

עבודת גמר לקבלת תואר המוסמך

**המתווך במו"מ מדיני: מעורבות ארה"ב בהסדרים מדיניים של מדינת ישראל**

מרצה: ד"ר לסלי טריס.

מגיש: בן ציון זימרמן תעודת זהות: 305011421

תאריך הגשה: 23 באוקטובר 2017

**Benzi, overall a very good paper. My comments are in the text. LT**

# **תוכן עניינים**

[מבוא 3](#_Toc496537845)

[פרק תאורטי 4](#_Toc496537846)

[רקע היסטורי – מלחמת העצמאות ועד לסיום ועידת "קמפ דיוויד" 8](#_Toc496537847)

[ניתוח ודיון 11](#_Toc496537848)

[שלבי ההכנה לשיחות השלום – בחירת המתווך, בשלות הצדדים בקונפליקט והתכוננות המתווך 11](#_Toc496537849)

[מרכיב האישיות של הנשיא קרטר – אדם דתי בעל חזון לשלום במזרח התיכון 14](#_Toc496537850)

[השיחות – אמון, סבלנות, הפגנת רצינות ומעורבות של הנשיא עד לכדי שליטה בתהליך 14](#_Toc496537851)

[אסטרטגיות התיווך - שינוי כיוון תוך כדי תנועה 16](#_Toc496537852)

[תיווך במזרח התיכון בעידן הנשיא טראמפ - רשמים מסימולציה מדינית 18](#_Toc496537853)

[סיכום 20](#_Toc496537854)

[ביבליוגרפיה 21](#_Toc496537855)

# **מבוא**

ועידת קמפ דיויד שנפתחה בתאריך ה- בספטמבר 1978 הייתה אחת מנקודות השיא שמשא ומתן לשלום במזה"ת בכלל, ובין ישראל ומצרים בפרט. הוועידה, אשר נמשכה במשך 13 ימים בבידוד מוחלט מן העולם, באתר הנופש של נשיא ארה"ב במרילנד. במהלך המפגש, נשיא מצרים סאאדת ורוה"מ בגין, יחד עם משלחת עוזרים, ניהלו מאבק איתנים בתיווכם של נשיא ארה"ב ויועציו הבכירים להגעה להסכם "מסגרת" ומתווה לחתימה על הסכם שלום בין ישראל ומצרים. במהלך השיחות, אשר נוהלו תחת לחץ פסיכולוגי נרחב, דנו הצדדים ב-23 טיוטות אמריקניות להסכם המסגרת, ניהלו שיחות צד, הגיעו למבויים סתומים ואף כמעט להתמוטטות השיחות.

ע"פ עניות דעתי, הדבר הבולט ביותר, במהלך כל התהליך הארוך הינה תמונת הידיים המשולבות של ראש-ממשלת ישראל מנחם בגין, נשיא מצרים אנוואר סאאדת ונשיא ארצות-הברית ג'ימי קרטר, על מדשאות הבית הלבן בטקס חגיגי. מעבר לחשיבות ההיסטורית של חתימה על הסכם השלום בין ישראל ומצרים, אין ספק כי מעורבות ארצות הברית בצורה אקטיבית במשא ומתן, מלבד היותה גורם משנה משחק בהקשרי ההסכם, הובילה למעורבות וראייה גלובלית של ארצות הברית בהקשרי פתרון סכסוכים ולראייה עולמית לתפקיד הדיפלומטיה והמשא ומתן ככלי יעיל לסיום קונפליקטים ולהשכנת שלום.

**בחירתו וכניסתו לתפקיד נשיא ארה"ב שלדונלד טראמפ, הביאה משב רוח ותקוות רבות למדינת ישראל ותומכי הימין הפוליטי לאור התבטאויות רבות במהלך ולאחר קמפיין הבחירות של נשיא אשר עמדו בקו פרו-ישראלי נחרץ, כגון הזזת שגרירות ארה"ב מת"א לירושלים, הבחירה בדיוויד פרידמן לשגריר ארה"ב ועוד. במהלך פגישות מדיניות של הנשיא טראמפ עם ראש ממשלת ישראל, נתניהו, ויו"ר הרש"פ, אבו-מאזן, לצד פגישות רבות בין שליחי הנשיא למזה"ת – ישנה הרגשה כי הנשיא מעלה "הילוך" ברצונו להגיע לפתרון הסכסוך בן ישראל והרש"פ . טראמפ הדגיש כי הוא מחוייב להסכם שלום שיהיה טוב עבור שני הצדדים – "מדינה אחת, שתי מדינות – זה לא באמת משנה".**

במחקרי אתמקד במעורבות ארה"ב כגורם מתווך (צד שלישי) והשפעות התיווך האמריקני, בראשות הנשיא קרטר, להצלחת המשא ומתן במסגרת הסכמי "קמפ דיוויד", לצד נסיון להשוות בין הנשיאים קרטר וטראמפ על היבט מעורבותם בתיווך. המחקר הינו איכותני ומתבסס על ספרות אקדמאית בפן התיאורטי וכן ספרי עדות וראיונות בשלב בדיון והניתוח.

שאלת המחקר בעבודה זו הינה **מה הביא להצלחת המשא ומתן בין ישראל ומצרים, להסכם שלום, בין השנים 1977-1979, ובפרט בוועידת קמפ-דיוויד? במחקרי, אטען כי המשא ומתן בין ישראל ומצרים צלח, בעקבות מעורבותה של ארה"ב כמתווכת ראשית, ובפרט מעורבותו האישית של נשיא ארה"ב.**

מחקר זה הינו איכותני במהותו ומבוסס על מקורות אקדמיים, מאמרי דעה, ספרי זכרונות וכו'. בנוסף, מאמר זה יחלוק את רשמיי בסימולציה מדינית שבוצעה במסגרת הלימודים לתואר שני במרכז הבינתחומי בהרצליה, בהם נבנה מעורבותה של ארה"ב בעידן הנשיא טראמפ על המו"מ בין ישראל והפלסטינים, כאשר החמא"ס נוטל חלק פעיל במו"מ.

# **פרק תאורטי**

ע"פ זרטמן (Zartman, 1993) ישנם מספר תנאים אשר הינם הכרחיים לפני שהצדדים ניגשים לשולחן המשא ומתן, ללא קשר לסוג המשא ומתן והאסטרטגיה בה נוקטים ליישוב הסכסוך. זרטמן טוען כי על הצדדים להיות בשלים לקיום שיח ומשא ומתן, חייב להיות רצון של הצדדים לפתרון הסכסוך ולניהול המשא ומתן ועל הצדדים לדעת כי יהיה עליהם להחליט החלטות קשות, וויתורים מסוימים וכן לשים עצמם "כשווים" בשולחן המשא ומתן אל מול הצד השני בסכסוך.

לוינסון ושות' (Levinson et al, 1999) טוענים כי ישנם מספר מקרים בהם אסור או לא כדאי להיכנס אל שולחן המשא ומתן. לטענתם, במקרה בהם הוויתור הנדרש בתהליך המו"מ יהיה כואב מנשוא ("איבוד החווה") אזי אסור להיכנס למתן. כמו"כ, כשאין לצד "מה למכור" הוא איננו רלוונטי למשא ומתן. במידה והדרישות אשר יעלו במשא ומתן אינן עולות בקנה מידה מוסרי עם הערכים והנורמות או כשאין ציפייה מהצד השני להתנהגות מוסרית, כשאחד מן הצדדים לא מתנהג בתום לב או ע"פ "כללי המשחק", כשלאחד הצדדים לא אכפת מן תוצאות המשא ומתן או כאשר לאחד מן הצדדים אין זמן או פנאי לקיום משא ומתן. בנוסף, ישנם מקרים בהם אי-כניסה למשא ומתן איננה מועילה למעמד והמתנה לשלב מאוחר יותר עלולה להיות טובה יותר או כאשר הצד איננו בשל או מוכן לקיום משא ומתן – בתנאים אלו אין להיכנס לשולחן ולתהליך המשא ומתן.

תהליך המשא ומתן נועד כאמור לפתור סכסוך וקונפליקט בין שני צדדים חלוקים, גופים ועסקים שונים וכמובן בין מדינות הנמצאות במהלך סכסוך. לאור הקושי הגדול הקיים בהבאת שני הצדדים בסכסוך לשולחן המשא ומתן, בצורה ישירה, חלה עלייה משמעותית במעורבות של גורם חיצוני, כזה או אחר, בתהליך מציאת הפתרונות. ישנם מספר דרכים בהם גורם חיצוני (צד ג') יכול להתערב ולהשפיע על פתרון הסכסוך.

בשנים האחרונות ניכר כי ישנה עליה ניכרת בשימוש בתיווך של גורמים בינ"ל ליישוב סכסוכים בינ"ל, באביב 2099 מזכ"ל האו"ם בן קי-מון התייחס לנושא בכינוס ועידת הביטחון (Security Council Report 2009,1) באומרו כי על המדינות והמעצמות לאתר ולבחון משאבים מתאימים לסיוע ביישוב סכסוכים וקונפליקטים, החל מהשלבים המוקדמים של הסכסוך, במטרה לסייע לצדדים לאתר את מקור וסיבת הסכסוך, פתרון משברים ומחלוקת בדרך ליישוב הסכסוך ולבסוף לסייע בהגעה להסכם אשר יסיים את הסכסוך ויוביל לשלום.

ככלל, הגורם החיצוני המתערב בסכסוך, תפקידו הינו לסייע לצדדים בסכסוך להגיע לפתרון הסכסוך. בנוסף, כפי שארחיב בהמשך, בדר"כ לגורם החיצוני אין נגיעה אישית בעניין הנידון והוא איננו נמצא בלב המחלוקת - מעין "ניטרליות" מסוימת. כמו"כ, הגורם החיצוני לעיתים "כופה" עצמו על המחלוקת והצדדים (באם מדובר במעצמה לדוג') ולעתים הוא מוזמן ע"י הצדדים או נשלח ע"י גורם אחר.

התערבות גורם חיצוני (צד שלישי) במשא ומתן מאופיין בדר"כ במצב בו המשא ומתן מגיע למשבר – אך עדיין יש עניין בהמשכו והתערבות הגורם החיצוני מהווה סיכוי אחרון להשיג הסכם באמצעות משא ומתן. במעורבות של גורם חיצוני בתהליך המשא ומתן יש להבחין בין סוגי ההתערבות הקיימים – ישירה או עקיפה. מעורבות ישירה כוללת תיווך, בוררות, גישור ופנייה אל בית משפט ואילו המעורבות העקיפה כוללת לחץ על הצדדים ע"ע צד שלישי, הקצאת משאבים לצדדים (למשל כאשר צד ג' אומר כי חלק מהפתרון יהיה על חשבונו והוא ידאג לו) ו/או השתתפות באכיפה ובפיקוח על ביצוע ההסכם, כלומר, ערבויות בינ"ל. התערבות של צד שלישי יכולה להיות במספר שלבים בתהליך וכיולה להוביל את הצדדים להסכם, אך לא יכולה להחליט עבור הצדדים על התוצאה, אך לעתים ולאור החלטת הצדדים יש לצד השלישי יכולת או את המנדט להתערבות משמעותית יותר בניהול המשא ומתן ע"י קביעת "כללי המשחק" (גלין, 2003).

