establishment and effective administration of the force envisaged in this resolution;

14. Requests the Secretary-General to provide the Special Committee referred to in operative paragra h 12 with the necessary administrative assistance and to report to it and to the Security Council as appropriate;

15. Requests the Secretary-General to appoint a Special Representativ to make available his good offices for the settlement of minor disputes concerning the implementation of th Peace Agreement.

CONFIDENTIAL

INTERNATIONAL GUARANTEES OF A MIDDLE EAST PEACE SETTLEMENT

0 20 40 60 80 100 miles

Demilitarized zones (DMZ)

International boundaries

Armistice Lines of 1949

Area subject to arms limitation

UN UK — UN Garrison (Brigade Strength) with name of principal contributor

NOTE:
1. ~~Exact area of Sinai DMZ to be determined~~
2. The boundary in the West Bank and on the Golan Heights has been left indefinite

LEBANON
SYRIA
GOLAN HEIGHTS
UN
Tel Aviv
JORDAN
DEAD SEA
Gaza
UN
El Arish
ISRAEL
Bed
Abu Ageila
JORDAN
UN
Suez
Sinai
RED SEA
GULF OF AQABA
SAUDI ARABIA
EGYPT
UN
US

משרד החוץ

מזכר

סודי

סיווג

אל: המנכ"ל

מאת: ש. פרת, יועץ

אל: מ.מ.כ.

מאת: פ.ר

הנדון: סקירה על בריתות הגנה

בהתאם לבקשתך הנני מצרף בזה את הסקירה הנ"ל המבוססת בחלקה הגדול על דברי בפני ועדת החוץ והבטחון של הכנסת ב-14.11.71.

בברכה,

ש. פרת

חתימה

30.12.71

תאריך

30/12

חתימה

תאריך

11.70 — 500X100

Subject: Request for Leave Pass

I request you to grant me leave pass for [illegible] from [illegible] to [illegible].

Thanking you,

Yours faithfully,

[illegible]

סקירה על בריתות הגנה בפני ועדת החוץ והבטחון
של הכנסת ביום 14.12.71.

א. סיטו

1. ברית סיטו הוקמה ביוזמתו של שה'ח האמריקני דאלס במסגרת מדיניותו הנמרצת לבלימת התפשטות של הכוחות הקומוניסטיים בעולם. מטרת מדיניות זו היתה ליצור רשת ברית צבאיות שתשתרע מסביב לעולם להרתעת תוקפנותם של שני מרכזי הקומוניזם העולמי - בריה'מ וסין העממית. מכיון שהיו כבר קיימות בראשית 1954 ברית נאטו במערב וברית ההגנה בין ארה'ב ליפן במזרח, ראה שה'ח דאלס צורך הכרחי ודחוף למלא את החלל בין שתי עמדות כוח מערביות אלו ע'י הקמת ברית סיטו וברית בגדד.

2. מאז הקמת ברית סיטו ב-1954 היה ברור לכל שהיא איננה מסוגלת לאמץ לעצמה מדיניות משותפת או לנקוט בפעולה צבאית משותפת וכי למעשה מהווה הברית התחייבות אמריקנית חד-צדדית לפעול לבטחון בעלות הברית האסיניות. לברית זו הצטרפו רק שלש מדינות אסיניות שהן חלשות מבחינה צבאית ובלתי יציבות מבחינה מדינית ולכן אין בכוחן לתרום תרומה רצינית לבצוע תפקידי הברית. יתר על כן, הצטרפותן לברית נבעה בעיקר מרצונן לזכות בתמיכה מדינית צבאית וכלכלית מצד ארה'ב ולא מחשש פלישת סין העממית לשטחיהן, והן רואות עצמן חופשיות לפעול כפי שתמצאנה לנכון. כך, למשל, פקיסטן אינה רואה כל סתירה בין קשריה ההדוקים עם סין העממית ובין חברותה בברית. מאלפת בהקשר זה הצהרתו של ראש ממשלה של מדינה אסינית שהנה בעלת ברית בסיטו כי חברות מדינתו בסיטו זהה לחברותה באו'ם.

3. הבקיעים הראשונים בברית הופיעו בשנת 1962 בתקופת מלחמת האזרחים בלאוס. באותה שנה נענו הבריטים, האוסטרלים והניו-זלנדים לקריאת ממשלת תיילנד לבא לעזרתה אולם הצרפתים והפקיסטים סרבו לעשות זאת. הכשלון במקרה זה להשיג הסכמה פה אחד של בנות הברית לפעולה צבאית גרם להגדרה מחדש של ההתחייבויות של הברית ונקבע העקרון כי התחייבויות אלו הן "אינדיבידואליות וקיבוציות". בהתאם לעקרון זה התערבו חמש חברות הברית (ארה'ב, אוסטרליה, ניו-זילנד, הילנד והפיליפינים) במלחמת וויטנאם בו בזמן ששלוש החברות הנותרות (בריטניה, צרפת ופקיסטן) נמנעו מכך. ראוי לציין כי בגלל חלוקי הדעות במועצת סיטו, לא נתקבלה החלטה מפורשת הקוראת לבנות הברית לבא לעזרת דרום וויטנאם אולם בנות הברית שהתערבו צבאית לצד דרום וויטנאם מצדיקות פעולה זו ע'י הסתמכות על התחייבויותיהן בברית סיטו.

[illegible]

[illegible]

2. [illegible]

1. [illegible] [illegible] [illegible]

4. חלוקי הדעות בין בעות הברית בענין ווייטנאם הביאו ב-1965 לקרע חמור בבריה. צרפת הפסיקה מאז את השתתפותה במועצת שרי סיטו ושלחה משקיפים בלבד למושבי המועצה. היא גם ניתקה את קשריה עם המנגנון הצבאי של סיטו ע'י הוצאת ששה קצינים צרפתים מתפקידי מטה בבריה. גם פקיסטן נקטה עמדה מסוייגת כלפי סיטו מאז 1965 והביעה התנגדותה להחלטות סיטו בענין ווייטנאם ולאוס ובענין הסכסוך בין מלאזיה ואינדונזיה. עמדתה של פקיסטן כלפי סיטו בשנים האחרונות נובעת בעיקר מקשריה המתהדקים עם סין העממית וממורת רוחה על שסיטו סרבה להעניק לה תמיכה כל שהיא בסכסוכה עם הודו בשנת 1965. בסכסוכה הנוכחי עם הודו היה ברור לה מראש שבעות בריתה בסיטו לא תבאנה לעזרתה וזה בגלל טענתן המבוססת על ה"הבנה" האמריקאית שצורפה לאמנת הברית כי ברית סיטו מכוונת רק נגד תוקפנות קומוניסטית.

בגלל אופיה ותפקידה של הבריה ובגלל ריחוקו של אזור הברית מהמזרח התיכון, אין לסיטו השלכות ישירות על בטחון ישראל.

5. הברית נועדה ע'י ארה'ב לשמש חוליה חיונית ברשת הבריתות הצבאיות שהיא הקימה לבלימת התפשטות בריה'מ וסין העממית ותפקידה היה להרתיע תוקפנות סינית מזויינת באזור הברית בדרום מזרח אסיה. שה'ח האמריקני דאלס אף הצהיר בעת הקמת הברית כי זוהי דוקטרינת מונרו לאותו אזור. אולם במרוצת השנים אבדה הברית את משמעותה ובעות הברית מתייחסות אליה בספקנות רבה. שה'ח של תיילנד, תנאת כומאן, אף הרחיק לכת בהצהירו בשנת 1967 כי הברית היא למעשה "פגר חסר ערך". הסבות העיקריות לירידת חשיבותה הן:

(א) הברית נוצרה בזמנו בהנחה שהיתה מבוססת על נסיון מלחמה קוריאה כי סין העממית תתקוף את שכנותיה בתוקפנות גלויה. במרוצת השנים התברר כי ההתפשטות הסינית באזור לבשה צורות אחרות כגון חתרנות, הסתננות ופעולות גרילה, ובריה סיטו לא היתה בנויה להאבקות מוצלחת בפעולות אלו.

(ב) למרות מאמציה של ארה'ב לצרף לברית מדינות רבות ככל האפשר בדרום מזרח אסיה, הצטרפו לבריה רק שתי מדינות מאזור זה. בנסיבות אלו ניתן לאמר כי זוברית בקשר לדרום מזרח אסיה ולא ברית של האזור הזה.

(ג) אוסטרליה וניו-זילנד הצטרפו לברית מתוך רצון לסייע לתכניות ארה'ב באזור, ולא מתוך הרגשה כי ברית זו תורמת תרומה ניכרת לבטחונן. הן רואות בברית ANZUS עם ארה'ב את הערובה הבסיסית לבטחונן.

(ד) בריטניה הצטרפה לברית בעיקר מתוך תקוה שברית זאת תחזק את מעמדה ותסייע לשמור על האינטרסים שלה באותו אזור ובעיקר במלאזיה וסינגפור.

4. [illegible] [illegible] [illegible]

מאז החלטתה לפנות את הרוב המכריע של כוחותיה ממזרח לסואץ ומאז הימנעותה מהתערבות במלחמת וייטנאם, אין לבריטניה תפקיד בעל משמעות בברית.

(ה) צרפת איננה משתתפת יותר במועצת שרי הברית ולמעשה ניתקה קשריה אתה מאז שנקטה במדיניותה הנייטרליסטית לגבי וייטנאם והודו-סין בכלל.

(ו) פקיסטן אף פעם לא התייחסה ברצינות להתחייבויותיה בברית. בעקבות התקרבותה לסין העממית ובעקבות סרובה של הברית לתמוך בה נגד הודו, היא משתתפת במושבים של מועצת שרי סיטו בדרג של שגרירים בלבד, ומביעה בעקביות התנגדות להודעות המועצה.

(ז) החברות האסיניות האחרות בברית מתיחסות בספקנות הולכת וגוברת ליעילות הברית ולנאמנות ארה'ב להתחייבויותיה, וזה בשים לב למדיניות ארה'ב בווייטנאם, לדוקטרינת ניקסון, ולנטיות הגוברות בארה'ב לבדלנות ולהיתנתקות מהאזור. ספקות אלה מצאו את ביטויים בדברי שה'ח של תיילנד ב-1968 באומרו כי ייתכן ותיילנד תהיה חכמה יותר אם לא תשים את כל ביציה בסל אחד, היינו, אם לא תסמוך יותר מדי על תמיכת ארה'ב.

(ח) הפילוג בברית בגלל וייטנאם.

6. למרות העובדה שברית סיטו אבדה בגלל הסבות הנ'ל הרבה מאד ממשמעותה, אין להניח שברית זו תתחסל בשנים הקרובות. אם כי הברית כיום היא למעשה רק מוסד להתחייבות האמריקאית בדרום מזרח אסיה, כמה מבנות הברית ברצינה בהמשך קיומה בגלל נימוק זה. גם ארה'ב תרצה, כמובן, שהברית תמשיך להוות את הבסיס החוקי להתערבות אמריקנית באזור במקרה הצורך.

ב. סנטו

1. ברית בגדד (כיום ברית סנטו) הוקמה בשנת 1955 ביוזמתו של שה'ח האמריקני דאלס כדי להבטיח את הגנת ה"נדבך הצפוני" (טורקיה, איראן ופאקיסטן) בפני התפשטות צבאית ומדינית של בריה'מ דרומה. הוא קווה ע"י כך להשלים את המעגל העולמי של בלימת בריה'מ וסין העממית המשתרע מנאטו במערב ועד סיטו והברית עם יפן במזרח. האמריקנים עשו מאמצים בעזרת טורקיה כדי להשפיע על כמה מדינות ערביות במז'ת וביחוד על מצרים שתצטרפנה לארגון בסחון אזורי במז'ת שיהיה קשור עם המערב ויהיה מכוון נגד חדירה סובייטית לאזור. מאמצים אלה נכשלו בגלל התנגדותה הנמרצת של מצרים לארגון כזה ובסופו של דבר עירק היתה המדינה הערבית היחידה שהסכימה להיות חברה בברית הגנה מערבית. עם פרישתה של עירק מהברית ב-1959 נגוזו כליל תקוות ארה'ב ובריטניה

בעד הוצאת הבית או חלק הבניין על ידי הבעלים בתוך זמן סביר לאחר הודעת הפיצויים בכתב שנתקבלה, אין לבעלים הזכות לבקש בעד הבית בכלל.

(ב) בזמן שהבית בחזקת השוכר בדין הוראה לעיל בקשר עם בעל הבית להודיע לשוכר על כוונתו להרוס את הבית, אם בכלל, לא תחול על השוכר חובת פינוי הבית.

(ג) במקרה שבו לא הוגשה לשוכר הודעת הפיצויים בזמן, בקשת השוכר לקבל פיצויים תוגש לבית המשפט תוך שנה מיום שנודע לשוכר על הרס הבית, או מיום שהיה עליו לדעת על הרס הבית, לפי הנסיבות.

(ד) הוראות סעיף זה לא תחולנה על בית שנבנה לאחר תחילתו של חוק זה.

ה. בקשה לפיצויים לפי סעיף זה תוגש לבית המשפט המוסמך לדון בתובענות שסכום התביעה בהן אינו עולה על הסכום שנקבע בחוק בתי המשפט (שומות), התשכ"ה-1964, ובית המשפט יהיה רשאי לפסוק פיצויים בסכום שלדעתו הולם את הנסיבות.

ה. שונות

1. בדבר הבית (סעיף קטן ב') תחול בשנת 1981 הוראת סעיף 3(ב) לחוק הגנת הדייר (תיקון מס' 3), התשל"ב-1972, בשינויים המחויבים.

2. בית משפט שלום רשאי, לבקשת בעל הבית או השוכר, לפסוק בעד הבית פיצויים בסכום שלדעתו הולם את הנסיבות, אף אם הבית לא הוחזר לבעל הבית, אם מצא שהשוכר הפר את חובתו לפנות את הבית בתוך הזמן שנקבע בהודעת הפיצויים, ובלבד שהשוכר לא הוכיח שהיתה לו סיבה סבירה לכך שלא פינה את הבית בתוך הזמן האמור.

3. בפסיקת הפיצויים לפי סעיף זה יתחשב בית המשפט בכל הנסיבות הצריכות לעניין, ובכלל זה בשווי הבית, בתקופת השכירות שחלפה, בתקופת השכירות שנותרה, בשיעור דמי השכירות ובמצבו הכלכלי של השוכר.

לשוות לבריה אופי פן-ערבי ומזרח תיכוני כללי.

2. כאמור, מטרתה של הבריה היתה בלימת התפשטותה הצבאית והמדינית של בריה'מ דרומה, אולם מטרה זו לא הושגה, בעיקר בגלל הסיבות הבאות:

(א) בריה'מ מיתנה בשנות השישים את מדיניותה כלפי חברות הבריה האזוריות בהשוואה למדיניותה התוקפנית נגדן בשנות הארבעים והחמישים ואף עשתה צעדים חשובים לשפור יחסיה אתן, ביחוד בשטח הכלכלי.

(ב) בריה'מ הצליחה לחדור לאזור מז'ת חדירה מדינית וצבאית עמוקה למרות קיומה של הבריה ע'י שיטת הסיוע המדיני, הצבאי והכלכלי הנרחב שהיא הגישה למדינות ערב, וביחוד למצרים, סוריה ועירק. באמצעות מדיניותה זאת דלגה בריה'מ מעל ל"נדבך הצפוני" והוכיחה את חוסר אונה של הבריה להתמודד עם אתגר זה.

(ג) בעת הקמת הבריה, חברותיה האזוריות לא התיחסו לסכנת ההתפשטות של בריה'מ דרומה באותה חומרה כמו ארה'ב ובריטניה. הן הצטרפו לבריה בעיקר כדי לנצלה לקידום האינטרסים הלאומיים שלהן ולא בגלל החשש מסכנה המשותפת להן ולמערב. למעשה, בריה סנטו, כמו בריה סיטו, נהפכה לערובה אמריקנית חד-צדדית ובמקרה הטוב ביותר בריתות אלו מהוות בסיס חוקי לסיוע אמריקני דו-צדדי.

3. מכיון שהמטרה הצבאית והמדינית של הבריה לא הושגה, מתרכזת מרבית פעילותה של סנטו במישורים בלתי צבאיים, ביחוד בשתוף פעולה כלכלי של החברות האזוריות, במימון נרחב של ארה'ב ובריטניה, בתחומי התחבורה, תקשורת, חקלאות, הכשרה מקצועית ומחקר מדעי.

4. כשלונה של הבריה להשיג את מטרתה הצבאית והמדינית, ואכזבתן של החברות האזוריות מהבריה בגלל סרובה לתמוך בהן בסכסוכיהן עם מדינות אחרות, גרמו לכך כי הבריה כארגון היא חסרת השפעה של ממש במדיניות ובסטרטגיה הגלובלית והאזורית. חשיבותה העיקרית היא שהיא ממסדת את נוכחותן הצבאית והמדינית של ארה'ב ובריטניה באזור, ומהווה את הבסיס לחוזי ולהסדרי הבטחון הדו-צדדיים בין ארה'ב ובין החברות האזוריות של הבריה. לבריה יש גם חשיבות פסיכולוגית מסויימת במז'ת מבחינת המערב גם אם אין לה כיום משמעות אסטרטגית רבה. אולם ייתכן והעמקת החדירה הסובייטית לאזור, לים התיכון ולאוקינוס ההודי תשנה בעתיד את גישתן של החברות האזוריות לבריה ותמריצן להחיותה.

דמרח דמרמ אדמר מד-ערמר רמרח מרמרר כמכר.

٤. כאמרר, מכרמח מר מרמר מרמח כרמר מחמכרמח מצמאר רחמרמרר מר כרמ'מ רמרמר, אר'מ מכרר ער כא מרמכר, כמרמר כמכר מחמרר מצמרר:

(א) כרמ'מ כרמכר כמכרר מחמרמ אח מרמרמרחר כרמר מצמרר מצמרר מאמרמרר כמחמרמר כחמרמרחר מחרמצמרר כמרר כמכרר מאמרמרמ רחמרמרר רמר מכמר אמרמ מחמרמ דמצמרר כמחמרר, כרמרר כמכר.

(ב) כרמ'מ מצמרחר רחמרר כאמרר מר'ח מרמרר מרמרר רצמאר מכרמר דמרמר מרמרר מר מצמרר מ'ר מרמח מ מחמרר מחמרר, מצמר רחמכמר מצמרר מרמר כמרמרר ערמ, רמרמרר כמכמרמ, מרמרר רמר. כאמרמרר יאח רצמר כרמ'מ מכר כ"מרכר מצמרר" רחמרחר אח מרמר אמרמ מר מצמרר רחחמרר מכ אמצר מר.

(ג) כמר מכמר מצמרמ, מצמרחר מאמרמרמ כא מחמחר כמכרר מחחמכמרמ מר כרמ'מ רמרמר כאמרר מרמרמ כמר אמר'מ רצמרמרמ. ר' מצמרמר דמרמר כמכמר מר כמכרר מכמרמ מחמרמרמ מרחר רכא רחמר מכמרר מכמרחמ מר' רכמרר. דמכמר, כרמר מכמר, כמר כרמ מכמר, כחמאר כמרמר אמרמכמרמ מר-כרמרר רמכמרר מחמר כרמרר אכר מחמרר מכמר מרמר כמרר אמרמכר רר-כרמר.

٤. מכרר מחמכרמ מצמאר רחמרמרר מר מצמרמ כא מרמאר, מחמרחר מרמרמ כמכרמרר מר מכמר כמרמרמ כרמר מצמרר, כרחרר מכמרר מכמרר מר מחמרר מאמרמרר, מכמרר כרחר מר אמר'מ רמרמכמרר, כחמרר מחמרר, מצמרר, מצמאר, מכמרר מכמרמר רחמר מרמר.

٥. כמרמר מר מרמר רחמרמ אח מכרמר מצמאר רחמרמרר, רמכמרר מר רחמרמר מאמרמרר מחמרמרר מחמרר כמכר מרמרר כמכרר מר מרמרר מר מרמר מרמרר מר מרמר מצמרר מר מרמר מרמרר מר מרמר מרמרר מר מרמר מר

5. סרובה העקבי של הבריה לנקוס עמדה לגבי סכסוכים מדיניים וצבאיים בין בנות הבריה ומדינות אחרות (טורקיה - יוון, איראן - עיראק ופקיסטאן - הודו) נותן סיבה להנחה כי גם להבא תסתייג הבריה כארגון מכל התערבות בסכסוכים מדיניים וצבאיים החורגים מתחום המטרה המקורית של הבריה. יתרן על כן, בשים לב גם להרכב ולמדיניות חברות הבריה האזוריות, אין לצפות להתערבותה כארגון במקרה של פעולות צבאיות סובייטיות באזור בהקשר לסכסוך ישראל - ערב.

6. זה שנים מתנבאים מדינאים ופרשנים כי הבריה עומדת בפני התפוררות הן בגלל כשלונה להשיג מטרתה המקורית והן בגלל התיסכול של חברות הבריה האזוריות, שנגרם כתוצאה מסרוב הבריה לתמוך בהן בסכסוכיהן עם מדינות מחוץ לבריה. תיסכול זה ניכר במיוחד בפקיסטאן הזועמת על הבריה שלא תמכה בה בעת מלחמתה עם הודו ב-1965 ובשנים שלאחר מכן. הסתייגותה של פקיסטאן מהבריה באה לידי ביטוי גם בהכרזות מפלגת אומי ומפלגת העם לפני הבחירות הכלליות האחרונות כי בכוונתן לפרוש מסנטו ומסיטו בגלל סרוב שתי הבריתות האלו לתמוך בפקיסטאן בסכסוכה עם הודו. דובריה הרשמיים של פקיסטאן מטעימים כי פקיסטאן נשארת אך ורק בגלל הפצרותיה של טורקיה. גם איראן מסתייגת מסנטו אם כי בצורה הרבה יותר מחונה מפקיסטאן. יש לה אמנם ספקות לגבי הצורך בסנטו כיום, אולם, היא רואה בבריה זאת (א) מסגרת נוחה לניצול כספי מארה"ב ובריטניה להקמת מפעלי פיתוח ותשתית; (ב) סמל לזיקתה למערב על רקע התקרבותה לבריה"מ; (ג) מעין פוליסת ביטוח מערבית נגד ההתבססות הסובייטית במדינות ערב בעורפה של איראן.

7. לעומת הגורמים הנ"ל המעידים על חולשתה של הבריה, ראוי לציין הגורמים הבאים התומכים בהמשך קיומה למרות כשלונותיה:

(א) ארה"ב ובריטניה סבורות כי הבריה תורמת ליציבות האזור.

(ב) טורקיה חותרת להבטיח לעצמה מעמד מרכזי בבריה ומעונינת שעוד מדינות אזוריות תהיינה חברות בבריה צבאית המזוהה עם המערב וזה נוכח הבקורת הנשמעת בטורקיה על חברותה בנאטו. כמו כן רוצה טורקיה, כמו איראן, בסיוע הכלכלי והטכני שמזרימות ארה"ב ובריטניה באמצעות סנטו ושהגיע לסך של 50 מיליון דולר בקרוב.

8. בסיכום ניתן לאמר כי אף על פי שהחברות האזוריות אבדו בהדרגה את התעניינותן באספקטים הצבאיים של הבריה (הועדה הצבאית של הבריה איננה פעילה וקיימת להלכה בלבד) הן אינן מוכנות לוותר על יתרונותיה הכלכליים והלוגיסטיים או על הזיקה למערב, ביחוד לארה"ב שהבריה מסמלת. יש להניח איפא, שהבריה תמשיך להתקיים גם להבא אם כי ללא משמעות מדינית או צבאית רצינית בנסיבות הקיימות.

5. [illegible] (1) [illegible] (2) [illegible] (3) [illegible] (4) [illegible] (5) [illegible] (6) [illegible] (7) [illegible] (8) [illegible] (9) [illegible] (10) [illegible] (11) [illegible] (12) [illegible] (13) [illegible] (14) [illegible] (15) [illegible] (16) [illegible] (17) [illegible] (18) [illegible] (19) [illegible] (20) [illegible] (21) [illegible] (22) [illegible] (23) [illegible] (24) [illegible] (25) [illegible] (26) [illegible] (27) [illegible] (28) [illegible] (29) [illegible] (30) [illegible] (31) [illegible] (32) [illegible] (33) [illegible] (34) [illegible] (35) [illegible] (36) [illegible] (37) [illegible] (38) [illegible] (39) [illegible] (40) [illegible] (41) [illegible] (42) [illegible] (43) [illegible] (44) [illegible] (45) [illegible] (46) [illegible] (47) [illegible] (48) [illegible] (49) [illegible] (50) [illegible] (51) [illegible] (52) [illegible] (53) [illegible] (54) [illegible] (55) [illegible] (56) [illegible] (57) [illegible] (58) [illegible] (59) [illegible] (60) [illegible] (61) [illegible] (62) [illegible] (63) [illegible] (64) [illegible] (65) [illegible] (66) [illegible] (67) [illegible] (68) [illegible] (69) [illegible] (70) [illegible] (71) [illegible] (72) [illegible] (73) [illegible] (74) [illegible] (75) [illegible] (76) [illegible] (77) [illegible] (78) [illegible] (79) [illegible] (80) [illegible] (81) [illegible] (82) [illegible] (83) [illegible] (84) [illegible] (85) [illegible] (86) [illegible] (87) [illegible] (88) [illegible] (89) [illegible] (90) [illegible] (91) [illegible] (92) [illegible] (93) [illegible] (94) [illegible] (95) [illegible] (96) [illegible] (97) [illegible] (98) [illegible] (99) [illegible] (100) [illegible] (101) [illegible] (102) [illegible] (103) [illegible] (104) [illegible] (105) [illegible] (106) [illegible] (107) [illegible] (108) [illegible] (109) [illegible] (110) [illegible] (111) [illegible] (112) [illegible] (113) [illegible] (114) [illegible] (115) [illegible] (116) [illegible] (117) [illegible] (118) [illegible] (119) [illegible] (120) [illegible] (121) [illegible] (122) [illegible] (123) [illegible] (124) [illegible] (125) [illegible] (126) [illegible] (127) [illegible] (128) [illegible] (129) [illegible] (130) [illegible] (131) [illegible] (132) [illegible] (133) [illegible] (134) [illegible] (135) [illegible] (136) [illegible] (137) [illegible] (138) [illegible] (139) [illegible] (140) [illegible] (141) [illegible] (142) [illegible] (143) [illegible] (144) [illegible] (145) [illegible] (146) [illegible] (147) [illegible] (148) [illegible] (149) [illegible] (150) [illegible] (151) [illegible] (152) [illegible] (153) [illegible] (154) [illegible] (155) [illegible] (156) [illegible] (157) [illegible] (158) [illegible] (159) [illegible] (160) [illegible] (161) [illegible] (162) [illegible] (163) [illegible] (164) [illegible] (165) [illegible] (166) [illegible] (167) [illegible] (168) [illegible] (169) [illegible] (170) [illegible] (171) [illegible] (172) [illegible] (173) [illegible] (174) [illegible] (175) [illegible] (176) [illegible] (177) [illegible] (178) [illegible] (179) [illegible] (180) [illegible] (181) [illegible] (182) [illegible] (183) [illegible] (184) [illegible] (185) [illegible] (186) [illegible] (187) [illegible] (188) [illegible] (189) [illegible] (190) [illegible] (191) [illegible] (192) [illegible] (193) [illegible] (194) [illegible] (195) [illegible] (196) [illegible] (197) [illegible] (198) [illegible] (199) [illegible] (200) [illegible] (201) [illegible] (202) [illegible] (203) [illegible] (204) [illegible] (205) [illegible] (206) [illegible] (207) [illegible] (208) [illegible] (209) [illegible] (210) [illegible] (211) [illegible] (212) [illegible] (213) [illegible] (214) [illegible] (215) [illegible] (216) [illegible] (217) [illegible] (218) [illegible] (219) [illegible] (220) [illegible] (221) [illegible] (222) [illegible] (223) [illegible] (224) [illegible] (225) [illegible] (226) [illegible] (227) [illegible] (228) [illegible] (229) [illegible] (230) [illegible] (231) [illegible] (232) [illegible] (233) [illegible] (234) [illegible] (235) [illegible] (236) [illegible] (237) [illegible] (238) [illegible] (239) [illegible] (240) [illegible] (241) [illegible] (242) [illegible] (243) [illegible] (244) [illegible] (245) [illegible] (246) [illegible] (247) [illegible] (248) [illegible] (249) [illegible] (250) [illegible] (251) [illegible] (252) [illegible] (253) [illegible] (254) [illegible] (255) [illegible] (256) [illegible] (257) [illegible] (258) [illegible] (259) [illegible] (260) [illegible] (261) [illegible] (262) [illegible] (263) [illegible] (264) [illegible] (265) [illegible] (266) [illegible] (267) [illegible] (268) [illegible] (269) [illegible] (270) [illegible] (271) [illegible] (272) [illegible] (273) [illegible] (274) [illegible] (275) [illegible] (276) [illegible] (277) [illegible] (278) [illegible] (279) [illegible] (280) [illegible] (281) [illegible] (282) [illegible] (283) [illegible] (284) [illegible] (285) [illegible] (286) [illegible] (287) [illegible] (288) [illegible] (289) [illegible] (290) [illegible] (291) [illegible] (292) [illegible] (293) [illegible] (294) [illegible] (295) [illegible] (296) [illegible] (297) [illegible] (298) [illegible] (299) [illegible] (300) [illegible] (301) [illegible] (302) [illegible] (303) [illegible] (304) [illegible] (305) [illegible] (306) [illegible] (307) [illegible] (308) [illegible] (309) [illegible] (310) [illegible] (311) [illegible] (312) [illegible] (313) [illegible] (314) [illegible] (315) [illegible] (316) [illegible] (317) [illegible] (318) [illegible] (319) [illegible] (320) [illegible] (321) [illegible] (322) [illegible] (323) [illegible] (324) [illegible] (325) [illegible] (326) [illegible] (327) [illegible] (328) [illegible] (329) [illegible] (330) [illegible] (331) [illegible] (332) [illegible] (333) [illegible] (334) [illegible] (335) [illegible] (336) [illegible] (337) [illegible] (338) [illegible] (339) [illegible] (340) [illegible] (341) [illegible] (342) [illegible] (343) [illegible] (344) [illegible] (345) [illegible] (346) [illegible] (347) [illegible] (348) [illegible] (349) [illegible] (350) [illegible] (351) [illegible] (352) [illegible] (353) [illegible] (354) [illegible] (355) [illegible] (356) [illegible] (357) [illegible] (358) [illegible] (359) [illegible] (360) [illegible] (361) [illegible] (362) [illegible] (363) [illegible] (364) [illegible] (365) [illegible] (366) [illegible] (367) [illegible] (368) [illegible] (369) [illegible] (370) [illegible] (371) [illegible] (372) [illegible] (373) [illegible] (374) [illegible] (375) [illegible] (376) [illegible] (377) [illegible] (378) [illegible] (379) [illegible] (380) [illegible] (381) [illegible] (382) [illegible] (383) [illegible] (384) [illegible] (385) [illegible] (386) [illegible] (387) [illegible] (388) [illegible] (389) [illegible] (390) [illegible] (391) [illegible] (392) [illegible] (393) [illegible] (394) [illegible] (395) [illegible] (396) [illegible] (397) [illegible] (398) [illegible] (399) [illegible] (400) [illegible] (401) [illegible] (402) [illegible] (403) [illegible] (404) [illegible] (405) [illegible] (406) [illegible] (407) [illegible] (408) [illegible] (409) [illegible] (410) [illegible] (411) [illegible] (412) [illegible] (413) [illegible] (414) [illegible] (415) [illegible] (416) [illegible] (417) [illegible] (418) [illegible] (419) [illegible] (420) [illegible] (421) [illegible] (422) [illegible] (423) [illegible] (424) [illegible] (425) [illegible] (426) [illegible] (427) [illegible] (428) [illegible] (429) [illegible] (430) [illegible] (431) [illegible] (432) [illegible] (433) [illegible] (434) [illegible] (435) [illegible] (436) [illegible] (437) [illegible] (438) [illegible] (439) [illegible] (440) [illegible] (441) [illegible] (442) [illegible] (443) [illegible] (444) [illegible] (445) [illegible] (446) [illegible] (447) [illegible] (448) [illegible] (449) [illegible] (450) [illegible] (451) [illegible] (452) [illegible] (453) [illegible] (454) [illegible] (455) [illegible] (456) [illegible] (457) [illegible] (458) [illegible] (459) [illegible] (460) [illegible] (461) [illegible] (462) [illegible] (463) [illegible] (464) [illegible] (465) [illegible] (466) [illegible] (467) [illegible] (468) [illegible] (469) [illegible] (470) [illegible] (471) [illegible] (472) [illegible] (473) [illegible] (474) [illegible] (475) [illegible] (476) [illegible] (477) [illegible] (478) [illegible] (479) [illegible] (480) [illegible] (481) [illegible] (482) [illegible] (483) [illegible] (484) [illegible] (485) [illegible] (486) [illegible] (487) [illegible] (488) [illegible] (489) [illegible] (490) [illegible] (491) [illegible] (492) [illegible] (493) [illegible] (494) [illegible] (495) [illegible] (496) [illegible] (497) [illegible] (498) [illegible] (499) [illegible] (500) [illegible] (501) [illegible] (502) [illegible] (503) [illegible] (504) [illegible] (505) [illegible] (506) [illegible] (507) [illegible] (508) [illegible] (509) [illegible] (510) [illegible] (511) [illegible] (512) [illegible] (513) [illegible] (514) [illegible] (515) [illegible] (516) [illegible] (517) [illegible] (518) [illegible] (519) [illegible] (520) [illegible] (521) [illegible] (522) [illegible] (523) [illegible] (524) [illegible] (525) [illegible] (526) [illegible] (527) [illegible] (528) [illegible] (529) [illegible] (530) [illegible] (531) [illegible] (532) [illegible] (533) [illegible] (534) [illegible] (535) [illegible] (536) [illegible] (537) [illegible] (538) [illegible] (539) [illegible] (540) [illegible] (541) [illegible] (542) [illegible] (543) [illegible] (544) [illegible] (545) [illegible] (546) [illegible] (547) [illegible] (548) [illegible] (549) [illegible] (550) [illegible] (551) [illegible] (552) [illegible] (553) [illegible] (554) [illegible] (555) [illegible] (556) [illegible] (557) [illegible] (558) [illegible] (559) [illegible] (560) [illegible] (561) [illegible] (562) [illegible] (563) [illegible] (564) [illegible] (565) [illegible] (566) [illegible] (567) [illegible] (568) [illegible] (569) [illegible] (570) [illegible] (571) [illegible] (572) [illegible] (573) [illegible] (574) [illegible] (575) [illegible] (576) [illegible] (577) [illegible] (578) [illegible] (579) [illegible] (580) [illegible] (581) [illegible] (582) [illegible] (583) [illegible] (584) [illegible] (585) [illegible] (586) [illegible] (587) [illegible] (588) [illegible] (589) [illegible] (590) [illegible] (591) [illegible] (592) [illegible] (593) [illegible] (594) [illegible] (595) [illegible] (596) [illegible] (597) [illegible] (598) [illegible] (599) [illegible] (600) [illegible] (601) [illegible] (602) [illegible] (603) [illegible] (604) [illegible] (605) [illegible] (606) [illegible] (607) [illegible] (608) [illegible] (609) [illegible] (610) [illegible] (611) [illegible] (612) [illegible] (613) [illegible] (614) [illegible] (615) [illegible] (616) [illegible] (617) [illegible] (618) [illegible] (619) [illegible] (620) [illegible] (621) [illegible] (622) [illegible] (623) [illegible] (624) [illegible] (625) [illegible] (626) [illegible] (627) [illegible] (628) [illegible] (629) [illegible] (630) [illegible] (631) [illegible] (632) [illegible] (633) [illegible] (634) [illegible] (635) [illegible] (636) [illegible] (637) [illegible] (638) [illegible] (639) [illegible] (640) [illegible] (641) [illegible] (642) [illegible] (643) [illegible] (644) [illegible] (645) [illegible] (646) [illegible] (647) [illegible] (648) [illegible] (649) [illegible] (650) [illegible] (651) [illegible] (652) [illegible] (653) [illegible] (654) [illegible] (655) [illegible] (656) [illegible] (657) [illegible] (658) [illegible] (659) [illegible] (660) [illegible] (661) [illegible] (662) [illegible] (663) [illegible] (664) [illegible] (665) [illegible] (666) [illegible] (667) [illegible] (668) [illegible] (669) [illegible] (670) [illegible] (671) [illegible] (672) [illegible] (673) [illegible] (674) [illegible] (675) [illegible] (676) [illegible] (677) [illegible] (678) [illegible] (679) [illegible] (680) [illegible] (681) [illegible] (682) [illegible] (683) [illegible] (684) [illegible] (685) [illegible] (686) [illegible] (687) [illegible] (688) [illegible] (689) [illegible] (690) [illegible] (691) [illegible] (692) [illegible] (693) [illegible] (694) [illegible] (695) [illegible] (696) [illegible] (697) [illegible] (698) [illegible] (699) [illegible] (700) [illegible] (701) [illegible] (702) [illegible] (703) [illegible] (704) [illegible] (705) [illegible] (706) [illegible] (707) [illegible] (708) [illegible] (709) [illegible] (710) [illegible] (711) [illegible] (712) [illegible] (713) [illegible] (714) [illegible] (715) [illegible] (716) [illegible] (717) [illegible] (718) [illegible] (719) [illegible] (720) [illegible] (721) [illegible] (722) [illegible] (723) [illegible] (724) [illegible] (725) [illegible] (726) [illegible] (727) [illegible] (728) [illegible] (729) [illegible] (730) [illegible] (731) [illegible] (732) [illegible] (733) [illegible] (734) [illegible] (735) [illegible] (736) [illegible] (737) [illegible] (738) [illegible] (739) [illegible] (740) [illegible] (741) [illegible] (742) [illegible] (743) [illegible] (744) [illegible] (745) [illegible] (746) [illegible] (747) [illegible] (748) [illegible] (749) [illegible] (750) [illegible] (751) [illegible] (752) [illegible] (753) [illegible] (754) [illegible] (755) [illegible] (756) [illegible] (757) [illegible] (758) [illegible] (759) [illegible] (760) [illegible] (761) [illegible] (762) [illegible] (763) [illegible] (764) [illegible] (765) [illegible] (766) [illegible] (767) [illegible] (768) [illegible] (769) [illegible] (770) [illegible] (771) [illegible] (772) [illegible] (773) [illegible] (774) [illegible] (775) [illegible] (776) [illegible] (777) [illegible] (778) [illegible] (779) [illegible] (780) [illegible] (781) [illegible] (782) [illegible] (783) [illegible] (784) [illegible] (785) [illegible] (786) [illegible] (787) [illegible] (788) [illegible] (789) [illegible] (790) [illegible] (791) [illegible] (792) [illegible] (793) [illegible] (794) [illegible] (795) [illegible] (796) [illegible] (797) [illegible] (798) [illegible] (799) [illegible] (800) [illegible] (801) [illegible] (802) [illegible] (803) [illegible] (804) [illegible] (805) [illegible] (806) [illegible] (807) [illegible] (808) [illegible] (809) [illegible] (810) [illegible] (811) [illegible] (812) [illegible] (813) [illegible] (814) [illegible] (815) [illegible] (816) [illegible] (817) [illegible] (818) [illegible] (819) [illegible] (820) [illegible] (821) [illegible] (822) [illegible] (823) [illegible] (824) [illegible] (825) [illegible] (826) [illegible] (827) [illegible] (828) [illegible] (829) [illegible] (830) [illegible] (831) [illegible] (832) [illegible] (833) [illegible] (834) [illegible] (835) [illegible] (836) [illegible] (837) [illegible] (838) [illegible] (839) [illegible] (840) [illegible] (841) [illegible] (842) [illegible] (843) [illegible] (844) [illegible] (845) [illegible] (846) [illegible] (847) [illegible] (848) [illegible] (849) [illegible] (850) [illegible] (851) [illegible] (852) [illegible] (853) [illegible] (854) [illegible] (855) [illegible] (856) [illegible] (857) [illegible] (858) [illegible] (859) [illegible] (860) [illegible] (861) [illegible] (862) [illegible] (863) [illegible] (864) [illegible] (865) [illegible] (866) [illegible] (867) [illegible] (868) [illegible] (869) [illegible] (870) [illegible] (871) [illegible] (872) [illegible] (873) [illegible] (874) [illegible] (875) [illegible] (876) [illegible] (877) [illegible] (878) [illegible] (879) [illegible] (880) [illegible] (881) [illegible] (882) [illegible] (883) [illegible] (884) [illegible] (885) [illegible] (886) [illegible] (887) [illegible] (888) [illegible] (889) [illegible] (890) [illegible] (891) [illegible] (892) [illegible] (893) [illegible] (894) [illegible] (895) [illegible] (896) [illegible] (897) [illegible] (898) [illegible] (899) [illegible] (900) [illegible] (901) [illegible] (902) [illegible] (903) [illegible] (904) [illegible] (905) [illegible] (906) [illegible] (907) [illegible] (908) [illegible] (909) [illegible] (910) [illegible] (911) [illegible] (912) [illegible] (913) [illegible] (914) [illegible] (915) [illegible] (916) [illegible] (917) [illegible] (918) [illegible] (919) [illegible] (920) [illegible] (921) [illegible] (922) [illegible] (923) [illegible] (924) [illegible] (925) [illegible] (926) [illegible] (927) [illegible] (928) [illegible] (929) [illegible] (930) [illegible] (931) [illegible] (932) [illegible] (933) [illegible] (934) [illegible] (935) [illegible] (936) [illegible] (937) [illegible] (938) [illegible] (939) [illegible] (940) [illegible] (941) [illegible] (942) [illegible] (943) [illegible] (944) [illegible] (945) [illegible] (946) [illegible] (947) [illegible] (948) [illegible] (949) [illegible] (950) [illegible] (951) [illegible] (952) [illegible] (953) [illegible] (954) [illegible] (955) [illegible] (956) [illegible] (957) [illegible] (958) [illegible] (959) [illegible] (960) [illegible] (961) [illegible] (962) [illegible] (963) [illegible] (964) [illegible] (965) [illegible] (966) [illegible] (967) [illegible] (968) [illegible] (969) [illegible] (970) [illegible] (971) [illegible] (972) [illegible] (973) [illegible] (974) [illegible] (975) [illegible] (976) [illegible] (977) [illegible] (978) [illegible] (979) [illegible] (980) [illegible] (981) [illegible] (982) [illegible] (983) [illegible] (984) [illegible] (985) [illegible] (986) [illegible] (987) [illegible] (988) [illegible] (989) [illegible] (990) [illegible] (991) [illegible] (992) [illegible] (993) [illegible] (994) [illegible] (995) [illegible] (996) [illegible] (997) [illegible] (998) [illegible] (999) [illegible] (1000) [illegible]

ג. ברית נאטו

1. הצורך בהקמת ברית הגנתית של מעצמות המערב התברר זמן קצר אחר חום מלחמת העולם השניה, המהירות שבה הפכה בריה"מ את גרורות גרמניה הנאצית במזרח אירופה לגרורות סובייטיות, ההסבר על ברלין, המדיניות התוקפנית של בריה"מ באו"ם וביחוד ההשתלטות של בריה"מ על צ'כוסלובקיה ע"י הפיכה בפברואר 1948 - כל אלה גרמו לחרדה ניכרת למעצמות מערב אירופה שראו בהתפשטות הקומוניסטית איום רציני על בטחונן ועצמאותן. הן הקימו, איפא, את ברית ברוסל במרס 1948 אולם מדינאי המערב הגיעו במהירות לידי הכרה כי לאור עוצמתה הצבאית של בריה"מ וחולשתן הצבאית והכלכלית של מדינות מערב אירופה, הכרחי שארה"ב תשתתף אתן בברית הגנתית הואיל ורק ברית כזאת תהיה מסוגלת להרתיע את בריה"מ. ארה"ב, בעלת המסורת הארוכה של נייטרליות ובדלנות, השתכנעה שאמנם קיימת סכנה חמורה למערב אירופה והסכימה, בעקבות החלטת וונדנברג בסנט, להקים עם מדינות מערב אירופה את הברית האטלנטית.

