

מרכז משה דיין



סקרנות

112

ליומודי המרחב התוכני ואפיקי

משא ומתן ותיווך

במזרח התיכון

לקחים מוחמישים שנה

אוניברסיטת תל-אביב

**משא ומתן ותיווך במזרח התיכון:
לקחים מחמישים שנה**

סקירות המופיעות בסדרה זו הן מחקרים של חוקרים במרכז משה דיין או חוקרים של מוסדות אחרים. הרעות המובעות בסקירות הן על אחריות המחברים בלבד ואינן משקפות עמדה של מרכז משה דיין. בכל מקרה של הסתמכות על סקירות אלו יש לציין את המקור, כמקובל.

משא ומתן ותיווך במזרח התיכון: לקחים מחמישים שנה

קנת ו. שטיין וסמואל ו. לואיס
עם שריל ג'. בראון

עשיית שלום בין ערבים לישראלים
לקחים מחמישים עונות נסיון במשא ומתן

*

מרדכי גזית

עושי שלום - תיווך בסכסוך הישראלי-ערבי



אוניברסיטת תל-אביב

מרכז משה דיין ללימודי
המזרח התיכון ואפריקה

תוכן

7	פתח דבר
	עשיית שלום בין ערבים לישראלים : לקחים
9	מתמישים שנות נסיון במשא ומתן / ק. שטיין וס. לואיס עם ש. בראון
91	עושי שלום — תיווך בסכסוך הישראלי-ערבי / מ. גזית

NEGOTIATIONS IN THE MIDDLE EAST: THE LESSONS OF FIFTY YEARS

Kenneth W. Stein and Samuel W. Lewis
With Sheryl J. Brown

Making Peace Among Arabs and Israelies Lessons from Fifty Years of Negotiating Experience

Mordechai Gazit

Peacemakers — Mediation in the Arab-Israeli Conflict

הפקת פירוטום זה נעשתה בסיוע קרן שהקימו
משפחות הנופלים מגדוד סיור 189.

עיצוב והפקה : רותי בית-אור

ISBN 965-224-012-5

©

כל הזכויות שמורות.

מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה,

אוניברסיטת תל-אביב, 1993

פתח דבר

סקירה זו משלבת שני מחקרים העוסקים בנושא אחד: משא ומתן ותיווך, בייחוד אמ" ריקאי, בנסיונות העבר ליישב את הסכסוך הישראלי-ערבי. עתה, כשישראל ושכנותיה מצויות בעיצומו של תהליך משא ומתן ישיר, קיים עניין מיוחד במחקרים שעניינם בלקחים שניתן להפיק מנסיונות קודמים של משא ומתן בסכסוך הישראלי-ערבי. הדבר נכון, בין השאר, בכל הנוגע לתרומתם האפשרית של גורמים חיצוניים, מתווכים או מפשרים, למשא ומתן הישיר בין הצדדים לסכסוך. גם בתהליך המשא ומתן הישיר המתקיים עתה עומדת שוב מידת המעורבות האמריקאית כשאלה על הפרק.

המחקר הראשון שלפנינו, "עשיית שלום בין ערבים לישראלים: לקחים מחמישים שנות נסיון במשא ומתן", הוא נסיון של קבוצת דיפלומטים, ומלומדים אמריקאים מן השורה הראשונה להצביע על לקחי המעורבות האמריקאית בעבר. עבודה קבוצתית זו בוצעה במכון האמריקני לחקר השלום (The United States Institute of Peace) בושינגטון.

המחקר השני, "עושי שלום – תיווך בסכסוך הישראלי-ערבי", הוא פרי עבודתו המחקרית של חוקר ודיפלומט ישראלי ותיק ומנוסה, מרדכי גזית, המעניק את הפרספקטיבה הישראלית לסוגייה חשובה זו. מאמרו של מרדכי גזית מבוסס על הרצאה שנשא במסגרת הסמינר השנתי של מרכז דיין שהתקיימה ב-1991.

מרכז דיין אסיר תודה למכון האמריקני לחקר השלום עבור הסכמתו לתרגום המחקר ולפרסומו בעברית על ידי המרכז, וכן למר גזית עבור הסכמתו לפרסום הרצאתו בסקירה זו. תודתנו נתונה גם למר אהרון אמיר שתרגם את המחקר האמריקני לעברית, לגב' אסתר ובמן עבור סיועה בעריכה, ולערנה ליפטמן עבור עבודתה המסורה בהכנת כתב היד לדפוס.

פברואר 1993

אשר ססר, ראש המרכז

**עשיית שלום בין ערבים לישראלים
לקחים מחמישים שנות נסיון במשא ומתן**

קנת ו. שטיין וסמואל ו. לואיס
עם שריל ג'. בראון

המכון האמריקני לחקר השלום
ושינגטון די.סי.

אוקטובר 1991

תוכן העניינים

13 ציוני דרך
17 הקדמה
19 המשתתפים
23 כרוניולוגיה
31 פרק א: מבוא
34 פרק ב: תיווך של צד שלישי בסכסוך: ציוני דרך היסטוריים
	מארץ ישראל לישראל, 1917-1948 / 34
	עידן רב-מתווכים, 1970-1948 / 36
	מעבר מתיווך רב-צדדי לתיווך דו-צדדי, 1970-1973 / 41
	עידן החד-צדדיות: ארצות-הברית כמתווך ראשי, 1973-1991 / 42
47 פרק ג: אלמנטים הכרחיים להצלחה בתיווך
	תפקיד המתווך / 47
	עיתוי / 51
	עקרונות או תהליך / 52
	מעורבות הנשיא / 53
	מודיעין טוב / 54
56 פרק ד: קביעת זירת המשא ומתן
	פתיחות / 56
	מקום המפגש / 57
	סדר יום וגישה / 58
	גיוס תמיכה חיצונית / 60
62 פרק ה: ניהול המשא ומתן
	קצב התקדמות / 62
	קווים מנחים / 62
	דבקות בעקרונות מוכרים [62]; עריצותם של ביטויים [63]; הקשבה לאיתותים [64]
	הצעות המתווך / 65
	ניסוחו של מסמך / 65
	עירפול קונסטרוקטיבי [67]; רעיונות דחויים מאתמול, תכנית מקובלת מחר [68]
	מכשולים על דרך המשא ומתן / 69
	הבטחות אמריקניות חשאיות [69]; חשאיות, הדלפות, ויחסים עם כלי התקשורת [70]; מניעת דחייה פומבית [71]
	להמשיך לגלגל את הכדור / 72

הנחות כלליות

☆ הצלחה במשא ומתן ערכי-ישראלי הושגה רק ברגעים שבהם היה הסטאטוס-קוו מכאיב יותר או מסוכן יותר מפשרה פוטנציאלית, לפחות לגבי צד אחד. משבר ממשי או מצופה סיפק בדרך כלל את הזרז החיוני לצדדים להיוועד. העיתוי של פתיחת יוזמה חדשה עשוי להיות מכריע.

☆ שיחות ישירות בין ערבים לישראלים הם ביטויים סמליים חשובים של קבלה ונירמול ומן הראוי להמשיך בהן. אך בגלל עומק הפער ההיסטורי והפסיכולוגי בין הצדדים, לא הניבו שיחות ישירות הסכם אלא אם מעורב בהן מתווך צד שלישי, נמרץ, בעל תושיה ונחוש בדעתו.

☆ כל הגישות הכוללות לתיווך בסכסוך הזה נכשלו, בסופו של דבר. אולם, התחלת שיחות להסדר כולל הובילה לפעמים לידי משא ומתן דו-צדדי רציני. ההצלחה באה רק במשא ומתן דו-צדדי, ואז רק כאשר היה מתווך צד שלישי פעיל מאד.

☆ מאז 1967 ארצות-הברית היא אותו צד שלישי חיוני, המתווך היחיד המסוגל לתת תמריצים אמיתיים, הבטחות וערובות — אלמנטים משלימים הכרחיים החורגים מן הפרמטרים שעל סדר יומו של המשא ומתן.

☆ תיווך מוצלח מחייב משא ומתן מוקדם, מייגע וממושך — במטרה: לצמצם את סדר-היום, תוך סילוק משולחן המשא ומתן, לפחות זמנית, סוגיות ללא-פתרון, ועל ידי כך להפחית את הסיכונים הפוליטיים לצדדים המשתתפים (כאשר לא צומצם מראש סדר היום, נכשל המשא ומתן תמיד);

לצמצם את רשימת המשתתפים הפעילים לאותם צדדים החותרים יותר להשגת הסכם כלשהו; לזהות באורח בלתי רשמי את הקווים הכלליים של הסכם סופי. במידה

74 פרק ו: השגת הסכמים: משחק הסיום

76 פרק ז: בעיות מיוחדות בתיווך בין ערבים לישראלים

התייעצות עם הקונגרס / 76

הבהרת עמדתה של ארה"ב / 77

מתן פירושים אמריקניים / 78

"הצורך" של וושינגטון בהסכם / 78

מלכורת הזיקה (לינקג') / 79

סבך ההתנחלויות / 80

הסתבכות בפוליטיקה הפנימית של ישראל / 81

83 פרק ח: לקחים מוועידות בינלאומיות קודמות: סיכום

87 נספחים

1. החלטה 242 של מועצת הבטחון של האו"ם (נוסח באנגלית) / 89

2. החלטה 338 של מועצת הבטחון של האו"ם (נוסח באנגלית) / 88

שיצליח המשא ומתן הרשמי שני הצדדים צריכים להאמין שיכולתם להגיע להסכם מקובל עליהם; שאם לא כן, עלולה כניסתם למשא ומתן רשמי להעמיר בפניהם סיכונים פוליטיים בלתי רצויים.

קווים מנחים לתיווך

☆ עֶרֶב במישורין את נשיא ארה"ב. רק כשהנשיא פעיל ורק כאשר מעורבותו האישית גלויה לעין, מתייחסים הצדדים ברצינות למאמץ תיווך אמריקני. רק מזכיר המדינה או שליח רם-דרג של הנשיא יכול להיות תחליף אפקטיווי לנשיא — וגם זאת רק כאשר נראה בעליל כי ידו של הנשיא ממשיכה לאחוז במושכות.

☆ התרכז בפגישות פרטיות עם מנהיגים בכירים מהמזרח התיכון. כל אחד מן המשטרים האלה בעל אופי אישי ביותר ושירי החוץ אינם מקבלים את ההחלטות הסופיות, גם אם הם ועוזריהם הבכירים יכולים לעשות עבודת הכנה חשובה בחיפוש פשרות אפשריות.

☆ בחר מקום מפגש המאפשר ריונים נינוחים ובלתי רשמיים בין המשתתפים, כשאינם מסביב לשולחן הדיונים הפורמאלי. המקום צריך להיות מבודד במידה מספקת כדי למנוע גישה חופשית של כלי התקשורת אל מנהלי המשא ומתן.

☆ נסה לבסס את תהליך התיווך על קווים מנחים מקובלים במשא ומתן — למשל, החלטות 242 ו-338 של מועצת הבטחון והסכם קמפ-דייב. הימנע מיצירת מסגרות רחבות חרושות הכוללות אלמנטים או מינוחים בלתי ברורים ובלתי מוכרים.

☆ העלה רעיונות שונים עם מנהיגים בכירים עד אשר יתגבשו תחומי הסכם אפשריים. עם זאת, עלולות הבנות טנטטיביות להיעלם. פשרות מילוליות שנעשו כדי לגשר בין עמדות שאינן מתיישבות במהות זו עם זו הן שברידיות מעצם טבען ומחייבות תהליך חוזר של משא ומתן כאשר מבקשים להעלותן על הכתב.

☆ הבן ששום צד לא יוותר על עקרון מוצק, בפרט לא לפני "משחק סיום" אמיתי. אולם, עשוי הוא להסכים לשאת ולתת בשאלה איך ניתן לממש או ליישם אותה "זכות" או אותו עקרון.

☆ היוועץ בחשאי עם מנהיגים בכירים של כל הצדדים קודם להגשת

הצעה אמריקנית משמעותית כלשהי. הפתעות פומביות תיצורנה רחייה והתנגרות, ולא גמישות.

☆ מנע דחייה פומבית של רעיונות או הצעות אמריקניים; רחייה מעין זו עלולה לעכב אפשרות העלאתם מחדש של איזה מן הרעיונות האלה בהקשר אחר. רעיון שנפסל אתמול עשוי להיות, ותכופות אכן היה, חלק מן התכנית המקובלת של מחר.

☆ נסה לשמור על מירב החשאיות שעה שמגלגלים בפשרות אפשריות. אם מנהיגים רוצים בהצלחתו של המתווך, הם ישמרו על חשאיותם של פרטים רגישים, לפחות זמנית. הדלפות בטרם עת תתרחשנה פחות, אם יהיו פחות אנשי מפתח שותפים בסוד הפרטים.

☆ הימנע מהצגת פרשנויות אמריקניות לעמדות שנקטו צדדים אחרים. הפרשנויות המהימנות היחידות הן אלה של הצדדים עצמם. ומעל הכל, יש להימנע ממתן הבטחות אמריקניות חשאיות לאיזה משני הצדדים לגבי התוצאות המצופות.

☆ הימנע מלהגדיר הצעה כלשהי כ"תוכנית אמריקנית" פורמאלית. היא תהפוך מיד מטרה פוליטית לפדיקת רגשות תיסכול, או תשמש כתיווך לדחיית בחירות קשות.

☆ זכור שנסיון השפעה או "לחץ" ערכם מועט או מבוטל עד שלב מתקדם יותר בתהליך המשא ומתן כאשר יכולים הצדדים "להריח" הסכם. רק כאשר הם חוששים כי יפסידו הרבה מאוד ממה שבהישג יד, עשוי שימוש זהיר בלחץ לאפשר את "משחק הסיום". טקטיקת לחץ אינה מועילה ועלולה להכשיל, בשלב שלפני המשא ומתן.

☆ התמר, משעה שהוחל במאמץ תיווך רציני. דבקות במטרה ונחישות חיוניות להצלחה. הוא הדין בהמשכיות; אין להשתנות ארוכות בין מחזורי תיווך, מאחר שפתיחות קטנות תקפאנה והפרעות בלתי צפויות באיזור תסטנה את תשומת לבם של המנהיגים. בין שליתויות תיווך דמות דרג, יש להמשיך ולגלגל את הכרור בעזרת עוזר מהימן.

☆ דאג שהקונגרס יהיה מתודע היטב לגבי התקדמותן של השיחות. יש לקיים התייעצויות של הזרוע המבצעת עם צידי מפתח בקונגרס לפני פרשות-מים במשא ומתן, במהלכן ולאחריהן. התייעצויות אלו יש בהן כדי לבחון את גבולות תמיכתו של הקונגרס ולצמצם את התערבות הקונגרס באסטרטגיה הדיפלומטית של הממשל.

התייחסות לצדדים מסוימים

☆ הימנע מלסמוך על מנהיג ערבי כלשהו ש"ימסור" על תמיכת זולתו בתהליך או בעמדה. לעתים קרובות מדי, לא ניתן לממש הבטחות כאלו. אולם, הבעות הסכמה כלליות ביוזמת המשא ומתן האמריקנית מצד קמשרות ערביות מרכזיות, שאינן מעורבות במישורין, עשויות להיות לעזר רב.

☆ הישמר ממעורבות בפוליטיקה הפנימית הישראלית גם אם יראה הסיכוי מפתה. יש לרדן ישירות עם הממשלה בשלטון ולהתמקד בראש הממשלה, שהוא המקור העיקרי של קבלת החלטות.

☆ רק כאשר המשא ומתן מתקדם ממש והסכם שלום אטרקטיווי נראה אפשרי, רק אז יש איזו שהיא תקוה מציאותית שישראל תאט או תפסיק את המשך ההתנחלות היהודית בשטחים הכבושים.

☆ האינטרס העיקרי של ברית-המועצות הוא להצטייר כמי שממלאה תפקיד דיפלומטי העולה בקנה אחד עם מעמדה כמעצמת-על. ייתכן, שדבר זה נכון עוד יותר היום, שעה שההשפעה הסובייטית הממשית באיזור שרויה בשפל שלא היה כמותו.

☆ מנהיגים סובייטים או מערב אירופים יכולים להשפיע באורח שולי בלבד על עמדותיהם של ערבים או ישראלים במשא ומתן. אבל, הם יכולים לסבך את העניינים במידה ניכרת אם לא ייכללו בהתייעצויות במהלך המשא ומתן כולו.

ועידות שלום מזרח תיכוניות עתידיות

☆ ההיסטוריה מלמדת שארה"ב תמשיך למלא תפקידים מרובים בכל ועידה: כזר, איש סוד, כוריאוגרף ומאשר לכל אחד מן הצדדים, בלא קשר למספר המתווכים או נותני החסות האחרים המעורבים בדבר.

☆ אין ספק, שוועידה בינלאומית יותר משתהיה בגדר כינוס אסיפה אחת גדולה, תהיה מסגרת לזירות מרובות וממשכות של משא ומתן, המש-תרעת על פני שנים אחדות. תוצאתה לא תהיה הסדר כולל אחד, אלא שורה של הסכמים סודיים, דו-צדדיים במידה רבה, שיבוצעו במרוצת הזמן.

הקדמה

כל ממשל אמריקני מאז 1948 גיבש לו גישה משלו לטיפול בסכסוך הערבי-ישראלי או בנסיון ליישבו. עם זאת, לקחים מן ההיסטוריה של המשא ומתן האמריקני-הערבי-הישראלי הופקו ויושמו במהלכו של משא ומתן רק לעתים רחוקות, אם בכלל. בנסיון לשאוב מאוצר עשיר זה של נסיון כינס המכון האמריקני לחקר השלום קבוצת עיון של מומחים אמריקנים שתזוהה אותן טכניקות דיפלומטיות שצלחו או כשלו בדיפלומטיה הערבית-הישראלית. מי שהיו שגרירים של ארה"ב בבירות המזרח התיכון, עוזרים למזכירי המדינה, שליחים מיוחדים למשא ומתן במזרח התיכון, אנשים מסגל המועצה לבטחון לאומי, עוזר לוועדת קונגרס, בנוסף למספר חוקרים ופקידים המשמשים בהווה במחלקת המדינה — כל אלה נמנו עם קבוצת עיון זו. נסיונם המשולב משקף למעלה מ-300 שנה של פעילות דיפלומטית.

בראשותם המשותפת של השגריר סמואל ו. לואיס, נשיא המכון האמריקני לחקר השלום, וקנת ו. שטיין, פרופסור-חבר להיסטוריה של המזרח התיכון ולמדע המדינה באוניברסיטת אמורי ומנהל תכניות מזרח תיכוניות במרכז קארטר, התכנסה קבוצת העיון בין אפריל ליוני 1991 לשלושה מושבים של יום אחד בושינגטון די. סי. באווירה של גילוי לב נדיר סקרו המשתתפים את ההיסטוריה הארוכה של המשא ומתן בין ערבים לישראלים, והתרכזו במיוחד בתקופה שלאחר מלחמת 1967. הם תרו אחר קווי-דמיון, הבדלים ותוצאות שונות שהופקו מן הטכניקות שבהן השתמשו דיפלומטים אמריקנים שלקחו אישית חלק במשאים ומתנים בין ערבים לישראלים. מן ההשוואות האלו הפיקו לקחים חיוניים עבור הדור הנוכחי של עושי-השלום בין ערבים לישראלים.

הקבוצה לא התכוונה להקיף ולמצות הכל, אלא ביקשה לסכם, במדוייק ככל האפשר ובזמן, את הלקחים שקובצו מנסיונות המשא ומתן בעבר — לקחים שהם רלוונטיים במיוחד ליוזמה הנוכחית של ארה"ב להחייאת המשא ומתן הערבי-הישראלי בעקבות מלחמת המפרץ של 1991 ולאירגון ועידת

שלום מזרח תיכונית. הדין וחשבון הזה מסכם את הלקחים הללו, ומפרט מדוע הצליחו או נכשלו גישות וטכניקות שונות. אין הוא מתמקד בסוגיות של מהות וגם אין בכוונתו להציע תכנית לפתרון שיושג בסיומו של משא ומתן לסכסוך הערבי-ישראלי. עניינו בתהליך הדיפלומטי – האמצעים העשויים יותר מכל להביא ערבים וישראלים להיפגש כדי לנהל משא מתן ולהגיע להסכמים.

דו"ח סיכום קצר ואישי נשלח אל אנשי מפתח בממשל במאי 1991. חלקים ממסקנותיה של קבוצת העיון גם הוצגו על ידי השגריר לואיס בעדות שמסר בוועדת המישנה לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה שליד הוועדה ליחסי חוץ של הסינאט האמריקני ב־22 במאי 1991.

המכון לחקר השלום מפרסם את הדו"ח הזה על מימצייה של הקבוצה כדי להביאו לפני קהל קוראים רחב יותר בקונגרס, בזרוע המבצעת, בציבור האקדמי, ובציבור בכלל. המחברים ניסו לשקף את דיוניה ומסקנותיה של הקבוצה. עם זאת, יש להבין בבירור כי האחריות על הכתוב היא על המחברים בלבד. הדו"ח אינו מייצג בהכרח את השקפותיו של מי מן המשתתפים, גם לא את אלו של המכון האמריקני לחקר השלום, שנתן את חסותו לפרוייקט כאחד המרכיבים של התוכנית המזרח תיכונית המיוחדת בעשיית שלום וביישוב סכסוכים, שזה מקרוב הוקמה. ברצוננו להודות במיוחד לשריל בראון מן התוכנית ללימודים ולמחקר שבמכון על עזרתה המצויינת בהכנת כתב-היד.

סמואל ו. לואיס וקנת ו. שטיין
ושינגטון די. סי. ואטלנטה ג'ורג'יה

אוקטובר 1991

המשתתפים

סמואל ו. לואיס (Samuel W. Lewis), (יושב ראש משותף) היה שגריר ארה"ב בישראל ממאי 1977 עד יוני 1985 ומילא תפקיד חשוב בכל המשאים והמתנים בין ערבים לישראלים באותן שנים, לדבות ועידת קמפ-דייוויד שהביאה ב־1978 לשלום בין ישראל למצרים. הוא מילא תפקיד מרכזי בתיווך האמריקני להשגת ההסכם הישראלי-הלבנוני ב־1983 ושימש עוזר מזכיר המדינה לענייני ארגונים בינלאומיים מ־1975 עד 1977.

קנת ו. שטיין (Kenneth W. Stein), (יושב ראש משותף) הוא מנהל התוכניות המזרח תיכוניות במרכז קאדטד שבאוניברסיטת אמודי ופרופסור-חבר להיסטוריה של המזרח התיכון ולמדעי המדינה באוניברסיטת אמודי. בין שאר פירסומיו כתב את הספר *The Land Question in Palestine*, (1985) *1917-1939* ויחד עם הנשיא לשעבר ג'ימי קארטר חיבר את הספר, *The Blood of Abraham: Insights into the Middle East* (1985).

אלפרד לירוי אתרטרון, הבן (Alfred Leroy Atherton, Jr.), היה שגריר-נודד של ארה"ב לשיחות המזרח התיכון ב־1978-1979, עוזר מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה מ־1966 עד 1979, ושגריר ארה"ב במצרים מ־1979 עד 1983. משך כל התקופה מ־1967 עד 1979 היה מעורב ברציפות בדיונים על מדיניות ובשיחות על נושאים ערביים-ישראליים.

מ. גראם בנרמן (M. Graeme Bannerman), הוא חוקר בענייני המזרח התיכון בן זמננו ובעבר נמנה עם לשכת המודיעין והמחקר (Bureau of Intelligence and Research) ועם הצוות לתיכנון מדיניות (Planning Staff) במחלקת המדינה. שימש גם מנהל סגל לוועדת החוץ של הסינאט.

צ'סטר א. קרוקר (Chester A. Crocker), היה עוזר מזכיר המדינה לענייני אפריקה מ־1981 עד 1989, ובמשך תקופה זו תיווך ונשא ונתן מטעם ממשלת ארה"ב להשגת ההסכם בין אנגולה לנאמיביה ב־22 בדצמבר 1988.

מוריס דרייפר (Morris Draper), בהיותו סגן עוזר מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה מ־1978 עד 1983 מלא תפקיד מרכזי בסכסוך הערבי-הישראלי למן ההכנות לקמפ-דייוויד ועד להסכם ביש המזל בין ישראל ללבנון ב־1983, שבהשגתו סייע כשליח מיוחד למזרח התיכון וכסגן השגריר פיליפ תביב. בהיותו קונסול כללי בירושלים מ־1986 עד 1988 פיתח

קשרים עם אישי-מפתח פלסטינים ניתח וחזה מגמות שהוליכו לאינתיפאדה. צ'ארלס היל (Charles Hill), היה סגן מנהל של המשדר לענייני ישראל ולעניינים ערביים-ישראליים במחלקת המדינה ב-1978-1979; יועץ מריני בשגרירות ארה"ב בתל-אביב מ-1979 עד 1981; מנהל לענייני ישראל ולעניינים ערביים-ישראליים, 1981-1982; סגן עוזר מזכיר המדינה ופקיד ראשי מטעם מחלקת המדינה שפעל עם השגריר חביב בלבנון; ועוזר אקזקטיבי למזכיר המדינה ג'ורג' שולץ, עם תפקידים מיוחדים בתהליך התיווך בין הערבים לישראלים.

יום הוראן (Hume Horan), הוא דיפלומט מקצועי וערכיטט ששרת בשגרירות ארה"ב בבגדאד מ-1960 עד 1962; בכירות מ-1963 עד 1965; בביידה שבלוב מ-1964 עד 1966; ברבת עמון מ-1970 עד 1972; ובגידה שבסעודיה מ-1972 עד 1977. מ-1987 עד 1988 היה שגריר ארה"ב בסעודיה.

מרטין אינדיק (Martin Indyk), הוא מנהלו האקזקטיבי של מכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב (Washington Institute for Near East Policy), היסטוריון ובעל כמה וכמה חיבורים על הסכסוך הערבי-ישראלי ועל תהליך השלום מ-1967 ועד עתה. כיום הוא עוסק במחקר על מדיניותה של ארה"ב כלפי אש"ף, ומתמקד במיוחד בראשיתו של הדר-שיח בין ארה"ב לאש"ף ובמהלכו.

ויליאם א. קרבי (William A. Kirby), שימש סגן עוזר מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה וחבר בצוות לתיכנון מדיניות. הוא היה אחראי בעיקר לניתוח האופציות המדיניות שלפני ארה"ב ולפיתוח גישות חליפיות לסכסוך הערבי-ישראלי. הוא השתתף ברוב המאמצים להביא למשא ומתן ישיר ועקיף בין ישראל לשכנותיה הערביות מ-1974 עד 1989.

דייוויד א. קורן (David A. Korn), היה מנהל המשדר לענייני ישראל ולעניינים ערביים-ישראליים במחלקת המדינה מ-1978 עד 1981 ומנהל המשדר לעניינים צפון ערביים בין 1972 ל-1975. הוא השתתף בשיתות קמפ-דייוויד, בשיתות הגדה המערבית/עזה, והכותב הרב-לאומי בסני. הוא שימש גם שגריר ארה"ב בטוגו, ממונה קבוע על ענייני השגרירות באתיופיה, איש הצוות לתיכנון מדיניות במחלקת המדינה, וראש המחלקה המדינית בישראל מ-1967 עד 1971. בנושא הסכסוך הערבי-ישראלי כתב את הספר העומד להופיע בקרוב *The Forgotten War: Israel, Egypt and the Powers, 1967-1970.*

אלן קרצקו (Alan Kreczko), הוא סגן היועץ המשפטי במחלקת המדינה, האחראי לכל העניינים המשפטיים הקשורים בניהול מדיניות חוץ אמריקנית במזרח הקרוב ודרום אסיה. השתתף בכל המשאים והמתנים בין מדינות ערב לישראל מ-1983 עד 1987 כעוזר היועץ המשפטי לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה, ובכללם הדיונים עם הסובייטים על מתן חסות משותפת לוועידת שלום בינלאומית.

