

## למה ישראל מפחדת מועידה בינלאומית?

פרופ' אלי פודה\*

יוני 2016

ההתנגדות של ממשלת נתניהו לכינוסה של ועידה בינלאומית ביוזמתה של צרפת אינה חורגת ממדיניות-החוץ המסורתית של ישראל. ממשלות ישראל, בדרך כלל, התנגדו או לא גילו התלהבות לעריכת ועידות בינלאומיות, וכאשר השתתפו הייתה זו תולדה של לחץ מעצמתי, נסיבות היסטוריות, או תחושה של אין ברירה.

היוזמה הבריטית לעריכת ועידה ב-1939 פתחה את עידן הוועידות הבינלאומיות. בעקבות ביטול תכנית החלוקה לאחר המרד הערבי ובחשרת ענני המלחמה המתקרבת, התנועה הציונית השתתפה בוועידה יחד עם משלחת פלסטינית ועוד חמש משלחות ערביות (ממצרים, עיראק, ירדן, סעודיה, תימן). לאור הסירוב הערבי/פלסטיני לשבת יחד עם המשלחת הציונית, נאלצה בריטניה לנהל משא ומתן נפרד עם שני הצדדים. עם-זאת, יהודים וערבים נפגשו מאחורי הקלעים באופן בלתי רשמי. כישלונה של וועידה זו הביא לפרסומו של הספר הלבן של 1939.

הוועידה השנייה נערכה בלוזאן לאחר מלחמת 1948. ישראל, שעמדה לפני חידוש בקשתה להצטרף לאו"ם במאי 1949, לא יכולה הייתה להתנגד ליוזמה של וועדת הפיוס של האו"ם לכנס וועידה בנושא תוצאות המלחמה, ובעיקר בשאלת הפליטים. גם כאן נציגי הצדדים נפגשו בנפרד עם נציגי המעצמות ושום תוצאה חיובית לא צמחה מועידה זו.

עשרים וחמש שנה יעברו עד שתתכנס ועידה בינלאומית נוספת, בג'נבה, לאחר מלחמת יום הכיפורים בדצמבר 1973. ממשלת גולדה מאיר, שהייתה עדיין המומה מתוצאותיה ההרסניות של המלחמה, לא יכולה הייתה לסרב - עשרה ימים לפני הבחירות - לדרישה של ארצות-הברית וברית המועצות לכנס ועידה. אל מול הכיסא המיותר של סוריה, הופיעו מצרים וירדן. הוועידה עצמה ננעלה לאחר יומיים ללא הישגים ראויים לציון, אולם היא שימשה כן שילוח לשיחות דו-צדדיות בין ישראל ומצרים (שיחות שהחלו עוד קודם הוועידה) ובין ישראל וסוריה. שיחות אלו הביאו בסופו של דבר לחתימת שני הסכמי הפרדה עם מצרים (1974 ו-1975) ואחד עם סוריה (1974), בניצוחו של מזכיר המדינה האמריקני, הנרי קיסינג'ר.

במהלך שנות ה-70 וה-80 נעשו ניסיונות רבים לכנס מחדש את ועידת ג'נבה, אולם ללא הצלחה. ישראל וסוריה, כל אחת מסיבותיה, טרפדו את המהלך. את הניסיון של שמעון פרס לכנס יחד עם המלך חוסיין ועידה (מה שידוע כהסכם לונדון) באפריל 1987 הכשיל יצחק שמיר, ראש ממשלת האחדות הלאומית באותה תקופה.

---

\* פרופ' אלי פודה מלמד בחוג ללימודי האסלאם והמזרח התיכון באוניברסיטה העברית וחבר ועד מנהל [במיתוים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית](#). הוא פרסם לאחרונה [ספר על החמצות בסכסוך הישראלי-ערבי](#).