2. תפקידה הצבאי של הברית הוא כפול: להרתיע תוקפנות של בריה"מ וברית ורשה ובמקרה של כשלון ההרתעה להתנגד בכוח לתוקפנות. לשם בצוע תפקיד זה מקיימת הברית מכשיר צבאי המורכב משלוש זרועות: כוחות קונבנציונליים, גרעיניים טקטיים וגרעיניים אסטרטגיים.

3. לפי הערכה המופיעה בפרסום של המכון ללמודים אסטרטגיים בלונדון, העוצמה הצבאית של הברית היא כדלקמן:

א. <u>הכוחות הקונבנציונליים באירופה.</u>

כוחות אלה המוצבים להגנת הקו המשתרע כ-5800 קילומטר מהקצה הצפוני של נורבגיה עד הגבול המזרחי של תורכיה כוללים בין השאר:

(1) כוחות יבשה המונים כ-1,100,000 איש המאורגנים ב-58 דיביזיות של חיל רגלים, שריון וצנחנים;

(2) 7600 טנקים;

(3) 3116 מטוסי קרב

נתונים מלאים על כל הכוחות הקונבנציונליים של נאטו במסגרת השוואה מאלפת בין כוחות נאטו וברית ורשה כלולים בפרסום הנ"ל הר"ב.

ראוי לציין במיוחד את הכוחות הקונבנציונליים העומדים לרשותו של פיקוד נאטו בדרום אירופה האחראי להגנת איטליה, יוון ותורכיה ולהבטחת דרכי התחבורה בים התיכון ובמיצ הטריטוריאליים של תורכיה בים השחור. כוחות היבשה המוצבים

2. [illegible]

1. [illegible] [illegible] [illegible]

לפיקוד זה כוללים 14 דיביזיות תורכיות, 12 יווניות ו-7 איטלקיות וכן חיל האויר הטקטי של מדינות אלו. לפיקוד זה יוצב גם הצי השישי של ארה'ב במקרה של מלחמה וכן הוצבו בו יחידות צי של איטליה, יוון, תורכיה ובריטניה. בעקבות התעצמות הצי הסובייטי בים התיכון הוקמה יחידה מיוחדת לסיור אוירי (MARAIRMED) המפעילה מטוסי סיור איטלקים, בריטים ואמריקנים מבסיסים ביוון, תורכיה, סיציליה, מלטה ואיטליה. מטוסים צרפתים ג'כ משתתפים במבצעים אלה. לפני כשנתיים הוקמה יחידת צי שמתארגנת לפי הצורך והכוללת כוח של לפחות שלוש משחתות המוצבות ע'י ארה'ב, בריטניה ואיטליה ושלוש אניות צי קטנות יותר המוצבות ע'י מדינות ים תיכוניות בהתחשב עם אזור המיבצע. יחידת צי זו (NAVOCPORMED) הוקמה למטרת מבצעים מיוחדים במקרה הצורך שיתעורר עקב פעילותו הגוברת של הצי הסובייטי בים התיכון.

4. בהערכת מאזן הכוחות של שתי הבריתות יש להיזהר מהשוואות כמותיות של יחידות כוח אדם וציוד. כך, למשל, ארה'ב רואה בדיביזיה גוש משאבים של 40000 איש וכחצי מיליון דולר בהשקעה בציוד ובהוצאות תיפעול. בצבא הסובייטי גוש משאבים כזה מהווה בין 2 ל-3 דיביזיות. אותו כלל חל גם על השוואות מספרים של אניות ומטוסים בחילות הים והאויר של הבריתות. כך, למשל, 25% של אניות הצי הסובייטי מצויידים כיום בטילים בעלי טווח של כ-150 - 500 קילו-מטר ובשטח זה יש לצי הסובייטי החדיש יתרון חשוב על כוחות נאטו. מאידך, אין בצי הסובייטי נושאות מטוסים המהוות נשק תקיפה חשוב ביותר בידי האמריקנים. אשר לחילות אויר, יש כיום לבריה ורשה יתרון ניכר במספר המטוסים העומד לרשותה אולם הרבה מאד תלוי באיכות המטוסים של שני הצדדים, בטיב האחזקה, באיכות הטייסים, באיזו מדה מתוחכמות מערכות ההגנה האוירית, בפגיעות שדות התעופה ובגורמים דומים אחרים. יתר על כן, יש תמיד לקחת בחשבון כי לתוקף יש צורך בכוחות הגדולים פי שניים או שלושה מאלה הדרושים למתגונן.

5. יש לציין כי השוואת הכוחות הקונבנציונליים של בריה נאטו ובריה ורשה נעשתה לרלבנטית רק משנת 1967 כשבריה נאטו סיגלה לעצמה רשמית את האסטרטגיה של התגובה הגמישה (flexible response) היינו, הבטחון שתבוא תגובה על שהיא לתוקפנות בתוספת סיכוי להסלמה, אפילו עד כדי שימוש בכלי נשק גרעיניים טקטיים בעוצמת תת-קילוטונים או קילוטונים; כגון, פצצות גרעיניות קטנות המסוגלות להשמיד שדה תעופה, ארטילריה גרעינית נגד ריכוזי צבא, כלי נשק גרעיניים להריסת מיתקנים בשטח המתגונן (atomic demolition devices) וכיוצא באלה. עד אז דבקה בריה נאטו בעיקר באיסטרטגיה של תגובה גרעינית מסיבית במקרה של תוקפנות מצד בריה ורשה. הרתעת בריה'מ היתה, אפא, מבוססת על הטילים הבין-יבשתיים המוצבים בנברסקה ובמקומות אחרים בארה'ב ולכן לא היתה חשיבות רבה למאזן הכוחות הקונבנציונליים של שתי הבריתות. אולם

[illegible] (possibly) [illegible]

[illegible] (possibly) [illegible]

[illegible] (possibly) [illegible]

התקדמותה העצומה של בריה'מ בשנות הששים בשטח הנשק הגרעיני האסטרטגי אלצה את ברית נאטו לסגל לעצמה את האסטרטגיה של התגובה הגמישה (שהופעלה בחלקה לראשונה ע'י הנשיא קנדי בעת משבר קובה ב-1962) והיא: אזהרה מדינית, איום בשימוש בכוחות קונבנציונליים, שימוש בכוחות אלה ובשלב האחרון, שימוש בנשק גרעיני טקטי.

6. ניתן להגדיר את ברית נאטו כקונפדרציה של המדינות החברות בה הפועלת כמו חבר מושבעים על בסיס של קונסנסוס. במועצת נאטו לא מתקיימות הצבעות וכל הודעה שלה היא תוצאה של פשרה בין דעות בנות הברית. מכיוון שלכל אחת מהן מדיניות משלה, הרי קיימים ניגודי אינטרסים ביניהן הבאים לידי ביטוי בדיוני המועצה. כך, למשל, התנגדו דניה ונורבגיה לצרוף יוון, טורקיה ומלטה לברית הואיל והן חששו כי הרחבת התחולה של הברית בדרום תגרום להחלשת המאמצים להגנת צפון אירופה בפני תוקפנות בריה'מ. מאותה סיבה הן אדישות למדי להתעצמות הגוברת של בריה'מ במזרח הים התיכון הואיל ועיקר דאגתן נתונה לגידול המתמיד בעוצמת הצי הצפוני והצי הבלטי של בריה'מ.

7. עד אמצע שנות הששים פעלה נאטו כמועצת מנהלים של ברית צבאית טהורה. היא עסקה בעיקר בבעיות הרכב, הצבת ומימון כוחות הברית, בבעיות אסטרטגיה ובשאלת שיתוף בנות הברית באירופה במדיניות השימוש בנשק הגרעיני שבידי ארה'ב. עם התגברות המגמה להפגת המתיחות באירופה, באו המדינות החברות בנאטו לידי מסקנה כי יש לתת לברית מימד מדיני נוסף על המימד הצבאי ואז התחיל הדו-שיח המדיני בין נאטו ובין ברית ורשה, בעיקר בענין הועידה לבטחון אירופה ובענין צמצום הכוחות של שתי הבריתות.

8. בשנים האחרונות נוסף לפעולות נאטו מימד חברתי ביוזמתו של הנשיא ניקסון. הוא הציע בנאומו בנובמבר 1969 שנאטו תטפל גם בבעיות איכות הסביבה. מאז פיתחה נאטו פעילות ענפה בשטח זה, בעיקר בבעיות זהום אויר ומים ובטיחות בדרכים. פעילות מסוג זה בברית צבאית היא ללא תקדים והיא משקפת את הנטייה הגוברת לסגל לנאטו תדמית של ארגון השוקד לא רק על הרתעת תוקפנות כי אם גם על שיפור איכות החיים בעולם.

9. מאז הקמתה של הברית ב-1949 היא נוקטת במדיניות עקבית של אי-מעורבות בסכסוך ישראל-ערב, עמדה זו נובעת משתי סיבות עיקריות:

(א) הברית נוסדה וקיימת להרתעת תוקפנות נגד חברותיה בתחום הגאוגרפי המוגדר בסעיף 6 של האמנה, ולכן אין הסכסוך נוגע לברית נאטו כארגון ואין היא רואה עצמה אחראית לבטחונן של מדינות שהטריטוריות שלהן נמצאות מחוץ לאזור הברית.

[illegible]

8. [illegible]

7. [illegible]

8. [illegible]

9. [illegible]

(א) [illegible]

(ב) לכל אחת מבנות הברית ישנה מדיניות משלה לגבי הסכסוך ואין כל אפשרות לגשר על פני הניגודים ולגבש מדיניות מוסכמת בנושא זה. מכיוון שהודעות והחלטות מועצת נאטו חייבות להתקבל פה אחד מסתיימים הדיונים בנושא זה בדרך כלל בהצהרה פושרת ובלתי מחייבת. כך, למשל, בעקבות מבצע קדש, קראה מועצת נאטו שהתקיימה בפאריס בדצמבר 1956, לפתור את סכסוך ישראל-ערב באמצעות האו"ם, ובישיבת המועצה בלוקסנבורג מייד אחרי מלחמת ששת הימים היא התחייבה לתמוך בכל המאמצים לכונן שלום בר קיימא במז"ת.

10. עם זאת, הולכת וגוברת בנאטו הדאגה כי סכסוך ישראל-ערב עלול לפגוע בבטחון אזור הברית במקרה של מלחמה בין ישראל למדינות ערב, ביחוד כתוצאה מההתעצמות של הצי הסובייטי בים התיכון והמעורבות הסובייטית במצרים ובמדינות ערביות אחרות. דאגה זו מצאה את ביטויה הרשמי הראשון בדו"ח ארמל שאושר ע"י מועצת נאטו בדצמבר 1967. בסעיף 15 של הדו"ח נאמר כי לא ניתן לבודד את אזור הברית משאר העולם וכי משברים וסכסוכים המתעוררים מחוץ לאזור הברית עלולים לפגוע בו ישירות או ע"י שינויים במאזן הגלובלי. וסעיף 14 של אותו דו"ח ממליץ שבנות הברית תבדוקנה בתשומת לב מיוחדת את בעיות הבטחון של האזורים החשופים, למשל האגף הדרומי-מזרחי, ומציין שהמצב הנוכחי בים התיכון מעורר בעיות מיוחדות תוך התחשבות בעובדה שהמשבר הנוכחי במז"ת נמצא בתחום האחריות של האו"ם. מאז דצמבר 1967 מקדישים מוסדות נאטו במישור המדיני והצבאי תשומת לב הולכת וגוברת להתפתחויות בסכסוך ישראל-ערב. בהודעות המתפרסמות אחרי ישיבות מועצת נאטו מופיע עתה בקביעות סעיף הנותן ביטוי לדאגת נאטו מהמצב בים התיכון ולצורך בערנות מתמדת. מהודעות אלו ומהצהרות דוברי נאטו ניתן להסיק כי דאגתה של נאטו היא כפולה: (א) ההתעצמות הסובייטית בים התיכון מהווה איום הולך וגובר על האגף הדרומי מזרחי של הבריתי; (ב) סכסוך ישראל-ערב עלול לסבך את נאטו הואיל וקיימת אפשרות שמלחמה במז"ת תגרום להתנגשות צבאית בים התיכון בין ארה"ב ובריה"מ. בהקשר זה, מאלפת הצהרתו של ברוזיו, מזכ"ל נאטו, במאי 1970 שאם תפרוץ מלחמה חדשה במז"ת, היא עלולה לסבך את נאטו בשים לב לאחריותה בים התיכון.

11. בגלל רצונה החזק של הברית להימנע ממעורבות בסכסוך ישראל-ערב, ניכרת מדיוני מועצת נאטו מאז 1967 מגמה ברורה להפריד בין סכסוך ישראל-ערב והמעורבות הסובייטית במצרים ובין הסכנה האורבת לנאטו מההתעצמות הסובייטית בים התיכון. ייתכן ומגמה זו באה לידי ביטוי גם בהודעות מועצת נאטו המתייחסות למצב בים התיכון אולם אינן מזכירות כלל את המצב במז"ת. במושב מועצת נאטו ברומא במאי 1970 הסתמנה הנטייה להעריך את המצב בים התיכון על יסוד מאזן הכוחות של בריה"מ ובריתנאטו באותו אזור ולא על יסוד

(c) ספר אחד מהדברים שהיה מעורר בעיה בקשר עם הפרסום בעיתון הארץ היה הפרסום בעיתון הארץ ביום ו' בלילה, שהיה יום חג. בדיון שהיה בוועדה הוצע לאחר שהיה ברור שהפרסום בעיתון הארץ הוא בלתי נמנע, שיפרסם בעיתון הבוקר ביום ראשון, כדי שלא יהיה פרסום בלתי חוקי בשבת. ד"ר פאר, בשעה מאוחרת, הודיע לוועדה שהעיתון הארץ מוכן לפרסם בעיתון הבוקר ביום ראשון, אולם הוא מבקש שלא יפרסמו בעיתון הערב ביום שבת, כדי שלא יהיה פרסום כפול. הוועדה הסכימה לבקשה זו.

ב. עם זאת, הודיע ראש הממשלה כי הוא מתנגד לפרסום בעיתון הארץ בשבת, מאחר שהדבר יהווה חילול שבת בפרהסיה. הוא הודיע כי הוא יפנה לשר הדתות בבקשה שיפעיל את סמכותו לפי סעיף 14 לחוק העיתונות, כדי למנוע את הפרסום בעיתון הארץ ביום שבת. לאחר הדיון בוועדה הודיע שר הדתות כי הוא מוכן להפעיל את סמכותו לפי סעיף 14 הנ"ל, ולמנוע את הפרסום בעיתון הארץ ביום שבת, בתנאי שהעיתון הבוקר, למחרת היום, יפרסם את הדברים בלי שום שינוי. ד"ר פאר הודיע לוועדה כי הוא מוכן לקבל תנאי זה. הוועדה החליטה להמליץ לשר הדתות להפעיל את סמכותו לפי סעיף 14 הנ"ל, בתנאי שהעיתון הבוקר, למחרת היום, יפרסם את הדברים בלי שום שינוי. הוועדה הודיעה לד"ר פאר כי היא מקבלת את הצעתו.

ג. בדיון שהיה לאחר מכן בוועדה בקשר עם הפרסום בעיתון הארץ, הביעו חברי הוועדה את דעתם כי הפרסום בעיתון הארץ הוא בלתי נסבל, ויש לנקוט צעדים נמרצים כדי למנוע פרסומים כאלה בעתיד. הוועדה החליטה להמליץ לממשלה לתקן את חוק העיתונות, כך שיהיה אפשר לאסור פרסום בעיתון, אם הוא עלול לפגוע ביחסי החוץ של המדינה או בביטחונה. בנוסף לכך החליטה הוועדה להמליץ לממשלה לתקן את חוק העיתונות, כך שיהיה אפשר לאסור פרסום בעיתון, אם הוא עלול לפגוע ביחסי החוץ של המדינה או בביטחונה. בנוסף לכך החליטה הוועדה להמליץ לממשלה לתקן את חוק העיתונות, כך שיהיה אפשר לאסור פרסום בעיתון, אם הוא עלול לפגוע ביחסי החוץ של המדינה או בביטחונה.

ההתפתחויות בסכסוך בין ישראל ומדינות ערב. בהקשר זה מעניינת הצהרתו הבאה של שר ההגנה האמריקני ליירד בראיון טלביזיוני meet the press ב-14.11.71: "אני מאמין שהרוסים ימשיכו להגביר את עוצמתם הצבאית באזור ים התיכון. זהו אתגר לנאטו בגלל הצעדים הרוסיים באותו אזור. אינני מקשר את כל הצעדים הרוסיים עם הסכסוך הישראלי-מצרי באותה מדה שאני מקשרם עם מאזן הכוחות הקיים בין נאטו ובריה"מ ורשה ואני מאמין שצעדים אלה ננקטים עכשיו ע"י בריה"מ בגלל האפשרות שבעתיד הקרוב ביותר תתקיימנה שיחות על צמצום הדדי ומאוזן של הכוחות בין מדינות ברית ורשה ונאטו". על כן התגבשה הדעה כי עמדת נאטו חייבת להיות מוגבלת למעקב אחרי התנועות הצבאיות של בריה"מ בים התיכון תוך הימנעות מטפול בבעית המעורבות הסובייטית שנראית בעיני כמה מבנות הברית כחלק בלתי נפרד של סכסוך ישראל-מצרים ואיננה מכוונת נגד נאטו. מתקבל הרושם שקיימת הבנה בין האמריקנים ונאטו כי ארה"ב תמשיך לטפל בבעית המעורבות הסובייטית במצרים כמרכיב בסכסוך ישראל-ערב, ואילו נאטו תעקוב אחרי פעילות הצי הסובייטי בים התיכון והתבססות חיל האויר והצי הסובייטי במצרים ובמדינות ערב אחרות בצפון אפריקה כגורמים העלולים להפר את מאזן הכוחות באזור הים התיכון.

12. מדיניותה העקבית של נאטו להימנע ממעורבות בסכסוכים מחוץ לתחום הגאוגרפי המוגדר בסעיף 6 של האמנה משתקפת גם ביחסה לסכסוכים שבין אחת או יותר מחברותיה עם מדינות הנמצאות מחוץ לאותו תחום, כולל מדינות מז"ת. סכסוכים כאלה נידונים אמנם בהרחבה במסגרת נאטו אולם, להוציא העימות בין ארה"ב ובריה"מ בעת משבר הטילים בקובה בשנת 1962 שלגביו תמכה מועצת שרי נאטו בעמדתה של ארה"ב, אין נאטו כארגון נוקטת עמדה לגבי סכסוכים כאלה. כך, למשל, נאטו נמנעת בעקביות מלהביע עמדה לגבי ההתערבות הצבאית של ארה"ב בווייטנאם, בלאוס ובקמבודיה, אשר למז"ת, תגובתה היחידה של נאטו להתערבות הצבאית של בריטניה וצרפת במצרים ב-1956, היתה תמיכה בהסדר הסכסוך על תעלת סואץ בהתאם לששת העקרונות שנקבעו בהחלטת מועצת הבטחון ואשור דו"ח "שלושת החכמים" שהמליץ על התיעצויות יותר הדוקות בין בנות הברית בענינים מדיניים לפני נקיטת פעולות כמו ההתערבות הצבאית הבריטית-צרפתית בקשר לתעלת סואץ. נחיתות כוחות ארה"ב בלבנון וכוחות בריטיים בירדן ב-1958 אף הן לא זכו לתמיכה רשמית של מועצת שרי נאטו. מדיניות זו של הימנעות ממעורבות בסכסוכים מהסוג הנ"ל חלה גם על סכסוכים בין בנות הברית ובין עצמן אם כי נאטו עושה כמובן מאמצים רבים לפתור סכסוכים כאלה בדרכי שלום. כך, למשל, הסכסוך בין יוון וטורכיה בנושא קפריסין שכמעט גרם למלחמה ביניהן הביא לפעילות דיפלומטית ענפה בנאטו והמזכ"ל ברוזיו עשה כמיטב יכולתו לתווך בין שני הצדדים לשם מציאת פשרה.

[illegible]

[illegible] see the press [illegible]

[illegible]

[illegible]

[

13. נאטו היא ברית הגנתית לגבי אזור גאוגרפי מוגדר. ברור, איפא, כי אין לה כל התחייבות לבא לעזרת מדינות מותקפות שהטריטוריות שלהן נמצאות מחוץ לאותו אזור. נוסף על כך, קיימת בנאטו התנגדות ניכרת לכל הרחבה של אחריותה מעבר לאזור הברית. דוגמה לכך יכולה לשמש ההתנגדות החריפה שגילו בזמנו המדינות הסקנדינביות בנאטו לצרופן של תורכיה ויוון. עם זאת, מודאגת נאטו מהתפתחויות צבאיות מעבר לאזור הברית שעלולות להוות איום ישיר או עקיף על אחת או יותר מבנות הברית או שעלולות להפר את מאזן הכוחות בינה ובין ברית ורשה וייתכן שאפילו תראה עצמה נאלצת להתערב בכוח למנוע איום או הפרה כזאת. פלישת בריה"מ וארבע מדינות אחרות של ברית ורשה לצ'כוסלובקיה באוגוסט 1968 המחישה את הדילמה הזאת של נאטו ואילצה את הברית לקבוע את עמדתה הן לגבי הפלישה והן לגבי תוקפנות סובייטית בעתיד נגד מדינות אחרות. מועצת נאטו במושבה בנובמבר 1968 גינתה את הפלישה ובסעיף 6 של הודעתה אותתה לבריה"מ את האזהרה הבאה:

"בנות הברית תובעות מבריה"מ למען שלום העולם להימנע משימוש בכוח ומהתערבות בענייני מדינות אחרות. מכיוון שהחלטתן נחושה להבטיח את חרות ועצמאות מדינותיהן הן אינן יכולות להישאר אדישות לכל התפתחות המסכנת את בסחונן. ברור שכל התערבות סובייטית שתפגע ישירות או בעקיפין במצב באירופה או בים התיכון תיצור משבר בינלאומי שתוצאותיו תהיינה חמורות."

אזהרה זו סתמה ולא פרשה מאיזה פעולות על בריה"מ להימנע, נגד איזה מדינות על בריה"מ להימנע מלנקוט פעולות אלו, ומה תעשה נאטו במקרה ובריה"מ תתעלם מאזהרה זו. מתעוררת, איפא, השאלה איזה מדינות כלולות ב"אזור האפור" של מדינות באירופה ובים התיכון שאינן הברות נאטו, הצפויות בתוקף האזהרה הנ"ל לחמיכת נאטו במקרה של תוקפנות סובייטית נגדן. אשר לאירופה, סביר להניח שיוגוסלביה היא אחת מהן הואיל והשתלטות בריה"מ על יוגוסלביה תנתק את יוון ותורכיה, תסכן ישירות את איטליה ותערער באופן מהותי מאזן הכוחות בין שני הגושים. יש הסבורים שאוסטריה, אלבניה ואפילו רומניה כלולות ב"אזור האפור", אולם אחרים מטילים ספק אם נאטו כארגון ינקוט בפעולות צבאיות להגנתן.

14. אשר לים התיכון, קשה להניח שישראל ומדינות אחרות במזרח התיכון כלולות באזור ה"אפור" בתוקף האזהרה הנ"ל. סעיף 5 של הודעת מועצת נאטו מנובמבר 1968 הנוגע לים התיכון ממריץ, אמנם, את בנות הברית להמשיך במאמציהן לקדם יציבות ו"שלום צודק והוגן" - ביטוי שיכול להיות מוסב רק על המזרח התיכון, אולם אין בכך בלבד להצביע על נכונותה של נאטו כארגון להשתמש בכוח נגד התערבות צבאית של בריה"מ באזורנו. אין ספק שנאטו

בי. ואכר תיא בירח תאנתו לאכי אתיי ואתאנה אתיאה. בתיי, אתאי, בי אתי תו בי תוואתיאה לאא לתיתו אתיאתו אתוואתיאתו אתיי ובאתו ואתי לתתי אתיי. ובתפ בי בפ, אתיאה ובאתי תוואתיאה בתיאה לאי אתיאה בי ואתיאתו אתאי לתתי אתיי. בתיאה לאי יתיאה לאאי תוואתיאה אתיאתו אתאי בתיאי אתיאתיאתיאה ובאתי לתתי בי אתיאתי יתיי. בא תאה, אתיאתו ואתי אתואתיאתו אאאתיאתו ובאתי לתתי אתיי אתיאה אתיאתיאתו אתתי .אתיא יתיי אי לאאי בי אתה אי יתיי אתיאי אתיאתו אתיאה אי אתיאתיאתו לאתי אתי אתיי אתיאתיאתו אתי אי אתי אתיאתו אתיאתיאתו יתיי אתיא יתיי יתיאי אתאי. אתיאתו אתיי אתיאתיאתו אתיאתיאתו אתתי אי אתיי יתיי לא'בי-אתיאתיאתו ואתיאתיאתו אאאי אתיאתו אתאי בי ואתי יתיאתו אי אתיאתו לתתי אי אתיאתו אי לתתי אתיאתו אתי לתתי אתיאתיאתו ואתיי אתי אי אתיאתו אי אתיאתו אי אתיי אתיאתו אי אתיי אתיאתו אתי אתיי אתיאתו אתיי אתיאתו אתי אתיי אתיאתו אתיי אתיאתו אתי אתיי אתיאתו

תראה בפעולה כזאת בחומרה רבה אולם קשה להעלות על הדעת שחושג הסכמתן של כל מדינות נאטו להתערבותה הצבאית, בין אם תהיה מוגבלת להפעלת טילי סאם 2 ו-3 ומטוסים להגנת העורף המצרי ובין אם תהיה יותר ממוגבלת, כגון, שימוש במטוסי טופולב 26 המצויידים בטילי קלט לתקיפת מטרות בישראל.

[illegible]

NATO AND THE WARSAW PACT

(A) STRATEGIC NUCLEAR FORCES*

No useful comparison can be made between the strategic forces of the super-powers and their allies on the basis of one criterion alone. At the very least, a comparison between offensive nuclear forces must take the following factors into account:

(i) *Targeting:* the number and distribution of targets which nuclear weapons must reach.†

(ii) *Basing and Compatibility:* the locations from which weapons will be launched and the range and other technical characteristics affecting their ability to attack relevant targets from these locations.

(iii) *Numbers* of weapons, taking account of the weighting of forces as between different categories.

(iv) *Reliability/Survivability:* allowance must be made for technical failures, for the impact of defensive efforts and, in the case of second-strike weapons, for the damage from a surprise attack designed to destroy them before launch.

A complete comparison between East and West, in terms of such criteria, would be beyond the scope of this Appendix. It does, however, seek to analyse the factors in a manner which, as far as possible, permits the result to be seen either as a 'balance' between super-powers or between alliances.‡

Targeting

The targeting of a first strike, intended to destroy the strategic retaliatory forces of another country, depends upon the location of those forces at the moment of attack. The location of fixed land-based missiles in the United States and the Soviet Union is known by each of these countries from the evidence of satellite and other surveillance. The location of long-range bomber bases is known by the same means, although the ability of either country to disperse bombers to secondary bases or to maintain them on 'airborne alert' in periods of extreme tension may reduce the practical utility of this information for first-strike purposes. There is no evidence that the location, at any particular time, of the bulk of submarine-based missile forces is known to either side. It follows that, although targeting land-based ICBM forces for a first strike presents little problem (assuming that those forces are not launched on warning of an attack), targeting long-range bomber forces is more difficult and targeting missile submarines is, for the purposes of a disarming first strike, impossible.

---

* The 'strategic' use of nuclear weapons means their use against targets which are neither within the battlefield area nor directly connected with the manoeuvre of combatant forces, as against the 'tactical' use of (possibly the same) weapons against targets within the battlefield area or directly connected with the manoeuvre of combatant forces.

† The choice of targets implies a view of the net impact on the adversary of their destruction. A comparison of these net impacts must take account of such factors as relative casualties, relative loss of industrial capacity, relative social and administrative dislocation and relative ability, after a nuclear exchange, to meet minimum imperatives (e.g. survival as a national entity or as a political system). The final estimate of 'net comparative effectiveness' of strategic forces must be based on value judgments (e.g. What probability of sustaining what level of damage will constitute deterrence?) and cannot be measured in objective terms.

‡ French forces have been included within NATO capabilities.

The targeting of a second strike, intended to exact a penalty in terms of civilian population and industry for a precedent first strike, is a much simpler matter. Cities and factories cannot move, and their locations are well known. However, the United States and the Soviet Union provide dissimilar targets for a second strike against civilian targets, simply because, in the former, a higher proportion of population and industry is concentrated in fewer cities. From the table below, which shows the cumulative percentage of population and industrial capacity concentrated in the largest American and Soviet cities, it is clear that a given number of Soviet second-strike weapons of a particular power can be expected to exact a heavier retaliatory penalty, in purely quantitative terms, than the same number of similar American weapons. This imbalance is likely to be increased by the greater relative proximity of American cities to each other, especially near the East Coast. To an unmeasurable extent, however, that advantage may be off-set by the greater administrative and ideological centralization of the Soviet system, and its consequently greater vulnerability to the destruction of a few centres of control.

No. of Cities	United States		Soviet Union	
	Population %	Industrial Capacity %	Population %	Industrial Capacity %
10	25.1	33.1	8.3	25.0
50	42.0	55.0	20.0	40.0
100	48.0	65.0	25.0	50.0
200	55.0	75.0	34.0	62.0
400	60.0	82.0	40.0	72.0
1000	63.0	86.0	47.0	82.0

Basing and compatibility

American and Soviet ICBMs and long-range bombers have, in general, sufficient range to strike at every significant target in the territory of the other super-power or of its allies. In all other cases, the relevance of particular nuclear weapon systems to the 'strategic balance' is heavily affected by:

(a) the relative proximity to the territories of one super-power or its allies of countries which are associated with the other super-power and which can thus provide 'forward bases';

(b) the relative availability of mobile launcher systems (aircraft or naval vessels) which can extend the inherent range of the weapons which they carry.

(a) *Bases.* The United States has bases in Western Europe and, to a lesser extent, Western Asia (e.g. Turkey) and the Western Pacific, which in practice extend the potential location of its forward weapon systems to the periphery of the Eurasian landmass, cutting down the effective distance from major Soviet centres. The Soviet Union has no such bases, though it has naval facilities on the southern shores of the Mediterranean. This tends to impose relatively greater limits on its capacity to attain the territory of the continental United States. Its weapon systems can however reach all critical areas of the Eurasian land mass including Western Europe, China and Japan. West European systems (e.g. British submarines and medium-range bombers

and some strike aircraft and short-range nuclear weapons) can to a greater or lesser degree attain the territory of the Soviet Union and *a fortiori* that of other Warsaw Pact countries.

Some indication of the effects of bases on the strategic balance can be gauged if the following Table of distances between indicative cities is compared with the Table on weapon ranges on pp. 107–9.

	Moscow	Kiev	Baku	Omsk	Noril'sk	Irkutsk	Warsaw	Sofia	Prague		Peking
New York	4,600	4,600	5,700	5,450	4,700	5,900	4,200	4,700	4,050	New York	6,750
Chicago	4,900	5,000	6,050	5,550	4,700	5,800	4,600	5,150	4,500	Chicago	6,500
Houston	5,800	5,900	7,000	6,450	5,500	6,550	5,550	6,050	5,400	Houston	7,150
Seattle	5,100	5,400	6,250	5,200	4,150	4,900	5,150	5,800	5,150	Seattle	5,300
Denver	5,400	5,550	6,550	5,800	4,800	5,750	5,250	5,800	5,150	Denver	6,300
L. Angeles	6,000	6,200	7,100	6,100	5,100	5,850	5,950	6,550	5,900	L. Angeles	6,150
Bonn	1,300	1,000	2,100	2,650	2,800	3,800	600	950	300	Bonn	4,850
Rome	1,450	1,000	1,900	2,800	3,200	4,000	800	500	550	Rome	5,000
Ankara	1,100	750	850	2,100	2,800	3,350	1,000	550	1,150	Ankara	4,200

	Moscow	Kiev	Baku	Omsk	Noril'sk	Irkutsk	Warsaw	Sofia	Prague
Peking	3,550	4,000	3,400	2,200	2,250	1,000	4,300	4,550	4,600

Distances in statute miles

(b) *Mobile launchers*

Submarines

All United States and British, and 70 per cent of Soviet, SLBMs are in nuclear-powered submarines, which have great endurance and range and are able to reach firing positions anywhere in the oceans. However, the 30 per cent of Soviet submarines which are diesel-powered lack the endurance and radius of action to be maintained 'on station' in areas which permit them to deploy for attack on United States territory. Further, the ranges of the missiles on Soviet submarines are on average much shorter than those on American submarines (350–1,750 statute miles as against 1,750–2,900 statute miles). Finally, the long voyages necessary to and from Soviet ports for major maintenance and re-supply are only partially off-set by the use of surface tenders for afloat support. The net effect of all these factors is that, while some 60 per cent of American missile submarines can be kept 'on station' at any time, the Soviet maximum is likely to be closer to 40 per cent.

Surface Vessels

The 16 attack carriers in the US Navy provide bases for 900 strike aircraft capable of nuclear attacks on targets up to 750 miles away (this puts, for example, all smaller Warsaw Pact countries and the Ukraine within range of carrier aircraft based in the Mediterranean). There is no Soviet parallel, but the Soviet Union, unlike the United States, possesses 19 surface vessels equipped to fire long-range cruise missiles with nuclear warheads against surface targets at ranges of from 100 to 300 miles. These weapons seem primarily intended for use against ships but could, in theory, be used against targets in the coastal areas of the United States and its allies, where much of the population is concentrated.

