

החיפוש אחר מתווך הוגן בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני

ד"ר ליאור להרס*

יוני 2018

רבות נאמר ונכתב על הצהרתו השנויה במחלוקת של נשיא ארה"ב דונלד טראמפ בנושא ירושלים ב-6 בדצמבר 2017. אך בנאום של טראמפ היה משפט אחד שכולם – הצדדים לסכסוך והקהילה הבינלאומית – יכולים להסכים עליו: "תהיה זו איווולט להניח כי חזרה על אותה הנוסחה בדיוק תניב כעת תוצאה אחרת או טובה יותר". טראמפ דיבר על מדיניות ארה"ב בענין ירושלים, אך שחקנים בינלאומיים הצביעו על מרכיבי יסוד אחרים בתהליך השלום שצריכים להשתנות, לרבות שינויים במבנה של התהליך. בתקופה האחרונה ניתן לשמוע יותר ויותר קולות בשיח הדיפלומטי שמאתגרים את המונפול של ארה"ב כמתווך בלעדי בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני ומציעים לקדם מנגנון תיווך חדש.

שרת החוץ של האיחוד האירופי, פדריקה מוגריני, הצהירה מספר פעמים כי "לא יתקיימו שיחות רציניות, או משא ומתן, בין הישראלים והפלסטינים אם זה ייראה כמאמץ אמריקאי בלבד, אך בנוסף לכך [...] שום מאמץ לא יביא את שני הצדדים לשולחן המשא ומתן אם המסגרת הרב צדדית הבינלאומית לא תכלול את ארה"ב". הדבר עולה בקנה אחד עם הטענה הפלסטינית על פיה בעקבות הצהרתו של טראמפ על הכרה בירושלים כבירת ישראל, ארה"ב אינה יכולה עוד למלא תפקיד של "מתווך הוגן" (לא שהפלסטינים ראו אי פעם את ארה"ב כמתווך הוגן, אך הם הסכימו לקבל עובדה זו מתוך הנחה שרק ארה"ב תוכל ללחוץ על ישראל). כמו כן, גישה זו משתלבת עם ההצעה שמוביל אבו מאזן ליצירת מסגרת בינלאומית רב צדדית חדשה שתעניק חסות לתהליך השלום.

שחקנים בינלאומיים שונים מציעים לאחרונה את המעורבות שלהם בתהליך ואף מציעים את עצמם כמתווכים אפשריים בתהליך. רוסיה, למשל, הכריזה על נכונותה להיות "מתווכת הוגנת" ולארח שיחות ישראליות-פלסטיניות. סין השיקה תוכנית שלום בת ארבע שלבים והזמינה משלחות ישראליות ופלסטיניות לסימפוזיון שלום בבייג'ינג. ניתן לראות זאת גם כחלק מתהליך רחב יותר של צמצום כוחה ומעורבותה של ארה"ב במזרח התיכון, והדבר מתאים גם לחזון של "אמריקה תחילה". המבנה והתנאים של הסדר הבינלאומי הנוכחי שונים מאוד מאלו שהתקיימו כאשר תהליך השלום בין אש"ף וישראל החל בשנות התשעים. אך ארה"ב אינה מוותרת כל כך מהר על תפקידה כמתווך בלעדי וסגן הנשיא מייק פנס הדגיש כי על ארה"ב למלא "תפקיד מוביל" כמתווכת בתהליך השלום וממשל טראמפ מדגיש כי הוא עדיין עובד על קידום "העסקה האולטימטיבית". ישראל דחתה את האפשרות של מתווך אחר מלבד ארה"ב ונתניהו הבהיר כי "אין תחליף לארה"ב". תזכורת לעמדה זו של ממשלת ישראל ניתן היה לראות בינואר 2017 כאשר צרפת יזמה ועידת שלום, ישראל סירבה להשתתף בה ונתניהו כינה אותה: "ועידת סרק".