ביישוב סכסוכים בינ"ל בין שחקנים מדינתיים ישנה חשיבות רבה לדיפלומטיה, אך יתרה מכך, מעורבות ישירה של צד שלישי במשא ומתן (פרונטלי וישיר) בפתרון וביישוב סכסוכים מעלה את הסיכויים ואת היכולת להגיע לפתרון והסכמה בין הצדדים בקונפליקט, לעומת תיווך וגישור (אשר אינם פרונטליים וישירים). לרוב, ההתערבות של גורם חיצוני תתבצע ע"י פעולת התיווך כאשר עוסקים ביישוב סכסוך בינ"ל. במהלך ההיסטוריה ניתן להצביע על מספר רב של תהליכי משא ומתן, ניהול סכסוכים ופתרון משברים בהם גורם שלישי התערב לטובת מציאת פתרון לסכסוך – אך לא כל הניסיונות לפתרון הסכסוך צלחו, וכאן צריכה להישאל השאלה – מהם הגורמים המשפיעים על הצלחת התיווך וההתערבות של הגורם החיצוני ומהו המכניזם הנכון ביותר לפתרון סכסוך ע"י התערבות של צד שלישי.

יאנג (Young, 1967) מסווג התערבות של גורם חיצוני בתהליך של משא ומתן ויישוב סכסוכים לפעולה הננקטת ע"י גורם אשר איננו מעורב ישירות בקונפליקט, אשר תכליתו לרדד, להוציא מן המשוואה גורם מפריע בסכסוך ובתהליך המיקוח בין הצדדים ולאפשר שיח אשר יסיים את הסכסוך/קונפליקט.

התיווך, ע"פ מיטשל (1992), הינו תהליך בעל מספר משתתפים ושחקנים, ולא שחקן אחד בודד. לכל המשתתפים בתהליך התיווך ישנו חלק, גם אם לא מרכזי בתהליך, אולם, ל"מתווך" התפקיד המרכזי ביותר בתהליך בלעדיו התהליך לא יכול להתקיים – הוא "המאפשר" (Facilitator) של התהליך כולו. המתווך החיצוני, המוגדר כ"צד שלישי" בתהליך תפקידו לכוון את השחקנים בקונפליקט לקראת פתרון ולא להחליט על הפתרון עצמו. יש לציין, כי במקרים רבים, בעיקר בהם הסכסוך הינו עמוק הצדדים בקונפליקט תלויים יותר במתווך ויבקשו התערבות עמוקה יותר.

ע"פ גרייר ודהייל (Greir and Diehl, 2006 ) מעורבות ישירה במו"מ פרונטלי של גורם צד שלישי תורמת להצלחת המו"מ נובע לאור העובדה כי המו"מ הישיר, גם עם במעורבות של צד שלישי, מחייבת מגע ישיר בין שני הצדדים בסכסוך ובנוסף עצם המוכנות לגשת ל"שולחן המשא ומתן" מראה על נכונות כנה ליישוב הסכסוך.

ע"פ מנדל (Mandell, 1996), התיווך יוצר מגבלה עמוקה לאור ה-SETTING שהיא מתבצעת. הצד השלישי הינו המוביל והמנהל של תהליך ניהול הסכסוך, הוא מכתיב תנאים ואיננו מאפשר מו"מ אמיתי בין הצדדים. בנוסף, במצב זה, הצדדים המסוכסכים אינם נפגשים זה עם זה ולעתים ניגשים למו"מ רק ע"מ לרצות את הצד המתווך בלבד, ובנוסף – מצב זה איננו מאפשר בניית ורכישת אמון בין הצדדים בקונפליקט. אך לעומת האמור לעיל, במצב של קונפליקט עמוק בין יריבים פוליטיים או אף אויבים הגישור והתיווך לעתים הינו הדרך היחידה לפתרון הסכסוך שכן מבחינה פוליטית מנהיג עלול להיחשב כבוגד באם ייפגש בצורה ישירה עם הצד השני.

גייסמן ווילס (Giessmann and Wills, 2011) טוענים כי ריבוי המקרים בהן צדדים מסוכסכים פונים לתיווך ע"י גורם חיצוני נובע מהרצון להימנע מעימות צבאי נרחב, לדוג' "הבוץ" בו שקעה ארה"ב בעיראק ואפגניסטן. גורם שני לטענתם הינו קיום גורמים פנימיים וחיצוניים רבים ההופכים את הקונפליקט לא-סימטרי ולעיתים אף משותף למספר מדינות (קואליציה לא צבאית לפתרון הסכסוך. גורם שלישי הינו חוסר היעילות והאפקטיביות של גורמים רשמיים כדוגמת האו"ם. גורם רביעי הינו עניין גובר, נורמות וערכים משותפים בין מדינות שונות אשר מחייבות אותן לפעול. הגורם החמישי והאחרון הינו ההתקדמות בלמידת אסטרטגיות ודרכים ליצירת תהליך תיווך יעיל ואפקטיבי.

ע"פ ברקוביץ' (Bercovitch 1996), הפניה לתיווך בינ"ל לפתרון קונפליקט תיקרה בדרך-כלל במצבים בהם (1) הקונפליקט הינו ממושך, (2) הצדדים בקונפליקט הגיעו למבוי סתום או מיצו את היכולת העצמאית לפתור את הסכסוך בצורה בילטראלית, (3) הצדדים בקונפליקט לא עומדים במחיר של המשך הסכסוך, (4) הצדדים בקונפליקט מביעים הסכמה לפניה אל תיווך ולתחילת משא ומתן ישיר או בלתי-ישיר ביניהם.

מור (Moore, 1986) מדגיש כי על המתווך להיחשב, בהגדרה, כחלק בלתי נפרד והמשך של תהליך המשא ומתן. המתווך הינו "צד שלישי" המתערב, בהסכמה, בתהליך המשא ומתן. מור מדגיש כי ללא קבלת הסמכות המתאימה לכך, על המתווך להימנע מקבלת החלטות משמעותית ולהתמקד בתפקידו כמסייע לתהליך ההידברות בין הצדדים, בשונה מצורות אחרות של התערבות צד שלישי כגון בוררות ומשפט.

מנדל (Mandell, 1991), טוען כי ישנם שני מרכיבים מרכזיים המשפיעים על הצלחת תיווך בינ"ל - (1) גורמים הקשורים בהקשר ו(2) גורמים הקשורים בפרוצדורות של התהליך. מבחינת ההקשר, יש לשים לב לסוג הקונפליקט, היחסים בין המדינות השונות בקונפליקט, הקשר של הגורם המתווך ("הצד השלישי") עם הקונפליקט ועם הצדדים בסכסוך. מבחינת פרוצדורות, מנדל טוען כי ישנו משקל רב לאסטרטגיה בה נוקט הגורם המתווך ולהשלכות האסטרטגיות השונות על התהליך.

ישנה משמעות רבה לבחירת הגורם המתווך. ע"פ סלים (Slim 1992), ישנה העדפה לבחירה במדינות קטנות, חסרות אינטרסים וניטרליות לטובת תיווך בינ"ל בין מדינות. לטעמו, מדינות אלו, בהיותן ניטרליות, יהיו חסרות לחץ ומנופים להטיית המשא ומתן וכן בעלות סיכויים גבוהים יותר להיות מוסכמות על הצדדים בקונפליקט לשאת בתפקיד המתווך.

לעומתו, ברקוביץ ושניידר ((Bercovitch and Schneider, 2000 טוענים כי ישנו משקל רב לזהות המתווך. תיווך ע"י שחקן חזק, מדינה גדולה או בכיר רשמי ממדינה חזקה יראה על הצהרת כוונות של הצד השלישי לרצון לסיום הקונפליקט, צד חזק יכול להבטיח תגמולים ובכך להניע את הצדדים להגעה לפתרון.

ישנה הסכמה רווחת כי, לאור העובדה שהליך התיווך הינו חלק מתהליך של הסכמה והידברות, על הצד המתווך להיות מוסכם ונבחר ע"י הצדדים בקונפליקט. ברקוביץ' (Bercovitch, 1996) מדגיש כי בכל מקרה, התיווך, בין אם מתבצע על ידי מדינה גדולה ומשמעותית או ע"י מדינה קטנה, איננו ניתן לניבוי. לא קיים כלל אצבע שעל פיו יישק דבר ואשר יוכל לנבא את טיבו או איכותו של תהליך התיווך מכיוון שהוא תלוי במספר רב של גורמים, מלבד זהות המדינות המשתתפות בתהליך.

כפי שצוין לעיל, למדינה חזקה יש משמעות יוצאת דופן ביישוב סכסוך בינ"ל – העוצמה אותו היה מקרינה ומשרה בקרב הצדדים בסכסוך תשפיע על אופן ניהול המשא ומתן וכתוצאה מכך גם על תוצאות המשא ומתן. קלייבור (Kleiboer, 1996) מדגיש את היכולת של מתווך בעל עוצמה חזקה לשימוש בכוחו הרב בשיטת "המקל והגזר" להשגת תוצאות רצויות במשא ומתן. במקרה זה, המקל יהיה סנקציות שליליות והגזר תמריצים, תגמולים, סיוע וכו'. קלייבור טוען כי לסיוע פיזי (ציוד, כסף וכו') יש השפעה חיוביות על תוצאות המו"מ.

העוצמה של הגורם המתווך נעוצה גם בכוח מנוף שיש לו על הגורמים בקונפליקט. רובין (Rubin, 1992) טוען למספר מנופים שיש למתווך על הצדדים, וביניהם תגמולים, סנקציות ואיומים, ידע בסכסוך, היחסים עם הצד השני בקונפליקט והיכולת לנהל מגע עם הגורמים בסכסוך. זרטמן ותובל (Zartman and Touval, 1996) מציעים גם הם מספר מאפיינים לעוצמה ולמנוף של המתווך, וביניהם אלטרנטיבה לסכסוך, יכולת שידול לפתרון אטרקטיבי, תגמולים וסנקציות וכן האיום לסיום תהליך המו"מ והתיווך.