Aircraft

*Medium-range bombers:** United States (or British) bombers based in Europe or refuelled from European or Pacific bases, can hit targets anywhere in the Warsaw Pact area. (The United States has only 35 such bombers, but Britain 110.) Similar Soviet bombers can strike at United States allies anywhere on the Eurasian land mass and also at Canada, but not at the United States itself.

Shorter-range strike aircraft, whether American or allied to the United States, can strike at Warsaw Pact countries and marginally at the Soviet Union. Their Soviet equivalents cannot reach the United States and even their ability to strike Western Europe is limited since, for instance, the Su-7, carrying a 3000-lb payload and flying a typical operational profile, has a radius of action of only 150–200 miles. Both on the NATO and Warsaw Pact sides, most aircraft of these types are home-based and not normally to be reckoned as 'strategic'.

Missiles

Intermediate- and medium-range ballistic missiles (IRBMs and MRBMs):† Only the Soviet Union possesses any, all home based. These are not mobile systems at the moment but a new mobile IRBM (SS-XZ *Scrooge*), and a new mobile solid-propellant missile (SS-14 *Scapegoat*), apparently with MRBM range, have been displayed and tested. Neither is known to be deployed operationally. The existing IRBMs could just reach the United States if suitably sited. IRBMs and MRBMs can reach all targets in Western Europe and Japan and most in China.

Short-range guided missiles. Although presumably designed for battlefield or tactical use, Soviet short-range missiles could reach civilian targets in Western Europe. The equivalents in the West could similarly reach East European targets and American and German *Pershing* missiles, from bases in Germany, could reach a short way into the Soviet Union. Only a proportion – probably small – of SRBMs will be deployed at any time in positions from which they could be used for 'strategic' purposes.

Numbers‡

The numbers of potential NDVs available within the NATO and Warsaw Pact areas in July 1970 are given in Table 1 on pp. 105–6.

---

* Medium-range bombers are defined as having a maximum theoretical range, without refuelling, of 3,500–6,000 statute miles.

† IRBMs are defined as having a maximum range of 1,500–4,000 miles and MRBMs of 500–1,500 miles.

‡ Because most estimates of NDVs come from official American sources, which stress those able to reach the United States, much more information is available about the numbers of ICBMs, SLBMs and long-range bombers than about SRBMs and cruise missiles and strike aircraft, for which, as the Table on pp. 105–6 shows, it is often only possible to give tentative figures. This does not necessarily reflect the relevance of the types of NDV to the 'strategic balance' as seen by powers other than the United States.

Numbers of NDVs do not indicate accurately the number of individual nuclear weapons which can be delivered. Many aircraft carry more than one weapon each. At present, for example, American long-range bombers of the B-52 type commonly carry 4–5 nuclear weapons, while Soviet long-range bombers are believed to carry about three nuclear weapons each. Many medium-range bombers also carry more than one weapon, as may some types of strike aircraft. Finally missiles may be provided with more than one nuclear warhead. The American *Minuteman 3* ICBM and *Poseidon* SLBM have respectively been designed to carry three and ten multiple independently-targetable re-entry vehicles (MIRVs), each of which can be used to attack a separate target. The first flight of *Minuteman 3* missiles came into service in June 1970. *Poseidon* will not be deployed operationally until 1971. Multiple re-entry vehicles which are not independently targeted are already carried, however, by the modified version of the *Polaris* A3 missile with which about half of the missile submarines in the US Navy are believed to be equipped. A similar version of *Polaris*, with multiple re-entry vehicles, is fitted in British missile submarines. No such multiple warhead missiles are known to exist in operational Soviet forces; a three-warhead re-entry system for the SS-9 *Scarp* ICBM has been tested repeatedly but, although it is technically conceivable that some examples of this re-entry system could already have been deployed, there is no evidence to that effect.

When these multiplying factors are taken into account, the approximate totals of individual warheads deliverable by American and Soviet NDVs in July 1970 were estimated to be:

Category	United States	Soviet Union
Delivery system	Warheads	Warheads
ICBM	1074	1300
IRBM/MRBM	—	700
Other land-based missiles	(750)	(400)
SLBM	1328	280
Other naval missiles	—	362
Long-range bombers	2250	420
Other aircraft	(2100)	(2200)
Approximate Total:	7502	5,662

Of these, over 6,000 of the American warheads listed are fitted to NDVs capable, at least in theory, of reaching Soviet territory, while only some 2,000 of the Soviet warheads are associated with NDVs having the range to strike at the continental United States.

Reliability/Survivability

In operational conditions, no weapon system performs perfectly; NDVs are no exception. It is impossible to give exact figures for the number of NDVs which will fail, for technical reasons, to deliver their weapons as planned. In the case of long-range guided missiles, however, a failure rate of 20–30 per cent is to be anticipated. The failure rate for aircraft-delivered missiles (ASMs) is likely to be similar, whereas

that for free-fall bombs may be lower than 10 per cent (excluding failure of the aircraft themselves).

Those NDVs which survive technical mishaps must also overcome defensive efforts to destroy them or to reduce their effects. These efforts may take the form of *active defence* (anti-ballistic missile (ABM) defences, anti-aircraft missiles and artillery, interceptor aircraft, anti-submarine warfare (ASW) aircraft and surface vessels, hunter-killer submarines) or *passive defence* (blast and fall-out shelters, population dispersal, physical protection for missiles and aircraft on the ground).

The Soviet Union has deployed 67 ABM launchers, for the *Galosh* missile, around Moscow. In addition, for protection against aircraft, there are at least 8,000 Soviet anti-aircraft surface-to air missiles (SAMs), some 3,300 Soviet interceptor aircraft and an unknown number of anti-aircraft artillery pieces. The United States (which has not yet deployed any ABM launchers) has some 1,000 anti-aircraft SAMs and 650 interceptor aircraft for the defence of its continental territory.

At sea, the Soviet Union has about 125 cruisers and large escorts, 290 submarines (of which 22 are nuclear-propelled hunter-killers) and 160 aircraft and helicopters capable, to a varying extent, of ASW operations. Other Warsaw Pact countries have about 30 smaller vessels suitable for ASW use. The United States has 200 larger vessels and 103 submarines (44 nuclear-propelled) which are specifically equipped for ASW work, together with another 40 surface vessels capable of operating in this role. Over 600 American aircraft and helicopters are exclusively designed for ASW. Other NATO countries, including France, have about 230 larger vessels and 550 aircraft suitable for ASW work.

Relatively little is known about passive defence programmes in the Soviet Union. The Soviet Government has emphasized civil defence education and is reported to have provided fall-out shelters in at least some cities. Soviet spokesmen have claimed that, by evacuating civilians, they can reduce the density of urban population on warning of an attack by a factor of ten. Such plans seem, however, to assume both impeccable administration and improbably long warning of an attack.

The United States Government has identified and marked fall-out shelters for about 50 per cent (108.9 million) of the country's population. Plans for the evacuation of civilians from American cities are embryonic. The provision of blast (as opposed to fall-out) shelters is limited in the United States – as in the Soviet Union – to selected groups of essential military and administrative personnel.

Passive defence extends to the land-based missiles required for deterrent retaliation, in order that as many as possible should be able to survive a first-strike attack. American ICBMs are emplaced in underground silos capable of withstanding a blast of about 300 pounds per square inch (psi). About 1,140 Soviet ICBMs are also emplaced in hardened underground silos, as are about 50 per cent of Soviet IRBMs and MRBMs.

(B) THEATRE AND NAVAL FORCES

Any assessment of the military balance between NATO and the Warsaw Pact involves comparison of the strengths of both men and equipment, consideration of qualitative characteristics such as geographical advantages, deployment, training and logistic support, and differences in doctrine and philosophy. Inevitably there are difficulties in giving values to qualitative factors and in deciding on their relevance. Furthermore the situation is not a static one; any single presentation will have inadequacies. The comparisons which follow are primarily a quantitative guide and are not an opera-

tional assessment. They draw attention to certain qualitative asymmetries which exist but necessarily oversimplify what is by its nature a complex problem.

Land and air forces

The three NATO major subordinate commands, Northern, Central and Southern Europe, at first seem to offer a convenient basis for making a direct comparison with the opposing forces of the Warsaw Pact but there are problems. The Northern European Command covers not only Norway but also the Baltic area including Denmark, Schleswig-Holstein and the Baltic Approaches. It is not possible to make precise calculations as to the Soviet formations that would be committed to the Baltic area rather than towards the NATO Central European Command. In both land and air forces there is a considerable degree of flexibility to do either: for the Warsaw Pact this sector is a coherent front. For this reason Northern and Central Europe are grouped together in the tables which follow and Southern Europe is shown separately. Such a grouping conceals, however, a marked imbalance in North Norway.

Ground formations

	Northern and Central Europe[a]			Southern Europe[b]		
Category	NATO	Warsaw Pact	(of which USSR)	NATO	Warsaw Pact	(of which USSR)
Ground forces available to commanders in peacetime (in division equivalents)						
—armoured	8	31	19	6	12	3
—infantry, mechanized and airborne	16	38	21	28	22	3

If French formations (not part of NATO's integrated commands) are included they would add two mechanized divisions to the NATO totals.[c] All the forces of Warsaw Pact countries are included, though the military value of some of them may be suspect for political reasons.

---

[a] Includes, on the NATO side, the commands for which AFCENT and AFNORTH commanders have responsibility (see introduction to NATO section). France is not included. On the Warsaw Pact side it includes the command for which the Pact High Commander has responsibility, but excludes the armed forces of Bulgaria, Hungary and Rumania. Soviet units normally stationed in Western USSR and such troops as might be committed to the Baltic Theatre of operations have, however, been included on the Warsaw Pact side.

[b] Includes, on the NATO side, the Italian, Greek, and Turkish land forces and such American and British units as would be committed to the Mediterranean theatre of operations, and on the Warsaw Pact side, the land forces of Bulgaria, Hungary and Rumania, and such Soviet units normally stationed in Hungary and southern USSR as might be committed to the Mediterranean theatre.

[c] These are the two divisions stationed in Germany. There are three more in France.

In Norway there are only Norwegian forces in peacetime, a brigade group with M-48 tanks being located in the north. The Soviet forces facing them or which could be brought against them from North-Western Russia, probably amount to at least four divisions. This wide disparity highlights the problem of the defence of north Norway against surprise attack. To meet this difficulty a system of self defence, based on a powerful Home Guard and rapid mobilization, has been designed, to take maximum advantage of the ruggedness of the country and the poor road and rail communications, but it is clear that defence against attack of any size depends on timely external assistance.

Two further imbalances are worth noting. The first, a legacy from the postwar occupation zones, is a certain maldeployment in the NATO Central European Command, where the well-equipped and strong American formations are stationed in the southern part of the front, an area which geographically lends itself to defence, while in the north German plain, across which the routes to allied capitals run, where there is little depth and few major obstacles, certain of the forces are less powerful. The second is that the whole of the Italian land forces, which are included in the table under Southern Europe, are stationed in Italy and thus are at some distance from the areas of actual confrontation.

Manpower

A comparison of formations is not by itself sufficient however, since NATO formations are much larger than those of the Warsaw Pact.[d] It is necessary to take account of this difference in size and also of the combat troops in formations higher than divisions and those men who directly support them. Figures calculated on this basis – and the calculation can only be an approximate and arbitrary one – give the following comparison for forces in peacetime (figures are in thousands):

	Northern and Central Europe[a]			Southern Europe[b]		
Category	NATO	Warsaw Pact	(of which USSR)	NATO	Warsaw Pact	(of which USSR)
Combat and direct support troops available	580	900	585	525	370	75

If French forces are included the NATO figure for Northern and Central Europe would be increased by perhaps 40,000.[c]

Reinforcements

The mobilization of first line reserves and the movement of reinforcements to the theatre would materially alter the above figures. The immediate mobilization capacity of the Warsaw Pact is greater than that of the West: it has been estimated that the force of 31 Soviet Divisions in Central Europe might be increased to 70 in well under

[d] Formation strengths are given on page following Preface.
[c] Some of these may be stationed in France.

a month, if mobilization were unimpeded. The Soviet Union, a European power, and operating on interior lines, can bring up reinforcements overland, with heavy equipment, far faster than can the United States across the Atlantic. American ability to bring back quickly by air the dual-based brigades whose equipment is in Germany has been demonstrated and the C-5 aircraft coming into service will greatly increase the airlift. But this lift depends on a secure air environment, safe airfields to fly into, and the willingness to reinforce in a crisis situation at the risk of heightening tension by doing so. And reinforcing divisions would need sealift to move their heavy equipment.

Implicit in Western defence plans is the concept of political warning time, that there will be sufficient warning of a possible attack to enable NATO forces to be brought to a higher state of readiness and for reinforcement and mobilization to take place. Advantage here will always lie with an attacker, who can start mobilization first, hope to conceal his intentions and achieve some degree of tactical surprise. The point of attack can be chosen and a significant local superiority built up. The defender is likely to start more slowly and will have to remain on guard at all points.

A fair summary of the reinforcement position might be that the Warsaw Pact is intrinsically capable of a faster build up in the early stages, particularly if local or general surprise is achieved; that NATO can only match such an initial build up if it has, and takes advantage of, sufficient warning time; that the subsequent rate of build up favours the Warsaw Pact unless the crisis develops slowly enough to permit full reinforcement; in this last case the West would be in a position much more resembling equality. Alliance countries maintain more men under arms than the Warsaw Pact. For Army/Marines the figures (in thousands) are: NATO 3,374, (including France 3,702); Warsaw Pact 2,837. Of course large numbers of these men are outside Europe, as for example American forces in Asia and Soviet forces on their Far Eastern frontier.

Equipment

In a comparison of equipment one point stands out: the Warsaw Pact is armed almost completely with Soviet or Soviet designed material and enjoys the flexibility, simplicity of training and economy that standardization brings. NATO forces have a wide variety of everything from weapon systems to vehicles, with consequent duplication of supply systems and some difficulties of interoperability.

As to numbers of weapons, there are some notable differences, of which tanks are perhaps the most significant. The relative tank strengths are as follows:

	Northern and Central Europe[a]			Southern Europe[b]		
Category	NATO	Warsaw Pact	(of which USSR)	NATO	Warsaw Pact	(of which USSR)
Main battle tanks available to Commanders —in peacetime ..	5,500	14,000	8,000	2,100	5,000	1,400

It will be seen that NATO has rather less than half as many tanks as the Warsaw Pact in Northern and Central Europe, though NATO tanks are generally more

modern (except for the T-62, now increasingly coming into service in the Pact forces). This relative weakness in tanks reflects NATO's essentially defensive role and is offset to some extent by a superiority in ground anti-tank weapons. NATO probably also has more effective airborne anti-tank weapons, such as the missiles carried by fighter aircraft and helicopters. In conventional artillery both sides are about equal in strength: NATO is, though, likely to have superior fire-power because of the greater lethality of its ammunition and the logistic capability to sustain higher rates of fire. This capability stems from a significantly higher transport lift, about half as high again in a NATO division as compared with a Warsaw Pact one. NATO has, however, an inflexible logistic system, based almost entirely on national supply lines with little central co-ordination. It cannot now use French territory and has many lines of communication running north to south, near the area of forward deployment.

Aircraft

If NATO ground formations are to be able to exploit, by day as well as by night, the mobility they possess, they must have a greater degree of air cover over the battlefield than they now have. Such cover is provided by a combination of rapid warning and communications systems, surface-to-air weapons and fighter aircraft. In much of this ground-air environment NATO is well prepared, but in numbers of aircraft it is markedly inferior:

	Northern and Central Europe[a]			Southern Europe[b]		
Categories	NATO	Warsaw Pact	(of which USSR)	NATO	Warsaw Pact	(of which USSR)
Tactical aircraft in operational service						
—light bombers ..	16	240	200	—	30	30
—fighter/ground attack ..	1,400	1,300	1,000	600	200	50
—interceptors ..	350	2,000	900	250	850	450
—reconnaissance ..	400	400	300	100	100	40

The division into the categories shown is only approximate since some aircraft can be adapted to more than one kind of mission. In general NATO has a higher proportion of multi-purpose aircraft and the best of the NATO aircraft are superior, over their full mission profiles, to those of the Warsaw Pact, especially in range and payload. But the two air forces have different roles: long range and payload may have lower priority for the Warsaw Pact. NATO, for example, has maintained a long-range deep-strike tactical aircraft capability; the Soviet Union has chosen to build a MRBM force which could, under certain circumstances, perform analogous missions.

The Warsaw Pact also enjoys the advantage of interior lines of communication which make for ease of command and control and logistics. They have a relatively high capability to operate from dispersed natural airfields serviced by mobile systems, have far more airfields and the great advantage of standard ground support equipment which stems from having only Soviet designed aircraft. These factors make for much greater flexibility than NATO, with its many national sources of aircraft and wide

variety of support equipment. NATO probably has some superiority in sophistication of equipment, the capability of its aircrews, which have in general higher training standards and fly more hours, and the versatility of its aircraft. The NATO countries also have a world-wide inventory of aircraft far greater than that of the Warsaw Pact and in a situation where total reinforcement can be taken into account would have the greater capability. With all these different factors the relative capabilities are not measurable in precise terms but the Warsaw Pact advantage in numbers remains a very real one.

Theatre nuclear weapons

NATO has some 7,000 nuclear warheads, deliverable by a variety of vehicles, some 2,250 in all, aircraft, short-range missiles and artillery.[f] There are also nuclear mines. Yields are in the kiloton and sub-kiloton range. The ground based missile launchers and guns are organic to formations down to divisions and are operated both by American and allied troops, but in the latter case under double key. The figure for Soviet warheads is probably about 3,500, delivered by roughly comparable aircraft and missile systems. Some of the delivery vehicles, but not the warheads, are in the hands of non-Soviet Warsaw Pact forces.

This comparison of nuclear warheads must not be looked at in quite the same light as the conventional comparisons preceding it, since on the NATO side the strategic doctrine is not and cannot be based on a use of such weapons on this sort of scale. These numbers were accumulated to implement an earlier, predominantly nuclear, strategy and an inventory of this size now has the chief merit of affording a wide range of choice of weapons, yield and delivery system if controlled escalation has to be contemplated. A point that does emerge from the comparison however is that the Soviet Union has the ability to launch a battlefield nuclear offensive on a massive scale if she should choose, or to match any NATO escalation with broadly similar options.

Naval forces

To compare the maritime strengths of the two sides, particularly on a regional basis, offers many difficulties. Naval power is highly flexible: ships move between fleets, fleets move over great distances. It is far from easy and often inappropriate to set ships off against each other numerically: in anti-submarine warfare, for example, surface vessels, submarines and maritime aircraft must all be seen together as combined teams; or again, many naval units can be given a primary role of supporting the land battle. It is, furthermore, not possible to make anything like the same degree of separation between strategic and tactical functions where naval forces are concerned; their roles are often speedily interchangeable.

With these and many other reservations, some touched on below, the relative strengths of the more significant ships are listed here, by the main fleet areas.[g] No attempt has been made to divide the North Atlantic area further since reinforcement between task forces is normal. The figures must not be regarded as indicating any

---

[f] In footnote * on page 85 the distinction between the 'tactical' and 'strategic' use of nuclear weapons is described. The figure of 7,000 warheads given here includes a substantial number carried by, for example, aircraft such as the F-4 or F-104, which can be put to 'strategic' use, and are discussed in the section on the strategic balance on p. 88. There is inevitably overlap when dealing with delivery vehicles, aircraft and missiles, capable of delivering conventional or nuclear weapons for either 'tactical' or 'strategic' purposes.

[g] The North Atlantic area is here taken as North of the Tropic of Cancer, i.e. the NATO area.

fixed or optimum fleet size or composition, but simply typical strengths. The category of 'surface attack – cruisers/destroyers' indicates that these ships have significant anti-ship weapons, in the Soviet case long-range surface-to-surface missiles (SSM). The missiles carried by ships in the 'Anti-submarine – destroyers/frigates/escorts' category are primarily or exclusively for air defence (SAM).

None of the above figures include the French navy, which, as will be seen on p. 26 is itself quantitatively stronger than the Soviet Mediterranean Squadron normally is.

The comparisons show marked and well known asymmetries. The United States Navy has powerful carrier-strike forces, with aircraft and missiles for air defence and anti-submarine warfare and with long-range aircraft for the strike role against surface vessels and land targets, nuclear armed if appropriate. The Soviet Navy, by contrast, has no attack carriers and relies on land based aircraft for both air cover and strike, supplemented by ship-borne air defence missiles and, of course, by the powerful

North Atlantic

Category	NATO	Warsaw Pact	Remarks
Attack carriers	8	—	Attack carriers have an embarked air wing of between 70–100 aircraft
ASW carriers	2	—	
Surface attack – cruisers/destroyers	2	5	
Anti-submarine – destroyers/frigates/escorts ..	188	54	
Attack submarines:			
—nuclear	27	12	
—diesel, long/medium range ..	63	100	

Baltic

Category	NATO	Warsaw Pact	Remarks
Surface attack – cruisers/destroyers	4	6	
Anti-submarine – destroyers/frigates/escorts ..	16	44	
Motor torpedo/gun boats ..	56	96	Warsaw Pact boats are generally SSM armed.
Attack submarines:			
—nuclear	—	—	
—diesel, long/medium range ..	—	51	
short range	15	15	

Category	NATO	Warsaw Pact		Remarks
		Black Sea Fleet[A]	Typical strength of the Mediterranean Squadron	
Attack carriers	2	—	—	
ASW carriers	2	2	1–2	
Surface attack – cruisers/destroyers	—	5	2–3	
Anti-submarine – destroyers/frigates/escorts	66	57	5–9	
Motor torpedo/gun boats	7	31	—	
Attack submarines:				
—nuclear	1	3	1–2	
—diesel, long/medium range	35	34	6–10	
short range	—	10	—	

long-range surface-to-surface missiles which a large number of Soviet vessels carry and for which there is no Western equivalent. This lack of carrier-borne aircraft would in war or in time of tension effectively limit the radius of action of Soviet surface fleets, despite the fact that they are in other ways becoming increasingly self-sufficient.

The submarine strengths show some clear differences. The Soviet Union has had to develop a counter to the strategic threat posed by the strike carriers and missile submarines in the Atlantic and Mediterranean, and has built large numbers of submarines for this purpose. A major construction of nuclear-powered vessels, to replace those that are diesel-powered, has been embarked upon. Because of this the West has paid great attention to anti-submarine warfare and is probably ahead in this field, but this does not offset the sheer numbers that the Soviet Union deploys; to find and engage nuclear submarines is particularly difficult. This imbalance is the more important because the West depends on major naval surface vessels and on the carriage by sea of basic commodities: it is more vulnerable to submarine attack than is the Soviet Union.

Soviet new construction has not, of course, been confined to submarines: a large proportion of the Soviet fleet has been built in the last 20 years. Though the numbers of ships in all navies is reducing, under pressure of rising building costs, the Soviet Navy has fallen proportionately less than those of the West and it contains a relatively larger number of newer ships.

As briefly mentioned above, Soviet cruisers, destroyers and patrol boats carry surface-to-surface cruise missiles, the largest of which, the *Shaddock*, has a range of 290 statute miles. Similar cruise missiles are also to be found in Soviet submarines, aircraft and in shore batteries.[1] The efficiency of the short-range missiles carried by patrol boats is well known; the longer range ones are no doubt very effective weapons.

[A] Including the Mediterranean squadron.

[1] There are, of course, other, longer range missiles carried by submarines, listed on pp. 105–6.

These systems pose an obvious threat to land and sea targets, but particularly to naval forces without carriers, dependent for their own long-range strike on land-based aircraft.

Any assessment of an overall balance is obviously difficult to make. The differing roles in wartime must be taken into account: the Soviet fleets would be largely strategically-defensive, meeting the threat posed by Western carrier strike forces and missile submarines (though there would be large numbers of Soviet submarines left available for offensive purposes). The nature of the main deployment areas must also be considered. In the Mediterranean, for example, Soviet re-supply and reinforcement to and from the naval squadron could be much inhibited. The Baltic would have some similarities. Of great importance would be the degree of availability to the Soviet Union of airfields in the Mediterranean countries. In the North Atlantic the United States can readily draw on reinforcement from the home base; the Soviet Union, by contrast, is much more limited in its strategic movement.

The biggest imponderable is that of the nature and duration of any future conflict. If extended, then Soviet submarine strength would be a menace to Western shipping, world-wide, whereas the Soviet Union is much more self-sufficient. If short, then naval action is unlikely to be dominant; the outcome would be decided on land. There are too many variables to allow of comprehensive judgments but it seems fair to say that while the sea is still an area in which the West has superiority, the Soviet fleets are now able to offer a challenge at every level of military or politico-military action. This is a change which has taken place in recent years, which has lifted the Soviet Navy into a category comparable with, though still weaker than, the West.

I. ESTIMATES OF COMPARATIVE STRATEGIC STRENGTHS

(A) *Nuclear Strike Forces*

UNITED STATES AND SOVIET UNION

	Category	United States		Soviet Union	
		Type	Number	Type	Number
Land-based missiles	ICBM	LGM-25C *Titan 2* LGM-30B *Minuteman 1* LGM-30F *Minuteman 2* LGM-30G *Minuteman 3*	54 990 10	SS-7 *Saddler* SS-8 *Sasin* SS-9 *Scarp* SS-11 SS-13 *Savage*	220 240 800 40
	IRBM			SS-5 *Skean*	100
	MRBM			SS-4 *Sandal*	600
	SRBM	MGM-31A *Pershing* MGM-29A *Sergeant*	(250) (500)	SS-1b-d *Scud A-C* SS-12 *Scaleboard*	(300)
	Cruise missiles			SSC-1 *Shaddock*	(100)
Sea-based missiles	SLBM (nuclear subs)	UGM-27B *Polaris* A2 UGM-27C *Polaris* A3	208 448	— *Serb* SS-N-6	45 160
	SLBM (diesel subs)			— *Sark*	75
	Cruise missiles (subs)			— *Shaddock*	310
	Cruise missiles (surface vessels)			— *Shaddock*	52
Aircraft	Long-range bombers	B-52 C-F B-52 G/H	250 255	Mya-4 *Bison* Tu-20 *Bear*	40 100
	Medium-range bombers	FB-111	35	Tu-16 *Badger*	500[b]
	Strike aircraft (land-based)	F-105D F-4 F-111A/D A-7D	(1200)	Tu-22 *Blinder* Yak-28 *Brewer* Su-7 *Fitter* MiG-23 *Foxbat*[c]	(1000)
	Strike aircraft (carrier-based)	A-4 A-6A A-7A RA-5C	(900)		

סודי ביותר

י"ט בסיון תשכ"ג
11 ביוני 1963



אל : מר ש. ארד, מנהל מאה"ב

מאת : השגריר והציר, וושינגטון

הנדון: ארה"ב ונושא בטחון ישראל

--- במצ"ב עשינו נסיון להכין תזכיר - ערוך כאילו ע"י גורם במחמ"ד או בבית הלבן - שיהווה בסיס לאשקול ולהכרעה אמריקנית בנושא בטחון ישראל.

עומס העבודה לא איפשר לנו למצות את הנושא עד תום, אך תקוותנו היא שהתזכיר יקל עליכם להתמצא במכלול המחשבה האמריקנית ויוכל לשמש בסיס לדיון בנושא, אם תמצאו לנחוץ.

ב ב ר כ ה ,

א. הרמן מ. גזית

העתק: לשכה השר (2)
לשכת המנכ"ל
מר א. לבני, סמנכ"ל
מר ג. רפאל, סמנכ"ל

[illegible]

[illegible]

[illegible]

סודי ביותר

10 ביוני 1963

הנדון: ארה"ב ונושא בטחון ישראל

בסידרת הרצאות שנשא מר מד סורנסון, יועץ מיוחד לנשיא והממונה הישיר על מאייר פלדמן, נמסר על דרך הניתוח והשיקול הנחוצה בבית הלבן לפני שמתקבלת החלטה מטעם הנשיא על קוו מדיניות.

להלן דברי סורנסון בנקודה זו: -

Eight Component Steps

Finally, what are the component steps in White House decision-making? It is not hard to state the ideal - but it is hard to state it with conviction. Theoretically, it would be desirable to undertake, for each important decision, a series of carefully measured, carefully spaced steps, including ideally the following:

1. Agreement on the facts;
2. Agreement on the over-all policy objective;
3. A precise definition of the problem;
4. A canvassing of all possible solutions, with all their shades and variations;
5. A list of all the possible consequences that would flow from each solution;
6. A recommendation and final choice of one alternative;
7. The communication of that selection; and
8. Provisions for its execution;

אנו מנסים בזה, על יסוד שיחות שנתקיימו בשבועות האחרונים, לסכם לעצמנו את הראייה האמריקנית בנושא בטחונה של ישראל בהתאם לגישה הנ"ל. נקודת המוצא של העיון האמריקני היא הבקשה הישראלית המפורשת באגרת רוה"מ מה-12 במאי. יש להניח, עם זאת, שהאמריקנים ישקלו הדבר במסגרת רחבה יותר.

1. הסכמה לגבי העובדות

(א) מאזן הכוחות בין ישראל לבין ארצות ערב לא נתערער בשבועות האחרונים.

(ב) כוחושל נאצר להתקיף את ישראל, גם לו התכוון להתקפה קרובה, מוגבל ברגע זה ע"י עצם העובדה שכשליש עד חצי מהכוח הלוחם שלו מרותק בתימן.

(ג) לא ידוע על בקשות מצריות חדשות לנשק מבריה"מ. נכון עזרם הנשק מבריה"מ למצרים נמשך אך גם אם מתבססים על מקורות ישראליים יתברר שנאצר איננו מקבל יותר ממה שהיה בולל בתכנית הרכש שלו. (יש והמקורות הישראליים טוענים שיש סימנים שתהליך ההספקה הוחש לאחרונה ושיתכן מאד שהתכנית הכוללת של נאצר להכפלת כוח צבא מצרים חושלם עוד לפני סוף 1964. יש להיות ערים לאפשרות זאת).

2/.

(ד) הידיעה האמריקנית על מידת הכוח הישראלי איננה שאובה ממקורות ישראליים כי אם ממקורות אמריקניים. בשיחות אקראי בזמן האחרון ציינו מקורות אלה שידוע להם על נשק המגיע לישראל, ביחוד באויר. התמונה המתקבלת היא שלישראל יש היכולת הצבאית להכות את כל הצבאות הערביים גם יחד בתקופה הקרובה (3-5 שנים). יש לציין שגם ראש ממשלת ישראל הוא בדיעה זו, אם כי דבריו התייחסו לשלב הנוכחי בלבד. מציינים שאם כי ראש הממשלה בנאומו בכנסת הדגיש את הסכנה הנובעת מיתרון הכוח הקונבנציונאלי של מצרים על ישראל, הרי עובדה היא שמדינת ישראל לא ביקשה בשנים האחרונות מארה"ב או מארצות מערביות אחרות איזה פריט שהוא ולא נענתה בחיוב. אשר לארה"ב, הבקשות שהוגשו ע"י ראש הממשלה ב-1960 כולן נענו, כלומר מכ'ם וקליעים. מאז ביקשה ישראל רק פריט אחד (Priest 105) שארה"ב סרבה לספקו כי לפי דעתה ניתן לישראל לרכוש את הפריט הזה או פריט דומה, אולי במחיר גבוה יותר, ממקור אספקה אחר.

(ה) הסיוע הכלכלי האמריקני לישראל בשנתיים הראשונות של ממשל זה היה מבוסס על ההנחה הברורה שיש להעניק בערך 25 מיליון דולאר לשנה כסיוע עקיף כדי לעזור לישראל בשטח הנשק. היות והשנה מתבצעת מכירת ההאוק, כבר הוחלט שבשנה הבאה ישראל תקבל סיוע כספי במלוא נוחים בקשר לעסקה זאת, ונוסף על כך כ-20 מיליון דולאר סיוע כלכלי ממש.

(ו) בשטח פתוח הרקטות ההערכה היא על יסוד ידיעות מוסמכות משני הצדדים שישראל תצליח לפתח טיל קרקע-קרקע מונחה לפני שמצרים תגיע לכך. יתירה מזו, יש להניח שהמאמץ הישראלי בשטח זה יגיע לתוצאות טובות בעוד שהמאמץ המצרי (כפי שהוא מתנהל כיום) יגיע לתוצאות בעלות ערך משני. נכון שהמצרים מקבלים עזרה מגרמניה מסויימים, אך מאידך ידוע כי לישראל יש שיתוף פעולה רציני בשטח זה עם צרפת.

הטענה הישראלית היא שהיות ומצרי נאצר להריסת ישראל, כדאי לו להשקיע הרבה כספים ומאמצים בפתוח טיל קרקע-קרקע, אפילו הוא לא מדוייק ואפילו הוא בעל ראש חץ קונבנציונאלי. על זה ההערכה האמריקנית משיבה שהטיל לא יכריע את המלחמה. כלומר, אם יפעיל נאצר נשק זה, ממילא שתתפתח מלחמה כוללת בין שני הצדדים וסוגי הנשק אחרים וגורמים אחרים יכריעו בה את המערכה.

ההערכה האמריקנית מציינת שנאצר מצידו עושה את כל המאמצים להעלות קרנו בארצות ערב באמצעות עצמתו הצבאית ובראש וראשונה ע"י יכולתו ליצור בעצמו נשק ספקטקולארי כמו רקטות ומטוסי סילון. לו היה נשק זה מכוון אך ורק נגד ישראל היה הוא שומרו בסוד כדי לדהות, בכל האמצי, את הרגע של גלוי היעציו. אם בכ"ז ערך נאצר מיפגנים בטיליו, היה זה כיון שרצה להפחיד או להרשים את המונים הערביים בארצות אחרות. תגובת ישראל בשנה האחרונה למעשה עזרה לו בהשגת מטרות אלה. האגדה על עוצמת נאצר בשטח הטילים זכתה לתפוצה רחבה מאד.

(ז) לארה"ב יש היכולת לדעת מה שיש למצרים בשטח ההתעסקות בפיתוח נשק לא קונבנציונאלי (נקודה זו הובהרה לישראלים). על יסוד כל מה שידוע לארה"ב המסקנה היא שאין למצרים היכולת, המתקנים והידע לפתח נשק לא קונבנציונאלי. הטפול בנשק רדיולוגי יותר מסובך לעוסקים בו מאשר לארץ היעד.

(ח) אשר ליכולת של ישראל בשטח הפיתוח של נשק לא-קונבנציונאלי, הרי היא עולה לאין ערוך על זו של מצרים והיא מהווה נושא של מחד עמוק אצל נאצר. אם נאצר ירגיש שהיכולת הזאת מתפתחת לשלב יצור עלול הוא לצאת להתקפה כדי להשמיד יכולת זו, גם אם ירגיש שאין לו סכוי לנצח במלחמה; כן עלול הוא למכור נשמתו לרוסיה בעבור עזרה מסנת בתחום זה.

(ח) יש כמה גורמים שהם ערובה לכך שנאצר לא יוכל להסתיר תכונה מלחמתית. ראשית, קיים כוח החירום שהוא מקור ביון מועיל; שנית, אם יגיע רגע שנאצר ידרוש סילוק כוח החירום ממשח ארצו, תהיה זו אתראה חמורה ביותר. אין סימן לכך שרגע זה למרות שכל אויבי נאצר בעולם הערבי התקיפו אותו בשל כך במשך כל השנים. שלישית, נאצר איננו יכול להתקיף את ישראל מבלי לרכז כוחות בסיני. דבר זה אינו יכול להעשות מבלי שזה יוודע. כבר קרה שכאשר היה רכוז כוחות מצריים בסיני (אביב 1960) התערבה ממארה"ב בקהיר ואף הודיעה לישראל על רכוז בשלבים מוקדמים. רביעית, עניין זה מהווה נושא קבוע של התעניינותם של כל גורמי הביון האמריקני. מזקה,כמובן, כי גם הביון הישראלי לא ינום ולא יישן.

(י) באשר לסכויי האחוד הערבי, משוכנעת ארה"ב שעיראק לעולם לא תוותר על מידה כזו של עצמאות עד שתרוסמה בפדרציה תהיה יותר מאשר נומינאלית. מבחינה צבאית רוב הצבא העיראקי יהיה מרותק במשך תקופה ממושכת מאד לעיראק בשל בעיות פנימיות ידועות (כורדים וכד'). באשר לסוריה, אמנם נכון הוא שהבע"ת הסורי רוצה באחוד, אך הוא ייאבק על כך שאחוד זה ישא אופי של איחוד בין שווים. תכונה השליט בסוריה הוא הצבא. הצבא איננו רוצה להשתעבד לצבא המצרי. הסהורים הרבים בצבא הסורי בשנים האחרונות מאז פירוק קע"ם וביחוד בזמן האחרון, החלישו את יכולת הלוחמה של צבא זה. נכון שנפשית ההמונים הערביים לאחוד ערבי גברה בזמן האחרון ונכון גם שזה קרה לא במעט בשל מעשיו של נאצר. אך לעומת זה לא ההמונים קובעים. בסוריה ובעיראק קובע הצבא וכן פועלים בשתי ארצות אלה אינטרסים אובייקטיביים המנוגדים באופיים לאחוד כפי שנאצר רוצה בו.

הישראלים מצביעים על כך שהניתוח דלעייל עשוי גם עשוי להיות מוטעה וכי האחוד כפי שתוכנן ב-17 באפריל קום יקום ושהוא ילבש בסופו של דבר אופי של אחוד צנטרליסטי בשנאצר השליט. המומחים האמריקניים משיבים על כך שאמנם אין זה מחייב עם כל הערכותיהם, אך כאשר יתגלו סימנים ראשונים לכך שהם טעו, עדיין יישאר זמן רב כדי לנקוט בצעדים.

(י"א) ישראל טוענת שהיא חייבת להניח את ההנחה הגרועה ביותר לגבי כוונותיו של נאצר ועחיד האחוד. אין ספק שכל ממשלה במצבה של ממישראל חייבת היתה להניח הנחה כזו. אך לאור כל השיקולים הנ"ל סוב היתה עושה ממישראל אילו לא הסיקה מהנחה זו מסקנות למעולה לאלתר וממארה"ב בוודאי שאיננה מוכנה לעשות זאת. עם זאת, ברור שקיימת הסכנה שממישראל עלולה להגיב על מצבים על יסוד ההנחה הנ"ל.