דניאל צ'. קרצר (Daniel C. Kurtzer), הוא סגן עוזר מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום-אסיה, האחראי ליתסים הדר-צדדיים של ארה"ב עם ישראל ומצרים ולעניינים פלסטיניים. בעבר נמנה עם הצוות לתיכנון מדי-ניות (1987-1989), שימש כותב נאומים ויועץ למזכיר המדינה, ועוזר המזכיר לענייני המזרח הקרוב בנושאים הקשורים בתהליך השלום המזרח תיכוני.

סול מ. לינוביץ (Sol M. Linowitz), היה נציגו האישי של הנשיא ג'ימי קארטר למר"מ שהתנהל במזה"ת מ-1979 עד 1981.

ארון דויד מילר (Aaron David Miller), נמנה עם הצוות לתיכנון מדיניות במחלקת המדינה, שם הוא עוזר כיום לגבש את מדיניותה של ארה"ב לגבי המזרח התיכון ותהליך השלום הערבי-ישראלי. הוא מחברם של שלושה ספרים על המזרח התיכון.

ריצ'ארד ו. מרפי (Richard W. Murphy), היה עוזר מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה מ-1983 עד 1989. הוא שימש שגריר ארה"ב בסוריה מ-1974 עד 1978 ובסעודיה מ-1981 עד 1983. הוא כתב על נושאים ערביים ישראליים ועל אפגאניסטאן.

ויליאם ב. קוואנט (William B. Quandt), נמנה עם סגל המועצה לבטחון לאומי מ-1972 עד 1974 ושוב מ-1977 עד 1979, ונשא באחריות מיוחדת למזרח התיכון. כחבר המועצה לבטחון לאומי השתתף בשיתות קמפ-דייוויד בין מצרים לישראל, שהוליכו לחוזה השלום של מארס 1979. מ-1987 עד 1988 היה נשיא ההתאחדות ללימודי המזרח התיכון (Middle Eastern Studies Association). הוא מחבר הספר *Camp David: Peacemaking and Politics* (1986).

פיטר ו. רודמן (Peter W. Rodman), היה מנהל הצוות לתיכנון מדיניות מ-1984 עד 1986, בו יעץ וסייע למזכיר המדינה שולץ בסוגיות מרכזיות של אסטרטגיה ומדיניות, בפרט בנוגע ליחסי ארה"ב-בריה"מ ולמזרח התיכון. הוא נמנה עם סגל המועצה לבטחון לאומי בממשלי ניקסון ופורד,

ומ־1972 עד 1977 השתתף כעוזרו האישי של מזכיר המדינה הנרי קיסינג'ר בכל השיחות והשליחויות, לרבות מסעי־הדילוגים במזרח התיכון מ־1974 ו־1975.

יוג'ין ו. רוסטו (Eugene V. Rostow), היה תת־מזכיר המדינה בממשל ג'ונסון משלהי 1966 עד תחילת 1967. הוא נתמנה יושב ראש קבוצת הבקרה הבין־משרדית, שעסקה במדיניות אמריקנית כלפי המזרח התיכון במלחמת ששת הימים. קבוצת הבקרה הכינה הצעות למדיניות ולפעולה למזכירי המדינה וההגנה ולנשיא וביצעה אותן בהתאם להוראות הנשיא. הוא מילא תפקיד מרכזי בקבלת ההחלטה 242 של מועצת הבטחון.

הארולד סונדרס (Harold Saunders), היה סגן עוזר מזכיר המדינה ב־1974-1975 ועוזר מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה מ־1978 עד 1981. בשנים 1973 עד 1975 נלווה אל מזכיר המדינה קיסינג'ר במסעי הדילוגים שלו בין בירות המזרח התיכון לניהול המשא ומתן על הפרדת כוחות ערבית־ישראלית אחרי מלחמת 1973. בשנים 1978-1979 עזר בניסוחם של הסכמי קמפ־דייויד וחווה השלום המצרי־ישראלי. כחבר המועצה לבטחון לאומי מ־1961 עד 1974 עזר בגיבוש מדיניותו של הבית הלבן כלפי כל יוזמות התיווך ויוזמות השלום בין הערבים לישראלים.

הארזי סיקרמן (Harvey Sicherman), היה עוזר מיוחד למזכיר המדינה אלכסנדר מ. הייג ב־1981, יועץ למזכיר המדינה שולץ ב־1988, וחבר בצוות לתיכנון מדיניות בתקופת מזכיר המדינה ג'יימס א. בייקר השלישי.

ג'וזף ג'. סיסקו (Joseph J. Sisco), שימש תת־מזכיר המדינה לעניינים מדיניים בממשל פורד. הוא היה גם יועץ ראשי והשתתף במשא ומתן בסוגיות מזרח תיכוניות כאשר התנהל המשא ומתן על הפסקת האש בין מצרים לישראל ב־1970 ושימש עוזר למזכיר לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה בממשל ניקסון. הוא יעץ והשתתף בשיחות ובגיבוש החלטות מועצת הבטחון של האו"ם 242 ו־338, וניהל את השיחות בין ארה"ב לבריה"מ ב־1969 שהובילו לתוכנית רוג'רס.

ג'אניס גרוס שטיין (Janice Gross Stein), היא היסטוריונית ידועה ומחברת של מספר חיבורים חשובים על הסכסוך הערבי־ישראלי ועל המאמצים לתיווך וליישוב הסכסוך, ובכלל אלה:

Rational Decision Making: Israel's Security Choices 1967 (1980)
When Does Deterrence Succeed and How Do We Know? (1990)

כרונולוגיה

1915-1918

בריטניה וצרפת נותנות הבטחות סותרות לערבים.

1917

בריטניה מפרסמת את הצהרת בלפור — בריטניה "רואה בעין יפה" את הקמתו של בית לאומי יהודי בארץ ישראל.

1922

חבר הלאומים נותן לבריטניה מנדט על ארץ ישראל.

1929 ו־1936-1939

מהומות של ערבים בארץ ישראל נגד היהודים.

1937

דו"ח ועדת־פיל.

1939

ועידת לונדון: "הספר הלבן" הבריטי.

1939-1945

מלחמת העולם השנייה; שואה באירופה — מיליוני יהודים נהרגים.

1945-1946

הקמת הליגה הערבית; ועידת לונדון אינה מצליחה להביא לפשרה בין תביעותיהם של הערבים והיהודים; יהודים מניצולי השואה באירופה מנסים להגיע לארץ ישראל.

1947

בריטניה מעבירה את האחריות לבעיית ארץ ישראל לידי האומות המאוחדות. 29 בנובמבר עצרת האו"ם מקבלת את תכנית החלוקה; הערבים דוחים אותה ובארץ ישראל פורצות מהומות; הבריטים מתחילים בפינוי.

1948

14 במאי ישראל מכריזה על עצמאותה.

1948-1949

פלישתם של מספר צבאות ערביים מובילה לפריצת מלחמת העצמאות של ישראל; מאמצי תיווך של האו"ם באמצעות הרוזן ברנאדוט.

1949

הסכמי שביתת נשק נחתמים עם מצרים, ירדן, לבנון וסודיה (בתיווך נציגי האו"ם ראלף באנץ' ברודוס); ישראל מתקבלת לאו"ם; כשלון ועידת השלום בלוזאן.

1955

נסיון תיווך אמריקני על ידי רוברט אנדרסון.

1956-1957

נשיא מצרים, נאצר, מלאים את תעלת סואץ; משבר סואץ — בריטניה, צרפת וישראל פולשות למצרים; ישראל כובשת את סיני, ונאלצת אחרי כן לסגת בלחצם של ארה"ב והאו"ם; כוח השלום של האו"ם נפרס על גבול ישראל-מצרים.

1964

הקמת הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) בוועידת פסגה של מדינות ערב.

1967

מתחילות התנגשויות בין סוריה לישראל; נאצר פורס כוחות בסיני ודורש את פינוי כוח האו"ם וחוסם את מצרי טיראן בפני שיט ישראלי.
10-5 ביוני מלחמת ששת הימים — בה מעורבות ישראל, מצרים, סוריה וירדן; ישראל כובשת את סיני, מזרח ירושלים, הגדה המערבית, עזה והגולן. אוגוסט-ספטמבר פסגה ערבית בח'רטום קובעת לא למשא ומתן, לא להכרה בישראל, לא לשלום.
22 בנובמבר מועצת הבטחון של האו"ם מקבלת את ההחלטה 242.

1967-1969

תיווך האו"ם באמצעות השגריר גונאר יארינג.

1968

שליחות תיווך של שגריר ארה"ב באו"ם, ג'ורג' בול; מתחילה מלחמת ההתשה בין מצרים לישראל.

1969

9 בדצמבר מזכיר המדינה של ארה"ב ויליאם רוג'רס מציע תוכנית שלום.

1970

הפסקת אש בתיווכה של ארה"ב שמה קץ למלחמת ההתשה; נאצר מת, ואת מקומו יורש אנוור סאדאת.
19 ביוני יוזמת רוג'רס השניה.

1970-1971

"ספטמבר השחור" בירדן; אש"ף מגורש לאתר קרבות כבדים עם צבא ירדן; כוחות סוריים פולשים לירדן, ונסוגים נוכח איומי ארה"ב וישראל.

1973

6 באוקטובר מצרים וסוריה פותחות בהתקפת פתע על ישראל — "מלחמת יום הכיפורים" (ירדן אינה משתתפת).

22 באוקטובר מועצת הבטחון של האו"ם מקבלת את החלטה 338.

24 באוקטובר המלחמה מסתיימת וכידי ישראל שטחים נוספים של מצרים וסוריה.

דצמבר ארה"ב ובריה"מ מארחות את ועידת השלום למזרח התיכון במשך יומיים בז'נבה, תחת חסות האו"ם.

1974-1975

תיווך אמריקני באמצעות מסעות דילוגים של מזכיר המדינה הנרי קיסינג'ר; ישראל ומצרים חותמות על שני הסכמים רצופים לנסיגה חלקית/הפרדת כוחות (ינואר 1974 וספטמבר 1975); ישראל וסוריה חותמות על הסכם אחד לנסיגה חלקית/הפרדת כוחות (מאי 1974); כוח שלום של האו"ם נערך בסיני וברמת הגולן.

1975

מתחילה מלחמת אזרחים בלבנון.

1976

הבנות בלתי כתובות על "קו אדום" ביחס ללבנון מושגות בתיווכו של

קיסניג'ר בין סוריה לישראל; כוחות סוריה מתערבים בגלוי בלבנון.

1977

ינואר-נובמבר הנשיא ג'ימי קארטר מנסה לכנס מחדש את ועידת 1973 ב'זנבה לשיחות על שלום כולל.

20 ביוני מנחם בגין נעשה ראש ממשלת ישראל.

19-21 בנובמבר סאדאת מבקר בירושלים.

25-26 בדצמבר סאדאת ובגין נפגשים באסמאעיליה.

1978

מארס ישראל פולשת לדרום לבנון (מבצע ליטאני) בתגובה על חדירת מחבלים אנשי אש"ף.

יוני כוחות ישראל נסוגים בלחצן של ארה"ב והאו"ם; כוח שלום של האו"ם מוצב בלבנון. ישראל מקיימת בידה את השליטה על "רצועת בטחון" צרה באמצעות מיליציה לבנונית נוצרית.

18-19 ביולי משלחות ישראל, מצרים וארה"ב נפגשות בטירת לידס שבאנגליה.

4-17 בספטמבר ועידת קמפ-דייבירד — קארטר מארח את סאדאת ובגין; הסכמי קמפ-דייבירד נחתמים.

1979

26 במאדס חוזה שלום ישראלי-מצרי נחתם בווינגטון, די.סי.

1979-1982

שיחות סרק בהשתתפות ישראל, מצרים וארה"ב לכינון אוטונומיה לפלסטינים בגדה המערבית ובחבל עזה.

1981

מארס-יוני המתווך האמריקני, פיליפ תביב, מנסה למנוע עימות ישראלי-סורי עקב הצבת טילי קרקע-אוויר (מדגם סאם) סוריים בלבנון; התנגשויות בין ישראל ליחידות אש"ף בלבנון.

יולי חביב מתווך בהשגת הסכם הפסקת-אש בין אש"ף לישראל.

6 באוקטובר סאדאת נרצח, ואת מקומו יורש חוסני מובארכ.

14 בדצמבר ישראל מספחת דה-פאקטו את רמת הגולן.

1982

אפריל ישראל משלימה את פינוי הכוחות והאזרחים מסיני.

5 ביוני ישראל תוקפת את כוחות אש"ף וסוריה בלבנון.

יוני-אוגוסט מלחמת לבנון: צבא אש"ף נאלץ לפנות את ביירות; חביב מתווך להשגת הסכם הנסיגה; כוחות של ארה"ב, צרפת ואיטליה מוצבים בכיירוח כדי לסייע בפינוי אש"ף.

1 בספטמבר הנשיא, רונאלד רייגן, מכריז על יוזמה אמריקנית ליישוב הסכסוך הערבי-ישראלי, המבוססת על הסכמי קמפ-דייבירד ועל החלטת האו"ם 242.

16 בספטמבר נשיא לבנון, באשיר ג'מייל, נרצח ואת מקומו יורש אחיו אמין ג'מייל; כוחות ישראליים כובשים את מערב ביירות; הפאלנגות, המיליציה הנוצרית, עורכים טבח באזרחים פלסטינים ליד ביירות.

1983

18 באפריל שגרירות ארה"ב בכיירות נהרסת בפיצוץ של מחבלים.

17 במאי נחתם הסכם ישראלי-לבנוני לשלום ולנסיגה, בתיווכם של מזכיר המדינה האמריקני ג'ורג' שולץ והשגריר חביב.

אוגוסט בגין מתפטר מכהונתו כראש ממשלת ישראל, ואת מקומו יורש יצחק שמיר.

אוקטובר מפקדת נחתי ארה"ב בכיירות נהרסת בפיצוץ של מחבלים.

1984

21 בפברואר כוחות ארה"ב בכיירות יוצאים מלבנון.

5 במאדס לבנון מבטלת את ההסכם הלבנוני-ישראלי עקב לחץ סורי.

ספטמבר שמעון פרס נעשה ראש ממשלת ישראל במסגרת קואליציה של אחדות לאומית עם מפלגת הליכוד של שמיר.

1985

יוני ישראל משלימה את נסיגתה מדוב שטחי לבנון, ומקיימת בידה שליטה ממשית על "רצועת בטחון" ברוחב כ-20 ק"מ מצפון לגבול.

ספטמבר פרס פותח ביוזמת שלום השמה במדכוה את ירדן וכוללת הצעה לוועידה בינלאומית; ארה"ב מעודדת את המאמצים הדיפלומטיים של ישראל, מצרים וירדן; שמיר והליכוד מתנגדים לרעיון הוועידה הבינלאומית.

1986

פברואר חוסיין מלך ירדן חדל מן המאמץ לתאם את האסטרטגיה עם ראש אש"ף, יאסר ערפאת.

יולי פרס נפגש בפומבי עם חסן מלך מרוקו.

ספטמבר שמיר מחליף את פרס בראשותה של ממשלת ישראל.

1987

אפריל פרס (כשר החוץ) נפגש בחשאי עם המלך חוסיין בלונדון והם מסכימים על ועידת שלום בינלאומית: שולץ תומך במאמץ של פרס, אך שמיר פוסל אותו.

9 בדצמבר התקוממות פלסטינית פורצת בעזה, מתפשטת לגדה המערבית, ונמשכת בארבע השנים הבאות.

1988

פברואר-אפריל שולץ פותח במסע דילוגים במאמץ תיווך להחייאת תהליך השלום, אך אינו מצליח להשיג את תמיכתם של צדדים אחדים.

יולי המלך חוסיין מוותר על תביעת החזקה של ירדן על הגדה המערבית, תוך ניתוק קשרים משפטיים ומינהליים עימה.

13-14 בדצמבר המועצה הלאומית הפלסטינית מקבלת את תכנית החלוקה המקורית של האו"ם (החלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם), את זכותה של ישראל להתקיים ואת החלטות 242 ו-338 של מועצת הבטחון של האו"ם ומתנערת מן הטורר; ארה"ב פותחת מיד בדר-שיח פורמאלי עם אש"ף.

1989

מאי שמיר מודיע על הצעה ישראלית לשלום הכרוכה בעריכת בחירות בגדה המערבית ובחבל עזה; הנשיא ג'ורג' בוש ומזכיר המדינה גיימס בייקר פותחים במאמצי תיווך לחידושו של תהליך השלום.

אוקטובר חברי הפרלמנט הלבנוני מתכנסים בטאיף שבערב הסעודית וחותמים על הסכם מדיני חדש לסיום מלחמת האזרחים בלבנון.

דצמבר סוריה מחדשת את הקשרים עם מצרים, שנוחקו לאחר ועידת קמפ-דייביל ב-1978; בייקר מציע תוכנית לפתיחת משא ומתן בין ישראל לפלסטינים.

1990

מארס ממשלת האחדות הלאומית בישראל נופלת כאשר דוחה שמיר את הצעותיו של בייקר.

יוני ארה"ב מפסיקה את הדר-שיח שלה עם אש"ף בעקבות התקפת מחבלים על ישראל.

יולי שמיר מרכיב ממשלה חדשה בלי מפלגת העבודה — בממשלה החדשה

משתתפים הליכוד ומספר מפלגות ימניות ורתיות.
2 באוגוסט עיראק פולשת לכוויית וכובשת אותה.

1991

ינואר-פברואר כוחות קואליציה בהנהגת ארה"ב משחררים את כוויית, משמידים יחידות עיראקיות רבות, ואוכפים על בגדאד עיצומים שאומצו על ידי האו"ם.

מארס הנשיא בוש מכריז על יוזמת שלום אמריקנית חדשה למזרח התיכון. אפריל-אוקטובר בייקר עורך שמונה מסעי דילוגים לאיזור כדי להכין את הסידורים לוועידת שלום למזרח התיכון.

18 באוקטובר בריה"מ מחדשת את הקשרים הדיפלומטיים עם ישראל, שנותקו ב-1967; הנשיאים בוש וגורבאצ'וב מזמינים את ישראל, סוריה, ירדן, לבנון, מצרים ומדינות ערביות אחרות לוועידה של יומיים במדריד, בירת ספרד, ב-30 באוקטובר, שבעקבותיה יחלו מיד שיחות דו-צדדיות ישירות בין ישראל לסוריה, בין ישראל למשלחת ירדנית/פלסטינית ובין ישראל ללבנון, וכן דיונים בקבוצת-עבודה רחבה יותר שיעסקו בשאלות אזוריות.

פרק א: מבוא

מאז מלחמת העולם השנייה היה כל ממשל אמריקני חייב לעסוק בסכסוך הערבי-ישראלי במזרח התיכון. במרוצת השנים התרחב תפקידה של ארה"ב במידה רבה, החל בתמיכה שנתן הנשיא טרומן לתוכנית האו"ם לחלוקת ארץ ישראל ב-1947; ועבור לאולטימטום שנתן הנשיא אייזנהאור לבריטניה, צרפת וישראל בעת משבר הסואץ של 1956; למסעי הדילוגים הדיפלומטיים של מזכיר המדינה קיסינג'ר בין ישראל, מצרים וסוריה ב-1974; לתיווכו האישי של הנשיא קארטר שהוליך לחוזה השלום ההיסטורי בין ישראל למצרים ב-1979; ועד למאמציו הנמרצים של ממשל בוש בהווה לכנס ועידת שלום שתקיף את כל הצדדים לסכסוך. למרות אכזבות דיפלומטיות חוזרות ונשנות, שש מלחמות בין הערבים לישראלים, התקוממויות נגד כיבוש צבאי, טרור ופרשיות של פעולות תגמול צבאיות מוסיפה הדיפלומטיה האמריקנית לשקף את אמונתה של וושינגטון שאפשר להכניס את ישראל ואת יריבותיה הערביות ל"תהליך שלום", שבסופו של דבר יוליך להסדר כולל. הממשלים האמריקניים, במיוחד מאז מלחמת 1967, להוציא תקופות קצרות אחדות של אי התערבות, מנסים בסבלנות ובהתמרה להביא לפיוס בין הצדדים העוינים האלה וליצור את המסגרת הדיפלומטית ליתר יציבות באיזור ולשלום קבע. תגובתו של כל ממשל על הסכסוך ודרך טיפולו בו שיקפו את שאיפותיו של הנשיא בתחום מדיניות החוץ ואת סגנונו המיוחד. אפילו נשיא שלא שש למעורבות אנוס היה, בסופו של דבר, להיות מעורב בגלל אופיו האסטרטגי עד מאד של האיזור והתפקיד שמילא במאבק בין ארה"ב לבריה"מ על השפעה מכרעת, ומשום שסוגיות ערביות-ישראליות נעשו קשורות לכלי הפרד לנושאים פנים-אמריקניים. כיום, הפך הנסיון לישוב את הסכסוך למשאת נפש במדיניות הפנים לא פחות משהוא יעד חשוב למדיניות החוץ. עזרה להבאת שלום למזרח התיכון נעשתה שליחות אמריקנית. שמונת מסעיו הקשים של מזכיר המדינה בייקר למזרח התיכון מאז הסתיימה מלחמת המפרץ מעידים כי נחושה החלטתו של הנשיא בוש "להקפיץ" את המשא ומתן הערבי-ישראלי התקוע מכבר. למרות חששות

עמוקים ביחס להפקדת גורלם בידי צד חיצוני כלשהו — ויהיה ירדותי ככל שיהיה — מוכנים הישראלים לסמוך רק על נשיא אמריקני, אם בכלל, שיהיה הכוריאוגרף המרכזי להסדר בדרך של משא ומתן. גם הערבים, למרות טינתם על יחסיה המיוחדים של ישראל עם ארה"ב, תרים, בדרך כלל, אחרי תיווך אמריקני. אכן, כל הצדדים באיזור מצפים שוושנינגטון תקדם את המשא ומתן על ידי תמיכה בעמדותיהם. כולם מכירים שמאז 1950, התנהלו שיחות מוצלחות בין ערבים לישראלים רק כאשר פעלה ארה"ב כצד השלישי המתווך.

עם זאת, זכרונות של עוולות מן העבר משפיעים על חשיבתם של הערבים והישראלים על העתיד וחשדות כבדים הדדיים מעצבים את קבלת ההחלטות שלהם. כל צד חושש לעתיד מפני שכל אחד מהם חושש שפשרה שתושג במשא ומתן עשויה להשאיר אותו עם פחות בטחון או פחות שטח מכפי שנראה לו חיוני, או, גרוע מזה, פחות ממה שמצוי בידיו או פחות ממה שהוא ראוי לו בצדק. כדי להיות נתון בידיו של מתווך רב-עוצמה, העשוי לשדל אותך להיכנס למבוך דיפלומטי בלתי נודע, נדרשים עצבים חזקים. וכדי להצליח, חייב המתווך להיות הן מיומן והן רגיש ללקחי מאמציהם של מתווכים קודמים.

בהמשך נציג תחילה רקע נרחב על השתלטותה ההדרגתית של ארה"ב על תפקיד התיווך העיקרי והפקעתו מידי האו"ם ואת ציוני הדרך העיקריים בהיסטוריה הדיפלומטית של האיזור מאז 1948. פרק היסטורי זה מיועד לקורא הכללי, המעורה פחות מן החוקר או המומחה בפרשה המורכבת של לחימה ומשא ומתן, המשתרעת על פני שבעים וחמש השנים האחרונות של יחסי ערבים ויהודים בארץ ישראל. אלה הם קווים כלליים רחבים, לא כרונולוגיה מפורטת.

הפרטים הבאים מתארים את הלקחים הרלוונטיים ביותר שהופקו מן ההיסטוריה של מאמצי התיווך, השאובים בחלקם הגדול מגסיונותיהם האישיים של דיפלומטים אמריקנים שמילאו בהם תפקידים מרכזיים. הפרקים האלה מיועדים לדיפלומט בתפקיד, למומחה לענייני המזרח התיכון ולתלמיד תורת המשא ומתן, כמו גם לציבורים רחבים יותר. רובם עוסקים באותם נהלים הדרושים כדי ליזום משא ומתן בין ערבים לישראלים, לנהלו ולהביאו לכלל סיום. למרות שכל תיווך בסכסוך הערבי-ישראלי קשה במיוחד מפני ששאלות שבנוהל נוטות להפוך למחלוקות שבמהות, ההצעות המועלות בכל פרק ותת-פרק הן נוהליות בטיבן ואין בכוונתן להכתיב תוצאות מועדפות כלשהן.

הפרק האחרון עוסק בסוגיות מיוחדות, שישפיעו על כינוסה של ועידת

השלום למזרח התיכון ועל סיכוייה. למרות שפורום כזה עשוי להיות המסגרת למאמץ הדיפלומטי הבא של ארה"ב לתיווך בסכסוך הזה, הרי מסגרתו עודה מעורפלת. אף על פי כן, נעשו בעבר מאמצים לכינוס ועידות שלום למזרח התיכון. לבטח, יש בעבר ההוא כדי ללמד משהו, העשוי להיות רלוונטי לגבי העתיד.

התחייבות כפולה לקדם כיאות פלוראליזם פוליטי אמיתי בארץ ישראל. במשך כל תקופת המנדט שקדו מנהיגי הערבים והיהודים לשכנע את הבורר בלגיטימיות של הצד שלהם כיוורש החוקי של ארץ ישראל. במאמציהם הנפרדים לזכות בעליונות פוליטית במנרט, היו שני הצדדים מתלוננים דרך שיגרה ועותרים בפני הבריטים כסמכות העליונה. סיר רונאלד סטורס (Sir Ronald Storrs), מי שהיה נציב מחוז ירושלים, העיר בתחילת שנות ה-20 כי "שעתיים של קובלנות ערכיות מברירות אותי לבית-הכנסת, ואילו אחרי קורס אינטנסיווי בתעמולה ציונית אני מוכן לקבל עלי את האסלאם".¹ במכתב אל בנו כריסטופר, ציין סיר ג'ון צ'נסלור (Sir John Chancellor), מי שהיה הנציב העליון הבריטי בארץ ישראל מ-1928 עד 1931, כי "יש כאן נטייה לראות בממשלה מעין בורר ופוסק, המנסה לשמור על האיזון בין שני מתחרים, לציין מתי צד אחד צבר יותר נקודות ממשנהו, ולחשוב כי אך הוגן הוא שהנקודה הבאה במשחק תיפול בחלקו של הצד שהפסיד את הנקודה הקודמת".²

ראשית נהירתם של פליטים יהודים מאירופה בשנות ה-30 ורכישות קרקע מוגברות על ידי יהודים היטו את כפות המאזניים של הכוח הפוליטי בשטח יותר ויותר לטובתם. הגידול במספרם, יחד עם הנהגתם של פעילים ציונים מנוסים מאירופה, הקנו ליהודים יתרון נוסף. הערבים הפלסטינים, שמעולם לא הגיעו לדרגת האיגון הפוליטי של מקביליהם היהודים, פנו יותר ויותר למעשי אלימות.