למתווך ישנו תפקיד אקוטי ומרכזי ביישוב הסכסוך במידה והצדדים בוחרים בתיווך ככלי העזר. על המתווך לקחת בחשבון בטרם תחילת התהליך ולאורך כלל השלבים בו את יחסיו עם המדינות בסכסוך – היסטוריה, תהליכי אמון, משברים ויחסי הגומלין השונים. היחסים בין המתווך למדינות משמעותיות ביחס של המתווך אל הצדדים, נקודות השפעה, רקע וידע מקדים ועוד (Camevale & Pegnetter 1985) עוד, על המתווך לקחת בחשבון את היחסים בין הצדדים בקונפליקט, נושא התיווך ומהות המשא ומתן ולהכיר את אנשי המפתח בתהליך המשא ומתן איתם יצטרך לעבוד בממשק ישיר. על המתווך ללמוד את הסכסוך, להבין את ההיסטוריה ואת שתי צדי הסכסוך לעומק. בנוסף, על המתווך להבין את תפקידו ותרומתו לניהול המשא ומתן בין הצדדים – דרך הניהול, תרומה אישית וכו' (המתווך צריך לבחור באסטרטגיה לניהול התיווך ולתפקידו. בכל אחת מן האסטרטגיות שארחיב בהמשך על המתווך להחליט האם הוא ישמש כשחקן מרכזי (Dealmaker) - לרוץ בין הצדדים, אשר לא ישבו ביחד בד"כ, עם הצעות שונות לפתרון הסכסוך – לא רק כשליח או האם תפקידו יהיה יצירת תנאים נוחים, ולעתים מוסווים ובלתי פורמאליים לניהול ישיר בין הצדדים של המו"מ – שחקן משני ותומך. Kolb 1983).

יאנג (Young, 1967) מדגיש כי בסכסוך לא אלים, תפקיד המתווך הוא למצות עד תום את היכולת להדברות בין הצדדים השונים בקונפליקט, למקסם את האינטרסים שלהם בקונפליקט ובפתרון הקונפליקט ובכך להגיע להסמכה ולפתרון. קרייסברג (Kreisbeg, 1998) טוען כי המתווך יכול לזעזע את המו"מ על-מנת להניע התקדמות עי תגמולים ופשרות, כמובן בהינתן היכולת של המתווך להציע כאלו.

כאמור, כל סכסוך מאופיין במאפיינים ייחודיים ואין כלל אצבע לניבוי אפקטיביות תהליך התיווך, אך ניתן להצביע כי כאשר העימות איננו בשיא העצימות ובשלב מתון אפקטיביות תהליך התיווך תהיה משמעותיות יותר ותניב תוצאות טובות יותר (Glasl, 1982). ע"פ תובל וזרטמן (Touval&Zartman, 1985) ע"מ שתהליך התיווך יהיה אפקטיבי שני הצדדים בסכסוך חייבים להיות חדורי מוטיבציה ורצון להשגת פשרה ופתרון לסכסוך ע"י הדברות (ברמה כלשהי). הילטופ (Hillttop, 1989) מציין כי על שתי הצדדים להיות מחויבים לתהליך על כל מרכיביו – סוג התיווך, רמת ההתערבות, הצורך בהידברות וברצון למשא ומתןs

במאמרו, ברקוביץ' (Bercovitch, 2011) מונה שלושה אסטרטגיות מרכזיות לתיווך - (1) האסטרטגיה הישירה, (2) האסטרטגיה לאפשור תקשורת (Communication Facilitation) ו(3) אסטרטגיה פרוצדוראלית.

אסטרטגיה של "אפשור" ואכלוס הידברות וערוץ תקשורת בין הצדדים בסכסוך - באסטרטגיה זו, הצד המתווך נוקט בגישה יחסית "רכה" ולא מעורב מאד בתהליך. תפקיד המתווך באסטרטגיה זו מתבסס על העברת מסרים, "אירוח" תהליך המשא ומתן אך ללא התערבות משמעותית וללא השפעה משמעותית על המשא ומתן גופא.

 אסטרטגיה פרוצדוראלית. ע"פ אסטרטגיה זו, למתווך יש שליטה מסוימת ומוגדרת על אופן ניהול המשא ומתן – קביעת המיקום בו ייערכו השיחות, חשיפה תקשורתית, אופן ניהול השיחות והעברת המסרים בין הצדדים.

אסטרטגיה ישירה (Directive). גישה זו הינו האסטרטגיה הנותנת ביד המתווך את "הכוח" הרב ביותר. בגישה זו המתווך מתערב באופן משמעותי בכל שלבי המשא ומתן, הוא מנהל בצורה ישירה את המו"מ, בעל יכולת להשפיע על תוצאות המו"מ על ע"י הבטחת תמריצים, יצירת תנאים וכו' על מנת לקדם את התהליך.

לצד האסטרטגיה הנבחרת לניהול התיווך ישנם מרכיבים נוספים אשר משפיעים רבות על תהליך ניהול המשא ומתן והתיווך בין הצדדים. המכון האמריקני לשלום (United States Institute of Peace) פרסם בשנת 1991 מספר קווים מנחים לניהול משא ומתן ותיווך בינ"ל שמובל ע"י האמריקנים, המרבים לקחת חלק מרכזי בתהליכי תיווך – (1) ישנה חשיבות מרכזית למעורבות של גורם בכיר בממשל האמריקני (נשיא, מזכיר הגנה, מזכיר מדינה) כתנאי הכרחי להצלחה של המשא ומתן, (2) משא ומתן איכותי יתקיים במידה והפגישות יהיו חשאיות, איכותיות ועם גורמים מרכזיים בעלי סמכות לקבלת החלטות, (3) ישנה חשיבות מרכזית והכרחית ליצירת תנאים נוחים, בחירת המיקום בו יתנהל המו"מ ואופן ההתנהלות בשיחות (רשמי/לא רשמי), (4) צורך מרכזי בקבלת דרקטיבה וברורה ומדיניות מראשי המדינה ודרג מקבל ההחלטות לפני תחילת השיחות בין גורמי העבודה, (5) "אין פשרות" – המדיניות האמריקנית גורסת כי ברגע שנכנסים לשולחן המשא ומתן אין לצאת ממנו לפני שמגיעים לתוצאה הרצויה ללא התפשרות (כמובן, שזה לא המצב היום) ו(6) יש צורך בשמירה על איפוק אמריקני – ארצות הברית, כמעצמת על המשחקת תפקיד משמעותי בתיווך וניהול המשא ומתן חייבת לשמור על תפקידה כמתווכת ולא כצד בסכסוך, יש להימנע ביציאה בהצהרות מלהימות, דחית הצעות ופרשנויות מסועפות (Stein and Lewis, 1991).

Benzi, The theoretical discussion contains many important aspects of mediation – however, it would have been helpful to organize them according to issues (ripeness, types of mediators, sources of influence, mediation strategies, impartiality, etc. ) and for each issue to present the main approaches of different scholars to that issue. Also, start out with a definition of mediation

# **רקע היסטורי – מלחמת העצמאות ועד לסיום ועידת "קמפ דיוויד"**

הסכסוך בין ישראל ושכנותיה תחילתו בסכסוך בין מדינתי עם הקמתה של מדינת ישראל בשנת 1948, והמשכו כסכסוך אזורי בכל המלחמות, הסדרים והפסקות האש לאורך השנים. לאורך שלושת העשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל, מצרים היוותה כוח דוחף ודומיננטי בהידרדרות בין היחסים בין ישראל ומדינות ערב. היחסים בין המדינות התאפיינו לאורך כל השנים במתיחות תמידית, תקריות אש ועימותים צבאיים כוללים.

במלחמת העצמאות (1948), פלשה מצרים יחד עם מדינות ערב הנוספות אל שטח א"י מיד לאחר ההכרזה על הקמת מדינת ישראל. כאמור, הצבא הישראלי הצליח להדוף את המתקה הערבית והנחיל תבוסה כואבת לצבאות ערב, ביסס את שליטתו הריבונית על שטחים וכו'. בשנים שלאחר מלחמת העצמאות, היחסים בין ישראל ומצרים היו מתוחים ביותר, והתבטאו בתקריות אש והסתננויות מחבלים רבות. בשנות ה-50 תחת שלטון נאצר, מצרים הגבירה את תכיפות האירועים וישראל השיבה בפעולות תגמול בשטח מצרים.

בשנת 1956, בעקבות סגירת תעלת סואץ ומפרץ עקבה למעבר כלי שיט ישראלים ע"י מצרים, פלשה ישראל לחצי האי סיני (מגובה ע"י בריטניה וצרפת) וכבשה במבצע בזק את כל חצי האי (מבצע סיני) ונעצרה כ-10 קילומטרים מתעלת סואץ. לאחר לחץ בינלאומי רב, ולאחר שהשיגה הישגים צבאיים, מעבר בתעלה ובמפרץ ותהילה צבאית, נאלצה ישראל לסיים את הלחימה. מצרים, יחד עם מדינות ערב נוספות נותרה תקיפה, בלתי מתפשרת והידקה את יחסים עם הגוש הסובייטי.

בשנות ה-60 המתח בין המדינות גבר והגיע לשיאו עם חסימת השיט הישראלי במיצרי טיראן ומפרץ עקבה. מדינת ישראל הודיעה כי צעד זה נחשב בעיניה להחזרת מלחמה. ב-5 ביוני 1967, לאחר חוסר מעורבות של המעצמות הבינלאומיות, פתחה ישראל במערכה צבאית נגד צבאות ערב, כצעד מנע להתקפה הקרבה מצדם. לאחר יומיים של קרבות קשים, נחלה מצרים תבוסה כואבת ומוחצת, אבדות רבות והרס מוחלט של חיל האוויר המצרי, בתום היום השלישי למלחמה ישראל שלטה ברצועת עזה, חצי האי-סיני ומרחב תעלת סואץ. מלחמת ששת הימים השאירה את מצרים מוכה וכואבת – מחרחרת מלחמה ומחפשת נקמה. מצרים הייתה נחושה להחזרים לעצמה את השטחים אשר נכבשו ע"י ישראל ודחתה כל הצעה של ישראל להסכם "שטחים תמורת שלום". בספטמבר 1967 תבע נאצר בפסגת הליגה הערבית כי "לא שלום עם ישראל, לא משא ומתן עמה ולא הכרה בה" עד לאשר תיסוג מהשטחים שכבשה.

בין השנים 1968-1969 הסלימו תקריות האש לאורך הגבולות יד שביולי 1969 הכריז נשיא מצרים על "מלחמת התשה" לשחרור השטחים הכבושים. עד לינואר 1970 גברו חילופי האש בין המדינות ואף התרחבו לתקיפות עומק של חיל האוויר הישראלי בשטח מצרים. ביוני 1970, קיבלו המדינות הפסקת אש וקבוע אזור הקפאה משני צדי הגבול – מלחמת ההתשה תמה, אך העימות נמשך ותקריות האש המשיכו מפעם לפעם.