(י"ב) באשר לירדן : ההערכה האמריקנית היא שהמשטר התייצב שם. יש לקוות איפוא שהמלך יחזיק מעמד. הסכנה הממשית ביותר היא התנקשות בחייו. כיום סביר להניח שמתנקש כזה יהיה ירדני ולאו דווקא סוכן מצרי או סורי. אם הצליח ההתנקשות תצמרך ארה"ב לנקוט שורה של צעדים שיבטיחו שירדן תשאר עצמאית וכי תוך כדי כך ישמרו האינטרסים החיוניים של ישראל. ההערכה היא שהאישים שישתלטו על ירדן מייד אחר הרצח המלך לא יזמינו בשום פנים גורם ערבי מחוץ לשגר צבא לתוך ירדן.

ארה"ב יודעת באיזו חומרה תתייחס ישראל לכל שנוי בירדן ובאיזו מהירות ויעילות מסוגלת ישראל לפעול. כל מדיניות אמריקנית הרוצה להיות יעילה תתחשב בעובדה זו.

(ט) ההתחייבות של ארה"ב לבוא לעזרת ישראל אם תותקף במהירות וביכולת הדרושות היא מוחלטת. התחייבות זו הובהרה בכמה הזדמנויות ובצורה מפורשת ביותר בשיחת קנדי-מאיר בדצמבר 1962. היא הובהרה גם לנאצר ולפי ההערכה האמריקנית אין אפשרות של טעות אצלו בנקודה זו. נאצר יודע שאיננו יכול להתקיף את ישראל מבלי להתנקש בארה"ב. התחייבות זו הובהרה פומבית ב-8 במאי אם כי בצורה מחות מפורשת. ארה"ב היא בדיעה שעלתה השפעתה בארצות ערב בשנים האחרונות וביחוד במצרים.

עובדה היא שמידת ההשפעה היתה עד כדי כך גדולה שיכלה ארה"ב למכור את הקליע לישראל מבלי לסכן את יחסיה עם מצרים. כן עובדה היא שאף ההצהרה ב-8 במאי לא ברירה תגובה מצרית נרגשה.

דוגמא נוספת לאפשרות רסון נאצר היא בנושא הפעלת המפעל הארצי. תקוות ממארה"ב היא שנאצר לא יסית המדינות הערביות לפעולה בעניין ההשייה שלנו. ברור שכושרה של ארה"ב להניא נאצר מהסתה כזו מותנה בכך שלא יחול שנוי במצבה באזור מעתה ועד מועד ההשייה.

(י"ד) ממארה"ב שמה לב לכך שלמרות ההתחייבויות הנ"ל אין ישראל רגועה כלל וכלל וחפא מבינה מהן הסבות לכך. דאגה ישראלית כזו מגבירה המתיחות באזור ועשוייה ללבוש צורות בלתי רצויות מבחינתה של ארה"ב.

(ט"ו) ממשלת ישראל דאגה להמגין את דאגתה ולדבר זה היו הדים נכרים בארה"ב. כתוצאה מכך הושמו מכשולים על דרכה של ממארה"ב להמשיך במדיניותה כלפי נאצר. נשיא ארה"ב וממשלתו משוכנעים שמדיניותם הנוכחית היא נאמי בל יעבור כדי לקיים בידי ארה"ב כוח הכוונה והשפעה על התפתחות הדברים באזור. ההערכה היא שבלי מדיניות זו של סיוע לנאצר עשוייה ארה"ב לאבד שליטתה על המצב באזור וש חשש למשבר ולמתיחות נוסח 1956. כנגד זה אין אפשרות להתעלם מסלידת חלק מדעת הקהל האמריקנית, כולל קונגרסמנים רבים, ממדיניות המיוע לנאצר.

2. היעדים הכלליים של המדיניות

בסעיף זה מלאכתנו קלה, שכן נוכל להביא ציטטה ממקור אמריקני מוסמך שהגדיר מעם את המגמות האמריקניות כלהלן: -

Policy objectives: - The first one is to prevent Soviet or Communist control of any part of the Near East and to limit Soviet influence as far as possible.

The second one is to maintain an adequate identification with the forces leading to movements towards modernization and to promote orderly political, economic and social development in freedom, peace and security.

The third one, to assure the continued flow of oil on reasonable terms and continued access to the communications routes through and over the area.

And forth, to prevent any serious developments in the Arab-Israel conflict and to seek to ameliorate that conflict with a view to ultimately achieving a formal peace.

כן כדאי בהקשר זה לשים לב להגדרות שניתנו ע"י הנשיא בדבריו במסיבת העתונאים ב-8 במאי : -

The U.S. supports social and economic and political progress in the Middle east. We support the security of both Israel and her neighbors. We seek to limit the Near East arms race, which obviously takes resources from an area already poor

5./

and puts them into an increasing race which does not really bring any great security.

We strongly oppose the use of force or the threat of force in the Near ast, and we also seek to limit the spread of Communism in the Middle ast which would, of course, destroy the independence of the people. This Government has been and remains as strongly opposed to the use of force in the Near East.

המשותף לשתי הודעות הנ"ל קוא:

א) שאין ארה"ב יכולה להתייחס לבעיות המז"ת כאילו קיימת שם הבעייה הישראלית-ערבית בלבד. קיימות בעיות רציניות אחרות, בתוך העולם הערבי ובמכלול המלחמה הקרה.

ב) ארה"ב מחפשת מדיניות שתשיג את כל היעדים הנ"ל.

ג) ארה"ב מאמינה שהשמירה על קיום ישראל ועל שגשוגה היא אחד מהיעדים המדיניים החשובים וכי אין יעד זה עומד בסתירה ליעדים האחרים.

ד) בגבוש מדיניות אמריקנית בכל מצב שהוא, אין לשכוח לרגע שהשמירה על ישראל היא יעד אמריקני. באגרתו לרוה"מ מיום 5 במאי הדגיש הנשיא שלו חשש שהסיוע הכלכלי האמריקני למצרים ידחוף את מצרים להתקפה על ישראל, לא היה מגיש הסיוע. נקודה זו היא חשובה שכן ניתן לארה"ב להצביע על העובדה שדווקא שעה שלארה"ב לא היתה כל תכניית סיוע למצרים (1955/56) התחילה זו ברכישות הנשק שלה מהגוש המזרחי. העובדה שנאצר לא זכה אז לסיוע כלכלי מערבי לא מנעה ממנו להקדיש עדיפות ראשונה לרכש צבאי. התערכה האמריקנית היא שהוא יתמיד ברכישות הנשק שלו ויהי מה. עובדה זו מאפשרת לטעון שיצירת תלות מצרית בסיוע מערבי פותחת סכוי למערב להשפיע על נאצר. ארה"ב טוענת שכבר יש לה השפעה מסויימת והיא כבר הפעילה אותה בכמה הזדמנויות.

3. הגדרה מדוייקת של הבעייה

לבעייה שני צדדים: הראשון - ישראל חוששת מהלוחמות המצרית. אם יתבצע האחוד הערבי, קיים חשש שלוחמות זו תחריף. אף גם אם לא יתבצע - הבהירה ישראל שהיא חוששת מפני הפגמות של מצרים כלפיה ובפני פתוח הכושר המלחמתי המצרי. מתחבונות האחרונות של ישראל ניתן להסיק שקיים אצלה מה שהנשיא פעם כינה Garrison-state mentality - הרגשה של עם לבדד ישכון. כל זמן שהרגשה כזו קיימת אצל ישראל, קיימות כמה סכנות: שישראל עשוייה כמו ב-1956 לנקוט בפעולות מנע במקרה והאחוד הערבי יתבצע או במקרה של איזה שנוי שהוא בירדן, אפילו שנוי פנימי. יתירה מזו, ישראל תפתח נשק הרתעה שאיננו רצוי לארה"ב מבחינה גלובאלית ומז"תית כאחד.

הצד השני של הבעייה הוא זה: אם ארה"ב תרגיע את ישראל בדרך הרצוייה לישראל, עלולה היא לחבל בכך בכמה יעדים יסודיים שלה: (א) דחיפת נאצר לזרועות הרוסים. (ב) יצירת הזדמנויות למוביליטים לבחישה בארצות ערב. (ג) מתן תנופה לתהליכי אחוד בינערבי בצורה שלא תהיה רצוייה לארה"ב.

4-5. רשימת הפתרונות הבאים בחשבון והתוצאות הצפויות בעקבות כל פתרון ופתרון.

(א) תשובה שלילית מוחלטת לבקשת ישראל.

השיקולים התחייבים הנ"ל - זה עשוי להבטיח את היחסים עם הערבים ויקיים את מאזן ההשפעה הנוכחי בין בריה"מ לארה"ב בארצות ערב. שיקול נגדי הוא שזה עלול להגביר את החששות והתחיחות בישראל.
אובייקטיבית לא תהיה לדעה ממארה"ב הצדקה להגברה החששות בישראל, שכן כוחה של ישראל עמה לזמן ארוך למדי, אך מעשית אין ספק שיש לצפות להתפתחות כזו.

(ב) תשובה שלילית בתוך הדגשה שאין התשובה סופית וכי הדלת פתוחה לעיון מחדש לאור השגויים שיחולו באזור.

כפי שהנשיא ציין ב-8 במאי, עדיין מוקדם להסיק מסקנות סופיות מהשגויים המדיניים שחלו לאחרונה במז"ת, והרי בלי מסקנות סופיות כאלה אין אפשרות לתפניה חדה במדיניות האמריקנית. השיקול המחייב פתרון כזה הוא שתגובת ישראל על התשובה השלילית הנזכרת ב(א) הנ"ל תהיה פחות חזקה. עם זאת ברור שישראל תוסיף ללחוץ ובמצבים מסויימים של עתות חרום לאומי מבחינתה (כגון שנוי בירדן) עשוייה היא לנקוט פעולה צבאית שתפתיע את ממארה"ב, שכן לא יהיה מגע של ממש בין ארה"ב לישראל.

(ג) כנ"ל (ב) תוך ציון בע"פ שקייפת, כירוק, כבר התחייבות אמריקנית מפורשת לשלימותה ובטחונה של ישראל.

השיקול נגד פתרון זה הוא שהדברים הללו כבר נאמרו לישראל לעתים קרובות בשיחות דיפלומטיות, במיוחד בשנתיים האחרונות, ואף בכמה הזדמנויות פומביות, אך עם זאת לא הביאו להרגעת ישראל.

(ד) כתת-סעיף (ג) הנ"ל, תוך קבעת הצעה קונקרטית להמשך המגע בין שתי המדינות כדי - to keep the situation under continu ous review המגע יתנהל במישור דיפלומטי (כהצעת הרטר ב-1960 כאשר התחמק מעניין ההאוק, וראסק כאשר התחמק מבקשתנו לקשר צבאי סודי). להלכה בא בחשבון שהנשיא בתשובתו יציע חליפת אגרות קבועה בצורת מגע או שגור שליח אישי לישראל באורח חד פעמי.

השיקול השולל פתרון כנ"ל הוא שלא יהיה בו כדי להרגיע את ישראל.

(ה) כתת-סעיף (ד) הנ"ל אלא שהחצעה למגע קבוע תישא אופי מוסדי מיוחד, כגון התייעצויות מפעמיים בשנה במישור מדיני גבוה.

[redacted] עדיין ספק אם פתרון זה ירגיע את ישראל, אם כי יש בו תידוש וישראל עשוייה במשך הזמן לעמוד על התועלת מבחינתה בהסדר זה.

7/.

מבחינה אמריקנית יש להצעה יתרון, כי מגע בצורה מוסדית כזו יאפשר גם לארה"ב לעורר עם ישראל במישור גבוה נושאים שונים שהיא מעוניינת בהם, כגון התייעצות קודמת לפני שישראל פועלת בסקרה של שנוי בירדן. שקול שלילי - שאין להניח שהקשר יישמר בסוד לאור הנסיון עם ישראל בתקופה האחרונה. לא ברור כ"כ אם יכולה ארה"ב מצידה לעשות הדבר בסוד. למגע זה יהיה תוכן מבחינת ישראל רק אם ארה"ב תוכל לגלות לישראל את ה- Contingency Planning שלה במקרים שונים. השיקול של סודיות הוא שיקול מכריע בהקשר זה. יש לציין שאין ארה"ב מגלה תכנונה העצמאי והבלעדי לאף מדינה מבעלות בריתה.

קיימת אפשרות להציע מגע חד-פעמי לישראל במגמה להגיע להערכת מצב משותפת עמה וכדי לשכנעה שהתחייבות אמריקנית כלפי ישראל יש לה תוכן ממשי. אם מגע ראשון זה יישמר בסוד ניתן יהיה להמיך פגישות כאלה לדבר של קבע.

(ו) כנ"ל (ה) בתוספת קשר צבאי סודי.

-- השיקולים לחיוב ולשלילה כמו ב(ה).

(ז) ערובה בסחון סודית באמצעות, למשל, מכתב מהנשיא לרוה"מ בו נאמר מפורשות מה שהנשיא רמז עד כה במכתביו, אך כבר אמר בע"פ בצורה ברורה (בשיחתו עם שה"ח בדצמבר 1962).

-- יתכן וזה התרון הפשוט ביותר. אין בזה שום דבר מעבר למה שכבר קיים. הדבר משקף נאמנה את המדיניות האמריקנית. הצרה היא שהישראלים עשויים להדליף או לפרסם זאת, שכן מגמתם היא להגיע לפומביות ואינם מסתפקים בתוכן. מאחר שכך, חשוב שהדבר לא ייעשה בכתב, רק במידה שלארה"ב היכולת להיות שלישה על הפרסומת ועתויה.

(ח) כנ"ל (ז) בתוספת הסדר הקובע פגישות קבועות בדרג המדיני עם או בלי מגע צבאי-סודי מקביל.

-- השיקולים כנ"ל.

(ט) ערובת בסחון פומבית.

-- תצטרך לחול גם על מדינות ערב ותעמיד ארה"ב באור של "ז'נדארם" אזורי, דבר העלול להחריף היחסים עם בריה"מ. לכן לא רצוי שהכרזה פומבית תחרוג מעבר למה שנאמר ע"י הנשיא במסיבת העתונאים ב-8 במאי.

(י) אמנת בסחון.

-- תקומם את הערבים ואת בריה"מ. יש להדגיש שכל האמנות שיש לארה"ב מכוונות כלפי בריה"מ. יתירה מזו, את ישראל ניתן להרגיע בדרך המוצעת לעיל (למשל סעיפים ז,ח).

8/.

5. נ ש ק

השיקולים בעד: -

(א) בזירת ההתגוששות עם בריה"מ חשוב לארה"ב להפגין שכל צעד סובייטי יאוזן ע"י צעד אמריקני או מערבי.

(ב) הפגנה כזו תוכח לערבים ובמיוחד לנאצר שעל ידי בזבוז מאמציהם ברכישת נשק לא ישיגו דבר.

(ג) זה ימחיש לערבים כי לארה"ב יש התחייבות לשמור על עצמאותה ושלמותה של ישראל.

(ד) זה ירגיע את ישראל ויוכיח לה שיש תוכן של ממש להתחייבות האמריקנית, גם אם זן איננה מבוטאת במסמך חוקי. (יש לציין שהתמיכה הפסיבית הכלכלית האמריקנית לישראל לא המחישה לישבאל את מידת ההתחייבות שיש לארה"ב כלפיה.)

השיקולים נגד : -

אלא

(א) ארה"ב איננה נוהגת לספק נשק/למטרות הגנה כלפי איום סובייטי.

(ב) ישראל משיגה את כל מבוקשה מארצות אחרות. ארה"ב יכולה להקל על ישראל ע"י סיוע כלכלי עקיף וזאת היא עושה. יש להוסיף לעקוב אחר המצב מבחינת יכולתה של ישראל לשאת במעמסה הכספית.

(ג) אספקת נשק-לוחמה אמריקני לישראל תתפרש ע"י הערבים כסרובוקציה. לא מן הנמנע שהתגובה הערבית למעשה כזה תהיה המורה אף יותר מאשר למעשה של חתימה על אמנת בסחון.

המלצה

במידה ואפשר למצוא פריטים של נשק שאינו בעל אופי התקפתי בולט, יש לשקול בחיוב אשור מכירות לישראל, אם מסב המאזן מצדיק זאת. דוגמא של פריט כזה הם מטוסי תובלה, הליקפטרים וכו'.

6. המלצה בדבר האלטרנטיבה הסופית

(א) יש להתייחס במלוא החומרה לאיומים של נאצר על ישראל. על מוסדות ממארה"ב לעקוב בקפדנות אחר כל המהלכים של נאצר, ביחוד בשטח הצבאי. יש לעודד את ישראל לקיים דיונים עם ארה"ב על הנושא ולעייל ועל בעיית מאזן הכוחות הנובעת ממנו.

(ב) יש למצוא דרך להרגיע את ישראל ויש להתייחס בהבנה לדאגתה העמוקה.

(ג) יש להורות לשגרירים האמריקניים בארצות ערב ובעיקר לשגריר בקהיר להוסיף להבהיר לערבים שמנוי וגמור עם ארה"ב למנוע התקפה נגד ישראל. יש למסור לישראל מדי פעם על פעולת ארה"ב בשטח זה.

(ד) בשלב זה אין לנקוט בצעד מומבי מעבר להצהרת הנשיא מ-8 במאי. ניתן למלא את מבוקשה של ישראל ע"י האלטרנטיבה הנזכרת בסעיפים (ז),(ח),עמ'

(ה) נשק. ר' ההמלצה בסוף הסעיף הנוגע בדבר.

(ו) ישראל מצידה תצטרך להבטיח או להבהיר ככה דברים בטרם תוכל ארה"ב לפעול בהתאם לנאמר דלעייל (סעיפים (ד) ו-(ה).

18/6/63

סוכ' ה'ימים

אל : ארד (העתקים: לשכת השר, לשכת המנכ"ל, לבבי, רפאל)
מאת : השגריר והציר , וושינגטון

11.6.63

ארה"ב ומשא בסחורן ישראל

להלן תזכיר, שאנשינו הכינו, לשם התמצאות בנושא - מנקודת מבט מחמד'ית.
(הוא ערוך לפי נקודות הדיון וההכרעה המקובלים, לגבי כל בעיה בבית הלבן)

1. הסכמה לגבי העובדות:
א. מאזן הכוחות שבין ישראל ושכנותיה נתערער בשבועות האחרונים.
ב. נאצר סרוד בחימן. לא צפויה סכנה מידית של התקפת נאצר על ישראל.
ג. לא ידוע על בקשות מצריות חדשות לנשק מברה"מ. הוא איננו מקבל יותר ממה שכלול בתכנית הרכש לשנה.
ד. לישראל היכולת הצבאית להכות את כל צבאות ערב, ב-3-5 השנים הקרובות. היא קבלה מאה"ב ומן המערב כל מה שבקשה.

ה. הסיוע הכלכלי לישראל נמשך.
ו. ישראל תצליח לפתח טיל קרקע-קרקע מונחה לפני שמצרים תגיע לכך. נכון שהמצרים נעזרים ע"י גרמנים אך נכון הוא שהישראלים נעזרים ע"י הצרפתים.

הטיל לא יכריע המלחמה. אם נאצר יפעילו תתפתח מלחמה כוללת בין 2 הצדדים.גורמים וסוגי נשק אחרים יכריעו בה המערכה.

מאמצי נאצר מכוונים להעלות קרנו בארצות ערב, ע"י הפגנת יכולתו ליצור בעצמו נשק ספקטקולארי ומטוסי סילון. הרעש שישראל הקימה עזר לו בהשגת מטרות אלה.

ז. אין למצרים היכולת, המתקנים והידע לפתח נשק לא קונבנציונלי. הטפול בנשק רדיולוגי מסוכן יותר לעוסקים בו מאשר לארץ היעד.

ח. יכולתה של ישראל בפתוח הנשק הלא-קונבנציונלי עולה לאין ערוך על זו של מצרים, אם ירגיש נאצר שיכולת זו מתפתחת לשלב יצור, עולול הוא להתקיף גם אם ירגיש שאין סכוי לנצחון. כן עלול למכור עצמו לרוסים בעבור עזרתם בתחום זה.

.../2

ט. נאצר לא יוכל להסתיר תכונה מלחמתית.

אא. כוח החרום - ~~XXXXX~~ מקור ביון מועיל.
בב. דרישתו לסלק הכוח - אתראה חמורה.
גג. לא יוכל להתקיף מבלי לרכז כוחות בסיני. הדבר יוודע.

דד. הביון האמריקני ~~XXX~~ בביון הישראלי עוקב בהתעניינות רבה.

י. <u>סכויי האחוד</u> -
קלושים, עיראק עסוקה עם הכורדים. הסורים רגישים לעצמאותם. עקב הטהורים הרבים הוחלש כוחו של הצבא הסורי.

לטענת הישראלים האחוד קום יקום - משיבים האמריקנים: שאם יתברר שטעו, עדיין נשאר זמן רב לפעול.

יא) ירדן - המשטר התיצב בה. ארה"ב תצטרך לנקוט צעדים לשמור על עצמאותה - במקרה של התנקשות בחוסיין - ותוך כדי כך ישמרו על האינטרסים הישראליים. הערכה: מאישים שישתלטו עליה מיד אחרי הרצח לא יזמינו גורם ערבי מהחוץ לשגר צבא לירדן.

יב) התחיבות ארה"ב לעזור לישראל אם תותקף - מוחלטת. התחיבות זו הובהרה גם לנאצר היודע שאין להתנגש בישראל מבלי לפגוע בארה"ב. מעמדה התחזק בזמן האחרון במז"ת עד כדי כך שיכלה למכור קליע לישראל מבלי לסכן יחסיה עם נאצר. דוגמה נוספת לרסון נאצר - הפעלת המוביל הארצי.

יד) למרות התחיבויות הנ"ל אין ישראל רגועה. ארה"ב מבינה לרוחה אך דאגת ישראל עשויה להגביר המתיחות באזור.

טו) בלי מדיניות סיוע לנאצר עשויה ארה"ב לאבד שליטתה באזור.

2

<u>הנחיות הכלליים של תדיניות</u>

ממקור אמריקני מוסמך:

א. מניעת פקוח סובייטי והגבלת השפעתה במז"ת
ב. להזדהות עם הכוחות המובילות למודרניזציה ולסייע בהעלאת רמת החיים המדיניים, הכלכליים והחברתיים למן הגברת החופש, השלום והבטחון.
ג. להבטיח המשך זרימת הנפט.
ד. מניעת התפת הסכסוך הערבי-ישראלי ולחפש דרך לכינון שלום.

ומדברי הנשיא:

תומכים בבטחון ישראל ושכנותיה. בעד הגבלת מרוץ הזיון. מתנגדים לשמוש או באים בכוח.

3. הגדרה מדוייקת של הבעיה

הצד הראשון - ישראל חוששת מן הלוחמות המצרית. אם יתבצע האחוד - קיים חשש שתחריף הסכנה :שישראל תנקוט בפעולות מנע כב-1956. יתירה מזו, ישראל תפתח נשק הרגעה שאינגו רצוי לארה"ב מבחינה גלובלית ומזרחית.

הצד השני

אם ארה"ב תרגיע ישראל בדרך הרצויה לישראל:

א) תדחוף נאצר לזרועות הדוסים.

ב) יצירת הזדמנות להתערבות סובייטית.

ג) מתן תנופה לאחוד ערבי בדרך שלא רצויה לארה"ב.

4. הפתרונות המוצעים ותוצאותיהם הצפויות

א. תשובה שלילית מוחלטת לבקשת ישראל.

השקול שבעד - שמירה על היחסים עם הערבים.

השקול שכנגד - הגברת המתיחות בישראל.

ב. תשובה שלילית תוך הדגשה שאין היא סופית, הדלת פתוחה לעיון מחדש לאור השנויים שיחולו באזור.

התוצאה: החלשת המתח בישראל

ג. כנ"ל (ב) תוך ציון בע"פ שקיימת כידוע כבר התחייבות אמריקנית מפורשת לשלמותה ובטחונה של ישראל:

השקול שכנגד - דברים כבר נאמרו ולא הביאו להרגעה.

ד. כתת-סעיף ב' בתוספת To Keep the situation under continuous review

השקול שכנגד - המצב לא ירגיע ישראל.

ה. כתת-סעיף ד' בתוספת: מגע מוסרי קבוע כגון: התיעצויות פעמיים בשנה במישור מדיני גבוה.

התוצאה: יש חדוש בהצעה אך ספק אם היא תרגיע. המגרעת: בישראל לא ישמרו על כך בסוד.

ב. כנ"ל (ה) בתוספת קשר צבאי סודי.

השקולים נגד בסעיף ה'

ז. ערובת בטחון סודית, בצורת : מכתב הנשיא לרוה"מ ישראל.

בעד - דבר רוצי
נגד - הישראלים ידליפו הענין. מגמתם להגיע לפשרות. חשוב על כן שהדבר לא ייעשה בכתב.

ח. ערובת בטחון פומבית
תצטרך לחול גם על א"ע וחמיד ארה"ב כ"שוטר". איסור שההכרזה הפומבית תעשה מעבר למה שהנשיא הצהיר ב- 8 במאי.

ט. אמנת בטחון תקומם הערבים וברה"מ. כל האמנות האמריקניות מכוונות נגד ברה"מ. ניתן להרגיע ישראל כבסעיף ז'.

5. נשק
השקולים בעד: א) חשוב להפגין שבל צעד סובייטי יאוזן ע"י צעד מערבי.
ב) הערבים יראו שע"י מאמציהם לרכישת נשק לא ישיגו דבר.
ג) ימחיש לערבים שלארה"ב התחייבות לשמור על ישראל
ד) ירגיע את ישראל.

השקולים נגד
א. הנשק - האמריקני מיועד רק להגנה בפני ברה"מ
ב. ישראל משיגה מבוקשה מארצות אחרות. האמריקנים מסיעים לה בעקיפין
ג. הערבים יראו פרובוקציה בנשק הלוחמה: האמריקני שיועבר לישראל.

המלצה - למכור לישראל - נשק שאנו בעל אופי התקפתי בולט.

6. המלצה בדבר האלטרנטיבה הסופית
א. יש להתייחס במלוא החומרה לאיומים שלנאצר על ישראל. על מוסדות ממארה"ב לעקוב בקפדנות אחרי ל המהלכים של נאצר, ביחוד בשטח הצבאי. יש לעודד את ישראל לקיים דיונים עם ארה"ב על הנושא דלעיל ועל בעיית מאזן הכוחות הנובעת ממנו.

ב. יש למצוא דרך להרגיע את ישראל ויש להתחייחס בהבנה לדאגתה העמוקה.

ג. יש להורות לשגרירים האמריקניים בארצות ערב ובעיקר לשגריר בקהיר להוסיף להבהיר לערבים שמנוי וגמור עם ארה"ב למנוע התקפה נגד ישראל. יש למסור לישראל מדי פעם על פעולת ארה"ב בשטחה זה.

ד. בשלב זה אין לנקוט בצעד פומבי מעבר להצהרת הנשיא מ-8 במאי. ניתן למלא את מבוקשה של ישראל ע"י האלטרנטיבה הנכונה בסעיפים ז,ח, עמ' 4.

ה. נשק. ר' ההמלצה בסוף הסעיף הנוגע בדבר.

ו. ישראל מצידה תצטרך להבטיח או להבהיר כמה דברים בטרם תוכל ארה"ב לפעול בהתאם לנאמר דלעיל (סעיפים ד' ו-ה.

EMBASSY OF ISRAEL
WASHINGTON, D.C.

שגרירות ישראל
ושינגטון

184 (בדיפ)

סודי - אישי

י"ח בסיון תשכ"ג
10 ביוני 1963

אל : ד"ר חיים יהיל

מאת : השגריר, וושינגטון

חיים היקר,

היו כמה דברים שארעו בימים האחרונים ומתעורר בי הרצון לכתוב אליך ולבקש את הדרכתך. ב"הארץ" מיום ו', 7 ביוני, מופיעה כתבה בעמוד הראשון בכותרת "ב.ג. : אנו זקוקים לידידים". הסיפור מכסה את סקירתו של בן-גוריון שסיכם את הדיון במדיניות החוץ במרכז מפא"י. הייתי מודה לך ביותר לוא ניתן היה לקבל סטנוגרמה של דברי שה"ח ודברי רוה"מ בדיון זה במרכז מפא"י, כי אין לי ספק שהדברים היו מאירים לי עיניים והיה חשוב מאד לקבלם.

מהסיפור הקצר שהופיע ב"הארץ" אני מתרשם שרוה"מ אינו חושק שניתן להגיע עם ארה"ב ואף עם צרפת לאיזה שהם סידורים שייקדמו את השלום בינינו לבין הערבים ושירתיעו את הערבים מפני התקפה עלינו. בסיפור כתוב "החלק השקוע במלחמה הקרה - בריה"מ, ארה"ב ואירופה. חלק זה, אף שיש לנו בו ידידים, הם לעתים מתעלמים מצרכנו בגלל מלחמה קרה זו". רוה"מ המשיך לדבר על אותו חלק שני של העולם שאינו מעורב במלחמה הקרה, והמשתמע מהדברים שנמסרים בעתון הוא שאנו שולחים את יחבנו יותר על חלק עולם זה מאשר על חלק העולם הראשון.

חשוב לי מאד לדעת אם הדברים נמסרו כהלכה. נכון הדבר כמובן שארה"ב וצרפת מביאים בחשבון את שיקולי המלחמה הקרה, אך נכון הדגיש הסיפור שיש לנו בארה"ב ובאירופה ידידים. שאלת השאלות בשבילנו היא להניע את הידידים הזאת לצעדים שייקרבו אותנו לשלום עם הערבים ושבינתיים ירתיעו התקפה ערבית עלינו. למרות השיקולים של המלחמה הקרה, ניתן לטעון שעד כה הצלחנו יפה מאד במטימה זאת. מארה"ב וגרמניה קיבלנו

2/.

סיוע כלכלי אשר בלעדיו לא היינו יכולים לבסס את המדינה מבחינה כלכלית, חברתית ובטחונית, ואילו מצרפת, ובמדה פחותה מגרמניה ואנגליה, קבלנו האפשרות לרכוש נשק מרתיע, ואילו מארה"ב קבלנו בשנתיים האחרונות אפשרות לרכוש נשק מגן מרתיע בעל חשיבות רבה ביותר.

אני מבין יפה מה רבה החשיבות של הפעולה שלנו באפריקה, אסיה ואמל"ט, ולפעולה הזאת היו כבר תוצאות מדיניות רבות ערך ובהחלט ניתן לטעון שלתוצאות אלה יש ערך מדיני מרתיע חשוב ביותר, ובוודאי שיש להמשיך ולהגביר את הפעולות השונות שהביאו לתוצאה זאת, אולם לא נוכל להישען רק על התוצאות שניתן להשיגן מארצות אלה, ואני הבינותי שאין תמורה לשני דברים שניתן להשיגם רק מהידידים המערביים, וזאת למרות העובדה שהם מעורבים במלחמה הקרה. שני הדברים האלה הם: ראשית, כח מרתיע, ושנית, הרתעה מדינית המתבטאת בהתחייבות לבוא לעזרתנו במקרה ונותקף וידיעה ברורה מצד הערבים שהתחייבות כזאת קיימת.

אני הבינותי שאנחנו חותרים כעת בעיקר לשתי מגמות אלה שניתן להשיגן מהידידים המערביים ובראש וראשונה מארה"ב וצרפת.

אי-לזאת, ארשה לעצמי להעיר הערה אחת על אגרת התשובה שלנו למר חרושצ'וב. שוב אני מדבר רק על מה שנתפרסם בעתון, כי, לצערי, לא קבלתי עדיין מהמשרד את נוסח אגרת התשובה כשם שלא קיבלתי, עד כמה שהדבר יראה כמוזר, את האגרת של מר חרושצ'וב אלינו. (יכולתי להוסיף שלא קיבלתי ידיעה על התכתבות אחרת בינינו לבין ראשי מדינות ועל זה שהייתה קיימת אגרת לדה-גול למדתי באקראי מהמברק של איתן על שיחתו עם שה"ח הצרפתי). לפי העתון באגרתנו לחרושצ'וב הדגשנו את העובדה שישראל איננה חברה בשום הסכם צבאי. כמובן הנקודה לכשעצמה נכונה, אך נשאלת השאלה מה טעם היה להדגיש את העובדה הזאת כאשר כל מגמתנו המדינית היא מיועדת לכך - עד כמה שאני מבין - שהמצב הזה ישתנה ושדווקא יהיו לנו קשרי חוזה צבאי או לפחות קשרים של הסדרי הגנה עם מדינות מערביות.

3/.

ברור כמובן שהדבר לא יעלה בדעתו של אדם שפוי לחשוב שאנו נוכל לשנות את המצב בין לילה, אבל אנו מקווים, שלאט לאט, נוכל לחזור ולבנות את היחסים הטובים שהיו בין שתי המדינות לפני שנים רבות.

אני מקווה שאנו נוכל להגיע לכך בקרוב, אבל אינני יודע, ואינני חושב שאיש יכול לדעת בוודאות מתי זה יקרה. אנו מקווים שזה יקרה בקרוב, אבל אנו יודעים שזה לא יקרה מחר. אנו יודעים שזה לא יקרה מחר, אבל אנו מקווים שזה יקרה בקרוב. אנו מקווים שזה יקרה בקרוב, אבל אנו יודעים שזה לא יקרה מחר.

אנו מקווים שזה יקרה בקרוב, אבל אנו יודעים שזה לא יקרה מחר. אנו מקווים שזה יקרה בקרוב, אבל אנו יודעים שזה לא יקרה מחר.

אנו מקווים שזה יקרה בקרוב, אבל אנו יודעים שזה לא יקרה מחר. אנו מקווים שזה יקרה בקרוב, אבל אנו יודעים שזה לא יקרה מחר.

אנו מקווים שזה יקרה בקרוב, אבל אנו יודעים שזה לא יקרה מחר. אנו מקווים שזה יקרה בקרוב, אבל אנו יודעים שזה לא יקרה מחר.

EMBASSY OF ISRAEL
WASHINGTON, D.C.

שגרירות ישראל
וושינגטון

184 (בדיפ)
סודי - אישי

אודה לך ביותר אם תוכל להשכילני בכל הענין הזה.

בברכה,

אברהם הרמן

EMBASSY OF ISRAEL
WASHINGTON D.C.

174 (בדיע)

<u>מברק - אישי</u>

י"ב בסיון תשכ"ג
4 ביוני 1963

110.1 גלהה
גלהה 1-3

אל : שרת החוץ

מאת : השגריר, וושינגטון

בזמן ביקורו של קולק בארה"ב הזמין מקנמולד אותו ואותי לארוחת ערב בוושינגטון בביתו של ידידו של מקנמולד, עו"ד פורסטל. ארוחת הערב עצמה היתה בעלת הוכן חברתי גרידא, אך לאחר הארוחה התפתחה שיחה קט המושל הדיכן שהצטרף להבודה לאחר הארוחה. בשיחה שהתפתחה קבע המושל הדברים הבאים: -

א. דבר עומבי לא בא בחשבון. ראשית יהרוס הפגדות של השפעה על הערבים. נאצר עלול להגיב על זה כפי שהגיב ב-1954-5. <u>שנית</u> הדבר יהיה אתגר לבריה"מ. הוא מעריך שבריה"מ נמצאת בהתחרות הדיפה עם סין ותנצל כל אפשרות להמגין הדיפתיות שלה. סיפן אחד כבר היה התפגנות הרוסית כלפי הכורדים. אם ארה"ב תצא בהסכם מומבי זה עלול להביא לתוצאה תוצאה. אין הם מעריכים שנאצר תלוי בארה"ב עד כדי כך שאינו יוכן לתגיב בהתגדית.

ב. ההתחייבות האמריקאנית לישראל ברורה ביותר וחצי חשש עדיבה לכך שלהתחייבות הזאת יש ערכים.

ג. איגם רואים סכנה כל זמן שהמדובר בנשק קונבנציונאלי.

ד. איגו רוצה לקבל הדעה שאי-אפשר להגביל מירוץ הזיון על כל פגים למה שנוגע לנשק לא קונבנציונאלי. יש לחתור לכך בכל דרך אפשרית.

ה. עם כל זה יש להגין לחששות של ישראל שהיא איגנה יודעת באיזה מצב

2/.

היא נמצאת ויש לבדוק המצב היטב כדי להגיע תוך תקופה מסויימת לצעדים שירגיעו ישראל. (בנקודה זאת הביע קומר, שחיה נוכח, דעות דומות. אמר שלישראל ולארה"ב בדיוק אותן המטרות, שנאצר יודע היטב שאינו יכול להתקיף ישראל בלי שארה"ב תתערב ושלישראל חדע שבמקרה כזה הוכל לסמוך על ארה"ב. אינם חושבים שניתן לעשות זאת בדרך מומבית כמבוקש אך יש אפשרות לעשות זאת בדרכים אחרות).

ו. המושל שלל לגמרי האפשרות שאחדות ערבית מתוייבת המציאות. תיאר את נאצר בצורה ממוכחת ביותר. אמור לתת לנאצר להשתלט על ארצות הנפט כי זה יגביר כוחו והשפעתו.

בסיכום אמר המושל שיש להמשיך בדו-שיח כדי לאוורר לא רק דעות כי אם גם אמביות. הוא מתייחס ברצינות רבה להרגשת ישראל.

הערות שמעון מנגדולד שהמושל הציע לו שיתווך למחמ"ד לא בתפקיד שלם כי אם בתפקיד של יועץ (part time) בעניני מזה"ת. הדבר טרם יצא מכלל דיבורים. מנגדולד שהגו יושב ראש ועדת ישראל של הועד היהודי האמריקאני אינו נוטה ברגע זה לקבל ההצעה.

בברכה,

אברהם הרמן

העתק: ד"ר מיכה יחיל, מנכ"ל
מר שמעון אדר, מנהל מאה"ב

DÉLÉGATION D'ISRAËL
AUPRÈS DE L'OFFICE EUROPÉEN DE L'ONU

נציגות ישראל
ליד המשרד האירופי של האו"מ

31 V. 1963

SR/Gen/63/49

Geneva 28th May, 1963

SECRET

To : J. Blum - Mishpat - Misrad Hachutz

From: S. Rosenne- Israel Delegation - Geneva

Subject : Military Assistance Agreements of the U.S.A.

Your opinion 7/63

I have the greatest reserves on your above opinion. It is not for us to give a formal opinion on a question of american law, the more so when the question itself is highly controversial. The question has arisen in the past and I remember consulting our attorney in Washington, and he of course was not able to give a clear-cut answer.

The real question is not whether the President of the U.S. (not the U.S. government, as you formulated) is entitled to make an executive agreement on the matter. The president as commandeering chief of the american armed forces probably does have the power in the formal sense. The question is whether such an executive agreement would be easily operated should a casus foideris arise. The same question occurs with a formal treaty. There is no legal answer as the matter would entirely depend on the circumstances existing at the time.

I draw your attention to article 5 of this year's draft articles on the Law of Treaties and to our discussions on it.