המרידות הערביות העיקריות פרצו ב-1929 ובין 1936 ל-1939. ועדת חקירה בריטית בראשותו של הלורד פיל (Lord Peel) הוזהרה ב-1937 כי היהודים והערבים החיים בארץ ישראל לעולם לא יתמזגו לכלל ציבור אחד. הוועדה המליצה על חלוקת ארץ ישראל כדי לאפשר את הקמתה של מדינה יהודית, על המשך המנדט על ירושלים ועל סיפוח שאריתה של ארץ ישראל לעבר הירדן. הדו"ח של הוועדה לא נעשה בסיס לפעולה. תחת זאת, פירסמה ממשלת בריטניה את הספר הלבן של 1939, הצהרת מדיניות שהתנערה מהצהרת בלפור ומהמלצותיה של ועדת פיל. הספר הלבן הגביל את העלייה היהודית ואת רכישת הקרקעות על ידי יהודים ובתוך כך הבטיח להקים,

1. סיר רונאלד סטורס, Orientations (מהדורה מתוקנת ומוסמכת), לונדון, 1943, ע' 340.

2. סיר ג'ון צ'נסלור אל בנו כריסטופר, 1 בספטמבר 1929, ארגו Box 16/3, מסמכי צ'נסלור, בית רודס, אוקספורד, אנגליה.

פרק ב': תיווך של צד שלישי בסכסוך: ציוני דרך היסטוריים

מארץ ישראל לישראל, 1917-1948

מורשת של תיווך ובוררות קודמת למאמציה של אמריקה לעזור ביישוב הסכסוך הערבי-ישראלי. מאז הצהרת בלפור ב-1917, ומשך כל תקופת המנדט הבריטי על ארץ ישראל מ-1920 עד 1948, ניסו המושלים הקולוניאליים הבריטים לפשר בין תביעותיהם המתחרות של יהודים וערבים על ארץ ישראל ובין הפריווילגיות הפוליטיות הקשורות בתביעות אלו. הם עשו זאת באמצעות ייזום שיחות ישירות ועקיפות ודיפלומטיה של ועידות, כמו גם באמצעות צורה של בוררות בתוקף סמכותו של המושל לחוקק חוקים וליישב מחלוקות עם התגלעותם.

הצהרת בלפור משנת 1917 הניחה את היסודות ליישוב התמרמרות כהתאם להתחייבות מוכרת ונפרדת כלפי כל אחת מן האוכלוסיות בשטח: "התחייבות כפולה". ההצהרה הציגה את בריטניה הגדולה כמי שמצדדת בהקמת "בית לאומי" בארץ ישראל לעם היהודי, תוך כדי שמירה על הזכויות האזרחיות והדתיות של עדות לא יהודיות קיימות. תפיסת ההתחייבות הכפולה הצמיחה בהדרגה תהליך, שבו היתה בריטניה הבוררת או המתווכת המרכזית, הרואה את תפקידה כתפקיד של צד שלישי ניטראלי הקובע את היקף ההתחייבות כלפי התובע. בתקופת המנדט פירסמו פקידים בריטים הצהרות מדיניות והנהיגו חוקים מתוך כוונה לשמור על שיווי משקל פוליטי בין שתי האוכלוסיות של ארץ ישראל. אולם, כל אחת משתי קבוצות האוכלוסיה פירשה את תוצאתה של כל החלטה כאילו באה לקיים בידה את זכויות היתר שלה ולגרוע מזכויות הצד השני. במלים אחרות, הבריטים יצאו מתוך הנחה שאם יעניקו לכל אחד מן הצדדים מידה מסוימת של לגיטימיות פוליטית כדי שיישאו "שווים במידה מספקת", יוכלו לשמור על "יציבות דינאמית" במנדט. אולם, למעשה היתה התוצאה נרדנה אמיתית של יתרון פוליטי בין יהודים לערבים. בשום מקרה, לא סייעה התפיסה הבריטית של

מקץ עשר שנים, מרינה פלסטינית שבה יהיו יהודים וערכים שותפים באחריות ובשררה. בשנות המלחמה שלאחר מכן, הועתקה תשומת לבה של בריטניה מן המזרח התיכון לאירופה ולהישירותה היא. עם זאת, המשיכה בריטניה לקיים את שליטתה על מצרים, ארץ ישראל ועבר הירדן כמו גם את השפעתה במקומות אחרים באזור.

מלחמת העולם השנייה השפיעה על המזרח התיכון במובנים רבים, וביניהם הכשרת הקרקע להסתלקותה ההדרגתית של בריטניה מן האזור, גם אם באי-רצון. עם תום המלחמה גם הוסר המעצור העיקרי שבלם מאבק כולל על השלטון בארץ ישראל. בימות המלחמה עודדה בריטניה את המדינות הערביות להקים ארגון שיסייע למאמץ המלחמתי שלה בצפון אפריקה וקבעה את מרכזו בקאהיר. כך נעשתה מצרים, בפועל, מנהיגת הליגה הערבית והשופר הראשי לאינטרסים הערביים. נוכח נחשול ממשי של פליטים יהודים ממחנות הריכוז ומרכזי העקורים של אירופה, החותרים נואשות להיכנס לארץ-ישראל, ונוכח ליגה ערבית שהתבססה זה מקרוב בראשות מצרים, הנכס האסטרטגי העיקרי של בריטניה באזור, שוב לא יכלה האימפריה הבריטית המדולדלת להשתלט על ההתנגשות בין היריבים המתחרים על חסרה של בריטניה. מתוך תיסכול ומתוך כניעה מרה, מסרה בריטניה בראשית 1947 לארגון האו"ם את ההכרעה בשאלת עתידה הפוליטי של ארץ ישראל.

ב-29 בנובמבר 1947, החליטה העצרת הכללית של האו"ם על חלוקת ארץ ישראל לשתי מדינות נפרדות, ערבית ויהודית, ועל כינונו של משטר בינלאומי מיוחד לירושלים. תמיכתו האיתנה של הנשיא הארי טרומן בתוכנית החלוקה באו"ם, וההכרה האמריקנית בישראל, דקות ספורות בלבד לאחר שהכריזה על עצמאותה במאי 1948, היו גורמים בעלי חשיבות מכרעת בהולדתה של המדינה היהודית החדשה. בריטניה פרקה מעליה כליל את אחריותה למציאת פתרון בר-ביצוע לארץ ישראל. אולם, עוד זמן רב נשארה שאלת העברתה של האחריות — לאו"ם או לארה"ב — שרויה בערפל. בערך מאז 1970 קיבלה עליה ארה"ב יותר ויותר את תפקיד המתווך העיקרי, בלי שתהיה לה, כמובן, סמכות של בורר.

עידן רב-מתווכים, 1970-1948

אף על פי שהאו"ם סמך ידיו על החלוקה, סירבו המדינות הערביות להכיר בישראל. כאשר אך הכריזה ישראל על עצמאותה ב-14 במאי 1948 פלשו לתחומה כל המדינות הערביות הסמוכות, ופתחו במאבק ממושך שהופסק

רק על ידי שביתת-נשק בחסות האו"ם בשלהי 1949. ירושתה של המלחמה הזאת כללה אבירות כברות מאר ונוק רב לרכוש, בנוסף לשלוש תוצאות חשובות המעיקות מאז על תולדות הסכסוך. ראשית, למעלה מחצי מיליון ערבים פלסטינים נסו על נפשם אל מאחורי קווי הצבאות הערביים. רובם נשארו כעקורים במחנות פליטים עלובים, דור אחר דור. שנית, בהביסה את הצבאות הפולשים התקדמה ישראל הרבה מעבר לגבולות החלוקה של 1947, והוסיפה לפחות 30 אחוז על השטח שהוקצה לה על-פי תכנית החלוקה של האו"ם. שלישית, המדינות הערביות לא די שסירבו לקבל את מדינת ישראל החדשה אלא גם מיאנו להרשות את הקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית כלשהי באותם חלקי ארץ ישראל שנשארו בשליטה ערבית: הגדה המערבית, מזרח ירושלים, ורצועת עזה. שלוש התוצאות האלו סיבכו במידה ניכרת את המאמצים להשגת שלום שנעשו לאחר מכן.

מאז 1948 היה האו"ם מעורב בסכסוך הערבי-ישראלי בכמה וכמה מישורים שונים: קבלת ההחלטות במועצת הבטחון ובעצרת הכללית; הצבת משקיפים צבאיים ויחידות לשמירת שלום מטעם האו"ם לניטור קווי הפסקת האש; ובנסיונות לתווך בין היריבים, שברוך כלל נעשו על ידי המזכיר הכללי של האו"ם או נציגיו האישיים. לשני הסוגים הראשונים של מעורבות האו"ם נודעה חשיבות משך כל התקופה שמאז 1948. החלטות האו"ם קבעו פרמטרים בינלאומיים מקובלים למאמצי התיווך של עמים בודדים או קבוצות עמים. היחידות לשמירת השלום וקבוצות המשקיפים סייעו לעצור את התפרצותן המחודשת של פעולות איבה. התיווך הישיר מצד האו"ם היה ספורדי יותר ולעתים קרובות מחוץ ומשולב ביוזמות חד-צדדיות אמריקניות או אירופיות שונות. בכללו של דבר, אף שלעתים קרובות היתה הדיפלומטיה האמריקנית פעילה, הרי עד 1970 היה החיפוש אחר פתרון מדיני לסכסוך נתון בידי שחקנים בינלאומיים רבים. ההצלחה, לדאבון הלב, היתה חמקמקה וקצרת-ימים כאחת.

במאי 1948 היה הרוזן השבדי פולקה ברנאדוט (Count Folke Bernadotte) המתווך הראשון שהוטל עליו לתכנן פתרון מדיני לאחר תום שליטתה של בריטניה בארץ ישראל. הוא קיבל את ייפוי הכוח שלו מן העצרת הכללית, אף שלמעשה בחרו בו חמש החברות הקבועות במועצת הבטחון. תקופת שירותו של ברנאדוט במתווך היתה קצרה; הוא נרצח על ידי קבוצת מחתרת יהודית בספטמבר 1948. הוא היה שקוע במאמצים לקיים הפסקת אש בין ישראל לצבאות הפולשים הערביים. הוא גם הוציא מתחת ידיו שתי הצעות מקיפות להסדר כולל; שתיהן נדחו. סגנונו הדיפלומטי קומם נגדו כמידה רבה פקידים ישראלים ואמריקנים כאחד, ונראה היה

בעליל שכישוריו ושיפוטו המדיניים אינם מספיקים למשימה קשה שכזאת. הירושה שהניח ברנאדוט אחריו היתה אות אומלל לכשלונות בעתיד. עוד מאמץ של תיווך בחסות האו"ם בוצע על ידי ועדת הפיוס לארץ ישראל, שהוקמה על ידי העצרת הכללית בדצמבר 1948 ומנתה נציגים של ארה"ב, צרפת ותורכיה. הוטל עליה "לסייע לממשלות ולשלטונות הנוגעים בדבר להגיע להסדר סופי של כל השאלות התלויות ועומדות ביניהם". אף שמשך קרוב לשלוש שנים נוהל מאמץ אינטנסיבי, שכלל כינוס ועידות ללא הצלחה בלונדון ב-1949 ובפאריז ב-1951, התוצאה היתה כשלון גמור. אולם, בינתיים, הטילה מועצת הבטחון של האו"ם על תת-מזכיר האו"ם ראלף באנץ' (UN Undersecretary Ralph Bunche), אמריקני ששימש ממלא מקומו של ברנאדוט בשעתו ואחריו כן נכנס לתפקידו, להגיע להסכמי שביתת-נשק קבועים בין ישראל לצדדים הערביים במלחמה: מצרים, לבנון, סוריה ועיראק. בסידרה רצופה של שיחות באי רודוס, הצליח באנץ' ב-1949 להביא להסכמים בין ישראל לבין כל אחד מן הצדדים הלוחמים הערביים (חוץ מעיראק), אף שחלק גדול מן המשא ומתן בין ירדן לישראל התנהל במישרין בין שני הצדדים במקומות אחרים. אף על פי שבתחילה סירבו המשלחות הערביות להיפגש עם הישראלים פנים אל פנים, שיכנע אותם באנץ' לבסוף לקיים פגישות דו-צדדיות במעמדו. אבל השיחות הממשיות התנהלו במסדרונות או בחדרי מלון נפרדים, תוך שבאנץ' מתרוצץ בלי הרף בין המשלחות. תהליך זה של משא ומתן זכה לכינוי "דגם דורוס" או "שיחות קירבה" (proximity talks), וסייע לעתים קרובות בשנים שלאחר מכן למתווכים אמריקנים בנסיונם להתגבר על התנגדותן הנמשכת של ממשלות ערביות לניהול משא ומתן ישיר עם הישראלים. כל כמה שהוכתר באנץ' בהצלחה ברודוס, הרי הוטל עליו רק להשיג הסכמי שביתת-נשק. כתב המינוי שלו לא כלל מציאת פתרון מדיני, יישוב תביעות טריטוריאליות, או פתרון לבעיית הפליטים. הערבים היו מוכנים להכיר רק בקווי הפסקת-אש; הם לא היו מוכנים להכיר בגבולות בינלאומיים לישראל. שיחות השלום שאמורות היו לבוא אחר כך לא נערכו מעולם. משך שנים רבות נראה היה כאילו הצלחתו של באנץ' בהשגת הסכמי שביתת-נשק היא הצעד הסופי ולא הראשון בתהליך של התפייסות אמיתית בין הערבים לישראלים. התגברות המלחמה הקרה בין ארה"ב ובריה"מ החלה להשפיע על נופו של המזרח התיכון ברכים שהפחיתו עד מאד את הסיכויים לשיחות שלום מוצלחות. למלחמה הקרה נודעה השפעה עצומה על האו"ם. שיתוף פעולה בין ארה"ב לבריה"מ במועצת הבטחון נעשה דבר שאין להעלותו כמעט על הדעת; התמיכה הסובייטית העיוורת בעמדה הערבית בסוגיות השנויות

במחלוקת נעשתה אוטומאטית, ואילו ארה"ב תמכה בישראל (אך באופן הרבה פחות סדיר) במקרים התכופים מדי, שבהם ריתקו תקריות גבול, חדירות של כוחות גרילה ומאורעות אחרים את תשומת לבו של האו"ם. רק לעתים דחוקות זכו מתווכים מטעם האו"ם לתמיכה חזקה מצד כל המעצמות הגדולות כאחת.

יתר על כן, ציוויי המלחמה הקרה המריצו את מאמציה של ארה"ב לנסות לכונן קואליציה אנטי סובייטית באיזור נגד איומי הסובייטים. אולם הארץ הערבית המרכזית, מצרים, העדיפה לפנות אל בריה"מ לקבלת נשק ואל התנועה החדשה של ה"בלתי מזדהות" למציאת בעלי ברית פוליטיים. הצעד הזה חזק את נחישותה של ישראל לפעול לסיכול שאיפותיו הפאן-ערביות ולהגמוניה באיזור של נשיא מצרים, גמאל עבד אל-נאצר, בטרם יתחוק מדי. בצפתו משבר בין מצרים לישראל, הקרים הנשיא אייזנהאור ושיגר בשלהי 1955 לקאהיר את שליחו המיוחד, רוברט אנדרסון (Robert Anderson), ובידו הצעה למימון מפעל הסכר העליון באסואן, בתוך שאר פיתויים, אם תיאות מצרים לשבת אל השולחן עם ישראל ולהגיע להסדר שלום. כל אחד משני הצדדים הסכים לדבר עם אנדרסון מפני שכל אחד מהם ציפה לאיזון טובת הנאה שיפיק מארה"ב. המצרים רצו מימון לסכר בגיבוי אמריקני והישראלים רצו באספקה גדולה של נשק מארה"ב כדי לאזן את מצבור הנשק הסובייטי החדש של מצרים. אך דומה היה כי לא מצדים ולא ישראל מעוניינות במניעתה של מלחמה, שבדיעבד נראה כי היתה בלתי נמנעת. במהלך שיחותיהם עם אנדרסון קיבל נאצר נשק סובייטי ואילו הישראלים איתרו כל משלוח ועקבו אחריו.

המלחמה פרצה באוקטובר 1956, ועילתה היתה זעמם של הצרפתים על החלטתו הפתאומית של נאצר להלאים את תעלת סואץ. הבנה חשאית בין ישראל לשתי המעצמות האידופיות הניבה יוזמות צבאיות מקבילות שנועדו לכבוש את איזור התעלה ולהביא להפלתו של נאצר. למרות התפכחותם של האמריקנים מנאצר, היה זעמו של אייזנהאור על לונדון, פריז וירושלים גדול יותר, ועקב כך התחדש לזמן קצר שיתוף הפעולה בין ארה"ב ובריה"מ במועצת הבטחון של האו"ם נגר בעלות בריתה של ארה"ב — שהביא לנסיגתם המשפילה מן ההרפתקה הצבאית שלהן, ולאחר מכן לנסיגתה המלאה של ישראל מחצי האי סיני, שאותו כבשו כוחותיה במהירות. בעקבות נסיגתה של ישראל הוצב חיל שלום של האו"ם לאורך גבול סיני בין ישראל למצרים. נוכחותו סייעה לשמור על שקט כמעט מוחלט בגבול ההוא עד מאי 1967, כאשר דרש נאצר פתאום את פינויו. אחר כך חסמה מצרים את קצרי טיראן, הכניסה הדרומית למפרץ אילת ונתיב הגישה הימי

היחיד למעשה של ישראל לאסיה ולנפט מן המפרץ הפרסי. הפעולות הללו היו באחת איום גובר למלחמה, שפרצה לבסוף ב-5 ביוני, כאשר פתחה ישראל במכת מנע על חיל האוויר המצרי. בעלות בריתה של מצרים – סוריה, ירדן ועיראק – הצטרפו כולן להתכתשות. סוריה הפגיזה את עמק הירדן ופתחה בחדירות לתוך ישראל. ירדן תקפה את מערב ירושלים, אף שישאל חזרה ואותה למלך חוסיין כי אין ירדן צריכה לחשוש כלל אם לא תתערב במלחמה. מלחמת ששת הימים הסתיימה בנצחון ישראלי מוחץ. ישראל כבשה את סיני ואת רצועת עזה מידי מצרים, את רמת הגולן מידי סוריה, ואת הגדה המערבית ומזרח ירושלים מידי ירדן.

רק לאחר מלחמת 1967 התייצבה ארה"ב בראש מאמץ מתואם ועקשני להביא לידי הסדר כולל בין הערבים לישראלים בדרך של משא ומתן. הדיפלומטיה האמריקנית הובילה, בשיתוף עם בריטניה, במאמץ לקדם את קבלתה של החלטה 242 של מועצת הבטחון של האו"ם, שקבעה את התנאים לפיהם אמורות היו ממשלות הערבים וישראל לשאת ולתת. ההחלטה הזאת המאוזנת בקפידה, שבחלקה היתה בהכרח דו-משמעית, ואשר נתקבלה פה אחד במועצת הבטחון ב-22 בנובמבר 1967, קראה לישראל "לסגת משטחים שנכבשו בסכסוך האחרון", "לשימת קץ לכל מצבי הלוחמה, ..., כיבוד ... עצמאותה המדינית של כל מדינה באיזור וזכותה לחיות בשלום בתוך גבולות בטוחים ומוכרים, חופשית מאיומים או ממעשים של שימוש בכוח", "פתרון צודק לבעיית הפליטים", "חופש השיט דרך נתיבי מים בינלאומיים", "מינוי נציג מיוחד מטעם האו"ם... כדי לסייע במימוש עקרונותיה". ההחלטה נועדה לתת בסיס, שעליו יבנה "שלום צודק ובר-קיימא" באיזור.

חרף איזונה ודרישה מעיוות המכוונות שבה, ואולי דווקא בשל כך, מכילה החלטה 242 את העקרונות הכוללים היחידים לשלום ערבי-ישראלי שנתקבלו אי-פעם על ידי מועצת הבטחון של האו"ם. היא היתה הבסיס לכל המאמצים שנעשו אחרי כן לניהול משא ומתן. החלטה 242 סיפקה, למשל, את המסגרת המדינית להסכמי קמפ-דייוויד בין מצרים לישראל ב-1978, לתווה השלום המצרי-ישראלי ב-1979, ולכל המאמצים שעשתה ארה"ב בשלהי שנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90 לחידוש המשא ומתן הערבי-ישראלי. אולם, יש לציין, שהפלסטינים מתייחסים אליה, בדרך כלל, כאל החלטה פגומה במידה תמורה מפני שהיא מתעלמת משאיפותיהם הלאומיות ומתייחסת אליהם רק כ"בעיית פליטים".

על פי החלטה זו שוב ניתן לאו"ם תפקיד מרכזי בתיווך להשגת הסדר. מי שהיה שגריר שבדיה בבריה"מ, גונאר יארינג (Ambassador Gunnar)

Jarring), נבחר נציג מיוחד של המזכיר הכללי לצורך זה. משעה שנתקבלה החלטה 242 ונתמנה יארינג, שקדה מדיניותה של ארה"ב לפעול במרץ מאחורי הקלעים עם בריה"מ, בריטניה וצרפת כדי לקדם את תהליך המשא ומתן ואת מאמציו של יארינג. לאמיתו של דבר, סיפקה מדיניותה של ארה"ב הרכה מהדינאמיות לקידומו של תיווך פורמאלי בהנהגת האו"ם.

גישה זו לא הניבה כל הצלחה. תחת זאת, התפתחה מלחמת התשה ממושכת והרסנית יותר בין מצרים לישראל, שהסלימה בשנים 1969-1970 לרמה מסוכנת עד שהופסקה לבסוף באוגוסט 1970 בהסכם הפסקת אש שהושג בתיווכה של ארה"ב.

מעבר מתיווך רב-צדדי לתיווך דו-צדדי, 1970-1973

בהעדר משא ומתן פעיל פרצה שוב מלחמה באוקטובר 1973, כשפתחו מצרים וסוריה בהתקפות פתע כבדות בסיני וברמת הגולן. אף שבתחילה נהדפה ישראל, הרי לבסוף הביסה את שני הכוחות הללו. מלחמת דמים זו נסתיימה רק לאחר שהופעל לחץ דיפלומטי חזק מצד ארה"ב, בריה"מ ומועצת הבטחון של האו"ם שהביא להפסקת אש, במצב שישראל מחזיקה עכשיו בשטחים סוריים ומצריים גדולים עוד יותר. קבלתה של החלטת האו"ם 338 בעקבות מלחמת אוקטובר חיזקה את החלטה 242 ודרשה זו פעם ראשונה שינוהל משא ומתן "בין הצדדים הנוגעים בדבר בחסות נאותה, שמטרתו לכונן שלום צודק ובר-קיימא". בשל אופיה המנדטורי והמחייב על-פי מגילת האו"ם (שלא כלשונה של 242) לא רק שחיזקה החלטה 338 את 242 אלא גם תמכה לראשונה בתהליך של משא ומתן ישיר, דבר שאליו חתרה ישראל תמיד.

לשון ההחלטה – "בחסות נאותה" – נתפרשה ברבות הימים כמשא ומתן שיושג על ידי כינוסה של ועידת-שלום בינלאומית למזרח התיכון. ועידה קצרה של יומיים שנערכה בז'נבה בדצמבר 1973, בהזמנתן של ארה"ב ובריה"מ, סיפקה את המטריה הדיפלומטית הבינלאומית והאו"מית שתחתיה תיווך מזכיר המדינה הנרי קיסינג'ר (Secretary of State Henry Kissinger), במסע דילוגים בלתי-נלאה בין בירות המזרח התיכון, להשגת שלושה הסכמים להפרדת כוחות לנסיגה חלקית בחזיתות מצרים וסוריה ב-1974 ו-1975. אז כבר התברר כי שנים של הסתמכות על שירותי הטובים ותיווכו של האו"ם העלו תרס, וארה"ב קיבלה עליה את תפקיד המתווך הפעיל, אף שעדיין הונחתה על ידי החלטות 242 ו-338.

תפקיד האו"ם בתיווך נחלש לאחר 1970 משום שישראל השתכנעה יותר ויותר שארגון האו"ם עדיין אותה במידה רבה. מחלוקות חריפות בין שלטונות ישראל, מצד אחד, לבין מתווכי האו"ם, כוחות השלום של האו"ם ומשקיפי האו"ם, מן הצד השני, החריפו את יחסיה של ישראל עם האו"ם מדי פעם עוד מראשית ימיה של ישראל העצמאית. אווירה של איבה כללית כלפי ישראל באו"ם העמיקה לאחר מלחמת 1967, והדבר בא לידי ביטוי בדרך השגרתית בה נתקבלו כביכול רבות מהחלטות העצרת הכללית, שמתחו ביקורת קשה על הציונות, על ישראל ועל מדיניותה, והגיעו לשיאן בהחלטה שנתקבלה ב-1975 והשוותה את הציונות לגזענות. העובדה שהאו"ם לא תמך, ועוד פחות מכך שיבת, את חוזה השלום משנת 1979 בין מצרים לישראל, הגבירה עוד יותר את אכזבתה של ישראל. בשנות ה-80 כבר חשה עצמה ישראל מבודדת לגמרי בתוגי האו"ם וראתה בארה"ב את המתווך המקובל היחיד עליה.

הגם שעם תום המלחמה הקרה חל שיפור ניכר במעמדה המדיני של ישראל במוסדות האו"ם, עדיין עזים חשדותיהם של מנהיגי ישראל שהאו"ם עלול למלא תפקיד בלתי מאוזן וכופייני בכל ועידה מזרח-תיכונית. לפיכך, עומדת ממשלת ישראל בתוקף על כך שיוגבל תפקידו של האו"ם לתפקיד זניח או סמלי בלבד בכל משא ומתן עתיד, דבר המעורר טינה עזה בקרב ממשלות ערביות וחברות רבות נוספות באו"ם.

עידן החד-צדדיות: ארצות-הברית כמתווך ראשי, 1973-1991

אף על פי ששליחים ופקידים מיוחדים של ארה"ב נקטו יוזמות תיווך רבות חשאיות או גלויות בשנות ה-50 וה-60, סמכה ארה"ב על האו"ם כמתווך הרשמי הראשי בעשרים וחמש השנים הראשונות לקיומה של ישראל. מאז תום מלחמת ההתשה ב-1970 תופסת ארה"ב את מרכז הבימה כמתווכת. היא הוכיחה את עצמה הן כנחושה בהתמדתה, והן כאפקטיבית לפרקים. אכן, מאז מלחמת 1967 היתה כל הצלחה שהושגה בשיחות בין ערבים לישראלים קשורה במילוי תפקיד מרכזי על ידי ארה"ב.