ב-1970 נשיא מצרים, נאצר, הלך לעולמו ובמקומו נבחר אנוואר סאאדת'. מדיניותו של סאאדת התמקדה במאמץ להשבת השטחים אשר נכבשו בידי ישראל, ובפברואר 1971, הודיע לאו"ם כי מצרים מוכנה להיכנס לתהליך של משא ומתן לשלום עם ישראל – בתנאי שישראל תיסוג אל קווי 1967 (טרום מלחמת ששת הימים) ושיינתן "פתרון צודק" לבעיית הפליטים הפלסטינאים. ישראל הסכימה להיכנס למשא ומתן אך הסכימה להתחייב לסגת אל "גבולות בטוחים, מוכרים ומוסכמים" ולא לקווי יוני 1967, באשר לבעיית הפליטים, ישראל הסכימה להיכנס למשא ומתן על פיצויים והשתתפות ישראלית בתכנון שיקומם באזור ולא החזרתם. לאור ניגוד עמדות אלו המשא ומתן בין ישראל ומצרים לא התממש.

ב-6 לאוקטובר 1973, בניגוד להערכות, פתחה מצרים במערכה התקפית כנגד ישראל בגבול הדרומי, במקביל למתקפה סורית בצפון. בשלב הראשון של המערכה, ידם של צבאות ערב היה על העליונה והמצרים אף חצו את קו הביצורים הישראלי והיוו איום ממשי על מרחב מרכז הארץ. לאחר קרבות קשים ואבדות רבות, הצליח צה"ל להשיב את העליונות הצבאית והדף את צבאות ערב. ה-24 באוקטובר לאחר לחימה קשה וארוכה ולחת בינלאומי נענתה מצרים להפסקת הלחימה לאחר שצה"ל כיתר את הארמיה השלישית. מלחמת יום הכיפורים, על הניצחון הצבאי המובהק, גרם לטלטלה פוליטית במדינת ישראל. מצרים השיבה לעצמה מעט מכבודה הרמוס ממלחמת ששת הימים והשיבה את גאוותה. הקיפאון המדיני נשבר ונפתח פתח למשא ומתן בין ישראל ומצרים.

בסוף אוקטובר 1973 נפגשו קצינים בכירים מישראל ומצרים בק"מ ה-101 שעל קו הפסקת האש, בחסות של האו"ם. בנובמבר אותה שנה הושג "הסכם שש הנקודות" שחיזק את הפסקת האש הזמנית והסדיר הספקת מזון לכוחות המצריים במרחב סיני. ועידת השלום בז'נבה ב1973 לוותה בהשתתפות מצרים וישראל אך לא השיגה דבר משמעותי ולא קדמה את המשא ומתן. בינואר 1974 הושג הסכם בין המדינות באמצעות תיווכו של מזכיר המדינה האמריקני דאז, הנרי קיסינג'ר ("דוקטרינת הדילוגים"). במסגרת ההסכם, ישראל הסיגה את כוחותיה מהשטח שממערב לתעלת סואץ, השלימה עם נוכחות צבאית בסיני והסירה את המצור מעל הארמיה המצרית הנצורה, כמו"כ, נקבע אזור חיץ ברוחב 10 ק"מ ודללו הכוחות המצריים והישראליים במרחב. עד לשנת ה1975, נפתחה תעלת סואץ לשיט מטענים שיעדם ישראל, אך לא בספינות עם דגל ישראלי ונחתמו הסכמים נוספים בחסות האו"ם שמטרתם להוריד מהלחץ הצבאי והגעה להבנה שפתרון הסכסוך חייב לבוא על פתרונו בהסכם קבע ובדרכי שלום.

הסכמי הביניים ב-1975 לא הניבו הישג משמעותי ביחסים בין ישראל ומצרים, ועל אף המאמצים האמריקנים, נעצרה ההתקדמות ביחסים בין ישראל ומצרים. "המהפך" אשר התקיים במערכת הפוליטית (1977) בישראל ועלייתו של מנחם בגין לשלטון הביאה לשינוי בנכונות ישראל לנסיגה משטחים במרחב סיני ושאפה לסיפוח שטחים אלו לשטח מדינת ישראל.

במאי 1977 הודיע משה דיין על נכונות להצטרפות לממשלת הליכוד כשר החוץ, בתנאי להמשך משא ומתן עם המצרים, כיבוד החלטות האו"ם בנושא ואי-סיפוח שטחים עד לאשר ימוצה המשא ומתן. ביוני 1977 התקיימה פגישה בין בגין לנשיא ארה"ב קרטר, בפגישה זו הציג בגין לקרטר את עקרונות השלום וגבולות קבע בין ישראל ומצרים ופתרון לבעיית הפלסטינאים. בגין הציע נסיגה ישראלית מסיני תמורת ערבויות אמריקניות. בנוסף, בגין ביקש להיפגש עם נשיא מצרים סאאדת'. בקשה דומה הועברה לנשיא רומניה – ומסר זה הועבר על נשיא מצרים ג"כ. בספטמבר 1977 נערכה פגישה בין דיין עם יועץ נשיא מצרים במרוקו דבר אשר היווה אבן דרך משמעותית בדרך להתקדמות בשיחות. מיד לאחר פגישה זו יצא דיין לארה"ב לעבוד על נייר משותף להסדר קבע.

למרות התקווה הגדולה להגעה אל הסכם מהיר, ניכר היה כי סבלנותו של סאאדת מגיעה לקיצה וכי הוא היה נחוש בדעתו להגעה להסכם במהירות. בנובמבר 1977 יצא בהצהרה כי הוא מוכן "ללכת עד קצה העולם" כדי למנוע מלחמה. הצהרה זו של נשיא מצרים היוותה סנסציה עולמית. בגין לא נשאר חייב והזמין בנאום בכנסת את סאאדת לביקור בישראל. סאאדת נוחת לביקור בישראל ב-19 לנובמבר 1977, מבקר בירושלים, נואם בכנסת ישראל ומצהיר כי מלחמת יום הכיפורים (מלחמת אוקטובר) תהיה המלחמה האחרונה בין מצרים וישראל. בדצמבר 1977 בגין ממריא לארה"ב ומציג לקרטר את היוזמה והתוכנית הישראלית לשלום.

ב-25 לדצמבר 1977 נפתחת ועידת איסמעיליה בה מתגלה אי-הבנה וחוסר התאמה מוחלטת בין הצדדים אודות הבעיה הפלסטינאית. הפגישות לוו באווירה קשה והאשמות הדדיות. המצרים האשימו את ישראל ביצירת עובדות בשטח ע"י חיזוק ההתיישבות בסיני, התקשורת המצרית חגגה וסאאדת אף איים לסגת מיוזמתו. ארה"ב, אולי נבהלה מפני כישלון השיחות, החליטה "לשנס מותנים" ולהגביר את מעורבותה בפתרון הסכסוך (גזות, 1984).

בינואר 1978, קרטר נפגש אם סאאדת והם כותבים יחד נוסחה לפתרון הבעיה הפלסטינאית. בישראל דחו את הנוסחה ומאשימים את קרטר בנקיטת עמדה חד צדדית בקונפליקט. המתח בין ישראל וארה"ב גובר. ב-18 לינואר 1978 התקיימה ועידה משותפת בירושלים אך כעבור יומיים מתפוצצת בעקבות חזרת המשלחת המצרית – המו"מ נכנס למשבר ומתיחות.

בפברואר 1978, לאחר שהמשא ומתן הישיר נקלע למבוי סתום, יוצא סאאדת לארה"ב – בשלב זה היה ברור כי עתיד המשא ומתן תלוי בארה"ב. במרץ 1978 יוצא בגין לארה"ב – ביקורו היה ברקע לפעילות צה"ל בדרום לבנון בעקבות הפיגוע בכביש החוף. ארה"ב לא ראתה בעין יפה את פעילות צה"ל וטענה כי היא מסכנת את המשך שיחות השלום. בגין ניסה להתפייס עם קרטר אך התקשה לענות על שאלות האמריקנים. קרטר טען בפני בגין כי סאאדת הגיע לקצה גבול הסבלנות וכי הוא יאשים את ישראל באופן פומבי לכישלון שיחות השלום.

ביולי 1978 מתקיימת ועידה בדרג שרי חוץ בה משה דיין מסכים לפשרות טריטוריאליות. האמריקנים מבינים כי גם ישראל וגם המצרים מעוניינים בהמשך המשא ומתן וקרטר יוזם ועידת פסגה. קרטר חיפש תקדים בו נשיא או ראש מדינה מתערבים באופן ישיר ועל סמך חוזה פורטסמות' מ1905 מחליט קרטר לזמן את בגין וסאאדת לוועידת ראשי מדינה בקמפ דיוויד (Handel, 1981).

קרטר העריך כי מהלך דרמטי יעניק לשיחות מימד ונופח בלתי שגרתי אשר יהווה עוגן הצלה ליוזמת ולשיחות שעמדו על סף גסיסה. קרטר גרס והבין כי הסיכוי האחרון למו"מ ישיר בין ישראל ומצרים כשל ולכן החליט כי כינוס ועידה בין המדינות, בתיווך ישיר של ארה"ב ומעורבות ישירה שלו, כנשיא ארה"ב הינה האפשרות האחרונה לכינון שלום בין המדינות.

ב-5 לספטמבר 1978 מתכנסים נשיא מצרים, אנוואר סאאדת, ראש ממשלת ישראל, מנחם בגין ונשיא ארה"ב ג'ימי קרטר, על פמליותיהם ועוזרים במחנה הנופש הנשיאותי "קמפ דיוויד". הועידה מתחילה בצורה לא טובה בה הצדדים דוחים את הצעות הצד השני בנושא נסיגת ישראל מסיני וסוגיית הפליטים הפלסטינאים. המתח בוועידה עלה והאמריקנים הבינו כי עליהם לנסח מסמך משלהם, בו תודגש מחווה מצד שני הצדדים כלפי האמריקנים ולא כלפי זה לצד זה. לאחר תחלופה של תיקונים לטיוטה האמריקנית הצדדים (ישראל ומצרים) ביקשו לסיים את הועידה בתאריך ה-10 לספטמבר. נשיא ארה"ב מסרב לסיים את הועידה ומבקש לנהל באופן אישי את השיחות בין הצדדים. בתאריך ה-13 לספטמבר מתכנסים המנהיגים במשך כ-10.5 שעות אך לא מגיעים לפתרון. בשלב זה מאיים סאאדת לעזוב את הפסגה ונשיא ארה"ב משכנע אותו להישאר מספר ימים נוספים. לאחר שיחה בין רוה"מ בגין, שר הביטחון ויצמן ושר החקלאות שרון מחליט בגין להיענות לדרישות המצריות ברובן בנוגע לפינוי יישובי סיני. לאחר שיחה קשה בין קרטר ובגין, בה מאיים קרטר בסנקציות, בגין מבצע שורה של וויתורים לטובת הגעה להסכם. באותו ערב, ה-17 לספטמבר 1978 נחתו הסכמי קמפ-דיוויד (קוונדט, 1988).