In my intervention, I drew attention to this very point, although it is extremely garbled in the provisional summary records. The article is causing considerable difficulty and after two readings, the drafting committee has not yet succeeded in agreeing on a text.

The drafting committee papers are also being sent home with the documentation.

S. Rosenne

9, chemin de Bonvent, Genève (Cointrin) - Téléphone 34 19 74

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS

OFFICE OF THE LEGAL ADVISER

SECRET

Op. 7/63

24 May 1963

Re: Military Assistance Agreements concluded by the United States of America

1. The question has been asked whether the United States Government is entitled, under domestic law, to conclude agreements on military assistance with foreign powers in the form of executive agreements.

2. Article II, section 2, of the Constitution of the United States of America provides that the President "shall have power by and with the advice and consent of the Senate to make treaties, provided two-thirds of the Senators present concur..." This provision of the Constitution has been interpreted as covering solely those international engagements of the United States denominated as treaties. The Presidents of the United States have from the beginning of Government entered into various forms of agreements with countries which, while they fall short of treaties in that they do not follow the prescribed constitutional methods for the conclusion of treaties, are nevertheless valid and binding. Agreements concluded by the President which fall short of treaties are commonly referred to as executive agreements.

3. The question which subjects are suited for regulation by means of executive agreement and which not has been hotly contested by American constitutional lawyers. According to a Department of State circular, "executive agreements shall not be used when the subject matter should be covered by treaty. The executive agreement form shall be used only for agreements

which fall into one or more of the following categories:

a. Agreements which are made pursuant to or in accordance with existing legislation or a treaty;

b. Agreements which are made subject to Congressional approval or implementation; or

c. Agreements which are made in accordance with the President's Constitutional power."

(Department of State circular No. 175 of 13 December 1955, reprinted in 50 American Journal of International Law (1956), p. 784).

4. On 26 August 1954 the U.S. Congress enacted the Mutual Security Act of 1954 (U.S. Statutes, 83rd Congress, 2nd Session, 1954, vol. 68, Part I, p. 832) and repealed the Mutual Defence Assistance Act of 1949, as amended (ibid., p. 861).

The purpose of the chapter dealing with military assistance is, according to Section 101 of the Act of 1954, "to authorize measures in the common defense, including the furnishing of military assistance to friendly nations and international organizations in order to promote the foreign policy, security and general welfare of the United States and to facilitate the effective participation of such nations in arrangements for individual and collective self-defense."

Section 105 (a) stipulated that "military assistance may be furnished under this chapter to any nation whose increased ability to defend itself

the President shall have determined to be important to the security of the United States and which is otherwise eligible to receive such assistance." Paragraph (b) (2) of the same section lays down the rule that "military assistance furnished to any nation in the Near East, Africa and South Asia to permit it to participate in the defense of its area shall be furnished only in accordance with plans and arrangements which shall have been found by the President to require the recipient nation to take an important part therein."

Section 142 provides, inter alia, that "assistance shall be furnished to a foreign nation only if such nation has agreed to --

(1) join in promoting international understanding and good will, and maintaining world peace;

(2) take such action as may be mutually agreed upon to eliminate causes of international tension;

(3) fulfill the military obligations, if any, which it has assumed under multilateral or bilateral agreements or treaties to which the United States is a party..."

5. On 9 March 1957 both Houses of Congress passed the "Joint Resolution to Promote Peace and Stability in the Middle East" which, in its relevant passage reads as follows:

> The President is authorized to undertake, in the general area of the Middle East, military assistance programs with any nation or group of nations of that area desiring such assistance. Furthermore, the United States regards as vital to the national interest and

world peace the preservation of the independence and integrity of the nations of the Middle East. To this end, if the President determines the necessity thereof, the United States is prepared to use armed forces to assist any such nation or group of such nations requesting assistance against armed aggression from any country controlled by international communism: Provided, That such employment shall be consonant with the treaty obligations of the United States and with the Constitution of the United States.

(See 36 Department of State Bulletin (1957), p. 491, Section 1.) Thus, Congress gave its approval and sanction to the contents of the Presidential message to Congress of 5 January 1957 asking for "Authorization for U.S. Economic Program and for Resolution on Communist Aggression in Middle East" (Ibid., p. 83; habitually referred to as the "Eisenhower Doctrine").

6. It has been deemed fit to dwell at some length on the provisions of the Mutual Security Act of 1954 and of the Joint Resolution to Promote Peace and Stability in the Middle East, since this Act (like the Act of 1949) -- as well as the Joint Resolution -- constitute the legal framework empowering the Administration to conclude executive agreements on military assistance with foreign powers; the former with foreign States in general, the latter with the countries of the Middle East. (The Act, it will be recalled, regulates U.S. military assistance to friendly foreign powers in general, while the scope of the Joint Resolution is limited to the countries of the Middle East only.) Attention is drawn to the fact that the Joint Resolution is both wider and narrower in scope than the Mutual Security Act of 1954. It is wider than the Act in that it enables the President to send armed forces to the Middle East, whereas the Act speaks of authorizing "measures in the common defense, including the furnishing of military assistance", which phrase apparently does not cover

the dispatch of armed forces.

Conversely, the application of the Joint Resolution is restricted to those cases in which military assistance is requested "against armed aggression from any country controlled by international communism". No such proviso is to be found in the Act.

7. It was on the strength of, and in consistence with, "existing congressional authorization, notably the Mutual Security Act of 1954, as amended, and the joint resolution of 9 March 1957, to promote peace and stability in the Middle East and ... previously communicated policies of the United States with respect to aid to countries desiring to strengthen themselves", that the United States concluded at Ankara on 5 March 1959 bilateral Agreements of Cooperation with Turkey, Iran and Pakistan. (See Ibid., vol. 40, pp. 416-417.) These Agreements "were, therefore, negotiated as executive agreements" (Ibid., p. 417).

8. It should be pointed out at the same time that in spite of the fact that the Mutual Security Act of 1954, like the Act of 1949, enables the President to conclude ~~as~~ defense arrangements in the form of executive agreements, the agreements concluded in March 1959 with Turkey, Iran and Pakistan appear to be the only arrangements of this kind concluded in this form. All other defence pacts concluded by the United States in recent years (Nato, Seato, Rio, as well as bilateral arrangements with Japan, Korea, Nationalist China, the Philippines, Australia, New Zealand) have been concluded in treaty form and have accordingly been brought before the Senate for ratification.

9. It should be noted that neither the Mutual Security Act of 1954 nor the

Joint Resolution of 9 March 1957 were invoked by the United States Government when it decided to dispatch a contingent of United States Marines to Lebanon in July 1958. In his message to Congress of 15 July 1958, President Eisenhower justified U.S. action by the request to that effect by President Chamoun with the concurrence of all the members of the Lebanese Cabinet. He pointed out that U.S. forces were sent to Lebanon "to protect American lives and by their presence to assist the Government of Lebanon in the preservation of Lebanon's territorial integrity and independence which have been deemed vital to United States national interests and world peace." (Ibid., vol. 39, p. 182). He concluded by saying that as the United States was acting "at the request of a friendly government to help it to preserve its independence and to preserve law and order which will protect American lives, [it was] acting to reaffirm and strengthen principles upon which the safety and security of the United States depend." (Ibid., p. 183.)

Y. B.

Yehuda Blum

To: Mr. Gideon Rafael.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS

OFFICE OF THE LEGAL ADVISER

SECRET

Op. 7/63
Add. 1

28 May 1963

Re: Military Assistance Agreements concluded by the United States of America

1. The present supplement to Op. 7/63 of 24 May 1963 covers changes in U.S. legislation regarding military assistance to foreign powers over the period 1959-1961. *

2. On 4 September 1961 Congress enacted the "International Peace and Security Act of 1961", thereby repealing certain provisions of the "Mutual Security Act of 1954", as subsequently amended. The 1961 Act contains the following declaration of policy:

> "The Congress of the United States reaffirms the policy of the United States to achieve international peace and security through the United Nations so that armed force shall not be used except for individual or collective self-defense. The Congress finds that the efforts of the United States and other friendly countries to promote peace and security continue to require measures of support based upon the principle of effective self-help and mutual aid. It is the purpose of this subchapter to authorize measures in the common defense against internal and external aggression, including the furnishing of military assistance, upon request, to friendly countries and international organizations. In furnishing such military assistance, it remains the policy of the United States to continue to exert maximum efforts to achieve universal control of weapons of mass destruction and universal regulation and reduction of armaments, including armed forces, under adequate safeguards to protect complying countries against violation and evasion.
>
> The Congress recognizes that the peace of the world and the security of the United States are endangered so long as international communism and the countries it controls continue by threat of military action, by the use

* No information on more recent legislative developments is as yet locally available.

of economic presure, and by internal subversion, or other means to attempt to bring under their domination peoples now free and independent and continue to deny the rights of freedom and self-government to peoples and countries once free but now subject to such domination.

It is the sense of the Congress that an important contribution toward peace would be made by the establishment under the Organization of American States of an international military force.

In enacting this legislation, it is therefore the intention of the Congress to promote the peace of the world and the foreign policy, security, and general welfare of the United States by fostering an improved climate of political independence and individual liberty, improving the ability of friendly countries and international organizations to deter or, if necessary, defeat Communist or Communist-supported aggression, facilitating arrangements for individual and collective security, assisting friendly countries to maintain internal security, and creating an environment of security and stability in the developing friendly countries essential to their more rapid social, economic, and political progress. The Congress urges that all other countries able to contribute join in a common undertaking to meet the goals stated in this subchapter..."

(See para. 2301, U.S. Code, 1958 edition, Supplement III, pp. 650-651.) Under the same Act the President of the United States has been authorized ~~xxxxxxx~~

to furnish military assistance on such terms and conditions as he may determine, to any friendly country or international organization, the assisting of which the President finds will strengthen the security of the United States and promote world peace and which is otherwise eligible to receive such assistance, by --

(a) acquiring from any source and providing (by loan, lease, sale, exchange, grant, or any other means) any defense article or defense service;

(b) making financial contributions to multilateral programs for the acquisition or construction of facilities in foreign countries for collective defense;

(c) providing financial assistance for expenses incident to participation by the United States Government in regional or collective defense organizations; and

(d) assigning or detailing members of the Armed Forces of the United States and other personnel of the Department of Defense to perform ~~as~~ duties of a noncombatant nature, ~~as~~ including those related to training or advice.

(Ibid., p. 651). It has also been provided by the same Act that

(a) In addition to such other provisions as the President may require, no defense articles shall be furnished to any country on a grant basis unless it shall have agreed that --

(1) it will not, without the consent of the President --

(A) permit any use of such articles by anyone not an officer, employee, or agent of that country,

(B) transfer, or permit any officer, employee, or agent of that country to transfer such articles by gift, sale, or otherwise, or

(C) use or permit the use of such articles for purposes other than those for which furnished;

(2) it will maintain the security of such articles, and will provide substantially the same degree of security protection afforded to such articles by the United States Government;

(3) it will, as the President may require, permit continuous observation and review by, and furnish necessary information to, representatives of the United States Government with regard to the use of such articles; and

(4) unless the President consents to other disposition, it will return to the United States Government for such use or disposition as the President considers in the best interests of the United States, such articles which are no longer needed for the purposes for which furnished.

(b) No defense articles shall be furnished on a grant basis to any country at a cost in excess of $3,000,000 in any fiscal year unless the President determines --

(1) that such country conforms to the purposes and principles of the Charter of the United Nations;

(2) that such defense articles will be utilized by such country for the maintenance of its own defensive strength, and the defensive strength of the free world;

(3) that such country is taking all reasonable measures, consistent with its political and economic stability, which may be needed to develop its defense capacities; and

(4) that the increased ability of such country to defend itself is important to the security of the United States.

(See para. 2314, ibid., pp. 651-652.)

3. The 1961 Act does not affect the Administration's authority to conclude military assistance agreements with foreign countries in the form of executive agreements.

Attention is drawn to the provision of para. 2311 (d) which authorizes the President to furnish military assistance to a friendly country "by assigning or detailing members of the Armed Forces of the United States... to perform duties of noncombatant nature, including those related to training or advice." No similar provision was to be found in the Mutual Security Act of 1954.

Y.B.

Yehuda Blum

To: Mr. Gideon Rafael

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS

OFFICE OF THE LEGAL ADVISER

SECRET

Op. 7/63
Add. 1

28 May 1963

Re: Military Assistance Agreements concluded by the United States of America

1. The present supplement to Op. 7/63 of 24 May 1963 covers changes in U.S. legislation regarding military assistance to foreign powers over the period 1959-1961. *

2. On 4 September 1961 Congress enacted the "International Peace and Security Act of 1961", thereby repealing certain provisions of the "Mutual Security Act of 1954", as subsequently amended. The 1961 Act contains the following declaration of policy:

"The Congress of the United States reaffirms the policy of the United States to achieve international peace and security through the United Nations so that armed force shall not be used except for individual or collective self-defense. The Congress finds that the efforts of the United States and other friendly countries to promote peace and security continue to require measures of support based upon the principle of effective self-help and mutual aid. It is the purpose of this subchapter to authorize measures in the common defense against internal and external aggression, including the furnishing of military assistance, upon request, to friendly countries and international organizations. In furnishing such military assistance, it remains the policy of the United States to continue to exert maximum efforts to achieve universal control of weapons of mass destruction and universal regulation and reduction of armaments, including armed forces, under adequate safeguards to protect complying countries against violation and evasion.

The Congress recognizes that the peace of the world and the security of the United States are endangered so long as international communism and the countries it controls continue by threat of military action, by the use

* No information on more recent legislative developments is as yet locally available.

of economic presure, and by internal subversion, or other means to attempt to bring under their domination peoples now free and independent and continue to deny the rights of freedom and self-government to peoples and countries once free but now subject to such domination.

It is the sense of the Congress that an important contribution toward peace would be made by the establishment under the Organization of American States of an international military force.

In enacting this legislation, it is therefore the intention of the Congress to promote the peace of the world and the foreign policy, security, and general welfare of the United States by fostering an improved climate of political independence and individual liberty, improving the ability of friendly countries and international organizations to deter or, if necessary, defeat Communist or Communist-supported aggression, facilitating arrangements for individual and collective security, assisting friendly countries to maintain internal security, and creating an environment of security and stability in the developing friendly countries essential to their more rapid social, economic, and political progress. The Congress urges that all other countries able to contribute join in a common undertaking to meet the goals stated in this subchapter...

(See para. 2301, U.S. Code, 1958 edition, Supplement III, pp. 650-651.) Under the same Act the President of the United States has been authorized

to furnish military assistance on such terms and conditions as he may determine, to any friendly country or international organization, the assisting of which the President finds will strengthen the security of the United States and promote world peace and which is otherwise eligible to receive such assistance, by --

(a) acquiring from any source and providing (by loan, lease, sale, exchange, grant, or any other means) any defense article or defense service;

(b) making financial contributions to multilateral programs for the acquisition or construction of facilities in foreign countries for collective defense;

(c) providing financial assistance for expenses incident to participation by the United States Government in regional or collective defense organizations; and

(d) assigning or detailing members of the Armed Forces of the United States and other personnel of the Department of Defense to perform ~~an~~ duties of a noncombatant nature, ~~an~~ including those related to training or advice.

(Ibid., p. 651). It has also been provided by the same Act that

(a) In addition to such other provisions as the President may require, no defense articles shall be furnished to any country on a grant basis unless it shall have agreed that --

(1) it will not, without the consent of the President --

(A) permit any use of such articles by anyone not an officer, employee, or agent of that country,

(B) transfer, or permit any officer, employee, or agent of that country to transfer such articles by gift, sale, or otherwise, or

(C) use or permit the use of such articles for purposes other than those for which furnished;

(2) it will maintain the security of such articles, and will provide substantially the same degree of security protection afforded to such articles by the United States Government;

(3) it will, as the President may require, permit continuous observation and review by, and furnish necessary information to, representatives of the United States Government with regard to the use of such articles; and

(4) unless the President consents to other disposition, it will return to the United States Government for such use or disposition as the President considers in the best interests of the United States, such articles which are no longer needed for the purposes for which furnished.

(b) No defense articles shall be furnished on a grant basis to any country at a cost in excess of $3,000,000 in any fiscal year unless the President determines --

(1) that such country conforms to the purposes and principles of the Charter of the United Nations;

(2) that such defense articles will be utilized by such country for the maintenance of its own defensive strength, and the defensive strength of the free world;

(3) that such country is taking all reasonable measures, consistent with its political and economic stability, which may be needed to develop its defense capacities; and

(4) that the increased ability of such country to defend itself is important to the security of the United States."

(See para. 2314, ibid., pp. 651-652.)

3. The 1961 Act does not affect the Administration's authority to conclude military assistance agreements with foreign countries in the form of executive agreements.

Attention is drawn to the provision of para. 2311 (d) which authorizes the President to furnish military assistance to a friendly country "by assigning or detailing members of the Armed Forces of the United States... to perform duties of noncombatant nature, including those related to training or advice." No similar provision was to be found in the Mutual Security Act of 1954.

Y. B.

Yehuda Blum

To: Mr. Gideon Rafael

Tel Aviv,

October 3, 1963.

SECRET

Dear Mr. Prime Minister:

I enclose the text of a letter which I have been instructed to deliver to you from President Kennedy.

Sincerely yours,

Walworth Barbour

Enclosure:

Letter from
President Kennedy.

His Excellency

Mr. Levi Eshkol,

Prime Minister of Israel.

SECRET

SECRET

Dear Mr. Prime Minister:

We have been giving the most careful thought in the last few months to former Prime Minister Ben-Gurion's letter of May 12. I know you are as concerned as he has been with the problems of Israel's security of which he wrote so tellingly. So I wish to put before you our full thinking on a matter of such great importance to us as well as you.

It seems to me, from my reading of the letter, that your concern is not so much the security of Israel at this moment as the danger that confronts Israel from the persistence of belligerence on its borders and the possibility that, after the Arab States have increased their military potential, there might be an incident that would lead to a war threatening the very existence of Israel.

The attitude of the United States to the creation of Israel has always been one of sympathy and understanding for your aspiration to re-establish your ancient homeland.

Our policies

His Excellency

Mr. Levi Eshkol,

Prime Minister of Israel.

SECRET

Our policies have given concrete proof of our determination to see a prosperous Israel securely established in the Near East and accepted by her immediate neighbors. We shall continue this policy.

When Mr. Ben-Gurion wrote we were all disturbed over the situation in Jordan. We took several measures to avoid any untoward happening, which I believe contributed to the happy result. I mention these because I see them as relevant to the central problem discussed in Mr. Ben-Gurion's letter. Our quick reaction forces in the Mediterranean---far stronger than needed to protect the independence of any friendly Near Eastern State---were brought promptly into operational range. These forces backed up our vigorous private counsels to the parties potentially involved. In addition, I felt it advisable to restate publicly on May 8 our position in the event of aggression, putting as clearly as I could our fundamental attitudes and intentions. My purpose was of course to underline the reassurances in this respect which I had given to Mrs. Meir the previous December and included in my letter to Mr. Ben Gurion on May 5.

Another factor giving rise to Mr. Ben-Gurion's proposal was his acute concern over the trend toward a hostile form of Arab

of Arab unity exemplified by the April 17 Tripartite Arab Declaration in Cairo. I think that we would both agree that this prospect has receded, though of course it may rise again.

In any event we have looked at Mr. Ben-Gurion's proposal less in this short term context than in the light of the basic question as to whether more explicit security arrangements would actually enhance Israel's security sufficiently to outweigh the disadvantages we see attending such a move. I doubt that they would and I would like to share my thinking with you.

First, as to the credibility of our intentions, we believe that there is no Near Eastern leader today, whatever his attitude toward your nation, who does not fully understand the import of our public, national commitment as I reaffirmed it on May 8.

Second, our capabilities to carry out this commitment are, and will remain, more than adequate to deter or halt swiftly any aggression against Israel or its neighbors. In fact, after receiving Mr. Ben-Gurion's letter, we thoroughly reassessed our plans and forces-in-being; as a result, I am fully satisfied that we can back up our assurances.

Equally

Equally important is our assessment that Israel's own military capabilities continue to provi[illegible]t with a substantial deterrent advantage. Mr. Ben-Gurion's letters and the statements of your own military leaders indicate that you share this estimate.

Thus it is our judgment that the existing informal arrangements meet Israel's needs and give clear warning to the Arabs; to go further at this juncture would entail certain positive disadvantages to you as well as to us. Our policies and programs in regard to the Arab States have resulted in improved relationships which permit us to talk frankly and realistically to them and enable us to exert some leverage on their actions. While I do not wish to overestimate this influence, I am convinced that we can best advance your interests as well as ours by maintaining such relationships and our resultant ability to talk with both sides. A bilateral security relationship such as Mr. Ben-Gurion suggested would, I fear, have a distinct contrary effect.

This adverse effect would be magnified if, as is all too likely, the Arabs responded by seeking compensatory reassurances from the USSR. The USSR's recent veto of action on Israel's complaint in the UN Security Council shows

shows that it continues to see its interest in backing the Arabs against Israel. It is not so much Arab hostility as the hostility plus Soviet arms support which creates the threat to your security. So we hesitate to encourage the Arabs to seek security arrangements with Moscow, or at least to seek even more arms than they are now getting, lest it give the USSR a dangerous opportunity to fish in troubled waters. This would serve neither your interests nor our own.

In sum, a careful and sympathetic weighing of Israel's as well as United States interests leads me to conclude that the policies we are now following in the Near East remain those best calculated to serve these interests, enhance stability in the region, and minimize Soviet exploitation of divisive trends. There is no doubt in Arab minds as to how we would respond to unprovoked aggression by them. To formalize our know intentions and commitments---to go further into special security arrangements with Israel at this point---would contribute little to deterrence, while in fact provoking a hostile Arab reaction which might have consequences adverse to Israel's security. In fact, any such move would be widely viewed as an

as an abrupt departure from established United States policy, arousing suspicion and concern both in the Near East and the world at large.

Nonetheless, I know you need no reassurance as to the constant and special United States concern for the security and independence of Israel. We have the will and ability to carry out our stated determination to preserve it. We recognize, moreover, that there may yet develop a serious increase in the Arab military threat. Should time and events prove this to be the case, I can assure you that, as in the case of the Hawk missile, we will most carefully consider with you the best ways and means of coping with it. In any case, we always remain happy to discuss with you and your people any aspect of this matter, which is of such deep mutual concern.

Sincerely,

JOHN F. KENNEDY

Tel Aviv,

October 3, 1963.

SECRET

Dear Mr. Prime Minister:

I enclose the text of a letter which I have been instructed to deliver to you from President Kennedy.

Sincerely yours,

Walworth Barbour

Enclosure:

Letter from
President Kennedy.

His Excellency

Mr. Levi Eshkol,

Prime Minister of Israel.

SECRET

SECRET

Dear Mr. Prime Minister:

We have been giving the most careful thought in the last few months to former Prime Minister Ben-Gurion's letter of May 12. I know you are as concerned as he has been with the problems of Israel's security of which he wrote so tellingly. So I wish to put before you our full thinking on a matter of such great importance to us as well as you.

It seems to me, from my reading of the letter, that your concern is not so much the security of Israel at this moment as the danger that confronts Israel from the persistence of belligerence on its borders and the possibility that, after the Arab States have increased their military potential, there might be an incident that would lead to a war threatening the very existence of Israel.

The attitude of the United States to the creation of Israel has always been one of sympathy and understanding for your aspiration to re-establish your ancient homeland.

Our policies

His Excellency

Mr. Levi Eshkol,

Prime Minister of Israel.

SECRET

Our policies have given concrete proof of our determination to see a prosperous Israel securely established in the Near East and accepted by her immediate neighbors. We shall continue this policy.

When Mr. Ben-Gurion wrote we were all disturbed over the situation in Jordan. We took several measures to avoid any untoward happening, which I believe contributed to the happy result. I mention these because I see them as relevant to the central problem discussed in Mr. Ben-Gurion's letter. Our quick reaction forces in the Mediterranean---far stronger than needed to protect the independence of any friendly Near Eastern State---were brought promptly into operational range. These forces backed up our vigorous private counsels to the parties potentially involved. In addition, I felt it advisable to restate publicly on May 8 our position in the event of aggression, putting as clearly as I could our fundamental attitudes and intentions. My purpose was of course to underline the reassurances in this respect which I had given to Mrs. Meir the previous December and included in my letter to Mr. Ben Gurion on May 5.

Another factor giving rise to Mr. Ben-Gurion's proposal was his acute concern over the trend toward a hostile form of Arab

of Arab unity exemplified by the April 17 Tripartite Arab Declaration in Cairo. I think that we would both agree that this prospect has receded, though of course it may rise again.

In any event we have looked at Mr. Ben-Gurion's proposal less in this short term context than in the light of the basic question as to whether more explicit security arrangements would actually enhance Israel's security sufficiently to outweigh the disadvantages we see attending such a move. I doubt that they would and I would like to share my thinking with you.

First, as to the credibility of our intentions, we believe that there is no Near Eastern leader today, whatever his attitude toward your nation, who does not fully understand the import of our public, national commitment as I reaffirmed it on May 8.

Second, our capabilities to carry out this commitment are, and will remain, more than adequate to deter or halt swiftly any aggression against Israel or its neighbors. In fact, after receiving Mr. Ben-Gurion's letter, we thoroughly reassessed our plans and forces-in-being; as a result, I am fully satisfied that we can back up our assurances.

Equally

Equally important is our assessment that Israel's own military capabilities continue to provide it with a substantial deterrent advantage. Mr. Ben-Gurion's letters and the statements of your own military leaders indicate that you share this estimate.

Thus it is our judgment that the existing informal arrangements meet Israel's needs and give clear warning to the Arabs; to go further at this juncture would entail certain positive disadvantages to you as well as to us. Our policies and programs in regard to the Arab States have resulted in improved relationships which permit us to talk frankly and realistically to them and enable us to exert some leverage on their actions. While I do not wish to overestimate this influence, I am convinced that we can best advance your interests as well as ours by maintaining such relationships and our resultant ability to talk with both sides. A bilateral security relationship such as Mr. Ben-Gurion suggested would, I fear, have a distinct contrary effect.

This adverse effect would be magnified if, as is all too likely, the Arabs responded by seeking compensatory reassurances from the USSR. The USSR's recent veto of action on Israel's complaint in the UN Security Council shows

shows that it continues to see its interest in backing the Arabs against Israel. It is not so much Arab hostility as the hostility plus Soviet arms support which creates the threat to your security. So we hesitate to encourage the Arabs to seek security arrangements with Moscow, or at least to seek even more arms than they are now getting, lest it give the USSR a dangerous opportunity to fish in troubled waters. This would serve neither your interests nor our own.

In sum, a careful and sympathetic weighing of Israel's as well as United States interests leads me to conclude that the policies we are now following in the Near East remain those best calculated to serve these interests, enhance stability in the region, and minimize Soviet exploitation of divisive trends. There is no doubt in Arab minds as to how we would respond to unprovoked aggression by them. To formalize our known intentions and commitments---to go further into special security arrangements with Israel at this point---would contribute little to deterrence, while in fact provoking a hostile Arab reaction which might have consequences adverse to Israel's security. In fact, any such move would be widely viewed as an

as an abrupt departure from established United States policy, arousing suspicion and concern both in the Near East and the world at large.

Nonetheless, I know you need no reassurance as to the constant and special United States concern for the security and independence of Israel. We have th will and ability to carry out our stated determination to preserve it. We recognize, moreover, that there may yet develop a serious increase in the Arab military threat. Should time and events prove this to be the case, I can assure you that, as in the case of the Hawk missile, we will most carefully consider with you the best ways and means of coping with it. In any case, we always remain happy to discuss with you and your people any aspect of this matter, which is of such deep mutual concern.

Sincerely,

JOHN F. KENNEDY

ה
ע
ת
p

כ"ב באייר, תשכ"ג
16 במאי 1963

ש מ ו ר

הנדון: אמנות הגנה

1. סדרה של אמנות הגנה קושרת את ארה"ב למערכת עניפה של סדיגות בוחבי התבל.

אמנות אלה בחלקות לבריתות פוליסילטרליות(ריו, נאטו, סיטו וסנטו)*. ולבריתות בילטראליות (פיליפינים, יפן, קוריאה, סין הלאומנית, ניו-זילנד ואוסטרליה). בכל המקרים, פרט לברית המרכז, הובאה האמנה לדיספיקציה על ידי הסנט בהתאם לפרוצדורה שהותוותה על ידי הקונסטיטוציה לגבי כריתת הסכמים בינלאומיים, והם אינם איפוא מסוג ה- executive agreements שאינם מחייבים שיתוף פעולה מלא בין הרשות המבצעת למחוקקת. במקרה של ברית המרכז לא קודא הסכם שיתוף הפעולה הצבאי של ארה"ב עם הסדיגות החתומות על אמנת בגדד לתשדיר קונגרסיונלי טאחר שהסכם זה בחתם לאחר מעבר דוקטרינת אייזנהאור ברשות המחוקקת ותחת להביא את ההסכם לאיש נוסף נקבע ששיתוף הפעולה ייעשה בהסגרת ההסמכה הקיימת ממעם הקונגרס לשתף פעולה עם סדיגות האזור בשטחי הבטחון וההגנה ואף להשתמש בכוחות המזוינים של ארה"ב כדי לסייע להדיפת תוקפנות קומוניסטית באזור הסכוסה על ידי האמנה.

האמנות נועדו למנוע תוקפנות (בחלק מהמקרים מובלת התחייבות ארה"ב בספורש לתוקפנות קומוניסטית) ולביצור תשלום-ונבדלות בכך מאמנות שהיו נהוגות עד לערב מלחמת העולם השנייה שבה התחייבו לעזרת הצדדים לסייע איש לרעהו בכל מקרה שאחד מהם נקלע לסכסוך מזויין, כשהצורך בהסכמים מיוחדים פוסבר באזלת ידו של ארגון האו"ם לטפל במצבים המסכנים את השלום לאור אפשרויות סיכול ושיתוק מכניזם זה. עם זאת מכילות כל האמנות סעיף המצהיר כי מטרות האמנה מתישבות עם סגילת האו"ם כי את הסכסוכים ביניהם מתחייבים הצדדים לאמנה לפתור בדרכי שלום בהתאם לפרוצדורה שנקבעה במגילה וברוב האמנות סעיף לפיו מתחייבים הצדדים להעביר למועצת"ט אינפורמציה מלאה על הצעדים שנקטו על ידן או העומדים להנקט על ידן לשם מימוש זכות ההגנה העצמית שלהן.

2. בין האמנות השונות לבין עצמן קיימים הבדלי ניסוח מסויימים בסעיפים האופרטיביים(להלן) הכל בהתאם לתנאים ולנסיבות אך ללא יוצא מן הכלל אין אף אחת מן האמנות מטילה על ארה"ב חובה הטבדירה בפרוש את סוג התגובה הצבאית שעליה לנקוט במקרה של התקפה על בנות בריתה במילים אחרות: ההתחייבות מוגדרת בצורה כללית ביותר כגון "לנקוט בצעדים המתאימים הנחוצים" כדי להדוף את התוקפן, אך ההחלטה איזה צעדים בפועל ינקטו במקרה מסויים נשארת בידי ארה"ב. ההסבר לתופעה זו נעוץ בין היתר בעובדה כי בהתאם לקונסטיטוציה ההכרעה הבלעדית על

* ר' להלן. ארה"ב קשורה לסנטו בהסכם שיתוף פעולה בצורה נבדלת מהבריתות האחרות. מאחר שתורכיה חברה בסנטו ופקיסטאן בסיטו שונה הסעמד הפורמלי של פרס מעמד בנות הברית.

2/.

אכרזות מלחמה היא בידי הקונגרס ולא בידי הנשיא. מסיבה זו נוצרה במשך הזמן גם מטבע לשונית מיוחדת שהחליפה את הנוסח שהופיע בהסכם נאטו לפיו:

"The parties agree that an armed attack against one or more of them... shall be considered an attack against them all; and... that... if such an armed attack occurs, each of them... will assist the party... so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic Area."

בנוסח יותר כללי ומופשט (שאיננו קובע כי התקפה על אחד מבני הברית היא בחינת התקפה על כן הברית האחר), שנקרא ה- "Monroe Doctrine Formula" המופיע בכל האמנות מאז הסכם נאטו לפיו:

"Each party recognizes that an armed attack...would be dangerous to its own peace and security and declares that it would act to meet the common dangers in accordance with its constitutional means."

הסכנה זם הקונסטיטוציונלי במקרה של ארה"ב הוסבר בשעתו על ידי דאלס:

"As an act through Congress if it were in Session, and if not in Session to call Congress."

3. מרבית האמנות אך לא כולן מקימים ארגון מיוחד המורכב משרי החוץ של המדינות החברות או באי כוחן שמתפקידו להתכנס מדי פעם כדי לדון בעניינ הנוגעים למימוש האמנה (תכנון צבאי) וחובה מקבילה להתייעצות משותפת במקרה שאחד הצדדים דורש זאת משום שלדעתו נשקפת סכנה לעצמאותו גבולותיו או לבט האזור המכוסה על ידי האמנה.

כמו כן מלווים את מרבית האמנות הסכמי סיוע צבאיים שנועדו לאפשר לבעלי הברית להגדיל את כוחם ועצמתם ההגנתיים. (במקרים מסויימים חתמה ארה"ב גם על הסכמי סיוע צבאי ללא מטרה של אמנת הגנה. כך למשל נחתם ב-21/4/54 הסכם כזה עם עירק לפיו התחייבה ארה"ב לספק לעירק נשק, ציוד ושירותים כדי לחזק את בטחונה קסורת הבטחה שעירק תשתמש בסיוע זה אך ורק להגנה עצמית ובגבר תוקפנות מבחוץ ולא לצרכי תוקפנות. הסכם זה בוטל ב-25/7/55 לאחר שאמנת בגדד שנחתמה ב-24/2/55 נכנסה לתקפה).

4. להלן הסעיפים האופרטיביים של האמנות השונות לפי סדר כרונו- לוגי ודברי הסבר עליהם:

The Inter American Treaty of Reciprocal Assistance — אמנת ריו מיום 2/9/47

1.

Art 3. "The High Contracting Parties agree that an armed attack by any State against an American State shall be considered as an attack against all the American States and, consequently, each one of the said Contracting Parties undertakes to assist in meeting the attack in the exercise of the inherent right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations.

2. On the request of the State or States directly attacked and until the decision of the Organ of Consulation of the Inter-American System, each one of the Contracting Parties may determine the immediate measures which it may individually take in fulfillment of the obligation contained in the preceding paragraph and in accordance with the principle of continental solidarity. The Organ of Consulation shall meet without delay for the purpose of examining those measures and agreeing upon the measures of a collective character that should be taken.

.../3

3. The provisions of this Article shall be applied in case of any armed attack which takes place within the region described in Article 4 or within the territory of an American State. When the attack takes place outside of the said areas, the provisions of Article 6 shall be applied.

4. Measures of self-defense peovided for under this Article may be taken until the Security Council of the United Nations has taken the measures necessary to maintain international peace and security.

Art. 20 "Decisions which require the application of the measures specified in Article 8 shall be binding upon all the Signatory States which have ratified this Treaty, with the sole exception that no State shall be required to use armed force without its consent."

הערות: האמנה מטילה על ארה"ב חובה לחוש לעזרת המדינה המותקפת אך סוג העזרה יוכרע על ידי ארה"ב עד שתנתן ההלטה על ידי הגוף המיועץ. גוף זה רשאי יהיה להחליט ברוב של שני שלישי אלה אמצעי תגמול לנקוט אך בכל מקרה לא תחייב ההחלטה להשתמש באמצעים הנמרצים ביותר, דהיינו בכוחות מזוינים מדינה שלא הסכימה לכך מרצונה. (העובדה כי ארה"ב מצאה לנכון להחליף את דוקטרינת מונרו האונילטרלית באמנה הדדית קולקטיבית ורב-צדדית מאשרת את ההנחה בדבר נפקות היתר של סטאטוס חוזי על זה של נהגה מכוח אמנה אונילטראלית).

The North Atlantic Treaty - 4/4/1949 אמנת נאטו מיום

4. The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.

5. The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all; and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

9. The parties hereby establish a council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty. The council shall be so organized as to be able to meet promptly at any times. The council shall set up such subsidiary bodies defense committee which shall recommend measures for the implementation of Articles 3 and 5.

הערות: האמנה כוללת סעיף הקובע כי התקפה נגד כלי שיט או מטוס של חברה אף היא בגדר התקפה מזויינת על בנות הברית. במסגרת העקרונות הכלליים קובעת ההלכה כל מדינה בפני עצמה. אם גם תוך התיעצות עם בנות בריתה האחרות מה תעשה הן כדי לחזק ההטחון הקולקטיבי למטרת מניעת תוקפנות והן, אם כבר היתה התקפה מזויינת, כיצד להגיב נגדה או כפי שביטא את התחייבות ארה"ב שר החוץ דאז בהצהרתו בפני ועדת החוץ של הסנט:

"Under the treaty we would be bound only to make an honest judgement as to what action was necessary to restore and maintain the security of the North Atlantic area consequently to take such action which might or might not include the use of armed force. If we should be confronted again with an all out around attack such as has twice occurred in this century and caused world wars, I do not believe that any action other than the use of armed force would be effective. The dicision, however, would naturally rest where the Constitution has placed it... if you ratify the pact, it cannot be said that here is no obligation to help. There is an obligation to help, but the extent, the manner, and the timing is up to the harnest judgement of the parties."

Mutual Defense Treaty Between the U.S. and Republic of the Philippines

3) הסכם הדדי עם הפיליפינים
30/2/51-ם

3. The parties, through their Foreign Ministers or their deputies, will consult together from time to time regarding the implementation of this Treaty and whenever in the opinion of either of them the territorial integrity, political independence or security of either of the Parties is threatened by external armed attack in the Pacific.

4. Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on either of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common dangers in accordance with its constitutional processes.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall be immediately reported to the Security Council of the United Nations. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

5. For the purpose of Article 4, an armed attack on either of the Parties is deemed to include an armed attack on the metropolitan territory of either of the Parties, or on its armed forces, public vessels or aircraft in the Pacific."

הערה: ר' לעיל לגבי ההבדל שבין לשון סעיף 4 לאמנה זו לסעיף 5 לנאטו. ההתחייבות מוגבלת לאזור הפאסיפי ובכך מגבילה למעשה את החברות הפיליפינית אך לא האמריקנית. הנוסח האופרטיבי דומה לאנזוס - ר' להלן - אך איננו כולל הקטע מועצת קבועה אם כי הוראה על התיעצות אך הוק שאיננה מחייבת כל פעילות קונקרטית מצויה בסעיף 3.

Security Treaty Between the U.S. Australia and New Zealand (ANZUS)

4) הסכם עם אוסטרליה וניו-זילנד
11/9/51-ם

(3) The Parties will consult together whenever in the opinion of any of them the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened in the Pacific.