בימי ממשליהם של אייזנהאור, קנדי, ג'ונסון וניקסון מ-1953 עד 1974 היתה הדיפלומטיה המזרח-תיכונית של ארה"ב מכוונת בחלקה הגדול למניעת התפרצותה של מלחמה ערבית-ישראלית או להפסקתן של פעולות איבה בטרם ירדדו לכדי איום על היציבות המדינית הבינלאומית. היוצאת מן הכלל העיקרית היתה התקופה שתואר בהמשך הדברים, בין מלחמת

1967 לשלהי 1969, בה נקטו הממשלים של ג'ונסון יוזמות חשובות בנסיון לבצע את היעדים המקיפים שהציבה ההחלטה 242 של מועצת הבטחון של האו"ם. מאז מלחמת 1973, החל בדיפלומטיית ההתקדמות בשלבים של מזכיר המדינה קיסינג'ר, חותרים מתווכים אמריקנים להזיז את הסכסוך לקראת הסדר כולל באמצעות שורה של הסכמים צבאיים ומדיניים חלקיים. במשך כל השנים האלו, הושפעה הצלחת מאמציה של ארה"ב באופן משמעותי על ידי שני גורמים: מצב יחסיה של ארה"ב עם בדיה"מ, ומידת מעורבותו הישירה של הנשיא.

יחסי ארה"ב עם הסובייטים סיבכו כמעט תמיד את נסיונות התיווך האמריקניים. שליחותו של אנדרסון לפני מלחמת 1956 נכשלה בחלקה מאחר שמצרים הגבירה את חימושה תוך כרי ניהול השיחות ואילו ישראל, שראתה איך נשק סובייטי זורם למצרים, היתה מעוניינת בעיקר בהשגת נשק אמריקני כדי לשמור על מאזן הכוחות הצבאי. אף אחת משתי המדינות לא שמה בעת ההיא את עיקר מעייניה בשיחות שלום.

בשלהי 1969, לאחר הכנות מדוקדקות, הציג מזכיר המדינה רוג'רס (Secretary of State Rogers), במקביל, קווים כלליים להסכם מצר-ישראלי כולל ולהסכם ירדני-ישראלי. התוכנית למצרים פותחה תוך כדי התייעצויות נרחבות עם הסובייטים, שאמורים היו לשכנע את הנשיא נאצר לשקול אותה ברצינות. לדוע המזל, לא רצתה מוסקבה, או לא יכלה, לשכנע את לקוחתה מצרים לעשות כן. תוכנית רוג'רס סופה שנכשלה מפני שהאמריקנים לא העריכו נכונה את אירצונה של מוסקבה להפעיל לחץ כבד על נאצר כמו גם את נחישותה של ישראל להרוץ את נסיונות השיכנוע של האמריקנים.

למידת מעורבותו הפעילה של הנשיא ביוזמות הדיפלומטיות האמריקניות היתה השפעה מכרעת על הצלחתן או כשלונן הסופיים. הנשיא ניקסון הניח למזכיר רוג'רס ולעוזריו לשקוד על תוכנית רוג'רס ב-1969 בלי תמיכה משמעותית מצד הבית הלבן, ודבר זה פגע מראש במידה ניכרת בסיכוייה. בניגוד לזה, היתה תמיכתם של ניקסון ופורד במסעי הדיפלומטיים של קיסינג'ר בשנים 1974-1975 מלאה ואפקטיבית. מאז כניסתו לכהונתו ב-1977 עד למסעו של אנוור סאדאת לירושלים ב-19 בנובמבר 1977 ניצח הנשיא קארטר אישית על מאמץ כושל, בסופו של דבר, להכשיר את הקרקע לשיחות ערביות-ישראליות מקיפות בוועידת ז'נבה מחודשת. אחרי כן התמיד במנהיגות אישית נמרצת ובמעורבות ישירה בכל השלבים הבאים של מאמץ התיווך האמריקני, שהגיע לשיאו בוועידת קמפ-דייוויד בספטמבר 1978 וביציאתו לקאהיר ולירושלים במארס 1979, על מנת לגבש הסכם סופי על חוזה שלום בין ישראל למצרים. צמצום מעורבותו של הנשיא בשיחות

האוטונומיה" על הגדה המערבית ורצועת עזה, שבאו לאחר מכן, בתיווכה של ארה"ב, היה גורם אחד חשוב בכשלונן המוחלט.

מאז גמר מלחמת 1967 עד לחתימת חוזה השלום ב-1979 התמקדו יוזמות התיווך של ארה"ב בראש ובראשונה במצרים, ואילו ירדן וסוריה זכו לתשומת לב פחותה בהרבה. בששה עשר החודשים עד לחתימת חוזה השלום, ב-26 במארס 1979, השתתפו האמריקנים במישרין בשיחות המצריות-ישראליות בקאהיר; בירושלים; בטירת לידס באנגליה; בקמפ־דייויד במרילנד; בוושינגטון די.סי.; ובמסע הדילוגים של הנשיא קארטר למצרים ולישראל בתחילת מארס 1979. בין הפגישות האלו נועדו פקידים מצרים וישראלים בנפרד עם מתווכים אמריקנים במזרח התיכון, באירופה, ובוושינגטון.

חוזה השלום המצרי-ישראלי עודנו ההצלחה הגדולה ביותר שהושגה בתיווך כלשהו עד היום הזה. לכן, טבעי הדבר שרבים מן הלקחים, שיותו בקווים כלליים בפרקים מאוחרים יותר, על יסודות המסייעים להשגת הצלחה שאובים מנסיון המשא ומתן בין מצרים לישראל. מבחינתה של ישראל נודעה עדיפות מכרעת למשא ומתן על שלום עם מצרים, שישלך את משקלה הצבאי מכל עימות ערבי-ישראלי עתידי, וגם יקבע תקדים לקבלתה המלאה של ישראל על ידי מדינות ערביות אחרות. וושינגטון גם היא התמקדה בציר המצרי-ישראלי לאחר 1973 בשל חלק מאותם שיקולים עצמם, בנוסף לנחישותה לגמול את מצרים מן התלות בבריה"מ. יתר על כן, ב-1977 כבר דומה היה כי מצרים של הנשיא סאדאת מוכנה לשלום; סוריה נראתה מוכנה פחות. ואילו תולשתה של ירדן מנעה ממנה לבצע צעד כזה לפני שכנותיה הערביות החזקות הרבה ממנה.

כפי שתואר תחילה, תיווך מזכיר המדינה קיסינג'ר בעמל רב בהשגת הסכם צבאי להפסקת כוחות על ידי מסע דילוגים בין ישראל לסוריה בעקבותיה של מלחמת 1973, אך מאמצים אמריקניים לאחר מכן, להביא להשתתפות סורית פעילה בשיחות ערביות-ישראליות, עלו בתוהו. סוריה התנגדה נמרצות להתלטתו של סאדאת לשאת ולתת במישרין עם ישראל, ואחר כך התנקמה בו בלחצה לכידודה של מצרים בזירה הבין-ערבית בשנות ה-80. אף ששליחים אמריקנים ביקרו כפעם בפעם בדמשק בשלהי שנות ה-70 ובשנות ה-80, מעטים הלקחים שאפשר להפיק מן התיווך האמריקני בחילוקי הדעות שבין סוריה לישראל. הצלחתו הבודדה של קיסינג'ר בסוריה עומדת בניגוד בולט להרבה שיחות מצריות-ישראליות מוצלחות בין 1974 ל-1990. הנשיאים קארטר ובוש אכן נפגשו עם הנשיא אסד בזנבה, האחד במאי 1977 והשני בנובמבר 1990. אולם, משך רובה של תקופת הביניים, נהגה סוריה דרך שיגרה להשמיץ את מדיניות החוץ האמריקנית בכללה ואת

גישתה של ארה"ב לסכסוך הערבי-ישראלי בפרט. במהלך מלחמת לבנון בשנת 1982 תקפה ישראל את סוריה, וב-1983 הגיעו כוחות סוריה וארה"ב לכדי התנגשויות קצרות בלבנון. בינתיים, עברה תמיכתה של סוריה בקבוצות טרור, את יחסי ארה"ב וסוריה במשך כל שנות ה-80. אחרי מלחמת המפרץ של 1991 שיכנע ממשל בוש את אסד לחזור ולהיכנס לזירת המשא ומתן בשיחות ישירות עם ישראל תחת המטרייה של ועידת שלום. עם זאת, סוריה בתקופה שלאחר מלחמת המפרץ היא עדיין משתנה בלתי צפוי בתרחיש האמריקני של תהליך שלום למזרח התיכון.

מספר לקחים בכל זאת מסתברים מן הנסיון הסורי-ישראלי הקודם כמו גם ממאמצי הסרק המתסכלים של ארה"ב ליוזום שיחות ישראליות-ירדניות או ישראליות-פלסטיניות באמצע שנות ה-80 ובשלהי שנות ה-80. בהשוואה לשנות ה-70 היתה המעורבות האמריקנית בשיחות ערביות-ישראליות בשנות ה-80 הרבה פחות פוריה. הישגה הברור היחיד — ההסכם הלבנוני-ישראלי של 1983, פרי תיווך נמרץ מצד השגריר חביב (Ambassador Habib) ומזכיר המדינה שולץ (Secretary of State Shultz) — טורפד בהצלחה על ידי האיבה הסורית. ממשל רייגן השקיע מאמץ דיפלומטי ניכר בדאגה לכיצועם של הסעיפים המרכזיים בחוזה השלום של 1979 בהצלחה. תוך מזה, הוא לא גילה אותה דרגה של מחויבות אישית לעשיית שלום בין ערבים לישראלים שאיפיינה את הנשיא ניקסון, כאשר מילא את ידו של המזכיר קיסינג'ר לפעול בשמו — או את הנשיא קארטר, כאשר ניהל אישית את הדיפלומטיה שלו. אפילו תוכנית רייגן מספטמבר 1982, מסגרת מקיפה לתהליך שלום, באה בעיתוי לא מוצלח ולא זכתה למימוש עקשני ולמעורבות נראית לעין של הנשיא.

יתר על כן, אם שנות ה-70 היו עדות למנהיגותם התזקה של הנשיא סאדאת וראש הממשלה בגין, שהגיעה לשיאה בצעדים היסטוריים אמיצים לקראת שלום, הרי בשנות ה-80 היו באיזור מנהיגים מדיניים אחרים, הנתונים ללחצים של בוחריהם מבית ולאילוצים גוברים מצד הנהגתה האש"פית של התנועה הלאומית הפלסטינית, מדברים במילים דרמשמעויות ונמנעים מלהתמודד עם הסוגיות הקשות יותר שעודן לפניהם: איך לפתור את בעיית עתידם של הגדה המערבית, רצועת עזה ורמת הגולן. גם מאורעות חשובים אחרים באיזור חיבלו במאמצים להתקדם בשיחות ערביות-ישראליות בשנות ה-80: מלחמת האזרחים בלבנון, המהפכה האיראנית, התבססותו של הליכוד בשלטון בישראל, פלישתה של ישראל ללבנון ב-1982, ממלחמת איראן-עיראק, והתנודות ביחסי אש"ף-ירדן.

אולם החל במחצית השנייה של שנות ה-80 שוב חידשו דיפלומטים

פרק ג': אלמנטים הכרחיים להצלחה בתיווך

תפקיד המתווך

מתווך אחראי בראש וראשונה למציאת דרכים לעקיפת מכשולים סתומים ולהצעת לשון פשרה לגישור על עמדות נוגדות; אבל מתווך מצליח בסכסוך הערבי-ישראלי חייב גם להימצא בעמדה שתאפשר לו לספק תמריצים, הבטחות וערובות. תפקידו של צד שלישי הוא גורם מרכזי בחולדות הסכסוך הערבי-ישראלי כמו המסורת שלפיה נושא צד שלישי כזה מחוייבות כפולה. שני הצדדים כאחד ציפו, ועודם מצפים לכך, שמתווך שהוא בחזקת בורר ימלא תפקיד פעיל ביישובם של חילוקי-דעות.

קורות התיווך הבריטי בתקופת המנדט עמדו בסימן איומם של שני הצדדים על המתווך לנהוג התנהגות פרועה דוגמת מתואת פומביות, חרמות, התפרצויות אורחיות, או אלימות מתמשכת אם לא ייענה לדרישותיו של העותר. כל צד ציפה לכך שמתווך יתן תוקף ליושר ולצדקת תביעותיו ויכפה על הצד השני להכיר בסטאטוס-קוו חדש. אם לא היה אחד הצדדים מרוצה מאיזושהי החלטה, ראה עצמו חופשי להתעלם ממנה ולעקוף את מקבל ההחלטה או להתעלם ממנו כל אימת שיוכל. מתווכים אמריקנים בשנות ה-70 וה-80 נתקלו לעתים במכשולים דומים.

אף ששיחות ישירות בין הצדדים מסמלות הכרה הדדית, שוויון ולגי-טימיות, אין הן מבטיחות התקדמות במשא ומתן. שיחות פנים אל פנים שהתנהלו בחשאי ובלא פרסום בין נציגים ישראלים ועדבים, יצרו לפעמים אקלים של הבנה משופרת, הצביעו על תחומים של פשרה אפשרית, ואפילו פיתחו אמון הדדי בין המשתתפים. אבל באורח טיפוסי יותר, היו שיחות ערביות-ישראליות ישירות ללא נוכחות מתווך קצרות ובלתי אפקטיויות. דוגמה בולטת היתה התוצאה המאכזבת של פגישה ראש הממשלה בגין עם הנשיא סאדאת באסמאעיליה, שבועות אחדים לאחר מסעו ההיסטורי של סאדאת לירושלים ב-1977, פגישה שהביאה לגסיגה משמעותית. אף על פי כן, מתמידים מנהיגים ישראלים כתביעתם לשיחות ישירות. מנהיגים

אמריקנים ברצינות את מאמצי התיווך בין הערבים וישראל. המאורעות באיזור שבו והפנו את תשומת הלב האמריקנית לסוגיות ערביות-ישראליות: התקוממות הפלסטינים החל בדצמבר 1987, פתיחת דר-שיח בין ארה"ב ואש"ף והשעייתו אחרי כן בין דצמבר 1988 עד יוני 1990, הצעתה של ישראל ממאי 1989 לעריכת בחירות בשטחים, ההיחלשות הדרמאטית במעמדה של בריה"מ באיזור, ועליית משקלה ויוקרתה של ארה"ב אחרי מלחמת המפרץ. פעמיים היה המזכיר שולץ קרוב להצלחה בהסדרת שיחות בין ישראלים לפלסטינים או שיחות בין ישראלים, ירדנים ופלסטינים, אך בסופו של דבר, העלה חרס בידו. באוקטובר 1991, לאחר למעלה משנתיים וחצי בתפקידם, שקעו גם הנשיא בוש ומזכיר המדינה בייקר ראשם ורובם בתיווך בסכסוך הערבי-ישראלי במטרה להביא את כל הצדדים המתנצחים לוועידת שלום, הפעם בשיתוף פעולה הדוק עם בריה"מ, עם האו"ם ועם מדינות רבות אחרות כמשקיפים מוזמנים. הגלגל סבב מעגל שלם מאז נעשה הניסיון האחרון לשיתוף פעולה כזה בין ארה"ב לבריה"מ בשנים 1967-1969. לכאורה, תם עידן ה"סולו" של תיווך ארה"ב בסכסוך הערבי-ישראלי. אולם, במציאות נותרה מרכזיות תפקידה של ארה"ב בלתי מעורערת.

ערבים, לעומת זאת, מנסים בהתמדה להימנע משיחות ישירות, הואיל ומחירן הפוליטי עלול להיות גבוה מדי במקרה שאין הפגישות נשארות בגדר סוד. הם מסתכנים בבידוד אישי ולאומי מאחיהם הערבים בשל הכרה "ישירה" בישראל ובתביעותיה. לכן, מנהיגים ערבים מעדיפים בדרך כלל שיחות עקיפות באמצעות האו"ם, ארה"ב, או אחרים, לפי שהן מסוכנות פחות מבחינה פוליטית.

החמצת הזדמנויות לשיחות בין ערבים לישראלים נבעה מכך שאחד משני הצדדים או שניהם כאחד, לא רצו להסתכן — או שלא היו מסוגלים להסתכן — בבידוד מדיני, כלכלי וקיצוני או בתהפוכה מדינית מבית. מתווך מספק את הכיסוי הפוליטי הדרוש למנהיג, הרוצה בהכנה אך חייב להתחשב בפוליטיקה הפנימית או, אצל הערבים, באילוצים פוליטיים בין-ערביים. גם שרי ממשלה ישראלים סמכו, לעתים קרובות, על מתווכים אמריקנים שיציגו אי-אלו עמדות קשות, כדי שיוכלו לתלות את הקולר לקבלתה של פשרה בלתי פופולרית ב"לחץ" אמריקני, ולא בממשלתם שלהם. מלימוד תולדות התיווך במחלוקות ערביות-ישראליות ניתן להפיק מספר לקחים כאשר לתפקידו של המתווך.

1. בסבסוך הזה חייבים המתווכים להיות מוכנים לקחת סיכונים משמעותיים, לרבות כשלון. תיווך מוצלח כרוך במידה רבה של הליכה על הסף. מתווכים חייבים להיות זהירים אך לא נטולי-עצבים. עליהם להיות מוכנים לחרוג מן התפקיד המוכתב למתווך על פי דבריהם של הצדדים. אף על פי שישראל במיוחד עשויה להזכיר תכופות למתווכים שאין הם משתתפים ושאינן תפקידם אלא להפגיש את הצדדים המסוכסכים תחת קורת גג אחת, הרי למעשה שני הצדדים כאחד מצפים שהמתווך ימלא תפקידים פעילים, בפרט כאשר מתפתח מצב של קיפאון.

ייתכן שתכונה מוזרה זו בתיווך בסבסוך הערבי-ישראלי אופיינית למתווך-כים אמריקנים יותר מאשר למתווכים מטעם האו"ם, אם כי הסיבה המכרעת לכשלונם של יארינג במאמץ התיווך שלו ב-1971 היתה זהירותו המופלגת. יארינג יכול היה להשיג יותר אילו הכביד יותר את לחצו על הישראלים ולולא הסתפק בהעברת מסרים בלבד בין הצדדים. הוא חסר היה, ככל הנראה, את הבטחון העצמי הדרוש כדי לחרוג מכתב-המינוי הרשמי שלו. מבחינה נוהלית, היתה לאנינות הדעת שלו השפעה שלילית על הצדדים. ייתכן שאי-הצלחתו של יארינג שיקפה גם את האמביולנטיות המהותית של מעמדו בעת ההיא כמתווך מטעם האו"ם. לעומת זאת, הצלחתו של באנץ' בשיחות שביתת-הנשק של 1949 שיקפה בחלקה את בטחונה העצמי

של ארה"ב ואת תמיכתה במאמץ התיווך של האו"ם ובבאנץ' אישית. ברור שבאין תמיכה פעילה מצד המעצמות הגדולות בשליחותו של מתווך מטעם האו"ם, לא ישיג אותו מתווך דבר. דבר זה נכון במיוחד אם הצדדים לסכסוך חשים במידה של הססנות מן הצד האמריקני ביחס לשליחות. יתר על כן, כמו בכל פעילות של האו"ם, מידת יכולתו של האו"ם לבצע הסכם ולקיימו קובעת מגבלה חיצונית ללחץ הישיר שיכול להפעיל מתווך מטעם האו"ם כדי להביא לידי הסכם בין הצדדים. כוח השפעה זה סביר שישפיק רק לגבי מספר אומות קטנות יחסית. אין הוא מספיק כלל לגבי הצדדים היריבים בסכסוך הערבי-ישראלי. לכן, אין זה מציאותי לצפות לכך שמתווך מטעם האו"ם בסכסוך הערבי-ישראלי יחרוג הרבה מעבר למתן "שירותים" מטעם המזכיר הכללי של האו"ם.

2. מתווכים מן הדין שסייעו בתהליך המשא ומתן ולא ישלטו בו. אין מתווכים צריכים להעלות הצעות בלי שיקיימו קודם לכן התייעצות מדוקדקת עם שני הצדדים. יארינג עבר על הכלל הזה, וכן גם אחרים. ככל שצצות בעיות במהלך המשא ומתן, על המתווכים להיות נגישים וקשובים לחששותיו של כל אחד מן הצדדים.

3. מתווכים צריכים להיזהר ביותר מלאיים שיסתלקו ויעזבו את הצדדים לנפשם. אפשר להבין שמתווכים עשויים לצאת מתוך הנחה שהצדדים היו מוכנים לשלם מחיר כדי שיישארו מעורבים. אולם, למעשה, יש לצדדים לעתים קרובות רגשות מעורבים. אפילו בשעה שהם נאלצים לסמוך על מתווכים חיצוניים, לעולם אין הרגשתם נוחה בתכלית ממעורבותו של צד שלישי. לפעמים, הם לבדם יעדיפו לקדם בברכה תירוץ לסיום השיחות מאשר לקבל החלטות קשות.

4. אין מתווכים יכולים להאיץ בצדדים שיגיעו לכלל סיום. מבואות סתומים יש בהם סכנה. אם מאיצים בממשלות לקבל את נוסחתו של מתווך, עלול הדבר למוטט את השיחות מכל וכל. מבוי סתום בשלב מוקדם עלול להביא לשתי תוצאות הרסניות: אכזבה מרה בקרב הצדדים ואצל המתווך ביחס לציפיות שלא מומשו, ואובדן אמינותו של המתווך בעיני הצדדים. חובה על מתווכים לפעול בסבלנות ובהתמדה, ולהכיר בכך שכושר העמידה האישי שלהם הוא שמקיים לבדו, לעתים קרובות, את תהליך התיווך. רק לעתים רחוקות נסתיים משא ומתן מורכב במזרח התיכון במהירות.

הנציגים האמריקנים בוועדת הפיוס לארץ ישראל ב-1949 חשבו שיוכלו להביא לחתימה על חוזה שלום בין הערבים לישראלים ולפתרונה של בעיית הפליטים הפלסטינים בתוך חודשיים. בדומה לזה, האמין תחילה השליח

המיוחד למזרח התיכון, דונאלד ראמספלד, ב-1983-1984, שיוכל להגיע במהירות לפתרון. אופטימיות ממין זה לעולם היא תלושה מן המציאות.

5. על המתווכים להבין את הסגנונות המיוחדים של מנהיגים שונים בניהול משא ומתן, ולהסתגל אליהם. הנשיא אסד עשוי להזדקק לתשע שעות של ישיבה פנים אל פנים כדי להעלות נקודות מעטות מאד. כאסטרטג וטקטיקן הוא נהנה לשמוע רעיונות חדשים ומתענג על ויכוח בסוגיות שעל הפרק. ראש הממשלה שמיר נוטה להאזין יותר מאשר לדבר וסולד מטיעונים תיאורטיים. מתווכים צריכים לנסות להוציא ממנו תגובות ביחידות, שלא בנוכחותם של יועציו. עליהם גם להתכונן להישאר קשובים באורך רוח לאורך תקופות ממושכות של שתיקה.

ראש הממשלה בגין היה פותח את דיוניו או מדגיש תכופות את טיעוניו באיזכורים נרגשים של מאורעות טראגיים בהיסטוריה היהודית. מתוך הכרת אותה נטייה, יכול היה מתווך יודע דבר להסתייע בהיסטוריה של ישראל כדי להדגיש עד כמה יכול שלום קבע להיות חיוני לעם היהודי. הנשיא קארטר שאב מן ההבנה הזאת בקמפ דייוויד כאשר כתב הקדשות אישיות על תצלומים שהועיד לנכדיו של בגין, מחווה שככל הנראה עוררה את בגין לרכך את עמדתו בכמה וכמה סוגיות בשעות הדעיכה של השיחות. הנשיא סאדאת היה כו לפרטים. הוא התרכז בעקרונות רחבים, ולמעשה הניח לקסינג'ור תחילה ואחרי כן לקארטר, לשאת ולתת בשבילו על פרטים. קארטר, שהתעקש לרכוש בקיאות אישית בפרטים, התאים אידיאלית למילוי תפקיד זה.

6. מתווך חייב להפגין התמצאות בהיסטוריה שמאחורי הסוגיות שעל הפרק. אצל מנהיגים ערבים וישראלים נודעת להיסטוריה משמעות כבדה הרבה יותר מאשר אצל אמריקנים. זכרונות של עוולות, מלחמות ובגידות מן העבר מעיקים על החלטות ההווה ומעצבים אותן. כל הצדדים חוששים שכוחות חיצוניים ימשכו אותם לתוך תהליך של משא ומתן רצוף סיכונים, העלול להסתיים בשואה לאומית. מובן שלמנהיגים במזרח התיכון תפיסה כוללת של ההיסטוריה שלהם, שנעדרת אצל מתווכים אמריקנים. הם יכולים גם לשאוב מן הרקורד הרשמי הטוב יותר מתקופות קודמות, ולצפות ליתר המשכיות בקרב הפקידים והדיפלומטים העוסקים בסוגיות שעל הפרק. אף על פי כן, כדי שיקנו להם מנהיגים ישראלים או ערבים מידה של אמון ממשי במתווך של צד שלישי, יהיה על המתווך לגלות בעליל הבנה ממשית לא רק לגבי הסוגיות שעל הפרק אלא גם לגבי אותם קשרים היסטוריים, פחדים יסוד ועקרונות יסוד המעצבים את התנהגותם של שני הצדדים.

7. מתווך צריך להיות ברור ביחס למגבלות המוטלות על כל הצדדים. על המתווך להבהיר בייעילות לכל אחד מן הצדדים את מסגרת ההתייחסות שבתוכה פועל הצד השני, כמו גם את האילוצים האובייקטיביים, המגבילים את גמישותו של הצד השני בניהול משא ומתן בסוגיות ספציפיות. קסינג'ור, סייורס ואנס וקארטר הפגינו כושר זה בהצלחה רבה.

עיתוי

מנהיגים ערבים וישראלים זקוקים לתמריצים עזים שיצדיקו את לקיחתם של הסיכונים הפוליטיים, הכרוכים בכניסה למשא ומתן. זאת ועוד: משאים ומתנים הצליחו רק ברגעים שבהם נדמה היה שהסטאטוס-קוו מכאיב או מסוכן יותר מפשרה פוטנציאלית שתושג במשא ומתן, שלפחות לגבי אחדים מן הצדדים משבר אמיתי או צפוי יכול לספק את הזרז ההכרחי כדי להביאם אל שולחן המשא ומתן. בקיעים בסטאטוס קוו, כגון מלחמות וחילופי משטרים, מספקים תנאים ייחודיים להחייאתו של משא ומתן שקפא על שמריו או לפתיחה ביוזמה חדשה.

עיתוי פתיחתו של משא ומתן הוא, לעתים קרובות, מכריע. מלחמת אוקטובר 1973, ביקורו של סאדאת בירושלים ב-1977, פלישתה של ישראל ללבנון וגירושו של אש"ף משם ב-1982, פרוץ האינתיפאדה ב-1987 ומלחמת המפרץ ב-1991 — כל אלה דומה היה שנתנו סיכוי מבטיח ליוזמות אמריקניות. וושינגטון ניצלה כל אחת מאותן שעות כושר כדי לייחד לעצמה תפקיד מרכזי במשא ומתן, להגדיר או להגביל את התפקיד שתמלא מוסקבה בתהליך משא ומתן עתידי, ולהפעיל לחץ על מנהיגים ערבים וישראלים כדי שינסו עוד פעם אחת את דרך הדיפלומטיה. אולם, למעשה, היו רק כמה מן המצבים האלה "בשלים" באמת. למשל, המדיניות המקיפה שיזם הנשיא רייגן ב-1 בספטמבר 1982 כוונה להסב את תשומת הלב האזורית מפלישתה של ישראל ללבנון ולהפנותה שוב לחידושן של שיחות שלום על הגדה המערבית ורצועת עזה. היא החטיאה, במידה רבה, בשל עיתוי גרוע: לא ישראל ולא סוריה היו מוכנות לשקול סדר יום רחב יותר כל עוד לא היתה תוצאת ההימור הישראלי בלבנון ברורה.