רקע טוב ומפורט

# **ניתוח ודיון**

## שלבי ההכנה לשיחות השלום – בחירת המתווך, בשלות הצדדים בקונפליקט והתכוננות המתווך

בספרו ((Camp David – Peacemaking and Politics, 1986, מתאר וויליאם קוונדט את רשמיו האישיים מתהליך המשא ומתן בו לקח חלק פעיל כחבר בקבינט הביטחון לאומי (National Security Council) של נשיא ארה"ב. קוונדט טוען כי היכולת להגעה לשולחן ומתן בין הצדדים נבע מכך שגם לישראל וגם למצרים היה אינטרס מובהק בהגעה להסכם, אך, ההסכם לא היה יכול להירקם ללא התערבות פעילה של ארצות הברית. יתרה מכך, קוונדט טוען כי ישראל וארה"ב קיוו וייחלו להתערבות פעילה של ארה"ב בתהליך השלום.

ארה"ב, כמעצמת על בכלל התחומים – צבא חזק ואיכותי, טכנולוגיה מתקדמת וכלכלה ענפה היוותה כוח והשראה לכלל המדינות. ישראל ומצרים חיפשו להתקרב אל ארצות הברית – אשר ידעה שבעזרת כוחה הרב יכלה להשיג תוצאות טובות במשא ומתן בעזרת שימוש נכון בטקטיקות ובאסטרטגיות – הן בדרכים בילטראליות וחשאיות והן ע"י שיח טרילטראלי. ישראל ומצרים חיפשו מעורבות אקטיבית ונחרצת של ארה"ב כאקט וככלי למיסוד היחסים והברית (כל מדינה לחוד) עם ארה"ב. הצדדים קיוו למעורבות ישירה ע"מ שארה"ב תוכל לשקף את האינטרסים בפני הצד השני – הקניית כוח לארה"ב, מעמד, עבוד ואחריות. כמו"כ, הצדדים קיוו לקבלת תמריצים והתחייבויות מצד ארה"ב (Quandt, 1986).

מעבר ליכולת הצבאית, כלכלית ופוליטית של ארה"ב, לארה"ב היה אינטרס משמעותי במזה"ת והוא חיזוק מעמדה אל מול הגוש הסובייטי. האמריקנים האמינו כי בהקשר הסכסוך בין ישראל ומצרים יש להם את היכולת להשפיע על ישראל להחזיר את סיני למצרים, אמר גורם אמריקאי בכיר: "אני צריך להוכיח למצרים שלא תוכל להשיג דבר וחצי דבר באמצעות מוסקבה. עלי להוכיח להם שהסיכוי היחיד של מצרים לקבל משהו, מצוי בוושינגטון". (הבר ואחרים, ע` 38, 1980). ניתן לומר שסאדאת השתכנע והחליט ליזום תהליך של התקרבות למערב ולהתחרות עם ישראל על הקירבה והיחסים עם ארצות הברית, מתוך ההבנה שכך יוכל להשיג את האינטרס המצרי (דובק, 1998). בשלב זה, ארה"ב הפכה מיריב (מצרים הייתה מזוהה עם הגוש הסובייטי) למתווך אידיאלי ביוזמת השלום.

כתוצאה מהמצב הכלכלי הרעוע של מצרים, ברור היה שהיא זקוקה לתמיכה כלכלית על ידי אחת המעצמות. מן הצד האחד עמדה ברית המועצות, ומן הצד השני ארצות הברית. הבעיה של סאדאת בתחום הכלכלי הייתה בכך שמצד אחד רוסיה עקב יחסיה הגרועים עימו קימצה בסיוע כלכלי וצבאי, ומצד שני השוק האמריקאי היה סגור בפניו (הבר ואחרים, 1980). הסכם שלום קמפ דיוויד פתר בעיה זאת, והעמיד לרשות מצרים סיוע כלכלי נרחב מידי ארצות הברית. שר ההגנה המצרי דאז כמאל חסן עלי כתב בספרו כי בעקבות הסכם קמפ דיוויד סוכם על מלווה של אחד וחצי מיליארד דולרים בין ארצות הברית למצרים (עלי, 1986). הסיוע האמריקאי למצרים הלך וגדל עם השנים, ומבחינה זו הסכם קמפ דיוויד הניב למצרים רווח כלכלי עצום (דובק, 1998).

מבחינת ישראל, המזוהה בזמן הזה באופן טבעי עם ארה"ב התיווך היווה בעיה. במהלך שיחות השלום, הורעו היחסים הידידותיים הבלתי מעורערים כמעט שהיו נחלת היחסים בין ישראל וארצות הברית בעבר. שינוי זה בא כתוצאה מהרצון של הגוש המערבי וארצות הברית בראשו, להשכין שלום בין ישראל למצרים כאינטרס מערבי מובהק. כדי להשיג את האינטרס הזה לחצה ארצות הברית בקשיחות על ישראל להגמיש את תנאיה במשא ומתן לשלום מול מצרים. האינטרס האמריקני היה בהתקרבות אל מצרים, או יותר נכון – העברת מצרים אל הגוש המערבי, כאינטרס מובהק של המערב. קוונדט (1986) טען כי במהלך השנים, העמידה החד צדדית של ארה"ב לטובת ישראל גרמה לקיצוץ והרעה ביחסיה על המשטרים המערביים המתונים, לצד האינטרס והרצון האמריקני להימנעות ממלחמה בין ישראל וארצות ערב.

אין ספק כי חל שינוי ביחסים בין ארצות הברית לישראל – המעבר מתמיכה בלתי מסויגת לקשיחות מדינית. כתוצאה מהלחץ האמריקאי וההכרח לתמוך באינטרסים של המערב, נדרשה ישראל להתפשר עם האינטרסים פנימיים. בגין הבהיר בכל השיחות עם ארצות הברית ועם מצרים, כי השמירה על שטחי יהודה ושומרון מהווה אינטרס חשוב עבור ישראל, הן מבחינה ביטחונית והן מבחינת הזכות על ארץ ישראל ההיסטורית. בגין הסביר כי לא מדובר בבעיה של שטחים אלא של אנשים פרטיים. אולם הרצון להתקדם בשיחות השלום ולרצות את האמריקאים היה חזק יותר. בגין התפשר והציג את תוכנית האוטונומיה לפלשתינים (הבר ואחרים, 1980). כמו כן סיפר עזר וייצמן שישראל עשתה מאמצים רבים למען הצלחת הועידה, מתוך ההבנה שאם תיכשל יגרור הדבר קרע בין ישראל לארצות הברית (וייצמן, 1981).

ברגע שנשיא ארה"ב הזמין את ראש-ממשלת ישראל ונשיא מצרים לפסגה משולשת ב"קמפ דיוויד" היה ברור כי הצדדים יגיעו – השאלה הייתה האם קרטר יצליח להביא את המנהיגים להסכמה משותפת ולהסכם קבע אשר יסיים את הסכסוך.

ארה"ב, ובראשה הנשיא קרטר, ברגע שהחליטה להתערב בתהליך המשא ומתן, תלתה את שמה הטוב ואמינותה לעיני כל העולם מכורח הבטחתה להיות שותף מלא בחתירה לפתרון הסכסוך, ארה"ב הייתה מחויבת לתהליך מרגע זה ולנשיא קרטר לא הייתה אפשרות לסגת (Quandt, 1986).

כאמור, כפי שצוין בפרק התאורטי ישנה חשיבות רבה לתהליך ההכנות אותו מבצע המתווך בטרם ניגש לשלב התיווך, כמו"כ עליו לקחת בחשבון את היחסים בין הצדדים בקונפליקט, להפגין ידע רב בקונפליקט ועוד. קרטר מעיד כי תהליך השלום היה חשוב ואישי עבורו. בטרם תחילת השיחות יצא לבדו להתבודדות ע"מ להתכונן לפסגת "קמפ דיוויד", הנשיא יצא ל3-4 ימים של התכוננות עצמית, יחד עם תיקי התדרוך שהכינו עבורו גורמי המודיעין, אנשי המטה, יועצים וכן פסיכולוגים וחוקרים אשר כללו חומרים על נושאי המתן ומתן גרידא וכין מידע אישי על המנהיגים עצמם. קרטר טוען כי ייתכן ובעקבות הכנה זו הוא ידע פרטים אישיים על בגין וסאאדת, יותר מאשר הם הכירו על עצמם, מה שסייע לו להביא אותם על שולחן המו"מ (Carter, 1987). הנשיא קרטר הבין את גודל ומשמעות המעמד, כמו"כ הוא ידע, ציפה וקיווה לתוצאות מרחיקות לכת בפסגה – בספרו קטר מציין כי הוא הבין שלא יוכל להשאיר את "המפתחות" של המשא ומתן לישראלים ולמצרים וכי על ארצות הברית לקחת את המושכות, הוא היה נחוש לקבלת החלטות סופיות ולהיות אגרסיבי (Carter, 1987).

את ההזמנות לוועידה שלח הנשיא באמצעות מזכיר המדינה סי ואנס (Cy Vance) אשר באופן אישי וישיר הזמין את בגין וסאאדת לפסגה – דבר אשר היה חשוב והכרחי. כמו"כ, בהתאם לבקשתו של סאאדת הפסגה נערכה לאחר החגים המוסלמים, מה שהיווה את התנאים האופטימליים ביותר עבור הממשל המצרי לשיחות. כמו"כ, הנשיא קרטר הזמין יחד עם ראשי המדינה את נשותיהם, קרטר חשב כי הנשים יהוו גורם משפיע לטובה, אשר ירגיעו את בעליהן בלהט השיחות ויהיו לעזר בקבלת החלטות. אשתו של סאאדת לא נכחה לבסוף לאור אילוצים משפחתיים, אך אשתו של בגין נכחה במפגש.

גורם נוסף אשר מהווה מרכיב חשוב הינו מיקום השיחות, אשר נבחר ע"י הנשיא. "קמפ דיוויד" הינו אחוזת הנופש הנשיאותית אשר נמצאת במדינת מרילנד כ-100 ק"מ מהבירה, ומשתרעת על שטח של כ125 דונם. ביתני המגורים קרובים זה לזה ומייצרים אווירה אינטימית ונעימה, מגרשי ספורט רבים, שבילי אופניים ועוד . לרשות המנהיגים עמד צוות נרחב של עוזרים, טבחים וכו'. הטבחים במתחם תודרכו והוכנו מראש להכנת אוכל כשר, אוכל חלל (מוסלמי) וכן אוכל אמריקני – הכל במטרה לייצר אווירה רגועה ונעימה לשיחות (Carter,1995). בנוסף, לא הורשו להיכנס למתחם כלי תקשורת אשר שוכנו כ-10 ק"מ ממתים השיחות. כלל ההודעות אשר יצאו לתקשורת יצאו, לאחר הסכמה של כלל הצדדים ע"י דובר אחד. ניכר היה כי הישראלים והמצרים הבינו כי קרטר הוא זה שמנהל את ההצגה – "הוא קבע שכולנו נהיה בקמפ דיוויד במעצר-מחנה עד הסוף, והא שגזר על כולנו שתיקה", כך אמר אחד מעוזרי של רוה"מ בגין (מרקוס, 1980).