(4) Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on any of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall be immediately reported to the Security Council of the United Nation Such measures shall be determined when the Security Council has taken the the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

../5

(5) For the purpose of Article 4, an armed attack on any of the Parties is deemed to include an armed attack on the metropolitan territory of any of the Parties, or on the island territories under its jurisdiction in the Pacific or on its armed forces, public vessels or aircraft in the Pacific.

(7) The Parties hereby establish a Council, consisting of their Foreign Ministers or their Deputies, to consider matters concerning the miplementation of this Treaty. The Council should be so organized as to be able to meet at any time.

הערה: ההוראה על הקמת מועצה קבועה (סעיף 7) דומה להוראה המצויה בהסכם ריו ובאטו וגועדה לתת תוכן על ידי תכנון משותף להתחיבות הכללית והמופשטת לעשות לשם הדיפת התקפה משותפת.

5) הסכם עם יפן - Security Treaty between the U.S. and Japan 8/9/51-ב

איננו רלבנטי לענייננו מאחר וגוער להעניק ליפן הגנת ארה"ב מפני תוקפנות חיצונית גוכח הערר כוחות מזוייניים ממשיים ביפן באותו מועד. גם כאן אין ארה"ב חייבת אוטומטית לסקום כוחות ביפן אלא אם כן נראה לי כי יש בכך כדי לשרת את האינטרס הלאומי שלה - של ארה"ב.

6) הסכם עם קוריאה

Mutual Defense Treaty between the U.S. and the Republic of Korea 1/10/53

Each party recognizes that an armed attack in the Pacific area on either of the Parties in territories now under their respective administrative control, or hereafter recognized by one of the Parties as lawfully brought under the administrative control of the other, would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes.

The Republic of Korea grants, and the United States of America accepts, the right to dispose United States land, air and sea forces in and about the territory of the Republic of Korea as determined by mutual agreement.

UNDERSTANDING OF THE UNITED STATES.

(The United States Senate gave its advice and consent to the ratification of the treaty subject to the following understanding:)

It is the understanding of the United States that neither party is obligated, under Article 3 of the above Treaty, to come to the aid of the other except in case of an external armed attack against such party; nor shall anything in the present Treaty be construed as requiring the United States to give assistance to Korea except in the event of an armed attack against territory which has been recognized by the United States as lawfully brought under the administrative control of the Republic of Korea. (The United States communicated the text of the understanding to the Republic of Korea in a note of January 28, 1954. The text of the understanding was included in the President's proclamation of November 17, 1954.)

הערה: סעיף 3 זהה ובגדול מהוראות סעיף 5 לאנזוס ולהסכם הפיליפיני. ההבדל נעוץ באי הבהירות לגבי הגבולות הסדוייקים של קוריאה ואינו חל איפוא על טריטוריה שאיננה תחת האדמיניסטרציה הקוריאנית בפועל תחת האמנה או על טריטוריה שאיננה תחת האדמיניסטרציה הקוריאנית בפועל תחת האמנה או על טריטוריה אשר ארה"ב לא תכיר בה בעתיד בטריטוריה הנמצאת באופן חוקי בפסקות האדמיניסטרציה הקוראנית (נקודה זו עשויה להיות רלבנטית לגבי הפורזים או ירושלים). האמנה סוגבלת ומסוגנת בתנאי מפורש נוסף לגבי נקודה זו.

7) הסכם מנילה (סיאטו) 18/9/54

(4) 1. Each Party recognizes that aggression by means of armed attack in the treaty area against any of the Parties or against any State or territory which the Parties by unanimous agreement may hereafter designate, would endanger its own peace and safety, and agrees that it will in that event act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes. Measures taken under this paragraph shall be immediately reported to the Security Council of the United Nations.

2. If, in the opinion of any of the Parties, the inviolability or the integrity of the territory or the sovereignty or political independence of any Party in the treaty area or of any other State or territory to which the provisions of paragraph 1 of this Article from time to time apply is threatened in any way other than by armed attack or is affected or threatened by any fact or situation which might endanger the peace of the area, the Parties shall consult immediately in order to agree on the measures which should be taken for the common defense.

3. It is understood that no action on the territory of any State designated by unanimous agreement under paragraph 1 of this Article or on any territory so designated shall be taken except at the invitation or with the consent of the government concerned.

(5) The Parties hereby establish a Council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty. The Council shall provide for consultation with regard to military and any other planning as the situation obtaining in the treaty area may from time to time require. The Council shall be so organized as to be able to meet at any time.

UNDERSTANDING OF THE UNITED STATES OF AMERICA

The United States of American in executing the present Treaty does so with the understanding that its recognition of the effect of aggression and armed attack and its agreement with reference thereto in Article 4, paragraph 1, apply only to communist aggression but affirms that in the event of other aggression or armed attack it will consult under the provisions of Article 4, paragraph2.

In witness whereof, the undersigned Plenipotentiaries have signed this Treaty.

Done at Manila, this eighth day of September, 1954.

הערה: הסכם זה לווה על ידי ה- Pacific Charter שנועד להגדיר את מטרות שיתוף הפעולה ולהעלות על נס את זכות ההגדרה העצמית של כל מדינה ולדחות על ידי כך את ההשמות כאילו נודף מן האמנה ריח ניאו אימפריאליס או ניאו קולוניאלי נוכח הבריתות שבין המעצמות הגדולות מחד ופאקיסטן והפיליפינים מאידך. סעיף 4(1) מנוסח בלשון דוקטרינת מונרו כפי שהוא מופיע באנזוס ובהסכם הפיליפיני והקוריאני פרט לכך שאינו מוגבל לטריטוריה ספורטת אלא לאזור הכללי של הבריתת. כן מזכיר סעיף 4(2) בפעם הראשונה את הסכון הנובע מחתירה, הסתה ותוקפנות בלתי ישירה. סעיף קטן 2 של סעיף 4 מטיל איגו מטיל כל התחייבות במקרה כזה פרט לחובת התייעצות אך מטרת ההתייעצו כפי שהביע זאת שר-החוץ דאז בעדותו בפני הסנט היא להחליש על אמצעים שינקטו לשם הגנה משותפת נגד מצבים כאלה. התחייבות ארה"ב מוגבלת - מראש - רק למקרה של תוקפנות קומוניסטית. במקרה של תוקפנות אחרת מתחייבת ארה"ב אך ורק לקיים חובת התייעצות משותפת. סעיף 5 מקים מועצה קבועה כבמקרה של אנזוס והבריתות הגדולות האחרות.

7/.....

Mutual Defense Treaty between the U.S. and the Republic of China

(4) The Parties, through their Foreign Ministers or their deputies, will consult together from time to time regarding the implementation of this Treaty.

(5) Each Party recognizes that an armed attack in the West Pacific Area directed against the territories of either of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall be immediately reported to the Security Council of the United Nations. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

(6) For the purpose of Article 2 and 5, the terms "territorial" and "territories" shall mean in respect of the Republic of China, Taiwan and the Peseadores; and in respect of the United States of America, the island territories in the West Pacific under its jurisdiction. The provisions of Article 2 and 5 will be applicable to such other territories as may be determined by mutual agreement.

35. EXCHANGE OF NOTES BETWEEN THE SECRETARY OF STATE AND THE CHINESE MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS, DECEMBER 10, 1954

(a) The Secretary of State to the Chinese Minister of Foreign Affairs.

Excellency:

I have the honor to refer to recent conversations between representatives of our two Governments and to confirm the understandings reached as a result of those conversations, as follows:

The Republic of China effectively controls both the territory described in Article 6 of the Treaty of Mutual Defense between the Republic of China, and the United States of America signed on December 2, 1954, at Washington and other territory. It possesses with respect to all territory now and hereafter under its control the inherent right of self-defense. In view of the obligations of the two parties under the said Treaty and of the fact that the use of force from either of these areas by either of the Parties affects the other, it is agreed that such use of force will be a matter of joint agreement, subject to action of an emergency character which is clearly an exercise of the inherent right of self-defence. Military elements which are a product of joint effort and contribution by the two Parties will not be removed from the territories described in Article 6 to a degree which would substantially diminish the defensibility of such territories without mutual agreement.

Accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

John Foster Dulles
Secretary of State of the
United States of America

הערה: ההסכם מוגבל מראש לפורמוזה ולפסקדורים ואינו כולל את איי החוף קימוי ומאצו. הסינים התחייבו להסכע מכל פעולה צבאית מוגעת אפילו מאיי החוף ללא התיעצות מוקדמת עם ארה"ב אלא במקרים של הגנה עצמית עילאית במקרי חירום. ב-28/1/55 העביר הקונגרס החלטה המסמיכה בין היתר את הנשיא להפעיל את הכוחות המזוייניים של ארה"ב כדי להגן על פורמוזה, הפסקדורים וכל טריטוריה אחרת הנמצאת in friendly hands כדי להגן על מסטיאיוון. ההחלטה רחבה איפוא מההסכם מבחינת תחולתה הגיאוגרפית והצורך בהסכם הוסבר איפוא על ידי ועדת החוץ של הסנט בין השאר על ידי המשפט הבא:

8/.....

"The essential difference between the resolution and the treaty is that by virtue of the latter the U.S. assumes as an international obligation certain commitments which the resolution delas with on a unilateral and voluntary basis."

ההבדל נוסף בין ההצהרה והאמנה הוא בכך שהאמנה נשארת בתוקף בלתי מוגבלת בעוד שההצהרה - בדומה לדוקטרינת אייזנהאור β - פג תוקפה כאשר הנשיא יחליט שהשלום ובטחון האיזור על ידי פעילות או"ת או אחרת.

9) ההצהרה על שיתוף פעולה צבאי עם ברית בגדד 23/7/58:

In the interest of world peace and pursuant to existing Congressional authorisation (Eisenhower Doctrine) to cooperate with the nations making this declaration for their security and defense, and will promptly enter into agreements designed to give effect to this cooperation.

בהמשך להצהרה זו נחתמו באנקרה ביום 5/3/58 הסכמים דומים עם פרס, תורכיה ופקיסטאן הכוללים את הסעיפים האופרטיביים דלקמן:

Article 1

"In the case of agression against ... the Government of the U.S. in accordance with the constitution of the U.S., will take such appropriate action, including the use of armed forces, as may be mutually agreed upon and as is envisaged in the Joint Resolution to Promote Peace and Stability in the M.E., in order to assist the Government of ... at its request."

as may be mutually agreed upon

סעיף 2 מצהיר מחדש כוונת ארה"ב לספק סיוע צבאי וכלכלי

" - in order to assist in the preservation of the national independence and integrity and the effective promotion of economic development."-

Article 5

"The Government of the U.S. and ... will cooperate with the other Governments associated in the Declaration signed ... in order to prepare and participate in such defensive arrangements as may be mutually agreed to be desirable..."

הערה: כאמור זהו הסכם ההגנה היחיד הידוע לי הנופל לתוך הקטגוריה של executive agreements שלא דרש רטיפיקציה מטעם הקונגרס וזאת מאחר שנחתם לאחר מעבר דוקטרינת אייזנהאור על ידי שני הבתים. בהתאם לסוגי הדוקטרינה מוגבלת ההסכמה להפעיל כוחות מזוייניים אמריקנים להתקפה קומוניסטית.

ב ב ר כ ה,

דור מ. משון

12/5/63

Jerusalem, 12 May, 1963.

Dear Mr. President,

Your reply to my letter of 26 April was transmitted to me by your Ambassador on 8 May. I appreciate your suggestion to keep in close contact.

You know that even before the establishment of Israel, we owed much to the United States. But we certainly owe a great deal to you personally because of your sincere concern for Israel's security, your pledge regarding the Jordan Water Project, your decision to supply the Hawk missiles and for other manifestations of friendship. It is rather for this reason, frankly that I felt somewhat disappointed when I read your message, though again, I found in it renewed expression of your sincere concern for Israel.

Allow me first of all to mention a few points that will explain the anxieties which preoccupy me. I have always regarded Nasser with a good measure of respect. I believe that he is an unusual type of leader, perhaps unique in the entire Arab world. He appears to be a man exerting charm and certainly shows intelligence. In his book "The Philosophy of the Revolution" Nasser described his three aspirations: To become the leader of all the Arab peoples, of the Moslem peoples, and of the peoples of Africa. As a realist he understands now that the two latter aspirations are not within his reach. Africa will not accept his domination - although he has not yet entirely given up his ambition to bring Africa under his leadership. But he

./.

certainly realizes now that the able leaders of the new African countries, in both the East and the West of the continent, will never accept his rule. Likewise he must be well aware that the Moslem countries of Pakistan, Indonesia, Iran and Turkey, will not submit to his guidance.

But Nasser perseveres in his ambition to become the ruler of the Arab peoples and in his faith that Providence has chosen him for that role. In his own country - the largest and probably the most advanced of the Arab countries - this aspiration has not encountered significant opposition. Though there may be a few intellectuals who are dissatisfied with the dictatorial regime, or a number of discontent officers, the Army as a whole and the Egyptian masses follow Nasser.

Since he is so popular and powerful he is probably the only Arab leader who could afford to take a bold step and make peace with Israel. But unfortunately he has not chosen to pursue that course.

I do not think he really believes that Israel is an imperialist base and that the Zionist movement is a world danger. But he knows that this is a useful and popular slogan with which he can incite the masses, who do not even know what imperialism is, but have been told that this is some terrible and dangerous bogey, a label which can be affixed at one time to Britain, at another time to the Soviet Union, more often to the United States - and at all times to Israel.

Nor do I believe that he really thinks that the "Liberation of Palestine" is a political, economic or historic necessity for the Arab peoples, who possess larger territories than the United States and in whose history Palestine has never played a significant part. After all, it should not be too difficult for him, to understand the significance which the Land of Israel has had throughout history and at the present

for the Jewish people (and to some extent for the Christian peoples as well.) But he knows that the "Liberation of Palestine" is an exciting slogan, perhaps the only one common to all Arab politicians. He seems to feel confident that if he can overcome Israel he will secure his role as the uncontested leader of all the Arab peoples and thus fulfil his highest ambition to establish his domination over them.

I have never met Nasser personally - but I have met scores of people who have talked to him. I have noticed that he is capable of telling every one what he would like to hear. For example, he told two distinguished American visitors that not more than sixty thousand refugees would want to return to Israel if they were given a "free choice", but his own people he tells that all the refugees must return to the "stolen country" from which they were "expelled", although he knows - as well as I do - that the majority of the refugees had left the country before the establishment of Israel at the demand of the Arab leaders, in order to facilitate the conquest of Israel by the invading armies.

He has shown a remarkable ability to play opposing forces one against the other. He thinks that he can replace American aid with Russian aid and vice versa, or to secure both at one and the same time: he is not afraid to antagonize the Soviet Union by putting some Egyptian communists in jail, nor does he feel that he would lose American aid while accusing the United States of imperialism or confiscating private property, or even abusing, in his propaganda, the motives for which the aid was granted.

I quite agree that at the moment the weak spot in the Middle East is Jordan. Its King is young and courageous, but he is opposed by many people of the West Bank. Hussein also has enemies in Syria and Iraq - mainly Jordanian exiles who

./.

fled the country because of their subversive activities against his regime. His people are exposed every day to a barrage of radio propaganda from Cairo, Damascus and Baghdad stirring them up to revolt against the King. He has survived a number of attempts of assassination, but there is always a danger that one single bullet might put an end to his life and regime. Bourguiba has openly accused Nasser of having plotted his assassination. King Hussein accused Nasser of being responsible for the murder of the Jordanian Prime Minister Haza Al-Majali in 1961. I am not in possession of any particular evidence, but in light of past events one cannot dismiss the possibility that what was done to his grandfather, King Abdallah, could be done to him.

As a result of such an act a regime is liable to come to power in Jordan that will join up with Egypt and submit to the orders of Nasser and his army. A Jordanian dictator may emerge subservient to Nasser. Whatever it may be, a situation would be created where tanks and guns under Nasser's command or direction would be deployed a few yards away from our Jerusalem, and in the centre of the country, at Qalqiliya or Tulkarem, ten or fifteen miles from our sea coast, and our country could be cut in two instantly.

I have lived for decades together with Arabs, worked with Arab labourers in the fields and studied with Arab students in Constantinople before the First World War. I negotiated with many honest Arab leaders in the years 1934-1937 when I was Chairman of the Zionist Executive in Jerusalem. I had talks with leaders of Lebanon, Syria and Egypt, and with representatives of Ibn Saud before the Second World War. Yet I have heard during that War Arab leaders praising Hitler as the liberator of mankind and praying for his success.

./.

Knowing them I am convinced that they are capable of following the Nazi example. Nasser is in fact adopting the National-Socialist ideology of the Nazis. For many years the civilized world did not take seriously Hitler's statement that one of his aims was the worldwide extermination of the Jewish people. I have no doubt that a similar thing might happen to Jews in Israel if Nasser succeeded in defeating our army.

I know that it is difficult for civilized people to visualize such a thing - even after they have witnessed what had happened to us during the Second World War. I do not assume that this could happen today or tomorrow. I am not so young anymore, and it may not happen in my lifetime. But I cannot dismiss the possibility that this may occur, if the situation in the Middle East remains as it is - and the Arab leaders continue to insist on and pursue their policy of belligerency against Israel. And it does not matter whether it will or will not happen during my lifetime. As a Jew I know the history of my people, and carry with me the memories of all it has endured over a period of three thousand years, and the effort it has cost to accomplish what has been achieved in this country in recent generations. We did not do it only for the sake of those who have already arrived in Israel - but for the survival of Jewry as such. Mr. President, my people have the right to exist - both in Israel and wherever they may live, and this existence is in danger. What I am saying to you does not come out of a momentary passion, but comes from the heart of a man who sees with open eyes what is happening and the way things are going. I am confident that such a calamity, which might befall the remnant of Israel in its own land, is not inevitable, and that it can be prevented.

The safest way to prevent it, I thought, would be, if it were possible, to have

./.

the United States and the Soviet Union issue a joint declaration that any country in the Middle East that refuses to recognize the territorial integrity and refuses to live in peace with any other country in the Middle East in conformity with its obligations as a member of the U.N., would receive no financial, political and military aid from the two powers. It is not Arab unity that endangers Israel today or in the near future, but the dogma that Israel must be wiped out, which the Arab rulers have implanted in the minds of their peoples. The United States and the Soviet Union, if they were able to act jointly, could compel the Arab countries - and first of all Egypt - to abandon their belligerency practiced by economic boycott, the blockade of the Suez Canal, political warfare and hate propaganda, and to cease their military preparations to destroy Israel. Even if the present plan of Federation should fail - and it might fail this time - the danger will not have passed, for Egypt, Syria and Iraq remain united in their aim to vanquish Israel. Even Egypt alone constitutes a danger and its threat grows year by year. A Two-Power Declaration, accompanied by effective measures could change this situation. For Egypt - and it is Egypt that counts - could not develop its war economy without the supply of armaments and other assistance from abroad.

I feel quite certain that a unilateral declaration would not achieve our commonly desired effect to deter Egypt and the other Arab States from aggression. The Tripartite Declaration of 1950 was of no value and a reaffirmation of such a declaration does not meet the situation. As you said yourself on 25 August, 1960: "The Tripartite Declaration is too uncertain of execution and effect to be a useful shield for peace. With countries so close to one another in a sensitive tension-ridden area,

./.

a delay of only a few days in international reaction to aggression might well be fatal to a nation's freedom and indeed to the peace of the entire world".

It is true that I had some doubt, already indicated in my previous letter, whether a joint declaration would be feasible at the present time, I repeat at the present time, because I do not believe that the tension between the Soviet Union and the United States, which has recently increased, must necessarily last for a long time.

Accepting your judgment that joint action by the two great Powers is not possible, there is another way to deter Egypt effectively from persevering in its policy of belligerency against Israel.

Mr. President, I believe and suggest that the following measures would be most conducive to ensure the maintenance of peace and security in the Middle East area;

1. It is vital to avert the danger emanating from a change in the regime in Jordan provoked either by the assassination or the abdication of King Hussein or any other event that would impose a regime subservient to Nasser. If however the present regime should collapse, the only way to avert the danger to Israel is by the complete demilitarization of the area of the West Bank under suitable international supervision.

2. A conclusion of a Bilateral Security Agreement between the United States of America and Israel, with which allies of the United States be invited to associate themselves.

3. You stated the other day in your Press Conference that "to limit the Near East arms race" was one of the important objectives of American policy in the Middle East. But as long as there is no American-Soviet agreement on the limitation of the arms race in the Middle East massive modern Soviet armaments

./.

continue to flow to Egypt and to the other Arab countries, thus upsetting the balance of arms in the area. It is therefore imperative that Israel should be furnished by the United States with all the equivalent kinds of armaments with which the armed forces of Egypt and the other Arab States are equipped.

4. A plan of general disarmament should be instituted between Israel and the Arab States under a system of mutual and international inspection and control. We have already made such proposals which unfortunately have been rejected by the Arab States. I am not sure that this is a practical proposition in the present circumstances.

I should not like you to think that I do not deeply appreciate the supply of the Hawk missiles, or the assurances that you gave to Mrs. Meir in Palm Beach and to me in your personal and confidential letters. I value greatly the sincere expressions of concern contained in your last letter to me.

I have just received the full text of the statement you made at your Press Conference on 8 May: It again reflects your deep concern for Israel's security and peace in the Middle East and points to the dangers which recent developments in the Middle East foreshadow. This statement might well serve as an opening for the initiation of such measures which I have taken the liberty to outline in this letter.

I also understand your doubts as to my coming to Washington at this time and I entirely agree with you on this point.

/ /

I have thought it my duty to convey to you in all candour what I think about the present situation in the Middle East and the dangers in store for my people. I feel sure that they can be averted by the adoption of effective measures initiated by the United States of America, to which Providence has given world leadership in this fateful time.

Yours very sincerely,

D. Ben-Gurion

His Excellency
Mr. John F. Kennedy,
President of the United States of America,
Washington, D.C.,
U.S.A.

י"ד באייר תשכ"ג
8 במאי 1963

ס ו ד י

אל : המבכ"ל

מאת : ג. רפאל

הנדון: הסכם במחון

בהתאם למדובר ביניכם הכבתי באופן בסיסי סיומה להסכם במחון בילטרלי וסיומה להצהרה אמריקנית המכריזה על נכונות לכריתת הסכם מעין זה.

סיומת ההסכם מתבססת ביסודה על בסיס הסכמי הבמחון הבילטרליים בין ארה"ב, תורכיה, פאקיסטאן ופרס, תוך התאמה ושינויים שהמסיבות החלות על מצבנו מחייבים.

ביסחתי סיומה של הצהרה כי גם לכריתת ההסכם עם המדינות הנזכרות לעיל קדמה הצהרה אמריקנית למו"מ. כמצן שאין כוונה שהצהרה זו תבוא במקום הסכם במחון, וייתכן גם שאין צורך בה אם ארה"ב תחליט לפתוח במו"מ אתנו. אולם בתוך ההצהרה יכולה ארה"ב לכלול סעיפים שאין להם מקום בהסכם בילטרלי, כגון: הצעה לכרות הסכמים דומים עם מדינות אחרות באיזור והזמנה למדינות אחרות להצטרף לערובת הבמחון האמריקנית.

אני מוסר בזיר זה לך והעתק ללשכת השר עבור שה"ח ומציע שאתם תחליט למי להפיץ העתקים ואיך לטפל במיוטרת.

ב ב ר כ ה ,

ג. רפאל

העתק: מנהל לשכת שה"ח

ב"ה כסלו תשכ"ב
8 נובמבר 1961

ב ר ו ך

אל : מוסה"ק
מאת : ל. רמאד

הנדון: מסה נמוך

בזמנו כתבתי לכבודו מכתב בענין בחורה יתומה מסה נמוך בהמלצת כמה מחשובי הרבנים שיעזור לה בהשגת מלגה מאיזה מוסד ענייני תורה.

עתה מסרה אחותה לכבודו כי עתה נמצא הנדון בהוראת הרופאים בבי"ח, אחרון, בפרופסור ידוע, וכי הוצאות הטיפול מחשבון גדול עד מאוד מאוד.

בזמנו כתבתי לו כי אם לכאורה מסה עם הנדון לא יוכל לקבל מלגה מאיזה מוסד ענייני תורה מפני שהוא בחור. אולם בכל זאת אפשר לנסות ולבקש מאיזה מוסד שיעשה זאת. ואולי בכל זאת אפשר לקבל מלגה בשביל הוצאות הטיפול, כגון: אפשר לכתוב מכתב לאיזה מוסד שיעשה זאת בשביל הנדון שהוא בחור ידוע בישיבה ומפורסם בכשרונותיו.

אבל אחר זמן נודע לי כי הנדון נפטר ביום ה' [illegible] ועתה אין כל צורך בכל זה.

בברכה,

ל. רמאד

נחמ: מזכ"ד ביה"ס

Bilateral Security Aggreemnt between the U.S.A. and Israel

- -

1710

75

875 63

Preamble: The Government of the United States of America and the Government of Israel reaffirming their faith in the purpose and principles of the U.N. Charter and their desire to live in peace with all peoples and all governments, and desiring to promote peace and the wellbeing of the peoples in the Middle East;

Recalling with mutual pride the historic relationship which brought their two peoples together in bonds of friendship and mutual ideals;

Considering that the Government of the United States of America regards as vital to its national interest and to the world peace the preservation of the independance and integrity of Israel;

Desiring to strengthen peace and stability in the Middle East, to deter and to resist aggression, both direct and indirect, from any potential aggressor;

Affirming the right of their Governments to cooperate for their security and defence in accordance with Article 51 of the United Nations Charter;

Article 1. The Government of Israel is determined to resist aggression, both direct and indirecv. In case of aggression against Israel, the Government of the United States of America will take such appropriate action, including the use of armed forces, as may be mutually agreed upon, in order to

assist the Government of Israel at its request.

Article 2. The United States of America Government, in accordance with the laws of the U.S.A. and with applicable agreements heretofore or hereafter entered into between the United States ~~xxxxx~~ of America and Israel, reaffirms that it will furnish the Government of Israel such military and economic assistance as may be mutually agreed upon between the United States of America and Israel Governments, in order to assist the Government of Israel in the preservation of its national independence and integrity and in the effective promoting of its economic development.

Article 3. The Government of Israel undertakes to utilize such miltary and economic assistance as ~~xxx~~ be provided by the United States of America Government in a manner consonant with the purpose of effectively promoting the economic development of Israel and preserving her national independence and integrity.

Article 4. The provisions of the present Agreement do not affect the cooperation between the two Governments as envisaged in other international agreements or arrangements.

Article 5. This Agreement shall enter into force upon the date of its signature and shall continue in force until one year after the receipt by either Government of written notice ~~xxxxxx~~ of the intention of the other Government to terminate the agreement.

7/10

8/5 63 7.9

Declaration

1. The Government of the United States of America, having re-examined the situation in the Middle East in the light of recent developments, confirms its long-standing belief that the preservation of peace, independence and the integrity of all the nations of that area is vital to world peace and to its national interest.

2. The United States of America Government believes that the strict observance by all nations of its obligations under the Charter is a pre-condition for the promotion of peace in the world at large and of particular significance for the situation which prevails in the Middle East. To this end all States in the area should act strictly in accordance with the principles of mutual respect of each other's territorial integrity and sovereignty, of non-aggression, of strict non-interference in each other's internal affairs and to ensure that their conduct by word and deed conforms to these principles laid down in the Charter and in various United Nations Resolutions.

3. In accordance with these principles the United States of America Government reaffirms its unalterable opposition to the use of force or threats of force between any of the states of the area.

Declaration

1. The Government of the United States of America, having re-examined the attitude of the United States in the light of recent developments, confirms the long-standing policy that the preservation of peace, independence and the integrity of all nations is most surely to world peace and to the national interest.

2. The United States of America therefore believes that true peace can be secured by all nations of the obligations under the Charter to refrain from the threat or use of force and to settle international disputes by peaceful means. To this end all states in the Free World, or effectively participating with the principles of mutual respect of each other's territorial integrity, or non-aggression, or threat non-intervention in each other's internal affairs but to ensure that these principles by word and deed conform to their principles laid down in the Charter and in various United Nations declarations.

3. In accordance with the principles the United States of America envisages resisting the unprovoked aggression to the use of force or attempts at force between any of the states of the area.

4. Faced with the unsettled situation of continuing conflict between Israel and its neighbours, the absence of any progress towards its peaceful settlement, the existence of mutual fears and suspicions, the United States of America Government expresses its readiness to conclude a Bilateral Security Agreement with Israel, the purpose of which is to allay these fears and to help create an environment in which each of the nations in the Middle East can maintain internal stability, protect their territorial integrity and national independence and develop in its own way without fear of attack from its neighbours.

5. The United States of America Government offers to conclude similar agreements with other governments in the area, considering themselves threatened by aggression and committed in word and deed to the principles outlined in this Declaration.

6. The United States of America Government shall approach other powers which are alert to the dangers of aggression in the Middle East with a view to their association in this policy and in its execution.

7. The United States of America Government and its allies will take steps to ensure that any country in the area menaced by its neighbours and subjected to policies of belligerency will be furnished with the military and economic assistance necessary for the deterrence of such threat and the defence against any aggression.

ment of the United States of America. Duly certified copies thereof shall be transmitted by that Government to the Governments of the other Parties to the North Atlantic Treaty.

In witness whereof, the undersigned Representatives, duly authorised thereto by their respective Governments, have signed the present Protocol.

Signed at Paris the twenty-third day of October nineteen hundred and fifty four.

. . . . . .

Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of the Philippines

13. TEXT OF TREATY, AUGUST 30, 1951 [1]

The Parties to this Treaty,

Reaffirming their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all Governments, and desiring to strengthen the fabric of peace in the Pacific Area,

Recalling with mutual pride the historic relationship which brought their two peoples together in a common bond of sympathy and mutual ideals to fight side-by-side against imperialist aggression during the last war,

Desiring to declare publicly and formally their sense of unity and their common determination to defend themselves against external armed attack, so that no potential aggressor could be under the illusion that either of them stands alone in the Pacific Area,

Desiring further to strengthen their present efforts for collective defense for the preservation of peace and security pending the development of a more comprehensive system of regional security in the Pacific Area,

Agreeing that nothing in this present instrument shall be considered or interpreted as in any way or sense altering or diminishing any existing agreements or understandings between the United States of America and the Republic of the Philippines,

Have agreed as follows:

ARTICLE I

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international disputes in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace

[1] TIAS 2529; 3 UST 3947–3952. Ratification advised by the Senate, Mar. 20, 1952; ratified by the President, Apr. 15, 1952; entered into force, Aug. 27, 1952.

and security and justice are not endangered and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

ARTICLE II

In order more effectively to achieve the objective of this Treaty, the Parties separately and jointly by self-help and mutual aid will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.

ARTICLE III

The Parties, through their Foreign Ministers or their deputies, will consult together from time to time regarding the implementation of this Treaty and whenever in the opinion of either of them the territorial integrity, political independence or security of either of the Parties is threatened by external armed attack in the Pacific.

ARTICLE IV

Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on either of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common dangers in accordance with its constitutional processes.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall be immediately reported to the Security Council of the United Nations. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

ARTICLE V

For the purpose of Article IV, an armed attack on either of the Parties is deemed to include an armed attack on the metropolitan territory of either of the Parties, or on the island territories under its jurisdiction in the Pacific or on its armed forces, public vessels or aircraft in the Pacific.

ARTICLE VI

This Treaty does not affect and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations of the Parties under the Charter of the United Nations or the responsibility of the United Nations for the maintenance of international peace and security.

ARTICLE VII

This Treaty shall be ratified by the United States of America and the Republic of the Philippines in accordance with their respective constitutional processes and will come into force when instruments of ratification thereof have been exchanged by them at Manila.[1]

[1] Instruments of ratification were exchanged Aug. 27, 1952.

This Treaty shall remain in force indefinitely. Either Party may terminate it one year after notice has been given to the other Party.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries have signed this Treaty.

DONE in duplicate at Washington this thirtieth day of August 1951.

. . . . . .

---

14. STATEMENT TRANSMITTED TO THE SECRETARY OF STATE BY THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE PRESIDENT,[1] JANUARY 7, 1952 (Excerpt)[2]

The mutual defense treaty between the United States and the Republic of the Philippines translates into dignified and mutual form a relationship of interdependence which already exists. As such, it marks a new milestone in the relation of the free West and the free East.

The historical relationship between the United States and the Philippines, and their common struggle in the Second World War, are themselves sufficient to assure that, as President Truman said in his public declaration of April 18, 1951—

> the whole world knows that the United States recognizes that an armed attack on the Philippines would be looked upon by the United States as dangerous to its own peace and safety and that it would act accordingly.[3]

Furthermore, there already existed an agreement, March 14, 1947, with the Philippines,[4] granting the United States certain military rights and facilities in the Philippines, so that an armed attack upon the Philippines would almost automatically involve an attack upon the armed forces of the United States.

However, the geographical position of the Philippines in the Western Pacific and its fully sovereign status made it desirable that the Philippines should be a full and equal partner in any postwar arrangement for peace and security in this area.

This possibility was discussed in a general way by Mr. Dulles and other members of his mission with the President of the Republic of the Philippines and other leading personalities of the Republic during mid-February 1951;[5] and, after plans were further developed in the light of subsequent discussions in Australia and New Zealand, the United States formally proposed to the Republic of the Philippines, in August 1951,[6] the conclusion of a mutual security treaty along the

---

[1] John Foster Dulles.
[2] S. Execs. A, B, C, and D, 82d Cong., 2d sess., pp. 24–25.
[3] Department of State *Bulletin*, Apr. 30, 1951, p. 699.
[4] *A Decade of American Foreign Policy*, pp. 869–881.
[5] See Ambassador Dulles' address of Mar. 1, 1951; Department of State *Bulletin*, Mar. 12, 1951, pp. 403–407.
[6] See *ibid.*, Aug. 27, 1951, p. 335, and Sept. 3, 1951, p. 394.

same lines as were being considered in relation to Australia and New Zealand. This proposal was promptly accepted by the Republic of the Philippines. The negotiations were brief because of the understanding and community of interest which already existed and the treaty itself was formally signed the same month in the presence of the President of the United States and the President of the Republic of the Philippines.[1]

The putting of our relations with the Philippines on a treaty basis of sovereign equality was strongly urged by members of the Senate Foreign Relations Committee and the House Foreign Affairs Committee, who were particularly active and helpful in this connection.

Since the substance of the mutual defense treaty follows closely that of the Australia-New Zealand-United States treaty, its terms require no comment here beyond that contained in annex 3 [2] in relation to the comparable articles of the other treaty.

It was understood that this treaty was part and parcel of the Japanese peace settlement and the related treaty program for creating peace and security in the Western Pacific area and presupposed the ratification of the Japanese Peace Treaty by the United States and the Republic of the Philippines.[3]

The members of the United States delegation to conclude the Philippine Mutual Defense Treaty were the Secretary of State, Mr. John Foster Dulles, Senators Tom Connally, Alexander Wiley, John J. Sparkman, H. Alexander Smith, Walter F. George, and Bourke B. Hickenlooper of the Senate Foreign Relations Committee and Representatives Abraham A. Ribicoff and Walter H. Judd of the House Foreign Affairs Committee.

---

15. REPORT OF THE SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, FEBRUARY 14, 1952 (Excerpt) [4]

The deep interest of the United States in the welfare and security of the Philippines dates back to the Spanish-American War. Following World War II, relations between the two Governments were formally established in a series of important agreements. These included the Treaty of General Relations, signed on July 4, 1946, which recognized the independence of the Philippines,[5] and the two agreements of 1947 relating to military assistance and the use of certain bases in the islands.[6]

---

[1] For the texts of statements made at the signing ceremony, see *ibid.*, Sept. 10, 1951, pp. 422–425.

[2] *Infra*, doc. 17.

[3] The United States deposited its instrument of ratification of the Japanese peace treaty Apr. 28, 1952; the Philippine Republic, July 23, 1956.

[4] S. Exec. Rept. No. 2, 82d Cong., 2d sess., pp. 25–26.

[5] *A Decade of American Foreign Policy*, pp. 861–864.

[6] *Ibid.*, pp. 881–885 and 869–881.

On April 18, 1951, President Truman, in a public statement underlined the importance which the United States attaches to the security of the Philippines:

> The whole world knows—
>
> stated the President—
>
> that the United States recognizes that an armed attack on the Philippines would be looked upon by the United States as dangerous to its own peace and safety and that it would act accordingly.[1]

This is the principle which is incorporated in the security treaty between the two Governments and which is now before the Senate. In a sense it can be said that the treaty merely formalizes a relationship that has been in existence for some time.

The committee agrees that, in view of the importance of the Republic of the Philippines in the Far East and its new status as a sovereign state, it would seem highly desirable to include that country on a basis of complete equality in any collective arrangements for peace and security in that area. That is why, during the negotiation of the Japanese Peace Treaty, members of both the Senate Foreign Relations Committee and the House Foreign Affairs Committee agreed with the executive branch that a mutual security pact be concluded with the Philippine Government. On the Senate side, consultations relating to this matter took place between Ambassador Dulles and the Far Eastern Subcommittee of the Foreign Relations Committee.

It will be noted that, in general, the provisions of the treaty with the Philippines follow very closely the terms of the security pact with Australia and New Zealand. Since that agreement has been outlined in section 25 above,[2] it will not be necessary to repeat those comments here. Suffice it to say the two parties agree to settle their disputes by peaceful means (art. I), to develop their capacity to resist armed attack (art. II), to consult if their territorial integrity, political independence or security is threatened in the Pacific (art. III), and to take appropriate action in the event an armed attack is launched against them (art. IV). The treaty does not formally establish a council as does the pact with Australia and New Zealand, although adequate provision is made for consultation between the Foreign Ministers or their deputies.

Article VIII provides that the treaty shall remain in force indefinitely. Either party, however, may terminate it following a 1 year's notice of its intention to do so.

---

[1] Department of State *Bulletin*, Apr. 30, 1951, p. 699.
[2] *Infra*, doc. 18.