בשלהי 1973 יכול היה מזכיר המדינה קסינג'ור להתזיק בהצלחה בשר-ביט הניצוח על התהליך הדיפלומטי לאחר המלחמה מפני שהדיפלומטיה האמריקנית מילאה תפקיד מרכזי בגיבוש תוצאותיה של המלחמה. זמן קצר לאחר שפתחו מצרים וסוריה בהתקפת הפתע שלהן על ישראל התחיל סאדאת לאותת שהוא רוצה במגע עם וושינגטון. לישראל היה צורך נואש

בסיועה הצבאי והפוליטי של ארה"ב. קיסינג'ר קיים קשר הדוק עם שני הצדדים. כאשר הסתיימה המלחמה במידת מה בלא הכרעה חותכת (עקב לחץ חזק מצד ארה"ב, ברית המועצות ומועצת הבטחון של האו"ם), היה כל אחד מן הצדדים מוכן לדבר ולאפשר לקיסינג'ר להיכנס לתפקיד המתווך. אף שביקורו של סאדאת בירושלים ב-1977 הפתיע את וושינגטון וטרף את קלפיו של קארטר בגישתו הכוללת לשלום, הרי עד מהרה ניצל ממשלו של קארטר את הפירצה שפרצה יוזמתו הדרמאטית של סאדאת והתחיל במאמצי התיווך שהביאו, בסופו של דבר, להסכמי קמפ-דייוויד ולתווה השלום בין מצרים לישראל ב-1979.

ב-1988 ניסה מזכיר המדינה שולץ ללא הצלחה לנצל את המצב שיצרה האינתיפאדה בגדה המערבית וברצועת עזה להפגשת ישראלים ופלסטינים למשא ומתן על הסדרי הביניים שנקבעו לכתחילה בהסכמי קמפ-דייוויד, תוך קביעת מסגרת זמן מוגדרת יותר. השלכותיה האזוריות של מלחמת המפרץ, בשילוב עם ההיטותה של מוסקבה, חלשה בהרכה, לשתף פעולה עם גישתה של וושינגטון, ורכנו את הנשיא בוש ומזכיר המדינה בייקר לשקוד במרץ על מטרתם ולכנס ועידת-שלום למזרח התיכון על בסיס רחב.

הנסיון לנבא את התזוזה הגדולה הבאה בסטאטוס-קוו, הוא אולי בבחינת תרגיל עקר. אולם, סבירותם של חילופי הנהגה אצל כל הגורמים שבאזור במשך העשור הזה גבוהה למדי, וחילופים כאלה עשויים לרופף אי אלו עמדות בלתי מתפשרות במשא ומתן המעוגנות באיריאולוגיות היסטוריות. הם גם עלולים להקשיחן. למשל, החלפתו של ערפאת לא תביא בהכרח לביטולה של אמנת אש"ף, ויורשו של שמיר לא בהכרח ייאזר לנסיגה לקווי 1967. עם זאת, עשויים חילופי מנהיגים לזמן שעות כושר חדשות למתווכים חיצוניים. בין אם כבר תהיה וושינגטון מעורבת בפועל באיזור ברגעים כאלה ובין אם לאו, מן הראוי שיהיו הדיפלומטים האמריקנים מוכנים. בסביבה סבוכה זו של משא ומתן, נודעת חשיבות מכרעת לתיווך הדיפלומטי.

עקרונות או תהליך

ארגון תהליך של משא ומתן הוא קשה כמעט כנסיון לשאת ולתת על מהותו הממשית של הסדר שלום. בסכסוך הזה, כבזולתו, נראות סוגיות שכנוהל ובמהות שזורות מעיקרן זו בזו בעיני הצדדים. בעוד המתווכים מדברים על נוהל, או על מקום המפגש לניהול משא ומתן, או על טיבו של סדר היום או על הדרך לעקיפתם של מחסומים נוהליים דוגמת השאלה מי ייצג את הפלסטינים, עושה כל אחד מן הצדדים את החשבון איך ישפיע נוהל מסוים

על התוצאה הסופית המהותית. מטרתו של המתווך היא להשיג הסדר שלום שיבטיח את האינטרסים היסודיים של כולם ושכסופו של דבר, יהיה מקובל על כל הצדדים. אין תהליך מסוים שמעצם טבעו הוא טוב יותר מתהליך אחר להשגת המטרה הזאת.

מבחינה זו ארה"ב סומכת את ידיה על מספר עקרונות כלליים הצריכים להשתקף בכל תוצאה של משא ומתן ערבי-ישראלי. אלה באים לידי ביטוי בהחלטה 242 של מועצת הבטחון של האו"ם, בתוספת הדגשה להבטחת בטחונה של ישראל ולמציאת דרך מקובלת להבטחת זכויות פוליטיות לגיטימיות לעם הפלסטיני. אין לראות בטעות את גמישותה של וושינגטון באשר לתהליך כגמישות בתמיכה בעקרונות האלה. אולם, בחשבון אחרון, האינטרס האמריקני הוא להשיג שלום אמיתי, בר-קיימא. כל נוסחה שתתקבל על ידי כל הצדדים מרצונם החופשי, ואשר תשיג את המטרה הזאת, תניח את דעתה של ארה"ב.

מתווכים אמריקנים ניהלו בהצלחה גדולה ביותר את המשימה הכפולה של קידומו והנחייתו של משא ומתן באמצעות גישת הצעד אחר צעד, וחתרו ליעד רחב וארוך טווח. בהציבה את המטרה כדבר הנכסף על ידי שני הצדדים, מנעה גישה זו עימות מידי בין הצדדים ואת הכנסתו של מאמץ התיווך למבוי סתום. נסיגות מצד האו"ם או מצד ארה"ב לפתור את כל הסוגיות המרכזיות בוועידה אחת ויחידה או בתהליך אחד של משא ומתן, עלו עד כה בתוהו.

מעורבות הנשיא

השתתפותה הנמרצת והרצופה של ארה"ב, בדרג השלטוני הגבוה ביותר, חיונית להשגת התקדמות. רק כאשר הנשיא פעיל ומעורבותו האישית גלויה, מתייחסים הצדדים לסכסוך ברצינות לנסיון התיווך האמריקני. רק אז הם מתחילים לשקול ברצינות את התוצאות האפשריות. הסיכוי לתיווך אמריקני בדרג הנשיא מגבירה ויכוח פנימי על סוגיות בסיסיות.

נשיאים השכילו לנצל את שירותיהם של שליחים מיוחדים או דיפלומטים בכירים בשליחויות גישוש ובעיבוד הסדרים ביצוע לאחר שהושגו הסכמים פוליטיים. אך בטיפול בסוגיות העיקריות יצלת רק הנשיא, או מזכיר מדינה הנהנה מתמיכתו הגלויה של הנשיא.

אף שתפקיד פעיל מעין זה יכול להסיח את רעתו של נשיא מטיפול בנושאים רחופים אחרים, הרי שאין, למרבה הצער, שום נתיב חלופי להצלחה במזרח התיכון. במידה מסוימת, התרבות מחייבת שיהיו מנהיגים נושאים

ונתנים במישרין. כל המשטרים האלה, לרבות זה של ישראל, יש להם אופי אישי מאד. מלכים ונשיאים נפגשים לעתים קרובות, והם משגרים שליחים אישיים אם רצונם למסור איזה מסר סודי. שרי חוץ נחשבים, בדרך כלל, שחקני-משנה בלבד, אם כי משה דיין היה בכירור יוצא דופן; ואין חשיבות רבה לריפולומטים מקצועיים. יתר על כן, עברו קרוב לעשרים שנה שבהן שקדו, לפעמים, נשיאים ומזכירי מדינה אמריקנים אישית לקדם שעל אחר שעל נושאים טריוויאליים מאד. אי אפשר למחוק את ההיסטוריה הזאת. שום מנהיג ישראלי, סורי, ירדני או פלסטיני לא יאמין שארה"ב נכנסת ברצינות לאיזו יוזמה חשובה אלא אם כן יראה בעליל שהנשיא עצמו מעורב בה דרך קבע. רק מזכיר המדינה, אם נמשח כהלכה (כמו במקרים של ניקסון וקיסניג'ר, קארטר וואנס, בוש ובייקר) ואם הוא יכול להקדיש את המרץ והזמן הדרושים, יוכל לשמש מחליף לנשיא בחלק גדול של המשא ומתן. מתווכות העצומה של הנשיא קארטר להשקיע זמן ותשומת לב במהלך ועידת קמפ-דייוויד ובמהלך המשא ומתן על החוזה שבעקבותיה, העלתה ציפיות, התלושות אולי מן המציאות, לגבי התפקיד שימלאו נשיאים בעתיד, אך הציפיה בכל זאת קיימת. האפקטיוויות של מזכיר המדינה שולץ בסוגיות כוללות ערביות-ישראליות עורערה במידה ניכרת משום שבאיזור פשטה הדעה שעשיית השלום במזרח התיכון אינה נמנית עם עדיפויותיו הראשונות של הנשיא רייגן. בעובדה שהנשיא בוש הדגיש תכופות בפומבי את דאגתו העזה לגבי מדיניות ההתנחלות של ישראל, יש משום עדות ברורה למעורבותו בסוגיות המהותיות הכרוכות בכל מאמץ תיווך בין ערבים לישראלים.

מודיעין טוב

מודיעין במועדו יכול לתרום תרומה קריטית לעבודתם של מתווכים. כדי לחייב את סוכנויות הביון של ארה"ב לספקו יש, לעתים קרובות, צורך בכך שסגל הבית הלבן או סגל המועצה לבטחון לאומי יתמוך בצוות התיווך האמריקני, דבר המדגיש את הצורך במילוי תפקיד פעיל מצד הנשיא. מתווכים נמצאים בעמדת נחיתות אם לשם קבלת מידע על התנאים הממשיים בשטח הם צריכים להישען על ממשלות שהאינטרסים שלהן מעורבים במישרין במשא ומתן. כך, למשל, במשא ומתן על הקווים שאליהם ייסוגו כוחות ישראל בסיני, היו בידי המתווכים האמריקנים נתונים מדויקים באשר למיקומן של עתודות נפט בלתי מנוצלות במפרץ סואץ וזיקתם לקווי נסיגה חלופיים אפשריים כמו גם דגמים בקנה מידה תלת ממדי של המעברים לפני השטח בחצי האי סיני. לאמיתו של דבר, היה המידע האמריקני מדויק יותר מזה

שעמד לרשות ישראל או מצרים.

הביון האמריקני היה חיוני להצלחת מסעי-הדילוגים הדיפלומטיים של קיסניג'ר באמצע שנות ה-70. איסוף המודיעין והפצתו במשך אותה תקופה קריטית היו רתומים לצורכי הדיפלומטיה. בשום תקופה אחרת בתולדות התיווך האמריקני לא הגיעו הכוונת המודיעין וניתוחו לרמה גבוהה כל כך. הורות לכך יכול היה קיסניג'ר להימנע מהסכמים שהיו מתגלים כבלתי ניתנים למימוש. גם בזמן ששקר קארטר על הסכם מצרי-ישראלי הביאו ממצאים מודיעיניים תועלת מרובה, בפרט בהכנות לוועידת קמפ-דייוויד ובשיחות שהתנהלו אחרי כן על חוזה השלום. אך שנות ה-80 עמדו, לעתים קרובות מדי, בסימן של הערכות מודיעין שגויות. למשל, בעת שליחויות התיווך של השגריר חביב בלבנון היו הערכות המודיעין האמריקניות מטעות לפעמים עד כדי כך שהצוות של חביב נאלץ לתרול מכל הסתמכות ממשית עליהן. הבנות המבוססות על מודיעין שאינו מדויק עלולות להתמוטט חיש מהר, ולהביא אגב כך להאשמות של הונאה.

לעתים, הלך הביון האמריקני שולל אחרי מידע מטעה שסופק בכוונה תחילה על ידי סוכנויות ביון זרות, או להיפך, נאלץ דווקא להישען על מקורות זרים בלבד לקבלת מידע מוסמך, בהעדר מקורות מודיעין אמריקניים מהימנים בתוך האיזור גופו. אירע שמתווכים אמריקנים באו במבוכה בעיצומו של משא ומתן כאשר גילו שחסרה להם פיסת מידע חיונית. ב-1968 שליחות מטעם האו"ם בראשותו של שגריר ארה"ב באו"ם, ג'ורג' בול (Ambassador George Ball), נעשתה קשה במיוחד בגלל חוסר מידע מהימן על הצדדים המעורבים בדבר. משלחת האו"ם השתדלה להשיג אצל מספר מדינות ערביות ואצל ישראל הסכמה באשר לפירוש התלטת מועצת הבטחון של האו"ם 242. מנהלי המשא ומתן האמריקנים שנילוו אל בול בשליחות זו ידעו שהמלך חוסיין ונציגים ישראלים נפגשו במישרין, אבל הישראלים סירבו להודות בקיומן של הפגישות. לכן נאלצו האמריקנים להסתמך על מידע ירדני בלבד באשר לפגישות הללו. יתר על כן, המלך צפוי היה להשוות כל שדר שיביאו מנהלי המשא ומתן האמריקנים מן הישראלים למה שהוא שומע במישרין מפי הישראלים.

מצב זה נעשה קשה מנשוא כאשר גילה המלך ספקנות ביחס להבטחה מפורשת שביקש שר החוץ הישראלי מבול למסור למלך מאחר שחוסיין כבר שמע או הבין אותה בצורה אחרת מפי הישראלים.

הגם שהחלפת מודיעין היא נוהג רגיל בין סוכנויות הביון של מדינות ידידותיות או בעלות ברית, הרי שמודיעין גולמי, המושג באורח עצמאי ומוערך כהלכה, הוא בעל חשיבות מכרעת לאפקטיוויות של מתווך אמריקני.

במזרח התיכון. אם מכריזים בנאום על יוזמה חשובה ללא התייעצות מוקדמת מספקת, עלול הנאום להשיג תוצאה הפוכה ולדון את היוזמה לכשלון בעודה באיכה. זו היתה אחת הסיבות שתוכנית רייגן נולדה למות. שיחות הכנה, בין אם הן נערכות בחשאי או לרגל מאורע פומבי כגון מושב של עצרת האו"ם, מזמנות למנהיגים שעת כושר לתהות זה על כוונותיו של זה מבלי להיכנס להתחייבות כלשהי. שלב מקדים זה הוא הכרחי כאשר מגיעים מנהיגים חדשים לשלטון, אם בושינגטון ואם באיזור. דוגמה טובה היתה הפגישה שהתקיימה בנובמבר 1990 בז'נבה בין הנשיא בוש לבין אסד נשיא סוריה, אקדמה חיונית לביקורים אחרים שערך בעקבותיה המזכיר בייקד באיזור בניסיון להכין ועידת שלום למזרח התיכון.

השלב הבא, שיחות מקדימות למשא ומתן, מאפשר לצדדים לבדוק ביתר פירוט את גישתו של המתווך ולעזור בעיצובה. דיונים אלה חשובים לצדדים במיוחד כדי להחליט אם להסתכן או לא להסתכן בכניסה לתהליך פורמאלי יותר של משא ומתן, בין בעקיפין ובין פנים אל פנים. השיחות המקדימות למשא ומתן המוצלחות ביותר היו אלו שבהן טסו מזכירי מדינה אמריקנים או שליחים מיוחדים מטעם הנשיא הלוך ושוב בין הצדדים והכשירו את הקרקע. קייסינג'ר, וואנס, שולץ ובייקר כולם נזקקו לדיפלומטיה של דילוגים לצורך הכשרת הקרקע לפני משא ומתן. מאמצים כגון אלה תרמו תרומה מכרעת להצלחתו של קייסינג'ר בהשגת שלושת הסכמי הפרדת הכוחות ולתיווכו של קארטר בהסכמי קמפ־דייויד ובחזרה השלום בין ישראל למצרים.

בשני השלבים הראשוניים חשוב שיבדקו המשתתפים האמריקנים באריכות את השקפותיו וגישותיו של כל אחד מן הצדדים. עליהם לגלות יכולת להאזין, בכנות ומתוך הבנת ההכרעות הקשות שאולי תידרשנה מן הצדדים באיזור. אחר כך חייב המתווך לשקול בדעתו אם התנאים מבטיחים במידה מספקת ומאפשרים לו להמשיך.

מקום המפגש

ניהול משא ומתן באמצעות דיפלומטיית דילוגים מאפשר למתווך לנצל את האפשרות לנהל משא ומתן בסביבה מוגנת של אחד על אחד. סוג זה של "ניתורים ממקום למקום" מתאים במיוחד לשאת ולתת עם מנהיגי מדינות שאינם יכולים או אינם מוכנים לבלות פרקי זמן ממושכים הרחק מבירותיהם במקום נייטראלי של ועידה. קשה יהיה ביותר לחזור על הצלחתו של קארטר להביא את סאדאת ובגין לקמפ־דייויד למשך שלושה עשר ימים ולילות.

פרק ד: קביעת זירת המשא ומתן

פתיחות

נשיא ארה"ב, מזכיר המדינה, או אחד מראשי המדינות שבאיזור הוא שמכריז באורח טיפוסי על יוזמת שלום חדשה בנאום או בהצהרה פומבית. כמעט תמיד איזה מאורע איזורי בעל חשיבות ראשונה במעלה מקדים הצהרה מעין זו. הנשיא ג'ונסון הציג את המסגרת לכל מאמצי התיווך בין הערבים לישראלים בנאום שנשא שמונה ימים בלבד לאחר מלחמת ששת הימים, שציין את יום פתיחתם של דיוני העצרת הכללית של האו"ם ב־1967. בנאום זה העלה את חמשת העקרונות, שבסופו של דבר, היוו את עיקריה של החלטת האו"ם 242.

הנשיא נאצר אותת בנאום שנשא במאי 1970 כי דצונו בחידוש הקשרים הדיפלומטיים עם ארה"ב. הוא פנה אל ארה"ב בקריאה שתנקוט יוזמה מדינית חדשה ביחס לסיני, פחות משלושה חודשים אחרי שהנשיא ניקסון שיגר שליח שהזמין את נאצר לחדש את היחסים הישירים עם ארה"ב.

הנשיא רייגן הסיר את הלוט מעל תוכניתו לפתרון הסכסוך במזרח התיכון בנאום שנשא ב־1 בספטמבר 1982, זמן קצר לאחד שהסתיים השלב הראשון של מלחמת לבנון. כאשר אך נסוגו כוחות אש"ף מביירות הציג רייגן בקווים כלליים את המסגרת ליוזמה אמריקנית לחידוש המשא ומתן במגמה לפתור את הסכסוך הערבי־ישראלי הרחב יותר, ובפרט את עתיד הגדה המערבית ורצועת עזה.

שלושה חודשים לאחר שפרצה האינתיפאדה בדצמבר 1987 פתח מזכיר המדינה שולץ ביוזמה למשא ומתן בהודעה פומבית על ה"הבנות" של עמדות הצדדים השונים. הבנות אלו נבעו מן השיחות שניהל עם מנהיגים באיזור במהלך מסעות אחדים במזרח התיכון, שבהם בחן את רעיונותיו לפתיחת שיחות ישראליות־פלסטיניות על הגדה המערבית ורצועת עזה.

הפגשת הצדדים בפעם הראשונה לאחר הפסקת משא ומתן כרוכה בדרך כלל בשיחות מקדימות בין הנשיא או מזכיר המדינה לבין ראשי ממשלות

כאשר יש מקום לשיחות אינטנסיביות וממושכות מן הראוי שיציעו מתווכים מקום מפגש שיקדם ויעודד דיונים בלתי-פורמאליים, גלויי לב ובלא לחץ, מחוץ לשיכות הפורמאליות של ניהול המשא ומתן. הגבלת הגישה "לעולם החיצון" — כלי התקשורת וגורמים פוליטיים מבית — עשויה להועיל. ברורוס ב-1949; בטירת לידס שבאנגליה ביולי 1978; ובקמפ-דייור בספטמבר 1978 עודד בידודו של המקום את אנשי הצוותים כמו גם את המשתתפים הראשיים להתייחס זה לזה באורח בלתי רשמי ונתן להם הזרמנויות להבין זה את זה לא רק במישור המקצועי אלא גם במישור האישי. כאשר נפגשו בטירת לידס שרי החוץ של ארה"ב, ישראל ומצרים, שמעו הישראלים לראשונה את אוסאמה אל-באז, יועצו של הנשיא סאדאת, מביע הבנה אוהדת לצורכי הבטחון של ישראל.

הדעת נותנת שלחלק מן המשתתפים נדרשים ימים אחדים עד שיחושו עצמם בנוח ויתחילו לפתח מידה של אמון הדדי במגעיהם זה עם זה. המשתתפים האמריקנים יכולים לסייע בזירוז יחסים בלתי רשמיים אלה. בטירת לידס הנהיגו האמריקנים בסעודות סידודי ישיבה שעירבו את המצרים עם הישראלים. בפגישות אלו גם יכול צוות המשא ומתן של כל צד ליצור קשרים מקצועיים שיוכלו להפוך כאמצעי הקשר היחיד אחר כך, אם ייפסקו הדיונים.

המקום משפיע גם על אופן הכיסוי שיתנו כלי התקשורת לדיונים — גורם חשוב ביצירת אווירה של גילוי לב בקרב המשתתפים ובשמירתה במהלך השיחות. ככל שיגדל המרחק בין המשתתפים לעתונאים כך יקטן הסיכוי שמשתתפים יחידים יתפתו לגלות מידע בטרם עת, דבר העלול להפחית את הגמישות בין הנושאים והנותנים.

איזור וושינגטון הוא מקום טוב במיוחד כאשר השיחות בין ראשי מדינות או בין בכירי הנושאים ונותנים נמצאות בשלבן הרגיש ביותר. הנשיא יכול לפעול באורח בלתי רשמי ואישי תוך שהוא ממליץ על פשרות, משפיע על מנהלי המשא ומתן להתמיד, ועוזר לצאת ממבואות סתומים. מצד שני, בווינגטון לחציהם של כלי התקשורת חזקים במיוחד.

סדר יום וגישה

הגשת סדר יום מוסכם לשיחות היא מבחן מוקדם ותובעני למימנותו של מתווך אמריקני. אמריקנים רואים בסדר היום אמצעי להנעתו של משא ומתן, ערבים וישראלים רואים בו את שדה הקרב הראשון.

לעתים קרובות נדרשו שכונות של מגעים לפני המשא ומתן למציאת ניסוח נייטרלי לנושאים טעונים שעל סדר היום, שהסתיימו תמיד בנוסחה המעורפלת ביותר האפשרית. למשל, כל הצעה להכניס את המלה "ירושלים" לסדר היום תביא בוודאות לסידובם של הישראלים להשתתף. הישראלים צפויים ללחוץ לצימצומו של סדר היום ואילו הערבים ישתדלו להרחיבו. ייתכן שבשביל ועידה פורמאלית לניהול משא ומתן סדר היום המעשי ביותר הוא נוהלי בלבד — כלומר, שיפרט מי ידבר ומתי, ללא פירוט הנושאים שעליהם ידברו.

מאז ומתמיד נכשלו כל המאמצים לשאת ולתת בעת ובעונה אחת על פתרונות כוללים לסכסוך הזה. גישות כוללות יצרו ספקנות עצבנית בקרב כל הצדדים, במיוחד ישראל. אולם החתירה למשא ומתן כולל הובילה לשיחות דר-צדדיות פוריות, כפי שאירע בין מצרים לישראל. גורם אחד חשוב שהמריץ את סאדאת לנסוע לירושלים ב-1977 היה החשש הגובר שהמאמץ המתמיד של קארטר לכנס מחדש את ועידת ז'נבה הדב-צדדית אולי יאפשר לסוריה למנוע ממצרים את השגת המטרה העיקרית שלה: לקבל את חצי האי סיני בחזרה מישראל. במשך כל ששה עשר החודשים עד שחתם על חוזה השלום הקדיש סאדאת תשומת לב משנית בלבד לדאגותיהן של שאר מדינות ערב או של הפלסטינים. אף על פי שעמד על כך שיתייחסו לסוגיות הללו בהסכמי קמפ-דייורד בנסיון להגן על מעמדו המדיני בעולם הערבי, הסכסוך הספציפי של מצרים עם ישראל עמד בראש מעייניו.

בכל משא ומתן עתידי צפויה הגישה הסורית לשקף עדיפות רומה לאי-טדסים הממלכתיים הסוריים, אף על פי שאסד גינה את "גישת קמפ-דייורד" וקרא להתקדמות בכל הנושאים בעת ובעונה אחת. במקרה האחד האחרון שבו היתה סוריה מעורבת במישרין, מסע הדילוגים של קיסינג'ור ב-1974 לשם תיווך בהשגת הסכם עם ישראל להפרדת כוחות ולנסיגה, סייע בבידור סדר היום המצומצם להצלחתו.

מנסיגה של אדה"ב במאמצי תיווך עולה כי יש להשאיר מחוץ לסדר היום נושא שאיננו מקובל באופן מוחלט על אחד הצדדים. בגלל רגישותה המהותית של סוגיה כגון: עתידה של ירושלים, יש להשמיטה מסדר היום או לטפל בה במעורפל. הסרתם של נושאים חסוכי פתרון טעונים מבחינה רעיונית או רגשית מסדר היום, מפחיתה את הסיכונים המדיניים הצפויים למשתתפים בעצם כוואם אל השולחן. שום צד לא יהיה מוכן לוותר על עקרון מוצק. מפלגת הליכוד בישראל עומדת בתוקף על זכותם של היהודים לחיות בכל השטחים הכבושים. הפלסטינים עומדים בתוקף על זכותם להקים את מדינתם בפלסטין ההיסטורית. אסד עומד בתוקף על החזרתה החד-משמעית

של כל רמת הגולן לשליטתה הריבונית של סוריה. היעד למתווך איננו לאלץ צד כלשהו להקריב את שאיפותיו, אלא לשכנע כל אחד מן הצדדים שיסכים לדחות או להשעות את מימושה המיידית של זכות זו. הצהרה מראש על התוצאה המרינית המרויקת שאליה יש לתתור במשא ומתן היא מתכון בדוק לכשלוץ. דחיקתם של נושאים חסוכי פתרון, ואם גם קריטיים, אל פאתי השולחן משאירה את תקוותיהם של הצדדים בעיץ אך אינה שוללת את האפשרות לנהל משא ומתן מוצלח על סוגיות אחרות.

העבר מראה בבירור שאם אין מצמצמים את סדר היום מראש, סופו של התיווך להיכשל. ככל שסדר היום רחב יותר ומורכב יותר, כך גרל הסיכון להיקלע למבוי סתום.

יתר על כן, ככל שגרל מספר הצדדים הנושאים ונותנים על קטע של הסכסוך כך פוחת הסיכוי להצלחה. לכן, מן הראוי שינסו המתווכים לשתף בצורה פעילה רק אותם צדדים אשר להם העניץ הגדול ביותר בהשגת הסכם. השתתפותן של מדינות ערביות מן הפריפריה במשא ומתן על גורלה של הגדה המערבית ורצועת עזה, למשל, קרוב לוודאי שתקטין את האפשרות להגיע להסכם.