החסות האמריקאית לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני היא אבן יסוד בתהליך מאז חתימת הסכם אוסלו בספטמבר 1993. אף שבשלב מסוימים, כאשר שני הצדדים היו רציניים בנכונותם להגיע להסכם (בשונה מהמצב היום), הם הצליחו להשיג התקדמות גם ללא עזרתה של ארה"ב (למשל, במשא ומתן באוסלו ב-1993 ובשיחות אולמרט-עבאס ב-2008). הקולות הראשונים שקראו להקמת מסגרת רחבה יותר באו לאחר כישלון המשא ומתן על הסדר הקבע בשנים 2001-1999 ובעקבות פרוץ האינתיפאדה השנייה. פרופ' שלמה בן-עמי, שהיה שחקן מרכזי בשיחות באותה תקופה, טען כי "ההגמוניה של ארה"ב גבלה בפנאטיות בכל פעם שהזכרה השתתפותם של שחקנים אחרים". בן-עמי תמך בהקמת מסגרת בינלאומית וקרא לאמריקאים

* ד"ר ליאור להרס הוא עמית פוסט-דוקטורט מטעם המכון הישראלי במרכז טאוב ללימודי ישראל באוניברסיטת ניו יורק ועמית מדיניות במכון מיתוים. הוא כתב את עבודת הדוקטורט שלו במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים. המאמר פורסם לראשונה באנגלית על ידי ["הסמינר הציבורי"](#) (מטעם אוניברסיטת "ניו סקול" בניו-יורק) ב-7 ביוני 2018.

להפוך את מתווה קלינטון, מדצמבר 2000, לתוכנית בינלאומית. האירופאים חשו תסכול מכך שלא היו חלק מהתהליך והרגישו שנעזרים בהם רק כשיש צורך בסיוע כלכלי (משחק המילים הישן של האיחוד האירופי כ-"payer" ולא "player"). ממשל קלינטון זכה לביקורת גם על כך שלא שילב את העולם הערבי בתהליך ופנה למנהיגים ערבים רק בשלב מאוחר מאוד במהלך ועידת קמפ דייוויד ביולי 2000.

בשנת 2002 מחשבות אלו תורגמו לפעולה והוקם ה"קוורטט לענייני המזרח התיכון", שכלל את ארה"ב, רוסיה, האיחוד האירופי והאו"ם. לקוורטט היה תפקיד בגיבוש מפת הדרכים (אפריל 2003), שאומץ מאוחר יותר כהחלטה 1515 של מועצת הביטחון של האו"ם (נובמבר 2003). בסופו של דבר, הקוורטט התגלה כגורם חלש וחסר משמעות, שבעיקר העניק גיבוי וסיוע לארה"ב והתמקד בפיתוח של הכלכלה והמוסדות ברשות הפלסטינית. הקוורטט לא מילא תפקיד חשוב בשיחות השלום שהוביל מזכיר המדינה ג'ון קרי (2013-2014), ולדו"ח שחברי הקוורטט פרסמו ביולי 2016, במטרה לשרטט מתווה לקידום תהליך השלום, לא היתה השפעה ממשית. הרעיון על פיו ארה"ב והקוורטט יגבשו הצעה שתובא לאישור של מועצת הביטחון של האו"ם ותכלול פרמטרים ליישוב הסכסוך (אפשרות שהועלתה רבות בשיח הדיפלומטי בתקופת ממשל אובמה) מעולם לא התגשם. ההצעה עליה מדובר כעת בשיח הדיפלומטי, של מנגנון תיווך חדש, מציעה לשנות את כללי המשחק.

הרעיון של מסגרת תיווך רב צדדית (multiparty mediation framework) אינו חדש ולא ייחודי לסכסוך הישראלי-פלסטיני. במהלך המלחמה בבוסניה (1992-1995), "קבוצת הקשר" (ארה"ב, רוסיה, צרפת, בריטניה וגרמניה) שיחקה תפקיד משמעותי וגיבשה את הנוסחה שהובילה בסופו של דבר להסכם דייוויד (1995). בתחילת שנות התשעים הוקמה מסגרת בינלאומית שכללה את חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם וסייעה לקידום תהליך השלום בקמבודיה, וגם מנגנון "המדינות הערביות" (ארגנטינה, ברזיל, צ'ילה וארה"ב) סייע מאוד בתהליך השלום בין אקוודור ופרו.

אין מודל אחד של מנגנון תיווך רב צדדי והם יכולים להיות שונים בגודלם, במבנה שלהם, ברמת התיאום בין החברים ובחלוקת העבודה ביניהם בתהליך עשיית השלום. זה כלי שניתן גם להשתמש בו רק בשלבים מסוימים בתהליך וניתן גם להסכים על חלוקת תפקידים שונה, בין "המתווך הראשי" לבין קבוצת התיווך, בכל שלב בתהליך.