למרות התנגדותו העיקשת, שמיר נאלץ להשתתף בוועידת מדריד באוקטובר 1991, בעקבות נפילת ברית המועצות ומלחמת המפרץ. הלחץ האמריקני הכבד וכן העובדה שמדינות ערב הרלבנטיות, כולל סוריה, הסכימו ליטול חלק בוועידה, כפו על שמיר את ההשתתפות בוועידה שכללה גם משלחת ירדנית-פלסטינית ובה פלסטינים שאינם חברי אש"ף (אך בדיעבד קיבלו ממנו הנחיות). ועידת מדריד התניעה שיחות דו-צדדיות בין ישראל וסוריה, ישראל וירדן, ישראל והפלסטינים. כמו-כן, נפתחו כמה ערוצים של שיחות רב-צדדיות עם השחקנים האזוריים בסוגיות של בקרת נשק, סביבה, מים ופליטים. למעט הערוץ הירדני, שאר המסלולים לא הניבו פירות. אולם, אפשר לומר במידה רבה של וודאות כי המבוי הסתום בערוץ הפלסטיני עודד את פתיחת הערוץ החשאי שהוביל להסכם אוסלו. כמו-כן, השיחות העקרות עם סוריה היו "משחק מקדים" למשא ומתן האמיתי שהתנהל עמה בשנות ה-90.

הוועידה הבינלאומית האחרונה כונסה על-ידי ארצות-הברית באנאפוליס ב-2007, בהשתתפות ישראל, אש"ף, הקוורטט, מצרים, ירדן וכמה מדינות שאינן מקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל כמו סעודיה וסוריה (נציגות זוטרה). הייתה זו הפעם הראשונה והיחידה שישראל הייתה שותפה מרצון למהלך זה. כמו בעבר, מטרת הוועידה הייתה לשמש כן שילוח לפתיחת משא ומתן בין ממשלת אולמרט ואבו מאזן. ואכן, משא ומתן זה נמשך עד לשלהי כהונת אולמרט וכמעט הסתיים בהסכם.

מה ניתן ללמוד מהיסטוריה קצרה זו של ועידות שלום? ראשית, למעט ועידת אנאפוליס, ישראל מעולם לא הלכה לוועידה בנפש חפצה, אלא בעקבות מכבש לחצים או נסיבות היסטוריות שהכריחו אותה ליטול חלק. שנית, ההתנגדות הישראלית נובעת מחששה להיוותר מבודדת אל מול לחץ חיצוני כבד שיוביל אותה לאימוץ מדיניות שאינה לרוחה. יתרה מכך, קיים חשש מעמדה ערבית מלוכדת, אשר באופן טבעי תאמץ את המכנה המשותף הנמוך ביותר. שלישי, ישראל חתרה כל השנים לקיום שיחות דו-צדדיות - לכל היותר בסיועו של מתווך אמריקני - אשר יאפשרו לה מרחב תמרון גמיש. שלישי, אף וועידה, כשלעצמה, לא הביאה לפריצת דרך, אולם היא לעיתים היוותה שלב חשוב בפתיחת ערוץ הידברות רשמי או בלתי-רשמי.

לאור כל זאת, סירובה של ממשלת נתניהו להשתתף בוועידה שהתכנסה בפריז אינו צריך להפתיע איש; ואולם, במבט לאחור אף וועידה בינלאומית לא גרמה נזק לישראל. מאידך, הצגתה של ישראל כסרבנית שלום גורמת לה נזק כבד בזירה העולמית. אי לכך, ועידה בינלאומית יכולה להוות, בדיוק כמו ג'נבה, מדריד או אנאפוליס, לא יותר מאשר כן שילוח לפתיחת משא ומתן. אבל במצב שאינך ממש רוצה לקדם הסכם של שלום עם הפלסטינים, השתתפות בוועידה בינלאומית היא נטל וסיכון של ממש, במיוחד כאשר התפיסה היא שהעמדה הצרפתית מוטה לטובת הפלסטינים.

נתניהו מקווה שנשיא מצרים סיסי והסעודים ישלחו לו קרש הצלה מטביעה במבול היוזמות המדיניות בדמות וועידה אזורית. ואולם, סיסי אינו יכול להוציא את הערמונים הפלסטינים מהאש עבור ישראל, שהרי הקונפליקט האמיתי הוא בין ישראל והפלסטינים ורק באמצעות משא ומתן בין הצדדים ניתן יהיה להגיע להסכם. אם כך, ישאל השואל, בשביל מה צריך בכלל ועידה בינלאומית? בהיעדר אופציה דו-צדדית של ממש מנסים לקדם רעיונות אחרים כדי ליצר מומנטום. אך בהיעדר מוטיבציה ונחישות אמיתיים של המנהיגות הישראלית והפלסטינית לפתור את הסכסוך, גם ועידה בינלאומית לא תקדם אותנו ליעד הנכסף.