גיוס תמיכה חיצונית

הסיכויים להצלחה עשויים לגדול או לפחות בהתאם למידה שבה תזכה יוזמת המשא ומתן בתמיכה ובעירוד בינלאומיים.

הבעת תמיכה פומבית באמצעי תיווך אמריקניים על ידי מדינות ערביות רבות השפעה כגון: ערב הסעודית, מרוקו, אלג'יריה ומצרים יש בו כדי לסייע לצדדים חלשים יותר דוגמת ירדן או לבנון בהפחתת הסיכונים הפוליטיים הכרוכים בכניסה למשא ומתן שיתנהל בחסותה של ארה"ב, שהיא ידידתה ובעלת בריתה של ישראל. תמיכתה של סוריה, או לפחות הסכמה שבשתיקה, הכרחית כמעט. רק מצרים — גדולה, חזקה, ובוטחת בעצמה מבחינה מדינית — העזה בהצלחה לקרוא תיגר על התנגדותם הקשה של מנהיגים ערביים לשאת ולתת עם ישראל ולחתום על הסכמים עמה.

המתווכים האמריקנים זקוקים לתמיכה כללית מצד מדינות מפתח ערביות לתהליך המשא ומתן — לא לפרטיו — במירת האפשר, להצהרות פומביות שלהם על נכונותם להגיע לשלום אמת עם ישראל אם יצליח המשא ומתן. ברור, שהסתייגות ערבית הצהרתית לתהליך יוצרת קשיים לאותן מדינות

ערביות הרוצות בשלום עם ישראל או זקוקות לו. יתר על כן, כשאין כל מדינות המפתח הערביות תומכות במשא ומתן, גוברות התהיות של ישראל אם אמנם יביאו ויתורים מצדה לידי שלום אמת.

אפילו זכו המתווכים באישורים כגון אלה, אין הם יכולים לצאת מתוך הנחה שמנהיג ערבי אחד יכול לשכנע אחר להיכנס למשא ומתן. ההיסטוריה רצופה דוגמאות המוכיחות את ההיפך: סאדאת שהבטיח לקארטר כי המלך חוסיין יקבל את הסכמי קמפ־דייויד (ולא כך היה); העובדה שבאמצע שנות ה-80 לא הצליח המלך חוסיין להשפיע על ערפאת ועל אש"ף שיקבלו את החלטת האו"ם 242; אי-יכולתה או אי-רצונה של ערב הסעודית, ב-1977 ושוב ב-1985, לשכנע את ערפאת ואת אש"ף שיסמכו ידיהם על החלטה 242.

גם אין ראיות של ממש לסברה שמעצמות שמחוץ לאזור יכולות להשפיע על העמדות המהותיות שמציגים הצדדים המשתתפים. מעצמת החוץ הגדולה השנייה שגילתה פעילות במשך שלושים וחמש השנים האחרונות היא, כמובן, בריה"מ. לא די שלא הצליחה "להביא את לקוחותיה" אלא שלעתים קרובות מוסקבה גם חיבלה ביוזמותיה הדיפלומטיות של וושינגטון. אולם, בתקופה שלאחר המלחמה הקרה יכולה מוסקבה לתרום לתהליך המשא ומתן על ידי הספקת חיפוי פוליטי למנהיגים ערביים. עם זאת, כוחם של הסובייטים להשפיע על מנהיגים ערבים מצטמק והולך במהירות, ככל שמתמעטת יכולתה להקרין עוצמה פוליטית, כלכלית וצבאית.

תמיכה בינלאומית נחוצה גם מצד האו"ם ומצר אומות לא ערביות חשובות אחרות. אכן, סירובו של האו"ם לסמוך את יריו על חוזה השלום משנת 1979 נבע לא רק מאימם של הסובייטים להטיל וטו, אלא גם מהעדר כל תמיכה של ממש מצד אומות אירופיות או אחרות למה שדבקה בו סטיגמה של "בגידה מצדית" באינטרס הערבי והפלסטיני. ארה"ב תיווכה לבדה ובהצלחה בין ישראל למצרים, אך מסתבר שאי אפשר יהיה לחזור על אותה מתכונת עם סוריה, לבנון, ירדן, או הפלסטינים. יחסי יריבות בין-ערביים מורכבים, וחולשתם היחסית של הצדדים הללו, מקשים על כך. מנהיגי הקהילה האירופית נקטו בעבר יוזמות דיפלומטיות ספורדיות משלהם, ללא הצלחה. אולם, עכשיו קל יותר להשיג את תמיכתם של האו"ם והאירופים באמצעי תיווך בהנהגתה של ארה"ב, מפני שאין הזירה הבינלאומית כה מקוטבת פוליטית כשהיתה. יתר על כן, אם אמנם יצליח המשא ומתן הבינלאומי בסופו של דבר, יהיה הכרח בהתחייבויות כספיות מצד אירופה והיפאנים למען הסדר שלום, כמו שיהיה הכרח בתמיכה כלכלית מצד ערב הסעודית ומדינות המפרץ הערביות העשירות.

קודמים של עקרונות מוסכמים. עשרים וארבע שנים עברו מאז נתקבלה החלטה 242, ומאז קיבלה אותה בסופו של דבר, בלב ולב, ממשלה ישראלית בהנהגתה של מפלגת העבודה. מנהיגי הליכוד התנגדו מרה להחלטה זו. יתר על כן, התנועה הפלסטינית ואש"ף היו חלשים ב-1967 הרבה יותר מכפי שהם כיום. לכן, אף על פי שמאז 1967 היתה החלטה 242 הבסיס לכל משא ומתן והסכם, יידרש מאמץ רב בשיחות עתידיות כדי להשיג הסכם בשאלת התאמתה של 242 לנסיבות הקיימות.

על ארה"ב כמתווכת לחזור ולהצהיר בקביעות על הקווים המקובלים להסדר, תוך הקפדה לעשות זאת בדיוק. למשל, החלטה 242 אינה דורשת "שטחים תמורת שלום" אלא מדגישה כי "אין להשלים עם רכישת שטח על ידי מלחמה" וקוראת ל"נסיגה של כוחות מזוינים ישראלים משטחים שנכבשו בסכסוך האחרון" (ההדגשה של המחברים). בניגוד לצורה שבה מרבים לצטט את הנוסח הזה, השמטת ה"א-היריעה מ"שטחים" נעשתה במחשבה תחילה. אין דודשים מישראל לסגת מכל השטחים. עם זאת, רוב הפרשנים מתייחסים לרעיון של שטחים תמורת שלום כמרכיב המכריע בהחלטה 242. בדומה לזה יש הטוענים זה שנים, כי החלטה 338 דרשה ועידה בינלאומית, שעה שלמעשה, רק חייבה משא ומתן "תחת חסות מתאימה".

עריצותם של ביטויים

מלים וביטויים הקשורים בסכסוך הזה קונים להם חיים משלהם. כאשר דומה כאילו דיפלומטים אמריקנים באיזור מתחילים בפעולה החדשה בפומבי בסוגיות כמו הייצוג הפלסטיני, משמעותה של החלטה 242, או נהלים לוועידה בינלאומית, נזעקים מיד נציגים ערבים וישראלים ומבקשים הבהרות מפקידים אמריקנים מוסמכים. הבהרה רשמית מהירה, בדרג ביניים, שתינתן באיזור תוכל למנוע ויכוח ממושך.

הצהרות מן הבית הלבן או ממחלקת המדינה מקבלות חשיבות רבה אצל הישראלים והערבים כאחד. אנשי המזרח התיכון מגלים נטייה עקבית להניח כי כל הצהרה המושמעת בווישינגטון היא פרי שיקול דעת ועיון קפדני, ומכוונת לשרר איתות ספציפי. מנהיגים מדיניים, מומחים ועיתונאים במזרח התיכון בוחנים כל מלה וניואנס היוצאים מווישינגטון, בין רשמיים ובין בלתי רשמיים. לעתים קרובות, הם מפדשים שינוי קל במינוח ובתחביר של ניסוח עמדה אמריקנית מוכרת כ"תזוזה משמעותית" במדיניות האמריקנית. הם גם מניחים שדיווח בעתונים כמו הניו-יורק טיימס או הווישינגטון פוסט הוא פירסום רשמי למחצה. פוליטיקאים גם נוטים לחפש הסברים מפולפלים עד

פרק ה: ניהול המשא ומתן

קצב התקדמות

משעה שמתחיל משא ומתן מתפקידו של המתווך גם לדאוג להמשכיותו. אמנם עיכובים מתסכלים הם בלתי נמנעים, התעקשות על קיומו של לוח זמנים קבוע מראש היא בלתי מציאותית. מי שמנהל משא ומתן אינו רוצה לפעול תחת לחץ תיקתוקו של שעות. הפסקות צריכות להיערך תכופות כדי לאפשר התייעצויות פוליטיות בתוך ממשלות ולהניח למנהיגים לגייס תמיכה ציבורית בגישתם לסוגיות מכריעות בשיחות.

עם זאת, לעתים קרובות חייב המתווך להחיש את הקצב. עם כל פיגור בהתקדמות, יכפילו מתנגדי המשא ומתן את מאמצייהם לחבל בתהליך. ואז, כאשר יוחש קצב המשא ומתן, תגדלנה הציפיות להצלחה באופן לא פדופודצינאלי ובמקביל תגדל גם הסכנה לאי מימושן של התקוות המנופחות. תכיפות מסעיו של המתווך לאיזור ועוצמת הלחץ שהוא מפעיל על הצדדים להישאר ליד השולחן מתפרשים במידה רבה כהוכחה לרצינותה של ארה"ב להגיע להסכם.

קווים מנחים

דבקות בעקרונות מוכרים

כדי לקדם את התהליך על המתווך לנסות להתבסס על קווים מנחים קיימים המקובלים כללית, דוגמת החלטת האו"ם 242 והסכמי קמפ-דייב. הדבקות בעקרונות ובמסמכים שכבר הוסכם עליהם קודם במשא ומתן מפתחה את מידת החשדנות והתרדה. מתווכים ייווכחו כי קל יותר לבנות על מושגים, שעמדו כבר במבחן בדיקתו של הציבור. אם ינסה הממשל לנסח מחדש קווי יסוד להסדר ערבי-ישראלי, בהכרח שיעכב או יערער בכך ללא תקנה את מאמציו.

אפילו כך, יתקשו מתווכים להשאיר את הצדדים צמודים לפירושים

מאד לגילויי דעת אמריקניים, בין אם רשמיים ובין אם לאו. כשאומרים להם כי ספק אם כל מלה היוצאת מושינגטון חשובה או אפילו מחושבת מראש, הם ממאנים להשתכנע. אמירות ספונטאניות, בלתי רשמיות מפי קובעי מדיניות בושינגטון עלולות איפוא להפוך למוקשים פוליטיים. אין המתווכים יכולים להימלט מעריצותם זו של ביטויים, אבל אם ישמרו זאת בזכרונם יוכלו להפחית את הפיצוצים.

הקשבה לאיתותים

יש ומנהיגים ערבים וישראלים נושאים נאומים, נותנים ראיונות, או מפריחים רעיונות, באמצעות עתונאים הנאמנים עליהם, המצביעים על תזוזות בלתי צפויות בחשיבתם (הוא הדין, כמובן, במנהיגים אמריקנים). ההקשבה לאיתותים ברבר שינויים אפשריים בעמדות מדיניות עשויה לסייע במתן כיוון חדש לגישתו של המתווך. רמזים כאלה מצריקים בדיקה רגישה ורצינית בערוצים דיפלומטיים חשאיים; לעתים קרובות ביותר אלה הם בארומטרים פומביים לחשיבה פרטית. התמצתם של איתותים מסוג זה עלולה לעלות ביוקר לכל הצדדים.

דוגמה ידועה היטב אירעה בין מצרים לישראל ב־1970-1971. בשלהי 1970 נשא משה דיין, שהיה אז שר הביטחון בממשלתה של גולדה מאיר, נאום שבו קרא לישראל לקפוץ למים הקרים ולחדש את שיחות יארינג, שזה זמן רב היו רדומות. הרמז השני הופיע במאמר שנתפרסם בניו־יורק טיימס בראשית 1971 והפריח את המושג של הסכם ביניים, שבמסגרתו תרחיק ישראל את כוחותיה מקירבת תעלת סואץ. החשיבה שמאחורי המאמר יוחסה למשה דיין. סאדאת, שזיהה באחר הרמזים האלה או בשניהם תזוזות בחשיבה הישראלית, פתח ביוזמת שלום מעורפלת בניסוחה בנאום שנשא ב־4 בפברואר 1971. לשמע נאומו של סאדאת תשו פקידים בממשל ניקסון כי סאדאת מגיב על דבר שהוא דואה בו איתות מן הצד הישראלי, ושיגרו שליחים לתהות על עמדותיהם של שני הצדדים. לרוע המזל, גילתה גולדה מאיר ספקנות מוחלטת והרגע חלף עבר. גם ארה"ב לא המשיכה בענין במרץ רב.

דוגמאות מאוחרות יותר למה שאולי עשוי להתגלות כרמזים רבי משמעות כאלה מצד ראש הממשלה שמיר כוללות הצהרה שלפיה מוכן הוא להתחיל "אוטונומיה מלאה" על הגדה המערבית. ב־23 באפריל 1991, בראיון לעיתון לה־מונד, אמר: "אני מציע [לפלסטינים] שלטון עצמי. במלים אחרות, במשך חמש שנים יהיו להם כל הזכויות של מדינה, חוץ מצבא ומדיניות חוץ.

אחרי חמש שנים, כאשר נלמד לחיות בשלום זה בצד זה, ננהל משא ומתן על הסכמים סופיים". שימת לב לרמזים כאלה על עמדות אפשריות במשא ומתן עתידי היא חלק חשוב ממשימתו של המתווך.

הצעות המתווך

התיווך איננו מדע מדויק. שום נוסחה מוכנה מראש אינה יכולה ללמד מתי להתחיל בגיבושו של קונסנזוס אפשרי מתוך אלמנטים של עמדות מנוגדות כדי להגיש למשתתפים. על המתווך לעקוב בזהירות כדי לזהות שינוי בגישה שאיננו בגדר ניואנס בלבד, ואחר כך יבחן באורח בלתי רשמי את תגובתו של הצד השני. רק אם תמצא מידה מספקת של חפיפה אפשרית צריך המתווך לנסח "הצעת גישור", והעיתוי עשוי להיות מכריע בחשיבותו. הצגת רעיון מבטיח בטרם עת עלולה לחרוץ את דינו.

המתווך חייב לשמור על אמינותו בעיני כל הצדדים כצד אובייקטיבי (אם גם לא בלתי מעוניין לגמרי) המחוייב מעל לכל להשיג הסכם שיוכל להתקבל על הכל. כדי לשמור על אותה אמינות, אל לו למתווך "להפתיע" את הצדדים בהצעות או בנהלים תרשים חשובים, כל כמה שתיראינה ההצעות הגיוניות. כל אחד מן הצדדים עלול לדחות הצעה שהיא כשלעצמה מתקבלת על הדעת בגלל אופן הגשתה. כאשר דחתה ירדן את הסכמי קמפ־דייוויד נבע הדבר בחלקו מהרגשתו של המלך חוסיין כי תחילה פסח עליו התהליך בצורה משפילה ואחר כך ציפו ממנו שיחתום בדיעבד. הוקעתה התקיפה של תוכנית רייגן על ידי בגין ב־1982 הושפעה במידה רבה מן העובדה שארה"ב קיימה קודם לכן התייעצויות נרחבות עם המלך חוסיין ואילו לישראל לא גילתה דבר וחצי דבר.

כדי שלא להיכשל בכך, על המתווך להתייעץ בתשאי, בדרג הגבוה ביותר האפשרי, עם כל הצדדים בדבר רעיונות לכל הצעה חשובה קודם להפצתם הרשמית. אל לו למתווך להתיר לאיש אוטומטית לפסול רעיון כלשהו מדאש; עם זאת, ברור שניתן להוסיף ולגבש את ההצעה לאור הבירורים הבלתי רשמיים.

ניסוחו של מסמך

ההחלטה מתי להעלות על הנייר דעיונות פשרה שאפשר יהיה להתייחס אליהם כאל "הצעות אמריקניות" כרוכה בבעיה עדינה של עיתוי. רעיונות טובים משעה שהועלו על הנייר ונדחו, קשה יותר להחיותם. יתר על כן,

הצגתה של כל הצעה אמריקנית כוללת מסוכנת למדי ואין לעשותה אלא אם כלו כל הקצים. תוכנית אמריקנית, אם לא קדם לה משא ומתן נרחב ונמרץ שתוכל להתקבל על הכל, בנקל עלולה לשמש לצד אחד או לצדדים אחדים עלולה להפסקת השיחות. הצגתה הפומבית של תוכנית רוג'רס ב-1969 היא דוגמה לכך.

אולם, בסופו של דבר, צריכים המתווכים האמריקנים להתחיל בניסוחו של מסמך המשקף שיחות בירור נרחבות אך נפרדות עם שני הצדדים. בשיחות הללו יבחן המתווך מספר רעיונות עם שני הצדדים. או לחלופין, כמו שניסו בתחילה לעשות בקמפ-דייב, אפשר לבקש מכל אחד מן הצדדים שיציג הצעה כתובה משלו להסכם. משעה שיראו הצדדים בבירור את התהום שבין עמדותיהם הרשמיות, אפשר שימהרו יותר לבקש מארה"ב שתנסה מסמך גישור.

ככל שתהליך התיווך מתקדם, יכול המתווך לפתח הצעות מסוימות בהתייעצות עם צד אחד, ולהגיש אותן אחר כך לצד השני כהצעותיו שלו, כשיש לו סיבה להאמין שיתקבלו על דעת הצד הראשון. טכניקה זו צפויה להניב תוצאות יותר מהעברה סתמית של הצעות צד אחד לצד השני. הערבים והישראלים כאחד לא קל להם מבחינה פוליטית לקבל עמדות במישורן מן הצד השני. כל אחד מהם מצא כי קל לו יותר "לעשות ויתורים" למתווך האמריקני מאשר לידיבו.

גם קיסנינג'ר וגם חביב שקדו לברד דעיונות בהרחבה ובעל פה עם שני הצדדים קודם שיתחילו בניסוחים. גם ברודוס ב-1949 קיים באנץ', המתווך מטעם האו"ם, התייעצויות מעמיקות עם הצדדים; על סמך אותן התייעצויות עלה בידו לגבש את דעותיו ולהציע פשרות. הוא השתדל להישאר הגיוני, הוגן, מצניע לכת ורחב דעת. אחרי שניסח את הסכם שביתת הנשק המצרי-ישראלי בינואר 1949 הודה לפני שני הצדדים כי "בשום פנים אין זה מוצר מוגמר; [ש]אין לון שום יחס קנאי מיוחד לניסוחים; שהטייטה רחוקה מדרישות המינימום של כל אחת מן המשלחות; וכי, אם גם הוקרבו עמדות משני הצדדים, לא הועמדו אינטרסים חיוניים של שום צד בסכנה רצינית".³ רק מסמך כתוב קורם עור וגידים מבחינתם של הנושאים והנותנים. השתתפות פעילה בפיתוחו מסייעת להשפיע על המנהל משא ומתן לתמוך באישורו. בניסוח מסמכים עם בגין ניצל חביב את נטייתו של ראש הממשלה

3. ראלף באנץ' אל וולטר איתן, חבר המשלחת הישראלית ברודוס, 31 בינואר 1949, במדינת ישראל Documents on the Foreign Policy of Israel, כרך 3, עמ' 96-99.

הישראלי לדיוקי לשון. בנקודה אחת בשעת מסע הדילוגים שלו להסדרת הפסקת-אש בין ישראל לאש"ף בלבנון ב-1981, ניסח חביב במתכוון מסמך בלתי מדויק, ששיקף את עקרונות היסוד של בגין אך גם המריץ את נטייתו ללטש את הכתוב. על ידי כך שתיקן את הטייטה, במעמדו של חביב, פתח בגין תפקיד של בעלות ביצירתו של המסמך ובמהותו.

לפני קמפ-דייב הוצגו גרסאות מתוקנות של הצעת האוטונומיה של בגין בתשע הנקודות שגילגל השגריר אלפרד אתרטון בין מצרים לישראל. העבודה המוקדמת הזאת יצדה בסיס, שעליו יכלה המשלחת האמריקנית לנסח את הטייטה הראשונה של הסכמי קמפ-דייב זמן קצר לאחר השיחות שנערכו ביולי 1978 בטירת לידס, וזמן רב קודם לקיומן של הפגישות בקמפ-דייב הלכה למעשה. בקמפ-דייב העניקה מעורבותו המרכזית של הנשיא קארטר במלאכת ניסוחם של ההסכמים משקל סמכותי מיוחד לאותם הסכמים בעיני ישראל ומצרים כאחת.

עירפול קונסטרקטיבי

כאשר רצונן של אומות להגיע להסכם חזק דיו אלא שהפעד ביניהן בלתי ניתן לגישור, הן עשויות להסכים לנוסח פשדה דר-משמעי, תוך שכל אחד מן הצדדים מתכוון לפרשו אחרת כדי להתגבר על מכשולים כבדי משקל בזירה הפנימית והבינלאומית. למשל, ייתכן שיהיה על צד אחד לפרש את הנוסח בגמישות יצירתית כרי "למכור" אותו לציבור שלו בארצו. תוכה על הנושאים ונותנים לראות את הנולד שעה שהם מנסחים מסמך ולבחור בלשון שתעמוד בפני לחצים פוליטיים כאלה, והמתווך חייב להתייחס בהבנה לדרישה זו.

בסכסוך הערבי-ישראלי, המלים טעונות רגשות בשל היסטוריה ארוכה וטראגית. שני הצדדים מודעים מאד למשמעויות המונחיים שהם נוקקים להם. גם המתווך האמריקני צריך להיות בקיא באותה מידה באוצר המלים הזה. למשל, "שיבה" לגבי הפלסטיני היא זכות שאין להפקיעה; לגבי הישראלים משתמע ממנה חורבנה של המדינה היהודית בעתיד. "אוטונומיה" פירושה לגבי ישראלים מידה מתקבלת על הדעת של שלטון עצמי בגדה המערבית ורצועת עזה, המתיישב עם צורכי בטחונה של ישראל; לגבי הפלסטינים פירושה שלא תהיה להם מדינה עצמאית, שכוחות ישראל לא ייסוגו, שלא יקבלו זכויות מתוך לשידותים מוניציפאליים דוגמת איסוף אשפה. בעיניו של ראש הממשלה שמיר, מנהיג מפלגת הליכוד בישראל, המונח "ועידה בינלאומית" משמעותו, בין השאר, רעיון ביש ששמעון פרס ומפלגת העבודה השיבו אותו לחיים.

בקמפ־דייויד נדרש צוות התיווך האמריקני ליצירתיות אינסופית, לשימוש תכוף במילון ולהכנת עשרות טיוטות כדי למצוא דרכים למעבה המילולי הזה. האתגרים הלשוניים יהיו גדולים לא פחות בכל משא ומתן שיתנהל בעתיד.

רעיונות דחויים מאתמול, תוכנית מקובלת מחד

כשעה שמשוהו נדחה על ידי כל הצדדים, על המתווכים לתת את דעתם על מושכל ראשון כללי במשאים ומתנים בין ערבים לישראלים: הצעה, מסמך או נוהל, שנדחו או נזנחו אתמול עשויים להפוך מחר להסכם מקובל, לעמדה חדשה או לתהליך שזה עתה אומצו. בתולדות הסכסוך הזה קרה, לעתים קרובות, שרעיונות שנפסלו שבו והופיעו בנסיבות אחרות כיסודות של פשרה מתקבלת על דעת הצדדים. הנוהג של מיחזור רעיונות התחיל בתקופת המנדט ונמשך עד ימינו אלה.

הצעות שהעלה הנציב העליון סיר ג'ון צ'נסלור (High Commissioner Sir John Chancellor) ב־1930 להגבלת התפתחותו של הבית הלאומי היהודי שימשו הלכה למעשה בספר הלכן הבריטי משנת 1939. חלוקתה של ארץ ישראל כפי שהוצעה ב־1937 נתקבלה כמדיניות ב־1947. תזכירו של המתווך מטעם האו"ם, גונאר יארינג, מפברואר 1971 נעשה המסד העיקרי לתווה השלום המצרי־ישראלי ממאוס 1979. הצעתו של הנשיא סאדאת מן ה־4 בפברואר 1971 לנסיגה מוגבלת של כוחות מתעלת סואץ היתה המרכיב המרכזי בהסכם הפרדת הכוחות בין מצרים לישראל בשנת 1974. ישראל קיבלה את ההסכם השני להפרדת כוחות בסיני בספטמבר 1975, ששה חודשים לאחר שדחתה אותה הצעה עצמה, בעיקרו של דבר. גישתו הנהולית של המזכיר שולץ לחידוש השיחות על הגדה המערבית ורצועת עזה לא נתקבלה ב־1988. אולם חלק גדול מגישתו אימץ לו המזכיר בייקר ושקד עליו במרץ רב באמצע 1991 בנסיון להסדיר ועידת שלום. בדצמבר 1988 קיבל יאסר ערפאת את התוכנית לחלוקת ארץ ישראל, שאותה דחו הפלסטינים והמדינות הערביות בנובמבר 1947. נשיא סוריה, אסד, סירב להשתתף בוועידת שלום ערבית־ישראלית בדצמבר 1973, כמו שסירב ראש הממשלה שמיר ב־1990; אבל בסתיו 1991 כבר סמכו שני האישים את ידיהם על הרעיון של ועידת שלום, גם אם במתכונת שונה באופן משמעותי. ולבסוף, גם אם אין לומר על משא ומתן שהצליח אלא אם כן השיג הסכם הרי שיחות שלא הצליחו אינן בהכרח כשלון גמור. אי הצלחה יכולה להניח את היסוד למאמצים נוספים בהמשך הזמן. תוך כדי משא ומתן

ייתכנו הרבה דיונים בלתי רשמיים בין חברי משלחות, ואפשר שיובהרו סוגיות ופירושים, וכל זה עשוי לעזור למנהלי משא ומתן בשלב כלשהו מאוחר יותר. למשל, שיחות האוטונומיה בין מצרים, ישראל וארה"ב, שנמשכו מ־1979 עד 1982 והעלו חרס, היו כרוכות בכמות עצומה של עבודת מטה מצד כל שלוש הממשלות. אותו מאמץ מטה הניב תובנות הנחוצות עד מאד כסיבוכים הכרוכים בהקמתו של שלטון עצמי פלסטיני אוטונומי לגדה המערבית ולרצועת עזה. נושא זה יהיה סעיף מרכזי בסדר היום בוועידת השלום למזרח התיכון בשלהי 1991 ולשיחות הדר־צדדיות הישירות שתבואנה לאחריה, אם אמנם תתכנס הוועידה.

מכשולים על דרך המשא ומתן

הבטחות אמריקניות חשאיות

הן הערבים והן הישראלים אינם חשים ביטחון לגבי הכניסה למשא ומתן בחסותה של ארה"ב בלי ששיגו אי אלו הבטחות קודמות. באשר לישראל, הבטחות אלו מתמקדות תדיר בדברים שלא יוכלו לכפות על ישראלי לקבלם (כגון מדינה פלסטינית, לשבת עם אש"ף, לעמוד בפני איזו הצעה אמריקנית שלא תואמה מראש עם ישראל, שיחות על ירושלים, וכו'). ישראל ודאי גם תבקש אישור מחדש מפורש וכתוב לכל המכתבים ומיזכרי ההבנה המרוכבים וההבטחה שסיפקו ממשלים אמריקניים קודמים.