בטרם הגיעו ראשי המדינות אל הפסגה עצמה, ניכר היה כי בממשל האמריקני הקדישו מחשבה רבה על אופן ההתנהלות בפסגה – כבר מרגע הנחיתה בארצות הברית. הנשיא קרטר ווידא באופן אישי כי התנאים הפיזיים והחשיפה התקשורתית תהיה שווה בין הישראלים והמצרים – את שתי המשלחות קיבל סגן הנשיא בשדה התעופה וליווה אותם במסוק אל מקום הפסגה ב"קמפ דיוויד", ברגע שהגיעו המנהיגים ירדו מהמסוק קיבל אותם הנשיא קרטר בצורה שווה – חיבוק חם ואוהד.

הנשיא ווידא כי התנאים לניהול המשא ומתן יהיו מושלמים.

## מרכיב האישיות של הנשיא קרטר – אדם דתי בעל חזון לשלום במזרח התיכון

בוועידת קמפ דיוויד שלושת המנהיגים הטביעו ללא ספק את חותמם האישי על הדיונים. שלושתם היו בעלי הערכה עצמית גבוהה ורצון להשיג את יעדיהם ולמיצוי השיחות. משלושת האנשים, קרטר נחשב לנחוש ביותר – הוא התחייב באופן אישי לתהליך בצעד חסר תקדים. נאומו של בגין בבית הלבן המחיש עד כמה קרטר היה מעורב ומעורה "בכל תחום, בכל פסקה ובכל מילה בהסכם". בגין וסאאדת היו שתי הפכים ברמת האישיות – בגין היה דמגוג, אנליטי, משפטי קר ומחושב ולעומתו סאאדת היה אדם אימפולסיבי עם נטיות להפתעות, קרטר הצליח להיות החוט המגשר ביניהם, עם קור רוח ואמונה בתהליך השלום.

ג'ימי קרטר, בשונה מקודמיו בכיסא הנשיאות, הוא גילה התעניינות רבה במזרח התיכון מרגע שנכנס לתפקידו, השקיע מזמנו בסוגיה זו יותר מכלל סוגיות החוץ האחרות שעמדו בפני הנשיא לטיפול. קרטר העמיד לשירות המו"מ את כשרונו המיוחד בשליטה בפרטים, התעמק במפות וניסח במו ידיו גרסאות לסכם המסגרת. (Quandt, 1986).

"כאשר הגענו לקמפ דייוויד, היה הדבר הראשון עליו הסכמנו לבקש מעמי העולם להתפלל כי דיונינו יסתיימו בהצלחה" – מתוך נאומו של נשיא ארה"ב, ג'ימי קרטר, בטקס החתימה על הסכם המסגרת ב-18 לספטמבר 1978.

קרטר, יליד מדינת ג'ורג'יה, נחשב לנוצרי אדוק ומאמין, רקע זה גרם לו להאמין בצדקת הדרך בה בחר ובכך שתפקידו כנשיא ארה"ב, בעת הזאת, הינו לקדם את השלום במזרח התיכון. לאורך השיחות המרכיב הדתי משחק תפקיד משמעותי אצל קרטר – רטוריקה דתית, אחריות דתית וכמובן התנהגות המתאימה לאדם מאמין. ארץ—ישראל, נחשבת לארץ קדושה לכלל הדתות המונותאיסטיות, קרטר השתמש בעובדה זו ע"מ לשדל את המנהיגים ולרתימתם להגעה להסכם ולהמשך הידברות. בנוסף, ע"מ לשבור את הקרח עם בגין, קרטר נהג לשוחח על פרשיות מקראיות-תנכ"יות. מול סאאדת, אשר היה אדם מאמין גם הוא, אשר דגל באחווה ושלום כמוטיב מרכזי באמונתו באסלאם, שיח דתי היווה קרקע מוצקה ואבן חשובה בהשארת סאאדת בתהליך המו"מ גם ברגעי משבר. כמו"

## השיחות – אמון, סבלנות, הפגנת רצינות ומעורבות של הנשיא עד לכדי שליטה בתהליך

בפני קרטר עמדה הידיעה כי הסנאט האמריקני קבע בשנת 1977 כי שלום לא יכול להיות מוכרע מבחוץ ע"י גורם חיצוני וע"כ ארה"ב לא מתכוונת לגבש תוכנית, לוח זמנים וכו' להשפעה על משא ומתן. קרטר התכוון להיות מתווך ניטרלי, להוות גורם "מאכלס" למשא ומתן בין ישראל ומצרים ובעצם לאפשר לצדדים להגיע להסכמה באמצעות עצמם, בעזרת ארצות-הברית.

המעורבות האישית של הנשיא קרטר בשלבי התיווך היוותה גורם משפיע בהצלחת המשא ומתן. קוונדט (Quandt, 1986) טוען כי קרטר חיפש אתגר אישי בתפקיד הנשיא, חיפש מקום בו יוכל להשפיע ולראות תוצאות. קוונדט מדגיש כי בתחילת כהונתו כנשיא, קרטר לא היה בקיא ברזי המדיניות, הפוליטיקה והמתרחש במזרח התיכון והשקיע מאמצים וזמן רב ע"מ ללמוד ולהבין בנושא בטרם ניגש לפעילות של "השכנת שלום במזרח התיכון". עוד טוען כי רק ברגע שהייתה מעורבות אישית של הנשיא בהליך השלום היה ניתן לראות התקדמות של ממש בשיחות – ישנה חשיבות מירבית במעורבות של בכירים במשא ומתן, הם דרג מקבלי ההחלטות, הם מכתיבי המדיניות. הרגע שקרטר נכנס לשיחות בהן הוא הפגין ביטחון רב וידע בקונפליקט הוא היה מסוגל להביא את הצדדים, יחדיו, לשיח אינטימי ופורה בו לבסוף נחתם הסכם מסגרת. עוד טוען קוונדט כי את הטיוטה הראשונה להצעה האמריקנית להסכם כתב הנשיא בעצמו.

קוונדט (1986) טוען כי קרטר יכול היה להשתמש בכוחה של ארה"ב ע"מ לכפות משא ומתן, לכפות תנאים ולהכתיב את ההסכם, אך בחר שלא לעשות כך. היכולת להגיע להסכם, להגיע אל שולחן המשא ומתן, היה נעוץ בראש ובראשונה במוכנות הישראלית והמצרית. כבר ביום השני של הועידה, כינס קרטר את בגין וסאאדת לפגישה משולשת, אשר אמנם לא הניבה דבר, אך חיזקה בפניו את האמון הרב אשר בגין וסאאדת רוחשים לו. לעתים היה נראה כי המשא ומתן הגיע למבוי סתום או היה על סף פיצוץ אך המעורבות האישית של הנשיא ע"י שיחות בארבע עיניים, מתן הבטחות, הקשבה והבנה של הדאגות, והיחס האישי לו נתן הן לבגין והן לסאאדת היוו אבן פינה חשובה בהצלחת המשא ומתן. קרטר ביצע הכנה מקדימה בנושא זה, נפגש עם פסיכולוגים רבים ובנה דיוקן פסיכולוגי-אנליטי של כל אחד מן המנהיגים איתם נפגש – הכל ע"מ לייצר קשר אישי ולהבין את האישים עמהם עתיד להיפגש ולדון.

חלק חשוב מאד מהמעורבות האישית של הנשיא קרטר הייתה היכולת שלו לגרום לבגין ולסאאדת לתת בו אמון. מצד ישראל, אמנם ארה"ב ידידה ובעלת ברית אך כפי שצוין לעיל היה מתח רב בתקופה זו בין ההנהגות. בנוסף, בגין היה נחוש כי ארה"ב לא תהיה פעילה מדי בתהליך המשא ומתן, לעומתו, סאאדת לא התנגד למעורבות אקטיבית של ארה"ב במו"מ (Quandt, 1986). ב-5 לספטמבר, ביומה הראשון של הפסגה, נועדו בגין וקרטר במשעה שעתיים וחצי בה קרטר שיקף בפני בגין את כוונותיו למשא ומתן, את ההתחייבות שייתן כלפי ישראל ואת משנתו הפוליטית באשר לנושאים אשר ידונו בהם במשא ומתן. למחרת בבוקר נפגש קרטר ביחידות עם סאאדת. ניכר היה כי הפגישה ביניהם שונה בהתנהלותה ובתכליתה מאשר הפגישה עם בגין. סאאדת הניח בפני קרטר טיוטה להסכם וביקש את חוות דעתו של קרטר וכן שורה של וויתורים שמצרים מוכנה לתת במשא ומתן, סאאדת נתן רשימה זו לקרטר וביקש שהוא יציג אותה, כראות עיניו לאור התפתחות המשא ומתן. זו הייתה הצבעת אמון חסרת תקדים בקרטר וביכולת שלו לשקף את האינטרס המצרי – הוא רחש את אמון הצדדים.