סודי ביותר

אישי בתכלית

י"א באייר תשכ"ג
5 במאי 1963

א ל : מר א. הרמן, שגריר ישראל, וושינגטון

מאת : המנהל הכללי

אייב היקר,

זהו מכתב נסיוני, הוזה אומר, ברצוני לנסות ולהשלים את ההתבדקות ביניכם בימים האחרונים על-ידי נסיון לשלב הדברים האופרטיביים עליהם אנו במגע במאור של מסכת כללית, כפי שהיא נראית לי. מובן מאליו, כי התאור וההגדרות הן שלי בלבד, יש בהם פרוש משלי למצב וכן פרוש משלי - ואולי לא תמיד נכון - למחשבות המכורגות את מדיניותנו, וקודם כל מדיניותו של רוה"מ. ואף לגבי דידי זהו נסיון ראשון להעלותן על הכתב ורב בהן חלקה של מחשבה היולית ובלתי-מגובשת. אכן, אין זה אלא מה שקוראים בגרמנית Selbstverständigung

אני יוצא מהנחת יסוד, כי אנו מתקרבים לקצה של תקופה ולפתח של תקופה חדשה באזור בו אנו חיים. סימנה של התקופה הנוכחית הוא פיצולו של האזור למדינות ערביות רבות ויריבות וקיומה והתפתחותה של ישראל בתוך אזור זה הודות לכוחה מכאן והודות לאקויליבריום רופף בין המדינות הערביות המתרוצצות. ואילו סימנה של התקופה החדשה הוא חיזוק ניכר של היסוד האינטגרטיבי בקרב הערבים, כשהתנועה לקראת אחדות ערבית גוברת ומתעצמת ולובשת צורות חדשות של ארגון מדיני ושל שיבוי המפה המדינית של האזור. אם הנחה זו נכונה, הרי ממילא מתעוררות מחדש וביתר שאת כל שאלות היסוד של קיומנו בתוך האזור, והקו שהנחה אותנו למשך 15 שנה מאז גמר מלחמת העצמאות, דהייבו הרצון שלא לנגוע בשאלות שלא מצאו פתרונן במלחמת העצמאות ובמערכת סיני ולדאוג ביומיים להתחזקותנו בגידול האלסיה, בפיתוח המשק ובחישול כוחנו הצבאי, קו זה עלול בקרוב לאבד יעילותו ונכונותו.

אני יודע, כי ההגדרה דלעיל יש בה משום הפשטה והפרזה. ודאי, קיימים מכשולים למכניר בדרך הערבים לאחדות. הניגודים הפנימיים לא נעלמו, הכוחות היריבים ממשיכים לחתור אחד תחת רעהו, ויתכן מאד כי האיחוד הערבי לא יקום הפעם או שיתפוצץ שוב זמן מה לאחר כינונו. זה יתכן, ואנחנו בודאי לא נתאבל אם אמנם יקרה כדבר הזה ונזכה בהארכת התקופה הנוכחית. אך נראה לי, כי אסור לנו לסמוך על הנורמים הצנטריפוגליים בעולם הערבי ואסור לנו להתעלם מן העובדה, כי השאיפה לאיחוד היא היא כיום הכוח הדומיננטי בעולם הערבי, אף אם אולי לא תנצח הפעם. ברור לי גם, כי האיחוד, אם יקום, לא יהיה איחוד טלא, ודוקא במידה ויגיע לגיבוש יביא גם לידי דיסאינטגרציה של גופים רופפים יותר כגון הליגה הערבית. במלים

2/.

אחרות: דוקא אם יקום האיחוד יגבר הקרע ביגו לבין המגרב; כן יהיו קיימים לצדה של המדינה הערבית המאוחדת גם מדינות ערביות עצמאיות. (אני סבית כי יש יסוד סביר להנחה שלבגון למשל תשמור על קיומה המדיני הנפרד). איחוד זה, אם יקום, יהיה תחת הנהגת מצרים. אולי לא לצמיתות. יתכן וניגודי האינטרסים בין אזור הסהר הפורה לבין מצרים, נגודים שיש להם שרשים עמוקים בהיסטוריה ובמתוגים גיאופוליטיים וכלכליים, יגברו שוב ויביאו כעבור זמן מה לפיצולו המחודש של האיחוד. אבל לתקופה קרובה אין כל ספק, כי מצרים היא היא הגורם המאחד, המכוון והקובע בהתפתחות האזור.

ברור לי, כי ארה"ב רואה ברכה לעצמה ולעולם המערבי בהתפתחות זו, והדבר הוא הגיוני על-פי הנחות היסוד עליהן מושתתת הערכתה של הכוחות הפועלים במזרח התיכון. אין פרושו של דבר, כי ארה"ב מתעלמת לחלוטין מן הבעיות והסכנות הכרוכות בהתפתחות זו. היא יודעת על המכשולים בדרך לאיחוד זה, ויתכן והיא סקפטית לגבי סיכוייו לקום ולהתקיים בעתיד הקרוב. סביר הוא, כי בשיחות אתנו ידגישו סקפטיות זו, ואם רק על מנת להרגיענו. אך מוסב לנו שלא להסתפק בארגעה זו, אלא לבסס מחשבתנו לקראת העתיד על ההנחה, כי האיחוד עשוי לקום בעתיד הקרוב וכי יזכה בתמיכה פעילה ובאהדה של ארה"ב.

אם כן הדבר, הרי שרמה עליגו להדגיש ולהבליט את חשיבות מצבנו מול כוח ערבי מלוכד ולדרוש, כי בד בבד עם תקומתו והעזרה שארה"ב תושיט לו, יובטח קיומנו על-ידי ערובה ממשית וגלויה לבטחונגו, לגבולותיגו ולקיומנו הכלכלי. מנמתנו צריכה להיות, כי ארה"ב תבהיר לנאצר - בהסברה ובמעשים ההולמים הסברה זו - שהיא תראה באהדה את תקומת האיחוד הערבי ותסייע לו בביצורו, אך בתנאי מפורש כי לא יבולע לישראל, ולהבטחת תנאי זה לא תסתפק ארה"ב בהבטחות שלו אלא תעשה למען הבטחת קיומה ובטחונה של ישראל. (אני סבור כי דין דומה חל גם על שאר המדינות הלא-ערביות באזור, ובראש וראשונה על תורכיה ופרס, אולם כדי לא לסרבל מסה זו, אתעלם כאן מאספקט זה). אם תרצה, יש בכך הצעד הראשון ואולי המכריע לקראת דרישה לערבים לכרות שלום עם ישראל, אך מוסב לנו שלא לדבר בשלב זה על שלום שהוא הרי צריך להיות פרי רצונם של הצדדים עצמם, אלא להתרכז בתביעתנו לגבי מדיניות/איזון מוצהרת ומבוצעת הלכה למעשה ע"י ארה"ב ובני-בריתה.

נהיר לי, כי יהיו בארה"ב רבים, אשר יחשבו כי בקיסת קו כה ברור וגלוי ומוצהר עשויה להרתיע את נאצר ולדחוף אותו שוב לזרועות ברית בסועצות. אגי חושב שלחשש זה אין יסוד. אם רוצה נאצר באמת בהקמת האיחוד כיום, הריהו זקוק לתמיכת המערב, ואם ארה"ב לא תפחד מצלה היא, לא יעיז נאצר להסתודד אתה. בכל אפן, אנו חייבים לדרוש דרישתנו ולעשות לה בפשרת בדעת הקהל ובחוגים המסוגלים להשפיע על כוון מדיניותה של ארה"ב.

דרישתנו לערובה בטחונית צריכה להיות מכסימלית ותקיפה. אנו מנסים עתה לבנש מחשבה כיצד להגדיר את היעד: האם חברות בנאטו, ברית צבאית עם ארה"ב או עם ארה"ב ועוד מדינות מערביות (צרפת?), חוזה בטחון הדדי או אחרת.

3/.

במקביל לתביעתנו הבסחורנית יש להציג את התביעה לביסוס אפשרויות קיומנו הכלכלי ע"י עידוד הסתפחותנו לשוק האירופי המשותף.

העליתי גם את הרעיון שיש לגייס תמיכה אמריקנית פעילה למען השלמת יחסים דיפלומטיים תקינים עם המדינות ששרם התקינו אתנו יחסים אלה ולאמריקנים השפעה בהן, כגון גרמניה, ספרד, פרס, יוון, תורכיה ואולי בעתיד הרחוק. רעיון זה לא נתקבל על דעתם של רוה"מ ושה"ח, כנראה מתוך חשש שמא יש בו משום הסחה מן היעד המרכזי.

אמרתי כי דרישתנו לערובה בסחורנית צריכה להיות מכסימלית ותקיפה. היא חייבת להיות כזאת לנוף העניין. אבל גם שיקולים תכסיסיים מחייבים גישה זו. אדגים הדבר בהקשר לשתי בעיות מרכזיות: בשאלת נשק מרתיע משלנו ובשאלת עתיד ירדן.

יתכן ובצערך לעמוד בעתיד הקרוב בדין ודברים קשה עם ארה"ב בשאלת פיתוח כחנו המרתיע העצמאי. נסיונו עד כה לעקוף התנגדות בנושא זה ובדומה נמשיך בנסיון זה, אך ספק, עד מעי נוכל לעשות כן. לקראת ההתדיינות הצפויה לנו בנושא זה חשוב ביותר, כי תעמוד בפני האמריקנים תביעתנו הנמרצת להבטחת בסחונו הבסחה של מסע בהתחייבות לבוא לעזרתנו, בהתחייבות לספק לנו נשק מרתיע, בנכונות לשבץ אותנו למערכת ההגנה האמריקנית או המערבית. אז בהפכת הבעיה מהרשבתנו על ספסל הנאשמים להתדיינות ולמיקוח על הסדר בסחוני. וד"ל.

אעבור לשאלת ירדן. אין צורך לחזור על כך, כי היינו שמחים לו המצב הקיים היה נמשך לארך ימים, על אף כל הרעה והבלתי-נספק אשר בו. לא היה בשנים האחרונות שומר באמן יותר על עצמאות ממלכת ירדן מישראל, ואיש לא יחלוק על כך, שרצוי וכדאי לנו להמשיך בקו זה, אם רק ניתן. ברם, השאלה הרי עומדת כיום לפנינו בטלוא חומרתה, מה יהיה עלינו, אם ממלכה זו תחדול להתקיים בצורתה ומשטרה הנוכחי. ממילא יתעוררו שאלות יסוד של קיומנו. כיצד נוכל להתקיים בנבולותינו הנוכחיים, כשהגדה המערבית של ממלכת ירדן תהווה חלק של מדינה ערבית גדולה בהנהגת נאצר או אפילו חלק של מדינה ירדנית עצמאית להלכה, אך כפופה למעשה לפיקודו של נאצר.

רוה"מ הגדיר בהזדמנות לקראת שיחתך השניה עם בול אספקט אחד, חיוני ביותר, של הבעיה מבחינת צרכינו, בהציגו תביעת הפרוז של הגדה המערבית כלה. גם תביעה זו לעת התחולל הפיכה בצורה זו או אחרת בירדן הושמעה לפי שעה רק כלפי בני-שיחך ולא בממד עליה לא כלפי מדינות ידידותיות אחרות ואף לא כלפי פנים, משעמים מובנים מאליהם. אך תביעת הפרוז נוגעת רק לאספקט אחד של הבעיה. מהי הקונצפציה שלנו לגבי עתידה המדיני של הגדה המערבית? האם נשלים עם הכללתה במדינה ערבית גדולה בתנאי פרוזה מצבא או נסה לפעול למען הקמת מדינה עצמאית מפורזת באזור זה? יש פנים לכאן ולכאן ועלינו להבהיר לעצמנו בהקדם, במה אנו רוצים. מה דרישתנו לגבי עתיד ירושלים? מהן דרישותינו לשינויים בגבול הירדני, אשר ישפרו מצבנו האיסטרטגי? האם נסתפק בכך שנבטיח שלימותנו בהר-הצופים, פיקוח בינלאומי על המקומות הקדושים וזכות הגישה שלנו אליהם? השאלות הן מרובות וקביעת עמדה שלנו היא חשובה ביותר, כי ברור שבסקרה והמשטר הנוכחי יתמוטט, יתייצב לאחר זמן מה מצב חדש, אשר עלול להתקיים זמן רב.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

איבני יודע, אם מי שצריך להחליט על כך גבש כבר מחשבתו בנושאים אלה. עוד פתוח ברור לי, אם אפשר כיום כבר להעלות על הדעת, שבפתח בשיחות עם ידידים, וקודם כל עם ארה"ב, על הבעיות המתעוררות במצב היפותטי זה. אבל ההיפותיזה הרי איננה סתם קלושה מן האויר. מצב זה יכול להתעורר כל רגע. ואם לא נוכל להגיע לידי הבנה עם מעצמה אדירה לגבי הצעדים שיבקשו במצב זה - ואני חושש שלא נוכל אפילו לדון אתה על כך - הרי מתבקשת המסקנה כי אנחנו בצפרך קודם כל לפעול ולתפוס עמדות, אשר יאפשרו לנו להציג דרישותינו כתנאי לוויתור על העמדות הללו. על-כל-פנים, זוהי אפשרות.

לקראת אפשרות זו, האם לא מן הנכון יהיה, כי נדאג לכך שידינו לא תהייה כבולות ע"י הבטחות סתמיות, אלא כי נציג לפני כן תביעותינו הבטחוניות והמדיניות באפן קיצוני? כי ממה נפשך? אם דרישתנו להסדר בשתוכי מגיח את דעתנו מתקבל, הרי אז נוכל ביתר שירון נפש להיות עדים גם לתמורות בעקבות התפוררותה של ירדן ונוכל להציג הצעותינו ודרישותינו בדרכים מדיניות. ואם לא נבוא על ספרקנו ונשצא בוריות על דרישותינו הבטחוניות, יתקבל יותר על הדעת שנפעל להגבת עצמנו ונמשיך הדיון על סמך עובדות חדשות שניצור אותן בעת פורענות.

בין כך ובין כך מתבקשת המסקנה, כי בל תאוץ לנו הדרך לקראת הדברויות מדומות. מוטב לנו להציג הבעיה בכל חומרתה ולקראת אפשרויות תמורות ביותר ולדרוש הסדרים באותים לחומרה זו, ולא לבלוע גלולות ארגעה.

מכתב זה ארך יותר מכוונתי, ואני יודע, שלא בגעתי בו כלל בשאלות אופרטיביות רבות וחיוניות, כגון מצבנו כלפי האו"ם, כלפי הסכסי שביתת הנשק, המעון המשפטי והמדיני שלנו וכיוצא באלה. אין לדחות גם ליבון השאלות הללו, אך לא אכנס לתוכן הפעם. לא היה בכוונתי אלא לפתוח בסכתב זה בשיחת ליבון ביניבו, ואני חוזר לרישא של מכתבי, כי ההגדרות והפרושים הם שלי, ורק לגבי חלק מהם בטוח אני, כי אני מבטא גם דעותיהם של רוה"ם ושה"ח. ראה נא, איפא, מכתב זה כמכתב אישי בלבד.

אודה לך מאד, אם גם אתה תתפנה לשתפני במחשבותיך.

שלך בידידות, בתמיד

ד"ר ח. יחיל

סודי-ביותר

ט י ו ט ה

ערבות בטחון אמריקנית לישראל

1. מטרת תזכיר זה היא לציין בראשי פרקים את השתלשלות הסגע בינינו לבין ממשלת ארה"ב כדבר ערובת בטחון, ובתוך כך לבדוק בעיקר את הגישה והמושגים האמריקניים כפי שהוגדרו בהצהרות ובמסמכים. מטבע הדברים קשה להפריד בין שאלת הערובה לשאלות אחרות הכרוכות בה כמו רכש וטיטון-רכש ומיכלול יחסי ארה"ב-ישראל-ערב, לפיכך סוטה התזכיר, פה ושם, גם לצדדים. במיקשור שאנו דנים בו אין לרוב הגדרה מדוקדקת של "ערובת בטחון". בדרך כלל מדובר בהכללה ובצורה סופשטת על אפשרויות שונות כמו: התחייבות חד-צדדית, חוזה-הגנה הדדי דו-צדדי או קבוצי, הסכמים במסגרת האו"ם או מחוצה לו וכיוב"א.

הכנת סיוטה זו נעשתה תוך זמן קצר ותוך סגבלות בניצול מקורות. כדי למלא את החסר צריך יהיה להידקק למקורות נוספים (תיקים שלא היו לרשותי, סברקים, ואולי גם חומר המצוי רק בשגרירות בוושינגטון). ולתקונים והערות מצד אנשים שעסקו ועוסקים בנושא מקרוב.

2. התקופה הנסקרת היא 1950-1962. מבחינת הנושא ניתן לחלקה בקוים כלליים לארבעה שלבים:

א) מ"הצהרת השלושה" ב-1950 ועד גלויי תכונה למשלות נשק מזרחי למצרים בראשית 1955.

המיוחד בשלב זה הוא שנשקפה סכנה בטחונית מצד הערבים כשלעצמם חששנו מהמערב יספק להם נשק, במסגרת התקשרויות צבאיות בינו לבינם, תוך התעלמות מאתנו.

ב) מראשית 1955 ועד סיום מבצע סיני בראשית 1957

המיוחד בשלב זה הוא כניסת בריה"מ כמסייעת לאיום הערבי וכמאיימת בעצמה. תבענו נסרצות נשק וערובה. ארה"ב הביעה נכונות לערובה בתנאי או במחיר ותודים סריטוריאליים ואחרים לטען הסדר סדיני עם הערבים.

ג) מראשית 1957 עד ראשית 1961

המיוחד בשלב זה הוא שמירת סטטוס-קוו לכאורה מבחינה בטחונית ומדינית. תביעת נשק וערובה מצדנו תוך חיפוש זיקה הגנתית

2./.

סודי ביותר

לכוון נאט"ו והפריפריה, ללא היענות רצינית מצד ארה"ב.

ד) מראשית 1961 חודרת ההכרה בסכנה שבהתקפת פתע מצרית בנשק מסוג מעולה. זאת על רקע מאמצי ארה"ב לרכוש את נאסר. ארה"ב מתעוררת להכיר בזכותנו לנשק הרתעה.

3. מ-1950 ועד ראשית 1955

נוכח איומי סבוב שני ומשלוחי נשק בריטי לארצות ערב תבענו אנו איזון צבאי ביחוד ע"י מניעת אספקת נשק לערבים.

התעניינותה של ארה"ב היתה מרוכזת ביצירת תנאים למנוע חדירה סובייטית למזה"ת (מדיניות ה- Containment) וזאת ע"י בריתות צבאיות.

מבחינת חיפוש בני ברית התחילה תקופה זו בחיזור אמריקני-בריטי אחרי מצרים, עברה לנסיון לפורר את הליגה הערבית והסתיימה בהתקשרות לא-פורמלית עם עיראק.

הכללתה של ישראל במסגרות ההגנה האזורית נחשבה מיותרת ועשויה רק לסבך ולהפריע בגיוס בעלי ברית ערבים שכלפיהם נהגה ארה"ב בפייסנות.

מבחינת הגנת המזה"ת נראתה בעית הבטחון של ישראל כבעיה פנימית מקומית של האזור המביאה לפעמים לתקריות גבול אבל לא למלחמה ממש ואשר מעצמות המערב מסוגלות לטפל בה באמצעות האו"ם.

ארה"ב ראתה עצמה יוצאת ידי חובת חיזוק בטחונה של ישראל ע"י סיוע כלכלי והבטחה מדינית מלולית חד-צדדית לראוג לקיומה.

הצהרת השלושה

עוד ב-1949 פנינו לממשלת ארה"ב למנוע חוסר איזון בסיוע צבאי ובחיסוס ביניינו לבין הערבים, ולהניעה להבטיח היענות לכך גם מצד בריטניה וצרפת. זה היה אחד המניעים להצהרת שלוש המעצמות מ-25 במאי 1950 שאמרה:

> **The three Governments take this opportunity of declaring their deep interest in and their desire to promote the establishment and maintenance of peace and stability in the area and their unalterable opposition to the use of force of threat of force between any of the states in that area. The three Governments, should they find that any of these staes was preparing to violate**

./.3

frontiers or armistice lines, would consistently with their obligation as member of the United Nations, immediately take action, both within and outside the United Nations, to prevent such violation.

בהצהרה זו היו כמה יסודות חיוביים מבחינתנו כמו ריסון השאיפות לסיבוב שני, ערובה מחודשת לגבולות ש"נ, והכרה משתמעת כי גם ישראל רשאית להחזיק צבא על רמה נאותה. אבל היתה זו רק התחייבות חד-צדדית התלויה כרצונם הטוב של מצהיריה, אנו לא יכולנו לתבוע קיומה כפי שזכאי לעשות צד להסכם הדדי.

חודשיים לאחר מתן הצהרה זו פרצה מלחמת קוריאה.

"פיקוד עליון למזה"ת ו"ארגון הגנה מז"ת" "נדבך צפוני"

מלחמת קוריאה דחפה את המערב לחזק את החוליה החלשה בחגורת הבטחון שלו נגד בריה"מ, המזה"ת.

בסוף 1951 ניגשו ארה"ב, בריטניה, צרפת ותורכיה להקמת "פיקוד עליון של בעלות הברית למזה"ת" (סאק"מה sacme) וניסו לצרף את מצרים אליהן כחברה סיידת. מצרים דחתה.

אנו התעניינו בפיקוד זה וחששנו מהמעמד המכובד שביקשו ליחד למצרים.

ב-7.2.52 בקשנו רשמית מארה"ב לכלול את ישראל בסיוע צבאי - ארה"ב לא נענתה.

משהתחילה ארה"ב בשיתוף עם בריטניה בהקמת "ארגון הגנה מזרח תיכוני" (מאד"ו medo) פנה אבן באגרת לדאלס ב-11.2.53 בתמיהה על שאין כוללים את ישראל בסטרת תכנית ההגנה האזורית.

בשובו ממסע במזה"ת נסח דאלס ב-1.6.53 מדיניות ארה"ב להגנת המזה"ת שתתבסס על א) הנדבך הצפוני. ב) הסכמים דו-צדדיים עם מדינות באזור ג) ביסוס משטרים ופתוח כלכלי. - ישראל לא נכללה בתכנית.

ב-1953 וב-1954, לקראת ההסכם האנגלו מצרי על פינוי הסואץ בקשנו מבריטניה וארה"ב להבטיח שתנאי ההסכם יכללו ערובות למנוע ניצול הבסיס, מתקניו וציודו לתוקפנות נגדנו. השיבו לנו ש"הצהרת השלושה" תבטיח זאת.

באוקטובר 1953 התחילה שליחותו של ג'ונסטון.

ב-1954 התמסרו בריטניה וארה"ב להקמת הנדבך הצפוני.

בשיחות עם אבן באוגוסט ובאוקטובר 1954 אמר דאלס שהמשל החליט לחפש הסדר ע"י ישראל בסקביל לארגון הגנה אזורי.

יחסי ישראל ארה"ב נמתחו תכופות באותה תקופה על רקע פייסנות, חלוקי דעות לגבי שיפוטו של מנגנון המשקיפים, פעולות תגמול, באומי ביירוד וכיוב"א.

ארה"ב תבעה מישראל להשליך יהבה על האו"ם ומנגנון ש"נ.

4. 1955 - 1956

באגרת מ-16.1.55 פנה שרת לדאלס בבקשת נשק מגן נגד סכנת תוקפנות מצד נאסר.

ב-24.2.55 נחתמה אמנת ברית בגדד בין תורכיה ועיראק, אליהן עמדה להצטרף בריטניה. ארה"ב החתה הצטרפותה הרשמית לועדה הצבאית של הברית (נצטרפה רק בראשית 1957). בהסבירו את השתהות ארה"ב אמר דאלס שארה"ב תצטרף

when it can be seen to contribute to the general stability of the area.

(נוסף לישראל התייחסו גם סעודיה ומצרים לברית בגדד בהסתייגות).

תכנית דאלס לערובה מותנית בויתורים

בראשית אפריל 1955 דבר דאלס עם אבן על כוונתו לחפש דרך לערובה לבטחון ישראל צמודה בהסדרים מסויימים לישוב הסכסוך הישראלי-ערבי. הוא טען לקושי בסטיה ממדיניות ארה"ב שלא להכנס לסכסוכים אזוריים, ולהתרכז בהגנה מפני קומוניזם. כן טען שהסנט לא יאשר ערובה לישראל כל עוד אין הסדר בינה לבין שכנותיה.

ב-26.8.55 הרצה דאלס תכנית מדיניות למזה"ת שאוטרה ע"י הנשיא וסועצת ההגנה הלאומית ושעל עיקרה חזר א"מ גם בנאומו בעצרת האו"ם ב-23.9.56, בתשובה למכתבי חברי הקונגרס ב-6.2.56 ובעדות בפני ועדת הסנט ב-24.2.56. זו היתה, איפוא, הגדרה יסודית של מדיניות. ניכרת בה השפעת גישה בריטית שחייבה הסדר הסכסוך הישראלי-ערבי בדרך פתרון כפוי תוך הוצאת ויתורים מישראל. דאלס אמר:

5./.

"... President Eisenhower has authorized me to say that given a solution of the other related problems (boundaries, refugees) he would recommend that eh United States join in formal treaty engagements to prevent or thwart any effort by either side to alter by force the boundaries between Israel and its Arab neighbors. I hope that other countries would be willing to join in such a security guarantee, and that it would be sponsored by the United Nations".

... If there is to be a guarantee of borders, it would be normal that there should be prior agreement upon what the borders are.

... If agreement can be reached on these basic problems of refugees, fear, and boundaries, it should prove possible to find solutions for other questions, largely economic, which presently fan the flames of hostility and resentment.

It should also be possible to reach agreement on the status of Jerusalem. The United States would give its support to a United Nations review of this problem".

בשיחה עם אבן אישר אלן ב-9.9.55 שהמעצור העיקרי למתן ערובה הוא הסדר בענין הגבולות.

בסוף 1955 יזמה ארה"ב תווך ברמה גבוהה בין ישראל ומצרים. הנסיון לא נשא פרי.

<u>עסקת הנשק המצרית-צ'כית, תביעתנו לנשק</u>

ב-27.9.55 התפרסמה עיסקת הנשק הצ'כית-מצרית. אותו יום פרסמו ארה"ב ובריטניה הודעה משותפת על מדיניותן לגבי אספקת נשק למזה"ת שקבעה כי בדעתן לאפשר לסדינות השונות להצטייד למען בטחונן הפנימי והגנתן ועם זאת למנוע סרון זיון.

באוקטובר 1955 יצא שרת לג'נבה ודבר עם שרי-החוץ המערביים והסובייטי.

בפגישות בין שרת ודאלס בג'נבה ובוושינגטון באוקטובר, נובמבר ודצמבר 1955 הוצגה דרישה לנשק למניעת עדיפות מצרית בעקבות עיסקת הנשק הצ'כית-מצרית. דאלס הבטיח לדון באהדה. ולדבריו כאילו החל לדון בה בצורה מעשית, אלא שהפסיק עקב הפשיטה במזרח הכנרת (11.12.55)

6./.

סודי-ביותר

ב-9.11.55 חזר איזנהאור לאישר את הצהרת השלושה ס-1950 ואת הודעת דאלס 26.8.55 ואמר:

We believe that security must be based upon a just and reasonable settlement.... given a solution of the other related problems, I would recommend that the U.S. join in formal treaty engagements to prevent or thwart any effort by either side to alter by force the boundaries between Israel and its Arab neighbours.

נראה שלאחר ועידת ג'נבה באוקטובר 1955 נואשה ארה"ב מלשדל את בריה"מ לשנות מדיניותה בסוגיה והחליטה להתרכז בחיסון הערבים מפני השפעה סובייטית. התקשרות עם ישראל ע"י חוזה בטחון או אספקת נשק לה היתה, לדעת מחס'ד דוחפת את הערבים לזרועות בריה"מ. ולכן העדיפו לוותר על סיפוק התביעה הישראלית. עם זאת נראה חיוני להחיש הסדר ישראלי-ערבי לסגור זעזועים.

נשמעה גם טענה שמדיניות התגסול הישראלית וחשש למלחמת-סנע יזומה עוצרים את ארה"ב מלהתייחס בחיוב להתקשרות בטחונית עם ישראל פן תגרור אותה לסבוכים.

הודעת איזנהאור - אידן ס-1.2.56

בעקבות ועידת ג'נבה החליטו איזנהאור ואידן להיועד בוושינגטון ולתאם מדיניות למזה"ת. ב-1.2.56 יצאו בהכרזה לאמור:

A settlement between Israel and her Arab neighbours is the most urgent need. This will be possible only if both sides are willing to reconcile the positions which they have hitherto taken. Our two Governments have declard their readiness to contribute to such a settement by assisting financially in regard to the refuge problem and by guaranteeing agreed frontiers .

In the meantime we are concerned at the state of tension in the area and have considered what steps can be taken to reduce it. The Tripartite Declaration of May 25th, 1950 provides for action both inside and outside the United Nations in the event of the use of force

or of preparations to violate the frontier or armistice lines. We are bound to recognize that there is now increased danger of these contingencies arising. Accordingly, we have made arrangements for joint discussions as to the nature of the action which we should take in such an event. The French Government is being invited to participate in these discussions.

We believe that the security of states in this area cannot rest upon arms alone but rather upon the international rule of law and upon the establishment of friendly relations among neighbours. The action of the Soviet bloc in regard to arms supplies to Middle East countries has added to the tensions in the area and increased the risk of war. Our purpose is to mitigate that risk.

We express our full support for the efforts of General Burns, head of the U.N.T.S.O. to maintain peace on the borders. We would favorably consider recommendations for any necessary enlargement of his organization and improvement of its capabilities.

היה, איפוא, בהכרזה זו משום סיכון חיים של "הצהרת השלושה", אישור של תכנית דאלס לערובה מוחנית בהסכם ישראל-ערבי וגילוי הנטיה להרחיב את מנגנון המשקיפים לכוח בינלאומי מערבי בגבולות ישראל ושכנותיה.

ב-9.2.56 הזהירה בריה"מ שאם או"ם יגדיל את מנגנון המשקיפים תתבע היא להשתתף בו. ב-13.2.56 הזהירה מפני הטלת הסדר ע"י מעצמות המערב בסזה"ת שלא באמצעות האו"ם ובהסכמת ממשלות האזור. ב-17.4.56 יצאו בולגנין וכרושצ'וב, ערב בקורם באנגליה, בתכנית על הסדר בסזה"ת.

<u>דאלס מפרש תכניתו מ-26.8.55</u>

בעדותו בועדת החוץ של הסנט ב-24.2.56 הודה דאלס שנוצר חוסר איזון לרעת ישראל. עם זאת אמר:

"... It would seem that Israel's security could be better assured, in the long run, through measures other than the acquisition of additional arms in circumstances which might exacerbate the situation".

כאן חזר על רעיון חוזי ההגנה מותנים בהסכם על גבולות והפעם פרש השקפתו בענין הגבולות ביתר בהירות לאמור :

"We recognize, in speaking of guaranteeing borders, that prior agreement on what the borders are is essential. The present existing armistice lines were not designed to be permanent frontiers in every respect. A more permanent and agreed line is necessary. In spite of conflicting claims and sentiments, I believe the achievement of such a line is possible, and the United States remains willing to assist in the search for a solution".

He repeated the conviction that security must be based on collective action and the principles of the UN Charter. Applying this to Israel, he said again that the U.S. believes that if members of the UN "put their strength back of Israel, it will mean far more to Israel's security than any military program of the Israeli Government. Although he could understand Israel's fears of aggression by her neighbours, Dulles said, he thought these fears - particularly the "fear of extermination" were unfounded.

<u>הודעת הבית הלבן מ-9.4.56 על פעולת ארה"ב נגד תוקפנות בסוה"ת</u>

ב-21.3.56 הודיע אייזנהאור:

that he would <u>not</u> invoke the use of arms in the event of flare up of a Palestine war without going back to Congress for permission.

בהודעת הבית הלבן מ-9.4.56 בעקבות תקריות מזה"ת נמסר בשם הנשיא שארה"ב תתסוך במאמצי המרשילד להשכנת שלום בשליחות טועבס וכי בהתאם לאחריותה במסגרת מגילת האו"ם,

... will observe its commitments within constitutional means to oppose any agression in the area.

The U.S. is likewise determined to support and assist any nation which might be subjected to such aggression.

The U.S. is confident that others nations will act similarily in the cause of peace.

9./.

התיעצות נציגי "השלושה", בפנה לנבי רכש

בהתיעצות נציגי ארה"ב, בריטניה וצרפת בוושינגטון באפריל 1956 הציעה צרפת תקון מאזן הנשק במזה"ת ולאחר תקופו הטלת אמברגו, בהסכם עם בריה"מ. הבריטים דגלו בהתערבות צבאית מערבית לפי הצורך והצהרת 1950. האמריקנים חיבום תיקון הפער במאזן הכוחות ע"י מכירת נשק לישראל מחוץ לארה"ב אולם לא התחייבו להתערבות במקרה שתפרוץ מלחמה באזור.

מאמצע 1956 השתפר יחסה של ארה"ב לרכש ישראלי אצל בנות בריתה. נדון רכש מצרפת, איטליה וקנדה ופריטים מסויימים מארה"ב עצמה. כרקע לכך שמשו גם אכזבה מפליחות המרשילד במזה"ת, דאגה מנאסר שהתבטאה בהסתלקות ארה"ב מלסייע לבנין סכר אסואן. ארה"ב בחרה להימנע מאספקת נשק משלה אבל הסליצה בפני צרפת וקנדה והבטיחה מלווה מוגדל מבנק יצוא-יבוא כדי למנן בעקיפין רכש.

עם זאת המשיכה ארה"ב באספקת נשק לעיראק ולסעודיה בניסוק שאינן בשטח הלוחמות הישראלי-ערבי.

מצעי הבחירות הדמוקרטי והרפובליקני

מצע הבחירות הדמוקרטי שהתפרסם באבגוסט 1956 אמר בשאלת הנשק והערובה לאמור:

"The Democratic party will act to redress the dangerous imbalance of arms in the area created by the shipment of Communist arms to Egypt, by selling or supplying defensive weapons to Israel, and will take such steps, including security guarantees, as may be required to deter aggression and war in the area.

המצע הרפובליקני לא הבטיח נשק וערובות בטחון, אלא התחייבות לדאוג לשלמותה ולעצמאותה של ישראל בפני תוקפנות לאמור:

"We regard the preservation of Israel as an important tenet of American foreign policy. We are determined that the integrity of an independe t Jewish state shall be maintained. We shall support the independence of Israel against armed aggression. The best hope for peace in the Middle East lies in the UN. We pledge our continued effort to eliminate the obstacles to a lasting peace in this area".

11 ./.

איום סובייטי ותגובתינו להתערבות אמריקנית נגדו

מתחילת מבצע סיני פתחה רוסיה בשורת איומים בלתי-מרוסנים נגד ישראל ועצם קיומה. איימה במשלוח מתנדבים, בהפצצת ערי ישראל ובהתראה שקיומה של המדינה תלוי בחזקת שאלה. לבעית הבטחון בפני הערבים נוסף מיסד חמור של איום סובייטי ישיר. לדרישת ערובות מארה"ב נוספה בקשה שתתערב להתרות בפני האיום הסובייטי.

הרוסים איימו גם על בריטניה וצרפת ובנות בריתו של המערב בברית בגדאד. ב-29.11.56 יצאה ארה"ב בתגובה לאיומים הסובייטים נגד ברית בגדאד ובהכרזה שתעמוד בהתחייבותה להגן על בנות בריתה באותה ברית. ישראל לא הוזכרה בהכרזה האמריקנית.

ב-30.11.56 פנה אבן באגרת לדאלס ובקש מארה"ב תבהיר במפורש האמתה לבטחון ישראל נוכח האיום הסובייטי.

דאלס השיב באגרת ב-7.12.56 שאמרה בין השאר:

...On a number of occasions during the past several years the United States Government has publicly made clear its position with regard to the security of the states in the Near East. These declarations have included statements to the effect that the United States would take action, within and outside the United Nations, to prevent any violation of the frontiers or armistice lines by the states of the area that the United States would, within constitutional lines, oppose any aggression in the Near East and render assistance to the victim of aggression; and that United States foreign policy embraces the preservation of the independence of the State of Israel. There has been no change in the policy set forth in these statements, which reveal the concern of the United States Government for the independence and security of Israel and the other states in the area.

11 ./.

סודי-ביותר

5. 1957 - ראשית 1961

תוצאות מבצע סיני

למבצע סיני ולמבצע סואץ ולהסדרים שנעשו בעקבותיהם היו כמה תוצאות מבחינת בקשת בטחונות וערובות לבטחון ישראל.

א. ארה"ב יכלה להצביע מעתה על כוח הדיפתו והרתעתו של צה"ל שבזכותו אין ישראל נזקקת כ"כ לערובה חצונית.

ב. ארה"ב יכלה לטעון שסכנת התקפה מצרית בפרט וערבית בכלל נדחתה לפחות לשנים אחדות.

ג. ארה"ב יכלה לטעון שכשם שישראל הפתיעה אותה ביוזמה את מבצע סיני כן עלולה היא להפתיע בפעולות אחרות העלולות לסבך את ארה"ב אם תהיה קשורה עמה בחוזה בטחון הדדי. נותר אם כן מספק של חשד מסויים.

ד. כשלון מבצע סואץ ערער את "הצהרת השלושה".

ה. הצבת כוח האו"ם בסיני עזה ומיצרי טירן נחשבת בעיני ארה"ב תרומה מועילה לבטחון ויציבות בין ישראל ומצרים.

עמדתה של ארה"ב לגבי הציפיות וההסדרים ביחס לחופש השייט בתעלת סואץ; הצבת כוח האו"ם, רצועת עזה והמעבר בסואץ, מלמדת עד כמה היתה ארה"ב מוכנה להתחייב לערוב לבטחון ישראל וזכויותיה בכלל.

ארה"ב הזדהתה עם זכותה של ישראל לשייט חופשי במרץ, תמכה בסידורים מעשיים להבטיח זאת (תמיכה מדינית ואף תמיכה כספית לא מבוטלת) אבל לא היתה נכונה לקבל על עצמה ערובה להגן על חופש המעבר בעצמה ובמישרין.

ארה"ב הבטיחה למנוע חזרת השלטון המצרי לעזה ופתיחת תעלת סואץ בפני אניות ישראליות, אבל משקבעו המצרים עובדות שכנגד, לא הסילה ארה"ב את כל משקלה לקיום הציפיות שאישרה.

נראה שבעקבות מבצע סיני נגסלה ארה"ב מרעיון הסדרים מדיני ובטחוני בין ישראל והערבים המותנים זה בזה והעדיפה לתמוך בסטטוס קוו שיפיג לפחות את המתיחות הבטחונית. תפיסה זו הובעה בדברי לודג' בעצרת ב-1.3.57 לאמור:

"We believe that even if formal peace with definitive settlements may not now be obtained, we should vigorously seek to bring the

12 ./.

conditions of security and tranquility which may, as rapidly as possible hereafter, make a peace settlement practicable, and that in the meantime there should be a strict compliance by both Israel and Egypt with their international obligations".

"תורת אייזנהאור" למזה"ת

כתוצאה מכשלון מבצע סואץ; הוצרות חלל הגנתי מבחינת המערב במזה"ת וכוונות ההתערבות של בריה"מ באזור חל כנראה ספנה בהערכת ארה"ב ועל כל פנים במידה שהדבר אמור בהגנה מפני קומוניזם. הובן שהסדר בטחוני איננו צריך להשתהות עד להשגת פתרונות סדיניים וכלכליים אלא חייב להקדימם.