הספרות המחקרית בתחום¹ מצביעה, מצד אחד, על החסרונות של מנגנון תיווך שכזה. זה עלול לסבך את התהליך, להפוך אותו לפחות יעיל, וצירוף של שחקנים נוספים מביא להוספה של קולות ואינטרסים נוספים. זה יכול גם להוביל לבלבול ולמסרים סותרים. מצד שני, לתיווך רב צדדי יש גם יתרונות חשובים. בכוחו להעניק למדינות המתווכות יותר מנופי השפעה וגישה טובה יותר לשחקנים שונים בסכסוך, במיוחד כשאינו מתווך אחד שמוסכם על כולם. תיווך מסוג זה יכול להצטייר כמאוזן יותר, לקבל לגיטימציה בינלאומית רחבה יותר ולהגדיל את קואליצית השלום. אך זה תלוי ביכולת של השחקנים להוביל תהליך תיווך מסונכרן וקוהרנטי.

נשאלת השאלה איזה מנגנון תיווך יתאים לסכסוך הישראלי-פלסטיני ומי צריך להיות חלק ממנו? מוגריני הדגישה את הצורך להוסיף שחקנים אזוריים, כגון ירדן ומצרים. ישראל, אש"ף וארה"ב מסכימים על חשיבות המסגרת האזורית בתהליך השלום. בשנת 2015 קרא שר החוץ הצרפתי לוראן פאביוס להקמת "קבוצת תמיכה בינלאומית", שתכלול את מדינות ערב, האיחוד האירופי והחברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם. הפלסטינים הזכירו את המודל של "P5+1", שהוכח כיעיל במשא ומתן על הסכם הגרעין עם איראן, ושכולל את סין, צרפת, רוסיה, בריטניה, גרמניה וארה"ב. גם נורבגיה הוזכרה בשל תפקידה ההיסטורי בתהליך השלום. הרחבת המסגרת אמורה לסייע גם בהתמודדות עם הסוגייה המורכבת והרגישה של רצועת עזה, בנוסף לשאלת היחסים בין הרשות הפלסטינית וישראל.

בשלב זה קשה לדעת אם האפשרות של מנגנון תיווך רב צדדי תישאר בגדר רעיון תיאורטי שנידון בשיח הדיפלומטי אבל לא מתורגם לשינוי משמעותי, או שמדובר בהתחלה של שינוי דרמטי בתהליך השלום. קשה לנבא האם שחקנים בינלאומיים יחליטו להתייצב מאחורי הרעיון ולקדם את המהלך גם במחיר של עימות עם

¹ Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall, "A Crowded Stage: Liabilities and Benefits of Multiparty Mediation," *International Studies Perspectives* 2(1), 2001, pp. 51-67; Sinisa Vukovic, *International Multiparty Mediation and Conflict Management: Challenges of Cooperation and Coordination* (Routledge, 2015).

ארה"ב וישראל, וזאת בתקופה של משברים רבים ברחבי העולם ונקודות מחלוקת ומתיחות רבות בין הקהילה הבינלאומית לבין ממשל טראמפ. הנושא יושפע גם מההתפתחויות בזירה הישראלית-פלסטינית, לרבות התפתחויות בזירה הפנימית בשני הצדדים, ומהנחישות של ממשל טראמפ לקדם תכנית השלום. מאז הצהרת טראמפ בנושא ירושלים, המתח בזירה הישראלית-פלסטינית נמצא במגמת עלייה. המצב בגדה המערבית עדיין תחת שליטה, אך רבים חוששים מהסלמה והמצב הנפיץ ברצועת עזה מאיים להתלקח (ההסלמה האחרונה בין ישראל ועזה הייתה הקשה ביותר מאז המלחמה בקיץ 2014). סכסוכים שמתנהלים בתנאים שכאלה, ללא מתווך שמקובל על שני הצדדים וללא ערוצי תקשורת ישירים בין ההנהגות, מסוכנים מאוד. מזכיר המדינה לשעבר ג'ון קרי נכשל אומנם בניסיונו בשנים 2013-2014 לקדם הסכם מסגרת ישראלי-פלסטיני, אך הוא מילא תפקיד חשוב בהרגעת משברים רגישים ומסוכנים שהתפתחו בין ישראל לפלסטינים סביב סוגית ירושלים. השאלה היא מי יוכל לשחק תפקיד דומה במקרה של הסלמה נוספת.