כבר ביום השלישי של השיחות, ב-7 לספטמבר, ניתן היה לראות כי הצדדים החלו לאבד עשתונות – השיחות לוו באמוציות רבות, דיונים לוהטים על ההיסטוריה ועל העתיד. קרטר, שבאותו שלב בשיחות רק ישב והאזין כ"מאפשר" לשיחות (Facilitator) השתמש בטכניקה פשוטה ע"מ לשמור על ערוץ שיח בין הצדדים ולמצב את עצמו כגורם הכרחי בשיחות – הוא רשם כל מילה שהמנהיגים אמרו והתייחס לכל מה שאמרו – דבר זה גרם לעתים למנהיגים לדבר ישירות אל קרטר מבלי להתייחס לצד השני או להתייחס אליהם בגוף שלישי. לעתים, קרטר השקיע את עצמו במחברתו ולא לקח צעד פעיל בשיחות, מה שהכריח את בגין וסאאדת לנהל שיח ישיר ביניהם. ב-8 לספטמבר המתח בין המשלחת המצרית והישראלית הגיעה לשיא – הצדדים לא דיברנו ביניהם בכלל באופן ישיר אלא רק באמצעות האמריקנים. בשיחות צד וביחידות קרטר נפגש עם בגין וסאאדת, אל מול סאאדת קרטר היה צריך לפעול ע"מ להרגיעו ולהכניסו למצב של משא ומתן לאור תסכולו מחוסר ההתפשרות הישראלית לנסיגה מסיני – הוא ביקש מסאאדת להיות יותר פתוח בנושאי הביטחון. מול בגין, קרטר פעל להגמיש את בגין אל מול הדרישות המצריות אשר נראו "בלתי הגיוניות" ושאף כי בגין יבין שיש צורך בהסדר חדש. בנוסף, קרטר מצא לנכון כי בעת הזו הוא יראה לבגין כי סאאדת מוכן לוויתורים והציג בפניו את הרשימה אשר קיבל מסאאדת. פעולה זו של קרטר מינפה את המעורבות האמריקנית והצדדים גילו פתיחות לשמוע הצעה וטיוטה אמריקנית להסכם מסגרת אשר יכיל את דרישות הישראלים והמצרים. עד לסיום השיחות, קרטר הקפיד על המשך מעורבות שלו, תוך גילוי והבנת הקשיים של שני הצדדים ושמירה על שיח פתוח עם בגין וסאאדת – הצינור הישיר, יחד עם המעורבות וההתמדה של קרטר הייתה הכרחית להצלחת השיחות. קרטר השתמש בעוצמתו הלאומית הגדולה בהשפעתו על בגין וסאאדת, אשר היו תלויים בארה"ב מבחינה צבאית, כלכלית וטכנולוגית.

קרטר מעיד (Carter, 1982) כי בשיחותיו האישיות עם בגין וסאאדת השתמש בגורם האישי להניע את המנהיגים – הוא טען בפני סאאדת, בפעמים בהם איים לעזוב, כי עזיבה שלו את הפסגה תהיה עלבון אישי כלפיו, תהיה הפרה בוטה של הבטחה אישית ותגרור אחריה הרעה משמעותית ביחסים בין ארה"ב ומצרים.

 קוונדט (Quandt, 1986) מדגיש כי תפקידו של קרטר, כפי שנראה בשיחות היה להיות שם – הוא העביר מסרים, הוא חווה את דעתו על התנאים וההסכמים, לעתים היה פשוט מעביר מסרים, אך הוא לא כפה את המדיניות האמריקנית. רצונו של קרטר היה לשלום בין ישראל ומצרים.

הנשיא קרטר הוכיח כי המחויבות, דבקות וכנות אמיתית מהוות משקל רב בדיפלומטיה ובפתרון סכסוכים וקונפליקטים בינ"ל. קרטר האמין בתהליך השלום – יותר ממה שישראל ומצרים האמינה, ויתרה מכך, יותר ממה שציבור בוחריו האמין. קרטר החליט ללכת עד הסוף דבר אשר עלה לו בכך שהציבור האמריקני החליט לא לבחור בו לקדנציה נוספת כנשיא (Quandt, 1986).

## אסטרטגיות התיווך - שינוי כיוון תוך כדי תנועה

במהלך פסגת קמפ-דיוויד הנשיא קרטר הראה כי יש לו צד אסטרטגי בניהול המשא ומתן – הוא הראה נחישות לצד גמישות תפעולית ורגישות. קרטר נאלץ לשנות את גישתו בניהול המשא ומתן מהתפקיד הקלאסי של מתווך, אשר "מאכלס" את המשא ומתן, אל תפקיד יותר אקטיבי בו הוא ניהל את המשא ומתן.

בתחילת השיחות, וליתר דיוק משלב ההכנות לשיחה, קרטר נקט באסטרטגיה הפרוצדוראלית כפי שהציג ברקוביץ' (Bercovitch, 1996) – קרטר הוא זה שיזם את הפסגה, בחר את המיקום בה תיערך, קבע את המדיניות התקשורתית ושורה ארוכה של פרטים טכניים הקשורים לתפאורה ולניהול השיחות. ע"י שימוש באסטרטגיה זו, המתווך מוריד מהלחץ של המשתתפים במשא ומתן – וכך עשה קרטר. קרטר, בדאגתו לכלל הפרטים הטכניים של המשא ומתר הצליח לשכנע ולהביא את סאאדת ובגין אל שולחן השיחות, במגרשו הפרטי של הנשיא קרטר.

האסטרטגיה בה נקט קרטר בשלב זה של המשא ומתן הייתה הכרחית – הוא לא יכול היה לבחור בצד אקטיבי מדי מתחילת המשא ומתן, שכן על פי הגישה הישראלית רוה"מ בגין לא היה מסכים לתנאים אלו והיה מעדיף להידברות ישירה. קרטר הבין שהדרך היחידה להביא את הצדדים למשא ומתן, אשר ישרת את האינטרסים של כלל הצדדים בקונפליקט, ואת האינטרס האמריקני מחייבת גישה אקטיבית בצד הטכני, להוות את המארח, להיות שותף ולהיות "נראה" (תמונות, חתימה וכו') אך לא להשפיע על המשא ומתן ותוצאותיו.

בריצ'ר ווילקנפלד (Brecher and Wilkenfeld, 1997) טוענים כי למתווך ולצד השלישי המתערב ישנו תפקיד נוסף והוא "לפקס" את הצדדים לכיוון הנכון ע"י קביעת לו"ז לדיונים ומיקודים הנושאים לשיח. הנשיא קרטר הבין כי אחד הנושאים הרגישים בדיונים היו "השטחים" – בין אם בסיני או שטחי איו"ש. קרטר הבין כי סאאדת לא יוותר על סיני וכי בגין בשל לבצע וויתורים על סיני אך לא על איו"ש ולכן ניתב את השיח ומיקד אותו לדיון על סיני והשאיר את איו"ש, את הדיון על הפליטים הפלסטינאים ונושא ירושלים מחוץ להסכם זה או התייחסות שולית בלבד. בכך, קרטר בעצם הביא ליכולת לחתימה על הסכם, שללא מיקוד זה לא היה נחתם.

לאחר מספר ימים של שיחות, קרטר הבין כי באם הוא רוצה לממש את חזונו לשלום במזרח התיכון - ישראל ומצרים בתחילה, ולאחר מכן ירדן, סוריה, סעודיה ולבנון – עליו לנקוט בעמדה אקטיבית ולשנות את המומנטום בטרם בגין וסאאדת יארזו את המזוודות ויחזרו למדינותיהם.

ע"פ ברקוביץ' (Bercovitch, 1996), הגישה הישירה (Directive) הינה האסטרטגיה וצורת ההתערבות החזקה והבוטה ביותר – שליטה מלאה במשא ומתן ועיצוב תוצאותיו באמצעים דיפלומטים. קרטר ידע כי גם ישראל וגם מצרים תלויות בארה"ב, כמו"כ קרטר ידע והבין את כוחו של מנהיג העולם החופשי, מנהיג המעצמה הגדולה ביותר ואת היכולת שלו למנף את כוחו על תוצאות המשא ומתן. ברגע שהשיחות עלו על שרטון, קרטר ניתב אותן לכיוון שהוא רצה ע"מ שבסיום השיחות ייחתם הסכם. בצד המשמעותי ביותר באסטרטגיה זו, קרטר השתמש בשיטת התגמולים בכך שהציע לכל אחד מן הצדדים סיוע כלכלי של כ-2 מיליארד דולר במידה והצדדים יחתמו על הסכם – קרטר קיווה כי ערבות אמריקנית זו תניע את הצדדים להתפשרויות. בנוסף, קרטר "איים" על הצדדים בהפלת האשמה על כישלון השיחות על כ"א מהם (במקרים שונים) במידה ויעזבו את קמפ דיוויד לפני מועד תום השיחות. קרטר השתמש נכון בשיטת המקל והגזר ובעוצמתו כנשיא ארה"ב, מנהיג העולם החופשי והמעצמה הגדולה ביותר.

מימד נוסף אותו יש להדגיש הינו מימד הזמן. לאורך כלל השיחות בקמפ דיוויד, ובעיקר בחציו השני של הפסגה, הנשיא קרטר שלט במימד הזמן של הפגישות – מבחינת לוחות הזמנים, נושאי הדיון וכמובן משך השיחות. תהליך של משא ומתן, במיוחד בזירה הבינלאומית ובהתחשב בנסיבות יכול לארוך מספר חודשים ואף שנים עד להגעה לתוצאה. ועידת קמפ דיוויד הוגדרה בתחילת ע"י קרטר לפסגה שתיערך במשך יומיים-שלושה ולאחר מכן אך האריך אותה – הוא שלט אך לא הכתיב את הנושאים. מרגע שקרטר עבר לאסטרטגיה יותר מעורבת ואקטיבית בתהליך המשא ומתן, והצליח לשכנע את סאאדת להישאר בפסגה הוא הגדיר תאריך יעד כ"גג" לסיום השיחות, ולא רק זאת אלא שקרטר אך "איים" כי באם הצדדים לא יגיעו להסכמה עד לתאריך יעד זה הוא יפסיק את "שירותיו" בתחום התיווך. אולטימטום זה וודאי היה מרכיב משמעותי בהתקדמות השיחות.

# **תיווך במזרח התיכון בעידן הנשיא טראמפ - רשמים מסימולציה מדינית**

\*\*\* בחלק זה, אביא רשמים מתוך סימולציה מדינית אשר התבצעה במסגרת לימודי המוסמך לתואר שני במרכז הבינתחומי בהרצליה, בהדרכת ד"ר לסלי טריס. לאור חוסר במקורות מידע אקדמיים טהורים, הכתוב להלן לא נתמך ע"י מסגרת תיאורתית והינו על סמך השוואה ורשמים של הכותב, כחלק מקבוצת הבקרה (מנהלת) של הסימולציה.

בחירתו של הנשיא קרטר לנשיאות ארה"ב בשנת 1976 התקבלה בחשש גדול בקרב מנהיגי ישראל. הנשיא הנבחר, קרטר, הושפע רבות מאנשי מכון המחר "ברוקינגס" ומינה את אחד מראשיו ליועץ לביטחון לאומי שלו (ברזינסקי) ואת קוונדט לאחד מיועציו הבכירים וחבר במועצה לביטחון לאומי. קרטר קיבל את המלצת יועציו באשר לסכסוך במזה"ת לאור תוצאות מלחמת יוה"כ והששפעות על שוק הנפט העולמי, כי יש להגיע להסכם סופי ולא להסכמי ביניים שכולל הקמת בית לאומי לעם הפלסטיני. כנאמר לעיל, אולי ואף ייתכן כי זה גרם לקרטר להשקיע רבות במהלכי התיווך. הנשיא קרטר נתפס אז, ואף כיום, כפרו-ערבי, ולא התקבל בקול "תרועה רמה" בקרב ההנהגה הישראלית – אך בצורה רבה לא כאהוד בקרב העולם הערבי.