בראשית ינואר הגיש אייזנהאור לקונגרס הצעת חוק לסדיניות במזה"ת שנועדה להסמיך אותו להגיש סיוע צבאי לכל מדינה במזה"ת אשר תותקף ע"י הקומוניזם הבינלאומי, או ע"י מדינה המודרכת ע"י הקומוניזם, ואשר תבקש עזרת ארה"ב, וכן להגיש סיוע כלכלי לחזוק מדינות אלו. בדברו בפני ועדות הסנט לענייני חוץ ולשרותים צבאיים ב-14.1.57 הסביר דאלס תורה זו לאמור:

The U.S. believes that no effort should be spared to solve the problems of the area. But we shuld not take the pessimistic view that unless and until these problems can be solved nothing can usefully be done to prevent the area being taken over by international communism.

כאן הצביע על ההסדרים המתבשלים באו"ם בשאלות סואץ וישראל-מצרים כמסייעים לקידום מאמצי ארה"ב בכוון זה.

בהסבירו תורה זו בפני הועדה לענייני חוץ של הקונגרס אמר דאלס:

The authority to use the armed forces of the U.S. is designed to apply to cases of overt armed agression.. Any employment of armed forces would consonant with the U.N. charter.. that which goes on to provide that exercise of this right of self defense shall in no way affect the authority and responsibility of the Security Council....

Coordination with the U.N. would be further assured by a provision that any U.S. use of force shall be consonant with the actions and recommendations of the U.N.

אישור תורת אייזנהאור ע"י הקונגרס עוכב בידי רבים מחבריו שהתנו תמיכתם בו בהסדרים עם ישראל תוך פינוי עזה וסיני. לאחר שהושלמו אלה ב-4.3.57, אישר הקונגרס את תורת אייזנהאור כחוק, ב-6.3.57. בעקבות אישור החוק נשלח לסדינות המזה"ת ובתוכן לישראל ג. ריצרדס להבהרה הדדית של המשתמע מתוכה ולגייס לה תמיכה. בשיחתם עם שה"ח נתנו שליחי אייזנהאור, ריצרדס וג'רניגאן ב-3.5.57 את הפירושים הבאים:

If any country in the Middle east is attacked by international Communism of a country dominated by international Communism and indicates a desire and makes a request for the U.S. to come to its defense. We have to come...

We would help and we would do that in good faith.

The decision as to whether the (attacking) country is Communist controlled is one to be made by the President..

Even if the President did not feel that an attack by Syria is under certain circumstances an attack by international Communism, that would not necessarily mean that he would remain idle.. you could expect some vigorous action by the U.S., Eisenhower Doctrine or no.

ב-21.5.57 פורסמו הודעות נפרדות של ממשלות ישראל וארה"ב על קום השיחות ביניהן. יש להניח שארה"ב היתה מעדיפה שלא לצרף את ישראל לסדינות שתורת אייזנהאור חלה לגביהן, כדי שלא להרגיז את הערבים; אבל לא יכלה להימנע מכך. מסיבה זו כנראה תבעה מתן שתי הודעות נפרדות בטקום הצהרה משותפת אחת כפי שנהגה עם הסדינות האחרות.

ממשלת ישראל לא ראתה בתורת אייזנהאור תחליף לחוזה בטחון ראשית, משום שהחוק רק מסמיך את נשיא ארה"ב להיענות לבקשת עזרה אבל אינו מחייבו לכך, שנית, משום שאין זו התחייבות הדדית בין ארה"ב וישראל ושלישית משום שהגדרת תוקפנות מצד מדינות מודרכות ע"י

סורי-ביותר

הקומוניזם תלויה בפרושו של נשיא ארה"ב ואפילו תפורש פרוש רחב לא תכסה " כל סכנות התוקפנות הערבית לצורותיה.

בסיבת עתונות ב-21.5.58 השיב דאלס על שאלה לגבי תוקפן של הצהרת השלושה מ-1950 לעומת תורת אייזנהאור לאמור:

Q : Mr. Secretary, the last part of our 1950 Tripartite Declaration on the Middle East also mentions the independence and territorial integrity of the nations of the area. Do you regard that as applicable also as part of the Eisenhower Doctrine ?

Dulles: We do regard it as applicable. We can't regard it as powerful, you might say, as the phrase in the Middle East Resolution that I referred to, because the Tripartite Declaration has never had specific Congressional approval.

בקשה להתבטאות אמריקנית נוכח איומים סובייטים נגד ישראל

באמצע 1957 החל מסע איומים סובייטי נגד דוקטרינת אייזנהאור, בתוך כך נגד ישראל.

אבן פנה להרטר באגרת ב-25.7.57 ובקש הבהרה בצנורות דיפלומטיים לממשלת בריה"מ על דאגת ארה"ב לשלמותה של ישראל.

ב-10.8.57 פנה אבן באגרת להרטר לבקש, נוכח אספקת נשק וסיטון לרכש אמריקני לסעודיה, עיראק, ירדן ולבנון, וסיוע צבאי סובייטי למצרים סוריה ותימן, לאשר גם רשיונות ליצוא ציוד לאו דוקא נשק טובהק, כמו הליקופטרים וחלקי חלף. הסבוב לאשר הרשיונות היווה נסיגה אפילו מעמדת ארה"ב בקיץ 1956, אעפ"י שמראשית 1957 דברה ממשלת ארה"ב על הגברת האמון ושתוף הפעולה בין שתי הממשלות.

בתגובה להבעת דאגתנו על הפיכת סוריה לבסיס חדירה קומוניסטית שלח דאלס שדר לרה"מ ב-12.9.57 שהמתיים לאמור:

... I want there to be no doubt in the mind of the Israel Government of the deep interest of the United States in preserving the independence and intergrity of Israel"...

15 ./.

תגובה לחתרנות הסובייטית השסיע דאלס בנאומו בעצרת ב-19.9.57

לאמור:

The Soviet Communists appear to be engaging in "acts, direct or indirect, aimed at impairing the freedom, independence or untegrity" of ecrtain Near East nations in violation of our United Nations "Essentials for Peace" resolution. Also we believe that these Soviet acts may, perhaps unwittingly, lead the recipients of Soviet arms into acts of direct aggression. Those who feel an abnormal sense of power, as a result of the recent putting into their hands of large amounts of Soviet-bloc arms, are being incited against their neighbours by violent propagandg. This is risky business.

I say of course, in such a situation the primary responsibility rests upon the member nations themselves, it is they who should abstain from acts of aggression, direct of indirect. It is they who have an inherent right of individual and collective self-defense. Nothing that the United Nations can do should relax for one moment the vigilance and efforts of each free nation to maintain the genuine integrity and independence of itself and of every other free nation.

הצעות לזיקה בין ישראל ונאטו

ארה"ב יצאה בהכרזה שתעמוד מאחרי תורכיה טול האיום הרוסי ודוקא מסום בך בלט העדר התבטאות דומה ביחס לישראל, אעפ"י שהאיום נגד ישראל היה חמור יותר.

אבן בקש ב-4.10.57 תגובת ארה"ב לבריה"מ על איום זה, והצביע על הדחיפות בתאום תכניות הגנה של אירופה ושל המזה"ת ושלובן. בקש חזוק ישראל ביחוד בים ובאויר.

ב-31.10.57 שלח רה"מ שדר לדאלס אגרת שהתייחסה בין השאר שאלת חדירת השפעה רוסית לסוריה ומצרים ולחוקפנות נאסר. בקש עצירת ההתפשטות הסובייטית והבטחת שלטונן ועצמאותן של מדינות המזה"ת בצורה ברורה.

לכך השיב דאלס בשדר לרה"מ מ-12.11.57 לאמור:

We believe that we have made quite clear to the Soviet Union our deep interest in the maintenance of independence and integrity of all the states of the Near East, including Israel. We do not, however, exclude the possibility that a reiteration to the Soviets, through the diplomatic channel, of our attitude, perhaps in more specific terms, might be useful. We are giving consideration to this possibility with a view to determining the most effective context in which such a reaffirmation of our policy might take place. It is obvious that we would wish to avoid providing the Soviet Union with an opportunity further to capitalize on the unresolved Arab-Israel conflict as a means for the attainment of Communist objectives in the area.

We continue to believe that Israel armed forces retain the superiority and their capability of dealing with any threat which may arise from within the area. We feel that Israel's membership in the U.N. and the totality of United States policies afford very substantial protection to Israel in the event of an attack coming from inside or outside the area. We doubt that by substantial increase in armaments Israel could hope to obtain a capacity to ward off entirely an initial air onslaught or to prevent an isolated attack on Israel shipping. Furthermore, the inplications, for Israel's total economic and productive strength, of maintaining an even greater military capacity than Israel now enjoys warrant the very careful consideration I am sure you and your colleagues are giving them.

I was glad to hear through you Ambassador that you were interested in my remarks to him with regard to our hope to advance the society of nations, or that part of it which is friendly, toward the kind of collective defence system which nations have domestically. As I stated to your Ambassador, I believe that if the world could move forward in that direction, even though down a fairly long road, everybody would benefit. I believe that this is an area of fruthfull discussion between our two governments in the Critical period which lies ahead. I feel that substance rather than form is of the essence in this situation.

17 ./.

ב-14.11.57 העביר אבן לדאלס את תגובת רה"ס להצהרת אייזנהאור
מקסיקו, ...תיחסו לסעיף 5 אסר:

As a nation belonging to the free world Israel, although not a member of Nato, expresses her desire to share in the proposed pooling of knowledge and planning in order to strengthen her own security within the framework of the security of the entire free world. Israel is willing to make all necessary arrangements to that end.

The Prime Minister believes it would be useful to seize a suitable occassion for reiterating the position of the United States on Israel's independence and integrity in a public declaration.

תמיכה לקבלת אחריות מצד נאט"ו כאה גם מצד אדלי סטיבנסון שהציע
למשל (ניו-יורק טיימס ס-5.12.57):

to enlist the cooperation of the other North Atlantic Treaty powers in a new effort to negotiate a general political settlement in the Middle East. Stevenson suggested that the Atlantic Alliance powers consider guaranteeing the present Arab-Israeli boundaries and armistice lines against armed aggression from any quarter.

בהודעה על עקרונות שהתקבלו במועצת נאט"ו בדצמבר 1957 נאסר בין השאר:

We have reviewed the situation in the Middle East. In line with the peaceful aims of our alliance, we confirm the support of our governments for the independence and sovereingnty of the states in this region, and our interest in the economic well-being of their peoples. We believe that the stability of this important area is vital to world peace. (N.Y. Times 20.12.57.

בראשית מארץ 1958 אסר דאלס בועדת החוץ של הקונגרס:

We accept the State of Israel as a fact and as a fact not to be alerted by any military or forcible processes.

בתזכיר ס-26.6.58 ששלח אבן לדאלס על "הסזה"ת מרס 1957 - יולי 1958
הצביע על הליקויים שבדוקטרינת אייזנהאור לאור מבחני אותה תקופה.

18 ./.

הציע שארה"ב תבטיח עזרה לשמירת שלמות ועצמאות של מדינות המזה"ת
מפני התקפה מכל צד ועריכת תכנית הגנה עם כ"א מהמדינות החופשיות
באזור, וכי מדינות נאט"ו תגברנה עניינן בשלמותן ועצמאותן של מדינות
המזה"ת.

תורת אייזנהאור במבחן בלבנון

באמצע יולי 1958 שלחה ארה"ב כוחות להגן על שלמותה ועצמאותה
של לבנון. הסבר צעד זה סאלף כדוגמה לסילוי ערבות מצד ארה"ב
והנסקתה בנסיבות מסוימות. אייזנהאור הסביר את החלטתו בפני הקונגרס
ב-15.7.58 לאמור:

United States froces are being sent to Lebanon to protect American lives and by their presence to assist the Government of Lebanon in the preservation of Lebanon's territorial intergrity and independence, which have been doemed vital to Unites States national imterests and world peace.

After the most detailed consideration, I have concluded that, given the developments in Iraq, the measures thus far taken by the United Nations Security Council are not sufficient to preserve the independence and integrity of Lebanon. I have considered, furthermore, the question of our responsibility to protect and safeguard American citizen in Lebanon of whom there are about 2,500. Pending the taking of adequate measures by the United Nations, the United States will be acting pursuant to what the United Nations Charter recognizes is an inherent right - the right fo all nations to work together and to seek hhlp when necessary to preserve their independence. I repeat that we wish to withdraw our forces as soon as the United Nations has taken further effective steps designed to safeguard Lebanon independence.

רעיון הפריפריה ובקשה להמיכת ארה"ב בו

ב-24.7.58 כתב ב.ג. לאייזנהאור בעקבות ההפיכה בעיראק והחסרת החדירה
הסובייטית. התווה דרכי פעולה בפריפריה נגד נאסר והסובייטים.
הוציא כמסקנה מחייבת הצורך להבטיח רבונותה ושלמותה של ישראל וכושר

הגנתה להסליץ על פעולה מסגיעת של ארה"ב בארצות הפריפריה.

ב- 25.% השיב אייזנהאור לרה"מ, הצביע על פעולת ארה"ב לעזרת לבנון כדוגמה מעשית וכהוכחה למלוי הבטחונות שנתנה ארה"ב למדינות המזה"ת לשמירת שלמותן ועצמאותן והוא מוסיף:

"Since the M.E. comprehends Israel, you can be confident of the U.S. interest in the integrity and independence of Israel".

בהמשך לכך כתב דאלס לרה"מ ב-1.8.58, בשאלת ארגון בטחון הבטיח עיון ותסיכה ברעיון הפריפריה. הזכיר תכניתם המבוססת על תורכיה-פרס-פקיסטן, אשר לבטחון ישראל כתב:

We believe that Israel should be in a prsition to deter an attempt at agression by indigenous forces, and are prepared to examine the military inplications of this problem with an open mind.

<u>ארה"ב תובעת מישראל לא להתרתע מאיומים סובייטים</u>

ב-10.8.58 כתב דאלס לרה"מ.התאונן על הרתעותה המהירה של ישראל מפני בריה"מ שדרשה ממנה לא להרשות טיסות בריטיות ואפריקניות מעל שטח ישראל לעזרת ירדן. דאלס תאר זאת ככניעה המתפרשת כהכרה בכוחה של בריה"מ במזה"ת.

בתגובה לבקשת התחייבות בכתב ע"י ממארה"ב בענין בטחון ישראל כתב דאלס:

I note the importance you attach to specifically worded written documents. It seems to me that in matters like this what is important are the intentions of nations. I do not believe that the world at large, and particularily the Soviet Union, can have any doubt as to the reaction of the United States should the Soviet Union launch an attack upon Israel.

בסוף 1958 ראתה ארה"ב את עיראק כגרורה קומוניסטית וחזרה להפקיר נאסר.

בינואר 1959 בבקורו בארה"ב הציע מיקויאן שתוף פעולה אמריקני-רוסי במזה"ת בסגנת נסרול.

בראשית 1959 הציעה ארה"ב חידוש סיוע טכני למצרים.
באפריל 1959 סיים הרטר בסקום דאלס שנפטר.

מצרים רוכשת טילים, תביעתנו לאיזון

בינואר 1960 כתב רוה"ם להרטר, הצביע על סוגי נשק מעולים שמצרים עומדת לקבל ובקש שארה"ב תספק נשק מתאים ותסייע במימון רכישתו. וחזר וכתב לו ב-9.6.60. ב-27 ביוני 1960 נפגשה שה"ח עם הרטר והמשיכה בנושא. הרטר טען שאין לדעת מראש מתי יהיה בידי ארה"ב לספק טיל או לקלוט מתאמנים. בשיחות אחרות במחצד אותו זמן נאמר שארה"ב מכירה בצרכי הבטחון היסודיים של ישראל אבל אינה מעריכה שקיימת סכנה ממשית של התקפה ערבית. כן נאמר ש"ש בעית availibility של טילים לאספקה וכי ארה"ב אינה רוצה לעודד מרוץ דיון ע"י הכנסת טילים לאזה"ת.

בתשובה לאגרת רה"מ מ-9.6.60 ובעקבות שיחותיו עם שה"ח כתב הרטר ב-4.8.60 לרה"מ בדברו על שאלת בטחון ישראל לאמור:

> Some speak of a nuclear stalemate among the Great Powers. It is my impression and my hope that in the Near East a dimilar, albeit non-nuclear, stalemate has developed. If this be true, no one Near Eastern country can find it profitable to attack its neighbour. I should like to stress that in addition to the defensive competence of the force of world opinion focussed through the United Nations. I would hope also that each small nation in that area, including Israel, could find assurance in the historic role our country has played in opposing aggression and chamioning the cause of freedom. Our earnestness in this regard was dramatically demonstrated in the Near Eastern area only two years ago.

דומה כי בתגובה זו משתקפת דעה שרווחה אותה תקופה במחשבה האסטרטגית האמריקנית כי ההתעצמות הגרעינית של שתי המעצמות הגדולות הולידה "מאזן של איסה" והוציאה מגדר האפשרות התלקחות "מלחמות קטנות".

21 ./.

קנדי במסע הבחירות 1960 דוגל בערבות רבתרדם נשק

שתי הטפלגות דברו במצעיהן על הבטחת עצמאותן ושלמותן של ארצות האזור.

ג'. קנדי דבר על הצורך בערובות יעילות יותר מ"הצהרת השלושה". בועידת ציוני אטריקה ב-26.8.60 אמר:

I propose that we make it crystal clear that the United States means what it said in the Tripartite Declaration of 1950.

I propose that we make clear to both Israel and the Arab States our guarantee that we will act with whatever force and speed that are necessary to halt any aggression by any nation. And to complete the effectiveness of this guarantee, I propose that we invite all like-minded nations to join with us in signing registering and depositing this declaration with the United Nations.

At present the Tripartite Declaration is too uncertain of execution and effect to be a useful shield for peace. With countries so close to one another in a sensitive tension-ridden area, a delay of only a few days in international reaction to aggression might well be fatal to a nation's freedom and indeed the peace of the entire world. Once the nations of the Middle East have a firm and precise guarantee, the need for continuing the arms race will disappear, the easing of tensions invitably will follow.

במאמר שפרסם ב"ניו-יורק פוסט" ב-11.11.60 טען קנדי ליעילותן המוגבלת של בריתות צבאיות והסליץ על פירוק נשק בסזה"ת ותוך כדי כך שלב רעיון על מכשיר בינלאומי בדומה לכוח החירום של האו"ם שיפקח על תנועת נשק באזור. קנדי כתב:

Military pacts provide no long-term solutions. On the contrary, they tend dangerously to polarize the Middle East, to attach to us specific regimes, to isolate us very often from the significant nationalist movements. Little is accomplished by forcing the uncommitted nations to choose rigidly between alliance with the West or submission to international communism. Indeed, it is to our self-interest not to

force such a choice in many places, especially if it diverts nations from absorbing their energies in programs of real economic improvement and take-off.

In the Middle East we are moving perilously close to an arms race which, in the long run, will be of benefit to no one. No other area stands more in need of a real disarmament effort. The real mutual advantages for gradual demilitarization rather than buld-up are unequaled. Already we have used the area for a pilottest of the U.N. Emergency Force, and this might well be supplemented by a dinilar international device to regulate arms. traffic.

ההדורים בכורן זה נשמעו בהרצאה של פולברייט באוגוסט 1958 (לאחר ההפיכה בעיראק) לאמור:

Should we not give careful and thorough consideration to a policy of neutralization of the area, with guarantees from all interested parties ? And as a corollary of this, would it not be wise to embargo the shipment of arms into the area ?

The Administration might well review the validity of the concept of the Beghdad Pact and of the Eisenhower Doctrine. If these proposals are as worthless as I believe them to be, it is high time they be reconsidered and abandoned. Afresh, new, uncommitted look should be taken at the mistaken policies we have been folliwing and which have led us into our present impasse. (N.Y. Times 7.8.58).

6. מראשית 1961 ואילך

המשל הדמוקרטי שעלה ב-1961 המשיך בסדיניות הרפובליקנית לסזה" ועודנו מחזיק בעיקריה. עם זאת נעשה יותר מתון ביחסו לסדיניות נטרליות וראה היטב באי-הגררותן למחנה הקומוניסטי. ברוח זו גם התחיל מפתח אורינטציה מחודשת על נאסר בהנחה שסיוע כלכלי לו הוא אולטרנטיבה לתוקפנות מצדו כלומר כי רתוקו של נאסר לפיתוח כלכלי וחברתי פנימי תגמול אותו מתוקפנות באיזור.

23 ./.

מזכיר-המדינה החדש, ראסק, דגל בעליתו ב"דיפלומטיה שקטה". שתי סבסות אלו התקשרו להסתייגות מחמ"ד מרעיון ערובת בטחון מוצהרת.

תזכיר הרמן לראסק מ-27.2.61 ותגובת מחמ"ד

ב-27.2.61 הציג הרמן בתזכיר לראסק את הצעותינו בשטח הבטחון כפי שנסתכמו באותה עת. הוא הציע שארה"ב תבהיר שלא תעמוד מנגד אם ייעשה נסיון לשנות את הסטטוס-קוו בכוח. זאת תוכל ארה"ב לעשות ע"י א) הסכם הגנה בינה לבין ישראל, או ב) ערובת בטחון וכן, ג) הצהרה פומבית של ממשלת ארה"ב שתעמוד על פתרון בדרכי שלום של בעית ישראל-ערב, שתאשר את העצמאות המדינית והשלמות הטריטוריאלית של המדינות הנוגעות בדבר ושתהיה בה התראה מפורשת יותר מאלו המופיעות ב"הצהרת השלושה" ובדוקטרינת אייזנהאור, לאמור, כי תוקפנות לא תיסבל. ד) ארה"ב תזכין את בנות בריתה ואת בריה"מ להצטרף להצהרה כזאת אך עליה להבהיר שהיא מוכנה לצאת בהצהרה כזאת גם אם המעצמות האחרות לא תצטרפנה לכך.

כן עמד הרמן על הפער הגדל במאזן הנשק ועל סכנת התקפת פתע אוירית ועל בעית סימון רכש. הוא הציע מגעים צבאיים סודיים במישור הטכני כדי להבטיח עזרת ארה"ב מידית במקרה של התקפה על ישראל וכן אימון בנשק מיוחד.

כן הזכיר את נכונותה של ישראל להסכים לפרוק נשק וצבאות בינה לבין ארצות ערב.

תגובת מחמ"ד, בשם ראסק, לבקשת ערובה היתה כי ארה"ב סבורה שאו בטחון ישראל ניתן להבטיח בשיטות המקובלות וכי דבר זה עדיף על צעד העלול להביא לתגובות ערביות חריפות. אשר להצעות האחרות שבתזכיר הגיב לאמור כי אין שנוי במדיניות בין הממשל הקודם לחדש בעניינים יסודיים ולכן יכולה ישראל לשאוב עידוד ממה שעשתה ארה"ב בלבנון ב-1958. בסופו של דבר אין ישראל תלויה רק בידידים מבחוץ אלא נשענת גם על כוחה הצבאי. במקום ערובה בטחונית קיימים גורמים יעילים יותר: 1) הקשרים שבין ארה"ב וישראל 2) תקדימים בעבר לגבי מעשי ארה"ב(לבנון) 3) כוחה הצבאי של ישראל כשלעצמה.

24 ./.

נודע כי בהרצאה פניהם לחלוטין באותם הימים הוסבר שמחמ"ד שוקלת מפקידה לפקידה חידוש הצהרת השלושה או ערובה בסחונית. הטיקולים המכריעים נגד ערובה הם כי הצהרות פומביות אינן מסייעות במזה"ת אלא דוקא מעוררות, נותנות נשק למסיתים ומטפחות לוחמות; כי ארה"ב מחשיבה שמירת עמדה חסרת-פניות; כי מגמת הממשל החדש חיזוק כלכלי ופחות הטעמת חזוק צבאי, וכי הצהרה על שמירת סטטוס קוו במזה"ת תגרה הרוסים לצאת בהצהרה משלהם או לעשות מהנה מטעמים לצרכיהם.

הבטחת קנדי לרה"מ

ב-30.5.61 נפגשו רה"ם וקנדי בניו-יורק. רה"ם בקש נשק הרתעה, לא דבר על ערובה אמריקנית אלא הסליץ על הצהרה משותפת של ארה"ב ובריה"מ על המזה"ת.

בתגובה אמר קנדי:

Our interests are very closely involved with yours. We want to make sure that you will not be open to attack. An attack against you would be an attack on the U.N. and it would be an attack against the Tripaitite Guarantee. We would be involved by that.

בעקבות פגישה זו נתפתח דו-שיח בין הממשלות על חיזוק כוח-הרתעה. בפברואר 1962 בקר צמר בואלס במצרים. רשמיו היו צריכים לשמש את הערכתה המתוקנת של מחמ"ד על נאסר.

באפריל נאם בואלס בועידת הדמה (?) ואמר: ....

מבצע נוקייב המריץ את ממשלת ארה"ב להרהר בצורה מעמיקה ודחופה בסכנת האסקלציה במרוץ הזיון. נראה שראסק ומקנמרה נמו לחפש פתרונות נאו"מ ודיפלומטיה שקטה. בבית הלבן התחילו להתבשל גם מושגים אחרים.

הרהורים במחמ"ד על פרוק נשק במזה"ת

באפריל 1962 למד הרמן משיחה במחמ"ד כי התהלכו שם הרהורים בדבר פרוק נשק ישראל-ערב כדרך להפגת מתח אבל מחמ"ד לא נתפסה לכך אלא מולי כדרך להפסקת מרוץ זיון בסוגים מסויימים כמו צוללות, כדי למנוע אסקלציה. מחמ"ד הגיעה למסקנה שאין טעם להניח שיהיה הסכם מערבי-רוסי

בעניין פרוץ נשק במזה"ת או שיהיה הסכם ישראלי-ערבי מזה.

ראסק דוחה רעיון ערובה

ב-5.62.- ראתה משלחת מועדות הנשיאים את ראסק. הוא אמר שבעניינים סודיים יודעת ישראל שארה"ב היא ידידתה הכנה ולא תנטוש אותה וכי זהו עיקרון בסיסי במדיניות ארה"ב. ישראל יודעת, לדבריו, that in the final analysis the security of Israel depends on U.S. המשלחת שאלה מדוע לא יאמר דבר זה פומבית והמזכיר השיב שכאשר מתחילים לומר דברים אלה פומבית צריך לחזור ולהשמיע אותם מכל פעם בהטעמה מחוזקת ואין לדבר סוף, אבל ישראל יודעת שאין ארה"ב זו נתת ידידותיה.

שיחות פרס במאי 1962

סגן שר הבטחון נצל בקור בארה"ב כדי להציג מחדש ובאורח לא פורמלי תביעתנו בשטח הבטחון בעקבות שיחות רה"מ. הוצגה החמרת חוסר-האיזון עקב סיוע רוסי למצרים לעומת חוסר-גמישות בהיענות ארה"ב לסייע לנו. הוסבר שהסיוע האמריקני לנאסר עשוי להועיל אבל אם לא ישיג מטרתו עשוי להזיק ללא תקנה. צויין שנוכחות סינית באזור מדאיגתנו. נאמר שבעיתנו המרכזית היא מה לעשות כדי להרתיע מראש התקפת פתע. בנסיבות אלו אנו מצפים שארה"ב תתמוך בגורמים הרוצים שלום במזה"ת. תפעל לצרוף ישראל לברית-בטחון. תיכנס עמנו לעת כה הדדית, תגיש לנו עזרה בהגנה וכדו'. תקים קשר צבאי סודי ותסייע באספקת נשק הגנה אנטי אווירי ובמימון רכישתו. התגובות במחמ"ד היו שאם ישראל תותקף תראה ארה"ב עצמה נוגעת בדבר ומעורבת (involved), כי מצרים יודעת זאת היטב; כי ארה"ב לא תרתע מפעולה אפילו נוכח איום נגדי רוסי. ארה"ב מעונינת בישראל חזקה הן כשלעצמה והן ככוח מרתיע במקום תורפה. היא שואפת לבלום את תהליך האסקלציה במרוץ החימוש הישראלי-ערבי. הסכמה העיקרית, לדעת מחמד, צריכה להיות הפגת פחדים הדדיים ומאמץ להפסיק המרוץ.

אותה תקופה הוסבר לאנשינו כי מחמ"ד מעריכה שהערבים לא יעזו לתקוף את ישראל בשנים הקרובות, אחד התבטא 8-10 שנים; כי צה"ל חזק

בהרכה מכל צבאות ערב; כי אם יועסקו בערבים בפיתוח כלכלי לא יהיה לבם נתון ללוחמות.

עם זאת טענו אנשי מחמ"ד כי אספקת נשק לישראל ודאי תקומם את הערבים וכן כי הם עשויים להעיז לפגוע בטפעל המים או בכור האטומי בנגב.

הבית הלבן הקדים ונראה שגם דחף את מחמ"ד לבחון דרכים לסייע לישראל בנשק הרתעה.

בראשית יוני 1962 נמסר שממשלת ארה"ב בוחנת את הבעיה ובין השאר גם מהי יכולתה של ארה"ב לבוא לעזרת מדינה נתקפת ובאיזו מהירות.

עוד לשאלת ערובה או הצהרה

בשיחת שה"ח עם ברבור ב-8.6.62 שמעה ממנו ש ארה"ב מכירה בצורך שיהיה בידי ישראל נשק מרתיע נגד התקפה אוירית והתקפת טילים, אבל היא מעדיפה שהאספקה תבוא ממקור אחר. אם לא תשיג ישראל ממקור אחר תהיה ארה"ב מוכנה לחזור ולשקול בדבר.

לשאלה כיצד תתבטא בפועל התערבות ארה"ב במקרה שנותקף והאם אין הדבר דורש הסדר קבוע מראש, השיב ברבור שארה"ב עומדת בהתחיבויותיה ואפשר לפעול בצנורות רגילים הכוללים, לדעתו, קשר ישיר ומהיר בין הנ"מ ונשיא ארה"ב, שהרי בלאו-הכי תכניות על הנייר אינן יכולות לחזות מראש כל האפשרויות ואפילו נערכו ממסכים והתקשרויות בכתב, העיקר, הן נשאר האמון ההדדי בין שני הצדדים.

בפגישת מנהיגים יהודים עם הנשיא ומקורביו בבית הלבן באמצע אבגוסט 1962 נאמר להם, ע"י מ. פלדמן, שאם ישראל תדרוש חידוש הצהרת השלושה תהיה ממשלת ארה"ב מוכנה לעשות כן.

לפי הערכת קיסינגר, ביולי 1962, נוצרו נסיבות שבהן גדלו סיכויי ישראל להשיג היענותה של ממשלת ארה"ב לעשות לאיזון מצב הזיון במזה"ת. לדעתו עלינו להשלים בעובדה שארה"ב מסייעת כלכלית למצרים ובמקום לערער עליה הוא מציע שניאחז בעובדה זו כדי לתבוע מארה"ב סיוע מביל בטחוני.

27 ./.

בינתיים שילחה מצרים סילים והציגה דוגמתם במיעד חג המהפכה ב-22.7.62. שאלת כוח מרתיע לישראל בעשתה גלויה ובולטת יותר מקודם.

באמצע ספטמבר נפוצו ידיעות על כוונת קנדי לצאת במדיניות חדשה לגבי האיזון הצבאי בין ישראל ומצרים.

./.

ס י כ ו ם

א. אם נבחן את עמדת ארה"ב עד לזמן האחרון נוכל להגדירה, אם כי בצורה פשטנית במקצת, כדלקמן:

1. ממשלת ארה"ב רואה אחריות לעצמה להבטיח את קיומה והתבססותה של מדינת ישראל. זהו עיקרון בלתי-משתנה במדיניות החוץ שלה.
2. זאת מוכנה היא לחזור ולומר באזנינו בכל עת.
3. היא חוזרת ומשננת זאת ביוזמתה, מפקידה לפקידה, גם באזני הערבים והכל יודעים כי זוהי מדיניותה.
4. היא אינה להוטה לחזור ולהצהיר מדיניות זו <u>בפומבי</u> אולם גם זה ניתן בלחץ מסויים.
5. היא דוחה את בקשתנו לערובה מוצהרת, חוזה-בטחון ח-צדדי או רב-צדדי או צרופנו לבריתות מדיניות או צבאיות מערביות וזאת בנימוקים הבאים (מפורשים או משתמעים):
   א. התקשרות צבאית פומבית עם ישראל תקומם את הערבים נגד ארה"ב ותנוצל לרעה בידי הרוסים. האינטרסים של ארה"ב והמערב, וגם של ישראל בטווח רחוק, מחייבים לוותר על התקשרות כזאת ובלבד שארה"ב תוכל להמשיך לקיים מעמד חסר-פניות.
   ב. התקשרות כזאת לא תעלה ולא תוסיף הרבה מבחינה מעשית, תכניות וחוזים - כתובים כשלעצמם אינם מבטיחים הרבה, העיקר הוא האמון ההדדי.
   ג. בטחונה של ישראל אינו תלוי דוקא בהתקשרות כזאת. הוא נשען על כוחו של צה"ל, נהנה ממציאות סח-החירום של האו"ם יכול וצריך להתחייב באו"ם ובמערכת שביתת הנשק ביום פקודה יעמדו לו "הצהרת השלושה" מ-1950 ותורת איזנ מ-1957. בהסכמתה או בברכתה של ארה"ב נהנית ישראל

מאספקת נשק ואטונים בצרפת ובארצות אחרות, הסיוע הכלכלי האמריקני נועד לתרום בעקיפין להגדיל את הסקורות הכספיים לרכש ישראלי.

6. בעית בטחונה של ישראל מפני איום סובייטי היא חלק מבעית הבטחון של העולם החופשי, בעית בטחונה בפני הערבים תיפתר במידה מרובה אם וכאשר יגיעו להסדר סדיני אבל טרם הגיעה שעת כושר לכך ויש להשלים עם סטטוס קוו מדיני. (בעמדה זו חלה התקדמות לעומת 1955).

7. בעית הבטחון הוחמרה עקב האסקלציה אבל אין סכנה שהערבים יפתחו מלחמה יזומה על ישראל בשנים הקרובות. גם כך מתחילה ארה"ב להכיר בכורח שלא לדחות פיתרון כוח הרתעה ישראלי, שהוא כשלעצמו תהליך ממושך.

8. סיוע אמריקני צבאי לישראל כדי שתוכל לא לפגר אחרי מרוץ הזיון הערבי, אינו פתרון. הוא יביא לאסקלציה גוברת. ארה"ב גם לא תוכל להתחרות בסובייטים בהזרמת נשק. יש לפעול במישור הדיפלומטי לריסון המרוץ מצד הערבים ע"י הפגת המתיחות במגמה להגבלת הזיון ומוטב לפרוק נשק.

9. הפגת המתיחות מחייבת טפול בבעית הפליטים, דאגה שהטיית מי הכנרת-ירדן לא תביא להתלקחות, הפגת חשדות לגבי תכליתו של המחקר הגרעיני וכו'.

10. פרוק נשק במזה"ת הוא בבחינת אוטופיה ביחוד כל עוד אין מטיבים יעד כזה במישור הבינגושי הרחב. הגבלת מרוץ הזיון נראית מטרה יותר קרובה אבל גם היא קשה להשגה באווירת תביה והחשד ההדדי בין ישראל והערבים.

11. המסקנה היא שיש להביע נכונות לסייע לישראל, ולהודיע זאת לערבים בתקוה שעצם ההודעה תרסן אותם מאסקלציה. עם זאת לא להזניח את הטפול בשרשי הסכסוך המדיני.

30 ./.

12. בשאלת השאלה אם בסהלך כזה לא תתעורר אצל האמריקנים נטיה מחודשת להתנות את הסיוע הבטחוני כוויתורים מצדנו במישור המדיני ואם כן באיזה כוון ובאיזה שיעור. דומה שלפי שעה אין סימנים לנטיה כזאת.

ב. אם כזוהי בדרך כלל ובפשטנות מסויימת הגישה האמריקנית יכולים אנו למצוא בה כמה יסודות חיוביים, אבל בצדם גם כמה שליליים. דומני שניתן לתאר את ספקותינו וערעורינו על גישה זו בצורה "ציורית" במעין דו-שיח כזה:

1. ישראל: הערכתם את כוונות הערבים אופטימיות מדי. סיוע כלכלי לנאסר משחרר לו אמצעים לבניית הרכש מהמזרח ולבצר לו בסיס משקי-חברתי ללוחמות יותר יעילה.

ארה"ב: איננו מסכימים להערכתם. אנו נוכחים שהסיוע לנאסר מרחיק אותו מהסובייטים ומנטיות תוקפנות. ואם כי טרם הספקנו לבסס לעצמנו אצל נאסר מעמד מבוצר למדי שנוכל להשתמש בו כמנוף להטות אותו לדרך הישרה עלינו להמשיך ולנס

2. ישראל: אנו חיים בצל התקפת פתע ואינכם עוזרים לנו להתכונן לקראתה.

ארה"ב: איננו מאשימים בהתקפת פתע ערבית עליכם בשנים הקרובות. אם כי אולי יתכן שנאסר יצא מגדרו וינסה להפציץ את הכור שלכם המדריך את מנוחתו.

3. ישראל: דרוש להכין מראש דפוסים לקשר שוטף ומהיר בין ישראל לארה"ב למקרה חרום.

ארה"ב: ארה"ב מוכנה להחיש כוחות לכל מקרה התלקחות על פני כדור הארץ.

אם תפרוץ התקפה תוכלו להזעיק את נשיא ארה"ב והוא בודאי יפעל מיד.

31 ./.

4. ישראל: מה תעשו אם הסובייטים יתערבו ?
ארה"ב: ארה"ב לא תרתע מהתערבות סובייטית. (אדרבא או רק תסריך פעולה אמריקנית כדי לא להפסיק עמדה בהתסודדות הבין גושית).

5. ישראל: מוטב שתחזרו ותבהירו בפומבי שהנכם ערבים לבטחוננו. כל עוד אינם עושים זאת אתם מניחים מקום לחישוב-מוטעה (miscalculation)
ארה"ב: הצהרה כזו רק תגרה, למעשה לא תוסיף כמעט דבר ועשויה להזיק יותר מלהועיל.

ג. מצד שני ניתן להגדיר בצורה מקבילה ערעורים מצד ארה"ב על גישתנו, למשל :
אנו מאמינים שמנגנון שביתת הנשק עשוי למלא תפקיד יותר יעיל בשמירת הבטחון אם תשתפו עמו פעולה.
אתם מעוררים חשדות בפעולותיכם במחקר גרעיני.
עליכם להיות פחות נוקשים בענין הפליטים וכו' וכו'.

אפשר לפרט דו-שיח כזה במלוא היריעה, אך לא זה המקום ואין זו אלא סיומה.

שמאי כהנא

20.9.62