הצדדים הערביים מבקשים הבטחות מארה"ב לגבי העקרונות שינחו את המשא ומתן (שטחים תמורת שלום) ולגבי התוצאה הסופית של תהליך המשא ומתן (כגון: הגדרה עצמית ומדינה עצמאית לפלסטינים; נסיגה מלאה מן הגדה המערבית, מזרח ירושלים ורצועת עזה לירדנים; נסיגה מלאה מרמת הגולן לסוריה; ונסיגה מלאה מסיני למצרים).

הואיל ורק מעט דברים הקשורים בסכסוך הזה נשארים זמן רב בגדר סוד, הרי עד מהרה יודעים שני הצדדים בדרך כלל מה הצד השני דורש מארה"ב. שניהם גם נוטים לראות בהבטחות אמריקניות, אם הושגו, כעין "משחק סכום אפס"; כלומר, כל הישג לצד אחד הוא הפסד לצד השני. ממילא המאמץ האמריקני להרגיע צד אחד, אם לגבי הנוהל ואם לגבי התוצאות המהותיות, רק מוסיף ומסבך את מאמץ התיווך. אם לאחר מכן יחייב המצב את המתווך האמריקני לשנות את גישתו, יאשימו אותו בהכרח בהונאה.

דוגמה אחת תספיק: כדי לשכנע את המלך חוסיין ב־1967 שיתמוך בהחלטה 242 במועצת הבטחון, וכדי להשיג את תמיכתם של שאר המנהיגים

הערבים, נתן הממשל של ג'ונסון לחוסיין, לפי השמועה, אי אלו הבטחות בעל פה שבחורן זמן קצר תקבל ירדן בחזרה כמעט את כל השטחים שכבשה ישראל בגדה המערבית, אם לא את כולם. אותה הבטחה שניתנה אז, כאמור, מעיקה עד עתה על מאמציה של ארה"ב למשוך את ירדן למשא ומתן ממשי עם ישראל.

נסיון העבר מוכיח די והותר שראוי לה לארה"ב להימנע ממתן הבטחות חשאיות כאלו כל אימת שהדבר אפשרי. כאשר אין שום דבר יכול להתקדם בלעדיהן, מן הדין שתהיינה כתובות, שתישארנה כלליות, שתימסרנה לשני הצדדים, ושתיהיינה מבוססות על עמדות פומביות של ארה"ב בעבר. אם אמנם הסכסוך בשל למשא ומתן רציני, ודאי יעדיפו הצדדים לקבל את המיוער מאשר לעמוד על מירב דרישותיהם. בסופו של דבר, חשבון התועלת שלהם, ואמונם במהימנותה של ארה"ב כגורם מתווך, הם ערובתם הטובה ביותר שהתיווך בהנהגתה של ארה"ב מצדיק את השתתפותם.

חשאיות, הדלפות, ויחסים עם כלי התקשורת

לעתים קרובות אירע שמנהלי המשא ומתן מן הצד הישראלי והערבי כאחד התקשו לשמור סוד בהיות השיחות בעיצומן, אף שהמתווכים האמריקנים התריעו חכופות על כך שגילויים בטרם עת על פרטיו של המשא ומתן עלולים לחבל בהתקדמות לקראת הסכם. נסיון העבר מלמד שהרבה חילופי דברים חשאיים יופיעו בעתונות, לעתים קרובות בצורה מסולפת. גם ממשלת ארה"ב ספק אם היא מחוסנת מפני הדלפות.

מאחר שעתונאים חוקפנים ודאי יחזרו אחר כל חבר משלחת, על המתווכים האמריקנים להימנע מלדון בסוגיות רגישות ביותר עם משלחות ערביות או ישראליות גדולות. דיון בנושאים רגישים יש להגביל רק לשיבות חשאיות עם ראשי משלחות, שרי חוץ וראשי ממשלה.

המתווכים עצמם גם הם פגיעים לכלי התקשורת. אין הם צריכים לראות חובה לעצמם להתייצב מול העתונות כל אימת שהם נפגשים עם מנהיג ערבי או ישראלי, ועל אחת כמה וכמה אינם צריכים לגלות את עיקרם של דיונים או שדרים אישיים בין מנהיגים. פרטי המשא ומתן צריכים להישמר בסוד ככל האפשר עד שתהיינה התוצאות מוכנות לבדיקה מתקדמת ולוויכות ברשות הרבים.

הדלפות צפויות יותר לבוא מצד פקידי ממשלה או פוליטיקאים מאשר מצד הנושאים והנותנים עצמם. המערכות המדיניות הפתוחות בישראל, במצרים ובלבנון, ובקרב הפלסטינים שבהנהגת אש"ף, פותחות פתח לעבירות

העיקריות בתחום זה; סוריה וירדן, מטבע משטריהן, חשופות פחות להדלפות שלא מטעם, אך אין הן נקיות מנסיונות מתושבים להפיץ מידע מסולף. דיבור לפני קבוצות גדולות של שרי ממשלה ישראלים תמיד גרר אחריו הדלפות מקץ שעות מעטות. הדלפות מעין אלו הן פרי המערכת המדינית הרב מפלגתית והתחרותית של ישראל. עשויות הן גם לשמש לממשלה דרך לבחון את תגובתו של הציבור על עמדה שנויה במחלוקת קודם שתתחייב עליה. באותה מידה צפויה משלחת פלסטינית בת מספר חברים להניב הדלפות לאחר פגישה עם פקידיים אמריקנים.

יחד עם זאת, אין זה מומלץ להימנע מעתונאים מכל וכל. מומלץ לתת מומן לזמן תדרוכים על המהלך הכללי של המשא ומתן — ולא רק לכלי התקשורת האמריקניים. לפרקים יהיו היחסים עם כלי התקשורת חשובים כדי להקדים רפואה למכה, כדי לדאוג לכך שבדו"ח לא תקנה לה מעמד של אמת מקובלת. סילופים בכלי התקשורת בין באקראי ובין בכוונה תחילה, מצויים בשפע בכל שלב במשא ומתן. שגיאות אלו, אם לא יתוקנו, עלולות להעמיד ממשלות ערביות וישראליות כאחת בפני לחצים פוליטיים וציבוריים חזקים שיהיה בהם כדי לחבל בסיכויי ההצלחה. מתווך המנהל תדרוכים עובדתיים סדירים יכול לצמצם את הנזקים במידה ממשית. יתר על כן, אם מנהיג זר כלשהו מוסר הודעה מוטעית או חלקית על עמדתה של ארה"ב, מן הדין הוא שיוכל המתווך לפנות מיד אל כלי התקשורת כדי לתקן את הדיווח. ככל שיקדים התיקון לבוא כך יפחת החשש פן יתנפץ תהליך המשא ומתן מחמת אותה תקלה.

מניעת דחייה פומבית

דחה אחד הצדדים בפומבי הצעה לפתרון של איזו סוגיה כאובה, שוב לא ייתכן כמעט להחיותה. משום כך חייב המתווך האמריקני לסלק ידו מכל רעיון שזכה לתגובה שלילית ביותר אגב התייעצויות חשאיות. אם אין הרעיון הופך להיות מוקד לוויכוח ציבורי, אולי יוכל המתווך להעלותו שוב בשלב מאוחר יותר במשא ומתן. ארה"ב לא תסייע למאמץ התיווך על ידי כך שתעלה בפומבי רעיון או הצעה שדחייתם ודאית.

מאותה סיבה ראוי שניסוחו של סדר היום לא יבליט חילוקי דעות עמוקים בין הצדדים. הללו ממילא יעלו ויצופו. כן גם ראוי שלא להסב חשומת לב בטרם עת לאיזו פשרה אפשרית. דחייתו של רעיון קונסטרוקטיבי לפני שהמצב בשל למשא ומתן, עלולה להכשיל את התועלת הגלומה בו.

להמשיך לגלגל את הכדור

כאשר משא ומתן ישיר נקטע או מופסק, מוטלת על המתווך אחריות גדולה ביותר לדאוג שהתהליך הכולל יימשך בצורה זו או אחרת. הפסקה ממושכת בין מפגשי משא ומתן או פעילות תיווכית אחרת מגדילה את הסיכוי שהצדדים ייסוגו שוב אל עמדותיהם הישנות. סיכויים קטנים אך מבטיחים קופאים. יתר על כן, מאודעות חיצוניים באיזור, כגון התקפת טרור או פעולת תגמול, עלולים להלהיט את עמדות הציבור עד כדי כך שלא יהיה למנהיגים אלא להקשיח את עמדותיהם במשא ומתן או להשעות את השיחות. המזרח התיכון נוטה במיוחד להתפרצויות פתע שכאלו.

תהא אשד תהא סיבת ההפסקה, על המתווכים לנסות לכוון איזשהו מנגנון קבוע שישמור על קשר שוטף בין הצדדים. ייתכן שקבוצות עבודה של פקידים בדרג נמוך יותר יכולים להפגש מזמן לזמן אף אם לא יוכלו מנהלי השיחות הראשיים לעשות זאת. דגם זה שימש בהצלחה במהלך שלבים אחדים במשא ומתן בין ישראל למצרים. אם אין הסכמה על מנגנון מסוג זה, על המתווכים לנקוט צורה כלשהי של דיפלומטיית דילוגים רצופה כמעט כדי שערוצי התקשורת יישארו פתוחים.

ברור שמזכיר המדינה האמריקני אינו יכול לבלות חודשים רצופים במזרח התיכון, עליו להעסיק שליחים שהוא בוטח בהם כדי שימלאו הרבה פונקציות של תיווך בתקופות שבהן הוא נעדר מן האיזור. מספר אופציות עומדות בפניו: אפשר לייפות את כוחו של שליח מיוחד מטעם הנשיא ומטעמו שיקדיש את כל זמנו לתיווך. הוא יכול להסתייע בפקידים בכירים של מחלקת המדינה שייצגו אותו: ממלא מקום בכיר, שגריר נודד, או עוזר למזכיר המדינה. הוא יכול גם לבחור בצירוף כלשהו של פקידים לשעבר (נשיאים, מזכירי מדינה, שגרירים, ו/או עוזרים למזכירי מדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום אסיה).

נסיון העבר מספק לנו הרבה דוגמאות לשימוש באחת או באחרות מכל האופציות האלו. דוגמה טיפוסית הזדמנה בתקופה שקדמה לקמפ־דייויד. אחרי שביקר סאדאת בירושלים ידע הממשל האמריקני שחייב הוא להשאיר את יוזמתו של סאדאת בחיים, בצורה זו או אחרת, אבל מזכיר המדינה וואנס לא יכול היה לבלות את כל זמנו בדילוגים בין וושינגטון למזרח התיכון. הנשיא קארטר מינה את עוזר המזכיר אתרסטון שגריר נודד לשיחות המזרח התיכון. הוטל על אתרסטון לדאוג לכך שהתיווך ימשיך להתקיים ויתקדם בין מסעיו של וואנס עצמו לאיזור לבין מעורבותו הישירה אך הצדדית של קארטר. הוא עשה זאת על ידי שדילג בין ירושלים לקאהיר או לושינגטון,

נפגש עם המנהיגים הזדים העיקדיים, ושמר על מעורבותם. במלאו את תפקידו סייע אתרסטון לקיים את תהליך התיווך וגם עורר את תשומת לבה של התקשורת למחויבותו הנמשכת והפעילה של קארטר לקידום התהליך, אף על פי שהוא וואנס עסוקים היו זמנית במקומות אחרים. העתונים סיקרו יום יום את התפתחותו של תהליך השלום.

כאשר המשא ומתן צפוי להגיע למבוי סתום, עלול קיומן של ישיבות פורמאליות לגרום נזק למשא ומתן. בזמנים כאלה אפשר שמוטב לקיים את התנופה על ידי חילופי דברים בלתי פורמאליים מאשר להסתכן במפולת גמודה. מאמצי סרק של ועדת הפיוס לארץ ישראל ושל שליחות יארינג, למשל, חיזקו את הערבים בדעתם שיוכלו ללכת לכל הפגישות וסתם לשבת בחיבוך ידיים, ולבלום בצורה זו את התקדמות הוועדה או המתווך. יש לשקול את כל הסידורים הנהליים לתיווך מנקודת המוצא של איך יוכלו לקדם את תהליך המשא ומתן או לעכבו.

אחת היא באיזה מנגנון ישתמשו כדי להגן על מאמץ התיווך מפני הפסקה מתמשכת, כל פרצה ממילא תניע את ארה"ב לעיין מחדש במצבה של היוזמה הדיפלומטית. אם ייווצר מצב גלוי ומפורש של קיפאון, יתפרשו תקופות של עיון פנימי מחודש או "הערכה מחודשת" כאיום על הצדדים, בפרט על ישראל. דבר זה קרה במארס 1975, לאחר שנכשל מאמץ הדילוגים הראשוני של קיסינג'ר, שנועד להשיג הסכם נסיגה שני בין מצרים לישראל. במקרה זה הביאה ההפסקה לחשיבה מחודשת בירושלים, וזו הקלה על השגת ההסכם בקיץ אותה שנה.

אבל תקופות אלו של הערכה מחודשת כמעט תמיד היו קצרות למדי, לא הובילו לשינויים גדולים במדיניותה של ארה"ב אלא בעיקר לתהליך אחר או לטקטיקה דיפלומטית אחרת. תקופות כאלו של הערכה מחודשת לא השפיעו במאומה על האינטרסים הבסיסיים של ארה"ב בהשגת שלום במזרח התיכון ובהבטחת בטחונה של ישראל, אף שעבר בדרך כלל זמן מה עד שחזר הממשל האמריקני במלוא התנופה למילוי תפקידו כמתווך. כמו שהוזכר לעיל, הרי למרבה הצער עלולות דחיות ממושכות ליצור מאורעות חיצוניים המסככים במידה רבה את מלאכת חידוש המשא ומתן.

צבאי בעקבות ההסכם; הבטחות לשקוד על פתרון כולל יותר לטוגיות בלתי פתורות במשא ומתן עתידי; והבטחות חשאיות לתמיכה דיפלומטית ומדינית בעתידם באו"ם — דומה כי אין קץ לרשימת התחבולות. בינתיים הם הפכו נספח בלתי נפרד מנוסחי ההסכמים. המגמה מלמדת שתפקידה של ארה"ב מקיף הרבה מעבר לתפקידו של מתווך פשוט. לאמיתו של דבר, מטרתם המוצנעת של הערבים והישראלים כאחד היא לקשור את ארה"ב בצורה הדוקה יותר כערובה בפועל להסדר וכבעלת ברית איתנה יותר לשני הצדדים המתחרים. נשיאים לעולם מתחילים במאמצי התיווך שלהם כשמנוי וגמור עמם להימנע מלקבל התחייבויות חורגות בלתי רצויות כגון אלו. רק לעתים רחוקות הם מצליחים בכך, אם בכלל.

מנהיגים ישראלים וערבים סופם לחתום אם וכאשר ישתכנעו שהם עלולים להפסיד יותר אם יישמט ההסכם מבין אצבעותיהם. אז הם דורשים שלל טובות הנאה "צדדיות" נוספות, שתעזורנה להם להצדיק לפני בוחריהם מבית את הוויתורים שעשו. רק מעצמה גדולה, ובעצם רק ארה"ב, יכולה עכשיו למלא את הצורך הזה, דבר שמסייע להסביר מדוע נשאת ארה"ב הגורם המקובל כמתווך צד-שלישי חיוני בסכסוך הערבי-ישראלי.

פרק ו: השגת הסכמים: משחק הסיום

בארבעים ושלוש שנות קיומה של ישראל, מ-1948 עד 1991, רק משאים ומתנים בודדים בין ערבים לישראלים הסתיימו בהסכמים. בכל אחד מן המקרים האלה התברר שהשלבים האחרונים היו קשים עד לכאב. אפילו מחלוקת פעוטה על הקווים המשפטיים לבוררות מחייבת בתביעה המצרית-ישראלית על טאבה — פיסת-חוף זעירה בדרום סיני — נתמסכה שנים. הסכם הושג רק לאחר מסע דילוגים נמרץ מצד אברהם סופר, יועצו המשפטי של מזכיר המדינה שולץ, ומידה לא מבוטלת של הליכה על הסף. על כל העקרונות שלפיהם יגובש חוזה השלום בין מצרים לישראל הוסכם בקמפ-דייביל בספטמבר 1978. אף על פי כן, אפילו אחרי שיחות מפורטות שנמשכו ששה חודשים והניבו הסכם על הכל, למעט שניים או שלושה פרטים שכוחים עכשיו, היה הנשיא קארטר אנוס לצאת למסע אישי לקאהיר ולירושלים כדי להביא את העיסקה לידי גמר. ואפילו אז, הוא נאלץ תחילה לאיים שיעזוב את ירושלים וישוב לביתו אחרי שלושה ימים מתישים של ויכוח עם ממשלת ישראל. שלושים ושלושה ימי הדילוגים של קיסינג'ר בין דמשק לירושלים ב-1974 מיצו את המאמצים הנחוצים כדי להתגבר על עקשנות הישראלים והסורים בהיצמדותם לכל שעל אדמה. שיחות קמפ-דייביל עצמן כמעט התנפצו ביום האחרון כאשר חזר קארטר והצהיר על השקפותיה הידועות היטב של ארה"ב ביחס לירושלים במכתב צדדי אל בגין וסאראת, ובכך נגע בעצב ישראלי רגיש. מעולם לא הושג הסכם בלי נופך גדוש של דראמה. התיאורטיקנים של תורת המשא ומתן עמדו על העובדה שלעתים קרובות ממשלות נוטות לסגת ברגע האחרון בהגיען אל סף הסכמים, כי פתאום הן מתמלאות ספקות שמא ויתרו יותר מדי. השיחות בין הערבים לישראלים מדגימות ציורית עקרון זה.

הטכניקות השונות של "משחק-הסיום", שבהן השתמשו מתווכים אמ-ריקנים, נעשו כבר בינתיים כמעט צפויות מראש. מכתבים צדדיים אל שני הצדדים מנשיא ארה"ב; "מיזכרי-הבנה" באשר לפירוש שתתן ארה"ב לסעיפים דר-משמעותיים מסוימים; התחייבויות להושיט סיוע כלכלי או

משא ומתן.

בעבר, נתן הקונגרס בדרך כלל גיבוי לגישתו של הנשיא אם ניתנו לקונגרס תידרוכים יסודיים ותכופים. אין הממשל צריך להיכנס לפרטי הטקטיקה הנקוטה בידו בניהול המשא ומתן. עם זאת, עליו להתמיד בנסינות להפוך את הקונגרס לשותף מרצון באסטרטגיה הכוללת שלו.

הבהרת עמדתה של ארה"ב

במהלך כל משא ומתן ערבי-ישראלי חותר כל צד בהתמדה לשדל את המתווך האמריקני שיתמוך בעמדותיו בסוגיות שעל הפרק ואחר כך "ימכור" אותן לצד שכנגד. תכסיס אחד, שבו משתמשים לעתים קרובות, הוא לתת לעתונאי מועדף גידסה מסולפת של דברים שהשמיע המתווך בחשאי, גירסה המפריזה במידת הסכמתה של ארה"ב עם עמדתו או טיעונו של אותו צד.

יתר על כן, אף אחד משני הצדדים אינו רוצה להצטייד כמי שיוצא חוצץ נגד ארה"ב. לפיכך, יש להיזהר ככל האפשר כאשר צד אחד מצהיר בפומבי כי דעותיו עולות בקנה אחד עם אלו של וושינגטון או שדעותיהם "תואמות" או "דומות". אפילו להצהרה כי "יש הבנה מלאה בין וושינגטון לממשלתנו" עשויה להיות משמעות אחרת לגמרי; אדרבה, אפשר שיהיה זה במידה רבה נסיון לערער את בטחונן העצמי של היריב ולהרגיע את הציבור מבית. כדי להגן על אמינותו של המתווך אצל שני הצדדים, מן הראוי להעמיד גידסאות מסולפות של ארה"ב על דיוקן במהירות ובפומבי.

פרט למקרים מסוג זה, על המתווכים האמריקנים לנסות ולהימנע, ככל האפשר, מדיון פומבי בסוגיות המפתח המהותיות. כל אחד משני הצדדים יתאמץ מאד לחלץ מארה"ב הצהרה פומבית על עמדתה בשאלות דגישות כגון פירושה של הגדרה עצמית, ההסדרים העתידיים לגבי מעמד הקבע של ירושלים, מה היקף הנסיגה המתחייב מהחלטה 242, או איך מגרירה ארה"ב חברות באש"ף. ייטיבו המתווכים האמריקנים לעשות אם לא ינסו להבהיר את עמדותיה של ארה"ב בעניינים אלה, אלא יתרכזו בחיפוש אחר פשרות קבילות בין עמדותיהם של הצדדים. הצגת "רעיונות אמריקניים" כנוסחות פשרה אפשריות תהיה פרודוקטיבית הרבה יותר מן הנסיון למכור "עמדות אמריקניות".

כאשר שוב אין מנוס מהבהרה כלשהי של עמדה או פירוש אמריקניים, על המתווך להישאר צמוד ככל האפשר להצהרות מדיניות קודמות. כל סטייה מניסוח קודם של העמדה האמריקנית עלולה להטות את הצדדים מן המאמץ לחפש פשרה למאמץ לשכנע את ארה"ב לשנות את עמדתה שלה.

פרק ז: בעיות מיוחדות בתיווך בין ערבים לישראלים

התייעצות עם הקונגרס

מערכת היחסים של ארה"ב עם ישראל יש בה הרבה יסודות ייחודיים. אחד מהם הוא תשומת הלב הנתונה לה בקונגרס. אין עוד נושא במדיניות החוץ המושך את תשומת לבם של סנאטורים וצירים כה רבים, המבקשים להשפיע על דרך טיפולו של הממשל בארץ מוערפת. יתר על כן, דמת הבקאות הישירה בסכסוך הזה על גבעת הקפיטול גבוהה באופן יוצא מגדר הרגיל. שום נשיא אינו יכול לקוות באורח מציאותי לנהל מאמץ תיווך בין ערבים לישראלים בלי להיות נתון תחת בדיקה מתמדת, ביקורת והתערבות חוץ דיפלומטית תכופה מצד ועדות קונגרס וצירים אינריווידואליים. כדי להצליח חייב ממשל לשקוד בלי הרף התייעץ בגודמי מפתח בקונגרס, לרווח להם ולשכנעם שיתמכו באסטרטגיה של הנשיא. שאם לא כן, צפוי הקונגרס להפריע לדיפלומטיה שלו.

התייעצות הזרוע המבצעת עם הקונגרס צריכה להתקיים לפני פדשות-מים במשא ומתן, במהלכו ולאחריו. מוכיר המדינה חייב לשאת בעיקר הנטל של הבהרת הכיוון והאסטרטגיה של מדיניות הממשל לקונגרס, וזאת כדי שהממשל יוכל לבחון את גבולות תמיכתו של הקונגרס ולהשיג את גיבוין של שתי המפלגות. מן ראוי גם שהמזכיר ישאל לדעתם של מנהיגי מפתח בקונגרס ולדעתם של צירים ואנשי סגל דבי-השפעה רבים ככל האפשר, ולא יסתפק בכך שיתן להם תידרוך בכל הנוגע לגישתו של הנשיא. כל כמה שתהליך זה כרוך בכיטול זמן, הדיהו הכרחי. אי התייעצות נאותה פתח פתח ליוזמות בלתי רצויות מצד הקונגרס, העלולות לפגוע בגמישותו הדיפלומטית של הנשיא. למשל, פעולת קונגרס נתנה תוקף של חוק להתחייבות המוגבלת שנתן קייסינג'ר לישראל ב-1975 שארה"ב לא תנהל משא ומתן עם אש"ף, ואף הרחיבה אותה. החוק הזה צימצם אחרי כן במידה ניכרת את מאמציה של ארה"ב לפתוח בדו-שיח עם אש"ף כדי לגייס את תמיכתו לתהליך של

מתן פירושים אמריקניים

מסוכנת באותה מידה עלולה להיות היענות לבקשתו של צד אחד לפירוש אמריקני מוסמך של איזה הסכם קודם. דוגמה דראמטית לכך ארעה בסתיו 1978. חוסיין מלך ירדן, שנעלב מאי-שיתופו בועידת קמפ-דייב ונעשה חשדן ביותר, תבע בתוקף לקבל מושינגטון תשובות מוסמכות בכתב על שורה ארוכה של שאלות לגבי משמעותם של סעיפים שונים בהסכמי קמפ-דייב ולצידן את "עמדת ארה"ב" הרשמית בנושאים הללו. באשר המציא לו הנשיא קארטר מסמך מעין זה, ומסר את עיקרו גם לראש הממשלה בגין בירושלים, הסתבכו כתוצאה מכך במידה רבה מאמצי התיווך האמריקניים שלאחר מכן. בגין כעס מאד. ישראל דחתה כל רעיון שארה"ב הוסמכה לתת "פירושים מוסמכים" למשמעותם של ביטויים רגישים בהסכמים, שהיו פרי פשרות שהושגו בעמל רב בין ישראל למצרים. אם לא די בכך, לא נחה דעתו של חוסיין מתשובותיה של ארה"ב והוא סירב להצטרף למשא ומתן שלאחר מכן!

יש והסכמים בינלאומיים כוללים סעיף שצד שלישי ייתן פרשנות מוסמכת במקרה שיתגלעו חילוקי דעות בעתיד. במקום שאין סעיף כזה מופיע, מסוכן לגורם מן החוץ לנסות לספקו.

בסופו של רבר, רק הצדדים להסכם יכולים לתת פירוש מהימן לכוונתם שלהם. אפילו כאשר ארה"ב היא מתווכת משתתפת פעילה, קשה להעלות על הדעת שתוכל לכפות פירוש אמריקני של הכתוב על הממשלות האחרות המעורבות ברבר.

"הצורך" של וושינגטון בהסכם

משעה שממשל אמריקני פותח ביוזמה מרכזית של משא ומתן, חובה עליו להקדיש לה תשומת לב רבה כלשכת הנשיא.

מזכיר המדינה או נציגו מדלג בתכיפות מבירה לבירה; עתונאים מבקשים יום יום הערכות מן הבית הלבן לגבי הסיכויים להצלחה או לכשלון; ציפיות פוליטיות עולות; ויוקרתו של הנשיא נכרכת יותר ויותר בתוצאה. במקדם או במאוחר מתחילים הצדדים היריבים לחשוב שהשגת הסכם חשובה לווישינגטון יותר מאשר להם עצמם.

כאשר זה קורה, אפשר שיופעל לחץ על ארה"ב למתן התחייבויות סיוע מיוחדות או ערובות מדיניות. למעשה, להיטותה של וושינגטון להפגיש את שני הצדדים עלולה להפוך את ארה"ב לפגיעה לרדישות מופרזות משני

הצדדים. לחלופין, ייתכן שמתווכים אמריקנים ילחצו כל כך כדי למנוע כישלון שהם עלולים לסבך את הסיכויים להשיג הצלחה מאוחר יותר, שעה שהצדדים יחוו בעצמם בצורך גדול יותר להתפשר.

הלקח ברור: מתווך מצליח אינו נותן אף לא לאחד הצדדים את הרושם שהסכם חשוב לו יותר מאשר לצדדים המסוכסכים במישרין.

מלכודת הזיקה (לינקג')

בסכסוך הערבי-ישראלי כל דבר קשור איכשהו בכל דבר אחר. ההתקדמות במשא ומתן תיעצר פתאום מפני שצד אחד תובע במפתיע שבטרם ימשיך לשאת ולתת צריך להתגבר על איזו סוגיה חיצונית חשובה. למשל, מאמציו של חביב לפתוח בשיחות בין לבנון לישראל בשלהי 1982 התעכבו כמה חודשים, כאשר פתאום תבעה ממשלת ישראל שמנהלי המשא ומתן הלבנונים יבואו לירושלים ולא לאיזה מקום אחר בישראל. מעשי טרור או חדירת מתבלים מוצלחת אל מעבר לגבולה של ישראל עלולים להצית את דעת הקהל הישראלית עד כדי כך שתאלץ את הממשלה לחדול מן המשא ומתן, לפחות זמנית. פשיטת תגמול ישראלית על מעוזים של אש"ף בלבנון עלולה אף היא להניב תוצאה דומה. זיקה זו של מאורעות בלתי צפויים אינה נתונה כמעט לשליטתו של המתווך, ועם זאת היא מכבידה מאד על השליחות.

צורה נוספת של זיקה היא זו שצד אחד מציג תנאים מוקדמים שבלעדיהם לא יהיה מוכן לפעול: צד מסוים יודיע כי לא יעשה מעשה א' אלא אם כן יערבו לו תחילה שלא יהיה עליו לעשות מעשה ב'. אחרי מלחמת המפרץ של 1991 הודיעה ישראל שאינה מוכנה להיכנס למשא ומתן בשל החלטת האו"ם 242, אלא אם כן יוסכם שכל צד רשאי להיצמד לפרשנותו שלו. עד לאחרונה עמדו אש"ף וממשלות מפתח ערביות על דעתם שלא ייתכן כל משא ומתן מבלי שיהיה אש"ף מיוצג על בסיס של שוויון עם שאר הממשלות. טיפוסי הדבר, שישראל ויריבותיה הערביות טוענות בתוקף שהן מוכנות לשאת ולתת בלי תנאים מוקדמים, אפילו כאשר הן מציגות דרישות רבות הקשורות זו לזו, שכל אחד מן הצדדים עומד על מילוין.

קשירת ההתקדמות במשא ומתן ערבי-ישראלי לאיזו סוגיה מזרח תיכונית אחרת היא צורה שכיחה של זיקה. צדאם חוסיין התעקש על כך שצריך לקשור את נסיגת ישראל מן השטחים הכבושים לכל נסיגה עיראקית מכוויית. בספטמבר 1982 הצהיר הנשיא רייגן, לרוע המזל, שהמשא ומתן הערבי-ישראלי לא יוכל להתקדם בטרם תוסדרנה הבעיות בלבנון. הואיל ולא ישראל וגם לא סוריה לא נלהבו להיכנס למשא ומתן ערבי-ישראלי

רחב, סיפקה הזיקה השגויה של רייגן לשתייהן תמריצים נוספים להמשיך את העימות שלהן בלבנון. ב-1985 התנה הממשל של רייגן עצמו את תמיכתו באספקת חבילת נשק לירדן בכך שירדן תצהיר בפומבי על מצב של אי-לוחמה עם ישראל. ואחר כך הוכשלה היוזמה, למרבה הצער, כאשר לא הצליח הממשל לשכנע את הקונגרס לאשר את עיסקת הנשק.

ההיסטוריה מלאה פרשיות של זיקה שנכפתה על ידי אחד או יותר מן הצדדים. מאחר שהמתווכים האמריקנים חייבים להקדיש מאמץ רב לעקיפת מכשולים מעין אלה, אל לה לארה"ב לסבך את הבעיה על ידי קביעת זיקות נוספות בזירת המשא ומתן או על ידי אימוץ דרישות של צד כלשהו לזיקה.

סבך ההתנחלויות

נחישותה של ישראל ליישב חלקים של הגדה המערבית ורצועת עזה במתנחלים יהודים סיבכה כל נסיון של מתווך אמריקני מאז נכבשה הגדה המערבית על ידי ישראל באורח בלתי צפוי בעקבות מלחמת 1967. תערובת חזקה של מניעים — בטחון, קשרים היסטוריים ואמונה דתית — עוררה תחילה את ממשלות העבודה ואחר כך את ממשלות הליכוד להדוף כל לחץ בינלאומי דוחק ומהותי להפסקת התהליך הזה. מאז עלה הליכוד לשלטון ב-1977 חזרו ונשנו בתקיפות ויכוחים קולניים עם ממשלים אמריקנים סביב מדיניות ההתנחלות הישראלית והעכירו את יחסי ארה"ב-ישראל; שנת 1991 לא יצאה מכלל זה.

לגבי המתווך האמריקני יוצרים הוויכוחים על ההתנחלות סיבוכים מיוחדים. כאשר מבקש המתווך לשדל צד ערבי אחד או יותר להיכנס למשא ומתן תמיד ישמע כי אין טעם לשאת ולתת עם ישראל כל זמן שהיא ממשיכה ב"גזילת אדמה ערבית"; ש"הקפאת ההתנחלויות" נחוצה כאות לכנותה של ישראל. אף על פי כן, להוציא פרק זמן אחד קצר, לא הצליח שום ממשל אמריקני להשיג הקפאה כזאת. הממשלות המונהגות על ידי הליכוד בישראל טוענות כולן כי ניתן לטפל בסוגיה זו רק במשא ומתן, וכי הקפאה מוקדמת של ההתנחלויות תהיה בגדר "תנאי מוקדם בלתי קביל". כמוכן, הן גם טוענות בתוקף שאין להעלות על הדעת שיוכלו יהודים לחיות בכל מקום שהוא בעולם חוץ מאשר בגדה המערבית, ליבה ההיסטורי של ישראל הקדומה. הן מתוך הכרה אידיאולוגית אישית והן עקב לחצים פוליטיים חזקים בתוך מפלגתם, טענו בגין ושמיר במפגיע שההתנחלויות הן בכלל מחוץ לדיון; אם יהיו המנהיגים הערבים מוכנים סוף סוף לחיות בשלום עם ישראל, לא יהיה בהתנחלויות כדי להניא אותם מכך.

בינתיים, רואים הערבים בעובדה שממשלים אמריקניים רצופים לא הצליחו להפסיק את תנופת ההתנחלות של ישראל כסמלית. אין טעם שישאו ויתנו עם ישראל מעמדת הנחיתות הצבאית הנצחית שלהם, אלא אם כן, יזכו לתמיכה של ממש בתביעתם מצד ארה"ב והקהילה הבינלאומית. מנהיגים פלסטינים ומנהיגים ערבים אחרים, בפרט המלך חוסיין, נואשו איפוא מלהיכנס למשא ומתן על השטחים בעודם רואים תנופת התנחלות מואצת שאין ארה"ב בולמת אותה.

משום כך ניסו הנשיאים פורד, קארטר, רייגן ובוש כולם כאחד — בדרגות שונות של הכרה, להט והצלחה — להאט את תנופת ההתנחלות של ישראל או לבטלה. רק קארטר זכה למידה זעומה של הצלחה. פעמיים או שלוש, כאשר תהליך התיווך נראה מבטיח, השעה בגין בשתיקה את הקמתן של מספר התנחלויות בלי להודות כלל רשמית במה שהוא עושה. אחר כך, ניאות בגין פורמאלית להקפאה זמנית של ההתנחלויות, בשעות האחרונות של ועידת קמפ-דייוויד, כדי להביא את ההסכם עם סאדאת לידי גמר. ההקפאה לא ארכה אלא שלושה חודשים והסתיימה בהתנצחויות מרירות נוספות. אך נוצר מעין תקדים.

תקדים שלילי נוסף מתקופת קמפ-דייוויד מצר את צעדיו של כל מתווך אמריקני, העשוי לתת להסכם של קיצוצן או אף חיסולן של התנחלויות קיימות בגדה המערבית. ממשלת ישראל והכנסת הסכימו, בסופו של דבר, לפנות את כל האזרחים הישראלים שישבו בסיני כדי להבטיח את השלום עם מצרים. ביצועה של אותה החלטה — עקירתם הכפויה של אלפי מתיישבים יהודים, צועקים ונאבקים, על ידי צבא ההגנה לישראל, שהוצגה במלואה בטלביזיה הישראלית — הותירה משקע בציבור הישראלי שאין מנהיגי ישראל יכולים להעלות על דעתם, מבחינה פוליטית, חזרה על מעשה זה. הלקחים המתבקשים מכך למתווכים האמריקנים באשר לבעיית ההתנחלות אינם מעודדים. אולם, לקח אחד נראה ברור. רק כאשר משא ומתן מתנהל בפועל ממש, והסכם שלום אטרקטיווי נראה אפשרי, יש מקום לתקוה מציאותית שישראל אכן תפסיק, או אף תאט באופן משמעותי את תהליך יישובם של השטחים הכבושים.

הסתבכות בפוליטיקה הפנימית של ישראל

ממשלות ישראל הן בדיתות מסורבלות המקיפות מספר מפלגות פוליטיות כמו גם מנהיגים יריבים בתוך המפלגות הגדולות. החלטות ממשלה באשר לטקטיקה הישראלית במהלכו של משא ומתן מתקבלות, לעתים קרובות, רק

פרק ח': לקחים מוועידות בינלאומיות קודמות: סיכום

מאז סוף מלחמת המפרץ פועל ממשל בוש בשקידה לכנס ועידת שלום למזרח התיכון, שיתפתח ממנה מיד משא ומתן ישיר ודר-צדדי בין ערבים לישראלים. באמצע אוקטובר 1991, דומה היה שהדיפלומטיה האמריקנית קרובה להצליח, אלא שעדיין התלבטה במספר סוגיות נוהל יותר נוקשות, בפרט בשאלה איך יהיו הפלסטינים מיוצגים ליד שולחן הוועידה ומה יהיה טיבן המיוחד של ההבטחות המוקדמות לכל הצדדים.⁴

מספר לקחים באשר למאפיינים המיוחדים של דיפלומטיית ועידות הוסקו מן הוועידות העיקריות שנערכו לאחר מלחמה או לאחר תקופה ממושכת של אלימות כללית בין ישראל לשכנותיה הערביות. ועידת-לונדון של 1939, התיווך ברודוס ב-1949, ועידת-לוזאן, ועידת-ז'נבה של 1973 באו מיר לאחר סכסוך כולל או בין-מרינתי. הם הצליחו לקיים את הסטאטוס-קוו הפוליטי (כמו לאחר הוועידה של 1939) או להפריד בין הכוחות הצבאיים (כמו ב-1973).

ועידות, דוגמת ועידת-לוזאן, שחתרו להסכם על שאלות יסוד מדיניות, היו קשות הרבה יותר לארגון, או שנכשלו בגלל רגישותו של סדר היום במשא ומתן. ב-47-1946 ניסתה בריטניה לכפות את הפתרון שלה לעתידה המדיני של ארץ ישראל כשהציעה, באמצעות מתכונת של ועידה, אוטונומיה מחוזית מוגבלת ליהודים או הקמת מדינה ערבית-יהודית מאוחדת. הציונים סירבו להשתתף בוועידה מעין זו מפני שסדר היום לא התמקד בהקמתה של מדינה יהודית עצמאית. ב-1977, בשנה הראשונה לממשל קארטר, ושוב בין 1985 ל-1991, הצעותיה של ארה"ב לכינוס ועידה בינלאומית נתפסו כדרך ליצירת "מטריה דיפלומטית", שתחתיה יגוהלו אחד כך שיחות

4. הערות בפרק האחרון הזה הן מסקנות מוקדמות שלוקטו מפרייקט מחקר הנערך עתה, (Historical Precedents and Contemporary Applications of International Middle East Peace Conferences) הנתמך על ידי המכון האמריקני לחקר השלום. הזכויות לפרסם מחדש או להעתיק את כל הפרק הזה או חלקים ממנו אם ככתב או בעל-פה שמורות אך ורק לקנת ו. שטיין ומחייבות הסכמה ככתב ממנו.

לאחר ויכוחים מרים בין ובתוך מפלגות. לעתים תכופות, מעיבים על דיון ענייני ויכוחים פוליטיים, העשויים במידה רבה לשקף יריבות אישית בין מנהיגי מפלגה בכירים.

ממשלים אמריקניים החותרים לשכנע את ישראל לקבל פשרה מסויימת יתפתו לנסות לחזק את ידם של אותם חברי ממשלה או של אותה מפלגה פוליטית, המגלה יתר אהדה לטיעוניה של ארה"ב. יתר על כן, שוב ושוב היו פוליטיקאים ישראלים שחזרו באורח פעיל אחר תמיכה אמריקנית מעין זו. רעת הקהל הישראלית על מפלגה פוליטית או מנהיג עשויה להיות מושפעת במידה ניכרת ממירת הצלחתו של אותו מנהיג לפעול לכאורה בשיתוף פעולה עם ארה"ב. לכן, תסכול בנסיון לשכנע ראש ממשלה ישראלי קשה עורף עלול להניע נשיא אמריקני להשתעשע ברעיון של האצת שינוי פוליטי בישראל, בתקוה שיראה בעלייתה של ממשלה גמישה יותר או נוטה יותר לשיתוף פעולה.

עם זאת, ראוי שממשלים אמריקניים יתנערו מרעיונות כאלה וימקרו את תשומת לבם בראש הממשלה ובמפלגה שבשלטון. דבר לגיטימי ורצוי הוא לספק לאופוזיציה הישראלית מידע מדויק על האסטרטגיה של התיווך האמריקני. רצוי גם לפעול עם שר החוץ ושאר שרי מפתח בסוגיות שבתחום אחריותם. אך מן הראוי שתעסוק ארה"ב ביושר עם הממשלה שבשלטון, ותימנע בכל מחיר מיצירת הרושם שהיא מנסה להסית מנהיג אחד בחברו. טקטיקה כזאת סופה להביא כמעט בוודאות להתפוצצות. המוקר המרכזי לתיווך אמריקני חייב להיות ראש ממשלת ישראל.

השנים 1991 ו-1992 תהיינה ערות למאבקים מחריפים והולכים בין מנהיגי הליכוד על ראשות הנהגת המפלגה אחרי שמיר. בחידות לכנסת תיערכנה לא יאחר מאשר בנובמבר 1992.

קיימות הקבלות היסטוריות במהלך השיחות ברודוס ב-1949 והשיחות המוקדמות לפני ועידת-ז'נבה ברצמבר 1973. בשתי הפעמים האווירה הטעונה עד מאוד שאפפה את הבחירות בישראל סיבכה את תהליך המשא ומתן. אמריקניים נוחים במיוחד לפגיעתם של ניגודי מפלגות בישראל בתקופה כזאת של מאמצי תיווך ערב בחירות. ישראלים המתנגדים לתהליך השלום ייאחזו בכל רמז של התערבות אמריקנית בוויכוח הפוליטי בישראל כדי לגייס התנגדות למאמץ התיווך האמריקני ולהחליש את סיכוייו. בו בזמן יראו צדדים ערביים מן הסתם בכל החלטה ישראלית להקדים את הבחירות מאמץ מחושב לחבל במשא ומתן. התוצאה הכוללת תהיה האטת התהליך, לא בהכרח הפסקתו, ער שתסתיים עונת הבחירות בישראל.

דו-צדדיות ישירות.

מבחינה היסטורית, נכשלו ועידות ערביות-ישראליות מאז 1948, לעתים קרובות בגלל הסוגיה הנוהלית מי ייצג את הפלסטינים. סלע המחלוקת הזו בלט בוועידות לונדון ב-1939 וב-47-1946, קודם לוועידת-ז'נבה של 1973, ובכל המאמצים לכינוס של ועידה מאז 1985. הפולמוס הנוהלי בשאלת הייצוג הפלסטיני כיסה על המחלוקת המהותית שביסוד הדברים: האם במשתמע תתקבל מראש, כמטרתה של הוועידה, דרישתם הלא-מתפשרת של הפלסטינים להגדרה עצמית ולהקמת מדינה פלסטינית עצמאית הכוללת את מזרח ירושלים?

כל הוועידות הבינלאומיות הקודמות היו כרוכות בנוכחות כלשהי של האו"ם, וכולן כונסו על בסיס החלטת-או"ם כלשהי. בכל פעם היו לערבים ולישראלים פירושים שונים למשמעותן של החלטות האו"ם. בוועידת-ז'נבה של דצמבר 1973, הוגבלו מאוד תפקידו וסמכותו של האו"ם, והשליטה על הנוהל והמהות כאחד היתה נתונה בידי מזכיר המדינה האמריקני. כך, למשל, הניב התיווך האמריקני את הסכם הפרדת הכוחות הדו-צדדי הראשון בין מצרים לישראל, שהושג בעיקרו קודם להתכנסותה של ועידת-ז'נבה אך נחתם בחסותה של הוועידה בינואר 1974, לאחר שהתפזרה.

ב-1949, אף שמנהיגי ישראל חששו שמא יכפה עליהם האו"ם פתרון פוליטי בלתי רצוי בפגישות דודוס, הם היו מודאגים גם מן האפשרות שדעת הקהל העולמית תקום נגד המדינה היהודית החדשה אם תצטייר כאחראית למניעת הסכם. הואיל ושום מדינה ערבית לא היתה מוכנה לחתום אלא על הסכמים צבאיים לשביתת-נשק, הרי בסופו של דבר, לא אילצו שיחות דודוס את ישראל לפתור את הדילמה שלה.

שום ועידה ערבית-ישראלית בעבר לא הניבה הסכמים מדיניים בני-קיימא אלא אם נראה בשיחות קמפ-דייביל של 1978 טיפוס מיוחד של ועידה בינלאומית. המאמצים להפעיל דיפלומטיה של ועידה נכשלו מכמה וכמה טעמים. ועידת-לוזאן הכושלת היא שיצרה את המתכונת.

★ ראשית, מיד לאחר מלחמת 49-1948 רווחה באו"ם הדעה שעד מהרה אפשר יהיה למצוא הסדר כולל לכל המערכת המורכבת של סוגיות רגישות הקשורות בארץ ישראל. עם זאת, לא נמצאה אפשרות להגיע להסכמה על מבנה מניח את הדעת של משא ומתן כדי לטפל בפריטים המרובים הסבוכים שעל סדר היום שהיו לעתים קרובות קשורים זה בזה. סימון הגבול, מעמדה של ירושלים בעתיד; זכות השיבה למולדת או פיצויים, או שניהם כאחד, לפליטים הפלסטינים. כל אלו היו בעיות סבוכות המחייבות פתרונות נפרדים ובלתי שגרתיים. המאמץ לשאת ולתת על כל הסוגיות האלה בבת-אחת

במסגרת של "חבילה כוללת" הוכח כחסר תוחלת.

★ שנית, במקום לעורר את המדינות הערביות לפעול בהתאם לאינטרסים העצמיים שלהן, השתדל האו"ם ב-1949 בוועידת-לוזאן להשיג עמדה ערבית מאוחדת בכל הסוגיות שעל הפרק. גישה זו מנעה הצלחה מכל וכל. אף שמצרים וירדן מעוניינות היו לנסות להגיע להבנה פוליטית עם ישראל, הרי לעתים קרובות נאלצו לנקוט עמדות בלתי מתפשרות שהוכתבו על ידי סוריה ומדינות ערביות אחרות.

★ שלישית, סדר היום לוועידת-לוזאן שונה במהלך הדיונים. סמכויות הוועידה הורחבו, דבר שסיבך עוד יותר כל אפשרות להשיג פתרון לסוגיות שממילא כבר היו שזורות מדי זו בזו.

★ רביעית, בלוזאן לא נדונו הסוגיות שעל הפרק פנים אל פנים מפני שהמדינות הערביות סירבו להשתתף במשא ומתן ישיר עם ישראל. סירוב זה יצר מבוך של ועדות, שחסם שיחות ישירות בין הערבים לישראלים. ועידת-ז'נבה, שכונסה לאחר מלחמת אוקטובר 1973 ונמשכה יומיים, לא טיפלה בסוגיות פוליטיות דחכות מפני שהעניין התמקד, כמו בשיחות רודוס ב-1949, בסיומן של פעולות איבה, בסוגיות של הפסקת-אש, בבעיות של הפרדת-כוחות ובהחלפת שבויה-מלחמה. יתר על כן, בלוזאן ב-1949 ובז'נבה ב-1973, לא היה שום צד ערבי מוכן להתמודד עם הנושא הפוליטי היסודי שבראש סולם הקדימויות של ישראל: הכרה בריבונותה. בדצמבר 1973 הזמין המזכיר הכללי של האו"ם את משתתפי ועידת-ז'נבה "להתחיל במשא ומתן בין הצדדים הנוגעים בדבר, תחת השגחה מתאימה, כדי לכונן שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון". אף שדברי הפתיחה של שרי החוץ בוועידת ז'נבה התייחסו למטרה מדינית לוועידה, לא הושגה כל מטרה כזאת. לאמיתו של דבר, כאשר בינואר 1974 חתם הנציג המצרי בוועידה הצבאית על הסכם ההפרדה, אמר כי "משימתה של הוועדה הצבאית [של הוועידה] אינה משקפת שום התחייבות פוליטית משום צד, והשגתה של הפרדת הכוחות אינה מהווה הסכם דו-צדדי אלא היא התחייבות בין שני הצדדים תחת חסות האומות-המאוחדות".

כאשר מדינה סבורה שהיא עלולה להפסיד את זכותה לקבל החלטות ריבוניות, בחלקה או בשלמותה, על ידי שתיאות לקבל מסגרת של ועידה למשא ומתן, הרי מתקבל על הדעת שאותה מדינה תחתור אחר הסכמים מחוץ למסגרת. ועידות שימשו איפוא כסות לאישורן של הבנות דו-צדדיות שהוגשו קודם לכן, או מטריה להסדרים דו-צדדיים חדשים. כאשר ניסה ממשל קארטר לחזור ולכנס את ועידת-ז'נבה ב-1977 כדי לשאת ולתת על שלום ערבי-ישראלי כולל, פרץ סאדאת, נשיא מצרים, בסופו של דבר, את

המסגרת. הוא צפה שמשלחת ערבית מאוחדת עלולה לכפות על מצרים להשלים עם התערבות סורית בלתי רצויה בקבלת ההחלטות המצרית. חשש זה המריץ את סאראת לצאת למסעו ההיסטורי לירושלים בנובמבר 1977. הלקחים מנסיונות קודמים להזדקק לדיפלומטיה של ועידות אין בהם אלא כדי להבליט את חשיבות תפקידה של ארה"ב, יהא אשר יהא נותן החסות הפורמאלית לוועידה. לפני כינוס הוועידה, בעת התכנסותה או לאחריה, חתר כל אחד מן הצדדים להשיג את תמיכתה של וושינגטון בהשקפותיו הן בשאלות נוהל והן בשאלות של מהות. בשלב שלפני המשא ומתן, יש בדרך כלל הרבה יותר תקשורת בין הצדדים לבין ארה"ב מאשר בין הצדדים לבין עצמם. יתר על כן, לעתים קרובות נטתה ארה"ב לתמוך בלב שלם בנוהל כלשהו שעליו יכולים הצדדים להסכים, בין בתוך מסגרת של ועידה ובין מחוצה לה. במקום שנבדקו אפשרויות לשיחות דו-צדדיות מקבילות התעורר קושי לשמור על איזון בשימת-הלב לכל אחת מן הזירות של המשא ומתן. למשל, האינטרס המכריע של וושינגטון בהשגת יתר התקדמות בזירה הישראלית-מצרית היה בעוכרי האפשרות לקיים שיחות בין ירדן לישראל ב-1974 על הגדה המערבית. התקדמות במערכת דו-צדדית אחת תשפיע על התקדמות או אי התקדמות באחרת, ואף על פי כן, יש להימנע מיצירת תלות מוחלטת ביניהן. המתווך האמריקני חייב להקדיש תשומת-לב רצופה לשמירה על מידה של איזון בין זירות המשא ומתן, והראגה לניהולם של מספר משאים ומתנים בעת ובעונה אחת הוא האתגר הגדול ביותר בדיפלומטיה של ועידות. למשל, בלואזן ב-1949, כאשר עמדו על הפרק סוגיות רב-צדדיות כגון: פיתוח כלכלי אזורי, כשל המאמץ הדיפלומטי, מפני שלא היתה התקדמות מקבילה לו, בסוגיות מדיניות דו-צדדיות. בכל ועידת שלום מזרח תיכונית יעיקו על כל המשתתפים מאמצים דיפלומטיים שנעשו ליישוב הסכסוך בעבר. ההיסטוריה מלמדת שיהיה על ארה"ב למלא תפקידים מרובים כזו, איש סוד, כוריאוגרף לכל אחד מהצדדים, ואחת היא מה יהיה מספר המתווכים או נותני החסות האחרים המעורבים בוועידה. אם תצלית הוועידה, הדעת נותנת ששום מסמך בודד או כולל לא יקף את התוצאה. ההצלחה תבוא בהסכמים נבדלים דו-צדדיים בחלקם הגדול, שיושגו מן הסתם בזה אחר זה ולא בעת ובעונה אחת. בסופו של דבר, על ועידת שלום למזרח התיכון להיות יותר מסגרת לזירות אחדות לניהול משא ומתן ממושך מאשר כינוס של אסיפה גדולה. בכל זירה נפרדת, יהיה התפקיד המוטל על ארה"ב תובעני ומכריע. מעל הכל, הוא יחייב השקעה רצופה של משאבים דיפלומטיים ותשומת לב של הנשיא, שיימשכו על פני שנים אחדות.

נספחים

הערה:

שני הנספחים שלהלן, מובאים בשפה האנגלית כפי שהופיעו בעבודה המקורית.

Appendix 1

United Nations Security Council Resolution 242

22 November 1967

The Security Council,

Expressing its continuing concern with the grave situation in the Middle East,

Emphasizing the inadmissibility of the acquisition of territory by war and the need to work for a just and lasting peace in which every State in the area can live in security,

Emphasizing further that all Member States in their acceptance of the Charter of the United Nations have undertaken a commitment to act in accordance with Article 2 of the Charter,

1. *Affirms* that the fulfillment of Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles:

(i) Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict;

(ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force;

2. *Affirms further* the necessity

(a) For guaranteeing freedom of navigation through international waterways in the area;

(b) For achieving a just settlement of the refugee problem;

(c) For guaranteeing the territorial inviolability and political independence of every State in the area, through measures including the establishment of demilitarised zones;

3. *Requests* the Secretary General to designate a Special Representative to proceed to the Middle East to establish and maintain

contacts with the States concerned in order to promote agreement and assist with efforts to achieve a peaceful and accepted settlement in accordance with the provisions and principles in this resolution;

4. *Requests* the Secretary General to report to the Security Council on the progress of the efforts of the Special Representative as soon as possible.

Adopted unanimously at the
1382nd meeting

Appendix 2

United Nations Security Council Resolution 338

22 October 1973

The Security Council,

1. *Calls upon* all parties to the present fighting to cease all firing and terminate all military activity immediately, no later than 12 hours after the moment of the adoption of this decision, in the position they now occupy;

2. *Calls upon* the parties concerned to start immediately after the cease-fire the implementation of Security Council resolution 242 (1967) in all of its parts;

3. *Decides that*, immediately and concurrently with the cease-fire, negotiations start between the parties concerned under appropriate auspices aimed at establishing a just and durable peace in the Middle East.