בדומה, אך שונה לנשיא קרטר, במהלך כל תקופת הבחירות ואף לאחריהן הנשיא טראמפ, "פיזר" הצהרות פרו-ישראליות רבות אשר התקבלו בברכה ע"י ההנהגה הישראלית. הנשיא הצהיר כי יעביר את שגרירות ארה"ב מת"א לירושלים. אולםף לאחר שנכנס ל"חדר הסגלגל" נראה כי הנשיא שינה את כיוונו לאור לחצים מדיניים מצד מדינות ערב וההנהגה הפלסטינית. למרות זאת, נראה כי הנשיא מבקש להגיע לפיתרון של הסכסוך הישראלי פלסטיני. ברמה מסויימת, ניתן להגיד כי הנשיא טראמפ, מחפש "ניצחון אישי" ברצונו להגיע להסכם שלום כולל במזה"ת – דבר אשר יכול להובילו לדחיפת הצדדים לקידום המו"מ בזמן מוגבל מחד, אך גרם לקריסת המו"מ בתיווכו לאור אינטרסים אישיים.

במהלך הסימולציה המדינית, הנשיא טראמפ ניסה ככל שביכולתו לקדם את המו"מ, ע"י הבאת כלל הצדדים הנגועים לשיח ישיר במעין "ועידת קמפ דיוויד 2", המשלחת האמריקנית הציעה תמריצים ועבדה בשיטחת "המקל והגזר" להבאת הצדדים לשיח – שלבסוף לא קרם עור וגידים אור חוסר יכולת הצדדים לשבת בשולחן המו"מ יחדיו, בדגש לתרחיש בו החמא"ס לוקח חלק פעיל בשיחות.

במהלך הסימולציה ניתן לראות כי המעורבות האמריקאית הייתה כלי חזק והיא אף הובילה, ודחפה בחלקים ניכרים במהלך המגעים. המשלחת האמריקאית ניסתה ללחוץ על הצדדים לשבת ולגבש מתווים והחלטות, זאת במטרה ליצור התקדמות בין הצדדים אל עבר משא ומתן. למרות כוחה של ארה״ב, והרצון במעטפת הבינלאומית עלו קשיים רבים במגעים, עלתה הרגשה של חוסר התקדמות אשר הורגש והשפיע על הצדדים.

במהלך הסימולציה הצדדים התקשו לגבש החלטות ואף לקיים מגעים אשר היו אמורים להתפתח לכדח משא ומתן משמעותי. המשלחת האמריקאית מצד אחד, ניסתה להניע את הצדדים וליצור מגעים, אך מהצד השני, נתקלה בקשיים מצד המערכת הבינלאומית ככלל, וחיכוכים מול רוסיה כפרט. ארה"ב תשאף להוביל את המו"מ, ולצד שותפות אסטרטגיות כדוג' ירדן, מצרים ואף מדינות נוספות מהליע"ר תשאף לקיים מו"מ פורה.

חוסר ההתקדמות בין הצדדים החמיר עד למצב בו המשלחת האמריקאית נאלצה לאיים כי תקצץ ותפגע בסיוע הביטחוני למדינת ישראל וכן בצעדים חד-צדדיים אל מול המערכות השונות באו"ם. הנשיא, ניסה לתת לצדדים את האפשרות להתקדם לבד, אך כשראה שדבר לא קורה הוא הבין כי, על מנת להצליח הוא יאלץ להיות דומיננטי יותר, ולהכוון בצורה צמודה יותר את המגעים. ניתן לקבוע כי המשא ומתן החל לרקום עור וגידים כאשר הופעלו לחצים כבדים מטעם המשלחת האמריקאית, ובדגש לקיצוץ בסיוע הביטחוני. לצד האמור, יש לקבוע כי רוה"מ נתן את אמונו המלא בנשיא ובצוות האמריקני בהובלת המשא ומתן, והיה נכון לבצע ויתורים על-אף התנגדות מבית. נראה כי לחץ חזק של ארה"ב הברית לקידום מו"מ, יכול להניב פירות וללחוץ על ממשלת ישראל לבצע ויתורים ע"י שימוש בשיטחת "המקלות והגזרים".

בעת ביקורו של טראמפ במזה"ת (מאי 2017) הנשיא הביע את מדיניותו לאיזור הכוללת מחויבות אישית להשגת הסדר ישראלי-פלסטיני, דבקות ברעיון של הסדר כולל של הסכסוך, החשיבות שבעיצוב מציאות מדינית אזורית, שתאפשר את קידום ההסדר, הדגשת הצורך של שני הצדדים לקבל הכרעות קשות לצורך מימוש ההסדר לצד הערכה ששני הצדדים מחויבים להשגת הסדר וכי להסדר ישראלי-פלסטיני יהיו השלכות מרחיקות לכת על האזור כולו. הנשיא נמנע מלצאת בהצהרות בדבר סוג ההסם ומה יכלול וכן מתנאים ומדיניות של הממשל לקראת הסכם. התבטאויותיו של הנשיא מציעות מחויבות להשגת הסדר. הנשיא מפגין הנשיא רצון להימנע מלחזור על שגיאות הממשל הקודם, שלא הצליח לקדם הסדר ואשר נטע בקרב הממשל הישראלי, בדגש לרוה"מ, אכזבה רבה. בראש ובראשונה, הוא מבקש לטעת בישראל את התחושה שאל לה לחשוש מנטילת סיכונים, שכן ארצות הברית, תחת ממשלו, מחויבת באורח חד משמעי לדאוג לביטחונה. הנשיא טראמפ הציג עמדה שאינה מקבעת את תוצאות המשא ומתן, ומותירות את ההחלטה בידי שני הצדדים בלבד (שלום ומיכאל, 2017(.

סינבר (Siniver, 2006) קובע כי שילוב של מתווך חזק ובלתי-מוטה (Impartial) בשלב של הסלמה הינו גורם משמעותי בהצלחה של תהליך תיווך מוצלח. אך למרות כי המתווך "הטהור" והבלתי מוטה הינו מרכיב חשוב בתהליך, דווקא מרכיב הכח (היכולת לתת תמריצים ולהטיל סנקציות) הינו בעל חשיבות רבה יותר ומאפשר את היכולת לטפל בעניינים הקשים בתהליך המו"מ. סינבר אף קובע שמרכיב הזמן הינו החשוב ביותר – לאור היותו מרכיב הכרחי להתחלת תהליך התיווך וההסכמה של הצדדים לקבל את המתווך בתהליך.

כאמור לעיל, ניכר כי הנשיא טראמפ מחפש להגיע להסכם בין הצדדים, ויהי מה, במטרה אישית להוכיח כי הוא יכול להצליח היכן שאחרים נכשלו במשך שנים כה רבות[[1]](#footnote-1). לשם הצלחת התהליך, הנשיא מינה את יועצו הבכיר וחתנו ג'ראד קושנר ואת יועצו היהודי ג'ייסון גרינבלט לנהל מטעמו את תהליך השלום – אך בקרב הציבור הערבי קשה לקבל את זה כי שני בכירים יהודיים ינהלו מטעם הנשיא את תהליך התיווך בסכסוך הישראלי-פלסטיני. לצד זאת, הנשיא טראמפ מבצע צעדים רבים לחיזוק מעמדו במרחב המזה"ת כאשר הוא מבקש להוביל את תהלית התיווך בין המדיניות הסוניות לבין קטאר בסכסוך המתפתח סביב תמיכתה בטרור[[2]](#footnote-2). למרות זאת, מעמדה של ארה"ב נמצא בשפל חסר תקדים מבחינת תפיסת העולם את "כוחה" הפוליטי של ארה"ב וייתכן ויהיה קשה לנשיא טראמפ ליישם שיטות של "מקלות וגזרים" אל מול הצדדים, וייתכן שע"מ להצליח הנשיא ייאלץ להציע יותר "גזרים" מאשר לאיים ב"מקלות". נראה כי הנשיא טראמפ, וארה"ב ככלל, מקובלת על הצדדים להוביל את התיווך אך האתגר יהיה לשמר את הלגיטימיות ואת כוח המתווך בתהליך שיביא תוצאות.

# **סיכום**

“When I was elected President nobody asked me to negotiate between Israel and Egypt. It was not even a question raised in my campaign. But I felt that one of the reasons that I was elected President was to try to bring peace to the Holy Land.”

ציטוט זה, יש בו מספיק כדי לסכם את רציונאל התיווך של נשיא ארה"ב, ג'ימי קרטר, להסכם שלום בין ישראל ומצרים. הנשיא חש שליחות, ולא כמו מנהיגים רבים בדורנו – בחר לממש את שליחותו, למרות שזו עלתה לו לבסוף בקריירה הפוליטית של כנשיא ארה"ב – הוא קנה את עולמו, ואת אחד ההישגים הגדולים של ארצות הברית בזירה הפוליטית הבינ"ל מאז הקמתה.

מעבר להיותה נקודת מפנה היסטורית, ועידת קמפ דיוויד היוותה ציון דרך, לעניות דעתי, בדיפלומטיה העולמית ודרך לראיה חדשה לפתרון ויישוב סכסוכים בינ"ל ע"י תיווך והתערבות של מעצמת על, בעלת אינטרסים משותפים במרחב ומניעת סכסוכים וקונפליקטים מזויינים.

לארה"ב היו אינטרסים רבים בפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי, מצרים-ישראל תחילה ואז יבואו השאר – כך חשב נשיא ארה"ב, וזה היה קו המחשבה שלו לאורך כל תהליך התיווך. פתרון הסכסוך מהווה "שקט תעשייתי" לארה"ב והורדת "כאב הראש" שנקרא המזרח-התיכון (אינטרס משני), האינטרס המשמעותי והעליון היה "משיכת" ושיוך מצרים לגוש המערבי אל מול הגוש הסובייטי. הנשיא קרטר השתמש בעוצמתו הפוליטית אל מול שני מנהיגים חזקים ובשלים והניע אותם אל התוצאה הרצויה במשא ומתן וסיום הקונפליקט – תחילה ע"י הפעלה אמצים רכים ושיטת תיווך פאסיבית אל בהמשך התהליך נקט בשיטה ישירה ויותר אקטיבית.

אמנם הסכמי קמפ דיוויד נחתמו לפני שלושים שנה כמעט, אך הם רלוונטים גם היום ללמידה והפקת לקחים. הסכסוך הישראלי-ערבי רחוק מסיום, ואנו יכולים לקוות למנהיגים חזקים, שקולים ובשלים אשר יידעו להניע את המערכת ואת הצדדים השונים בקונפליקט לקראת סיום הקונפליקט.

הנשיא הנוכחי, טראמפ, מבקש לראות את תהליך השלום בין ישראל והרש"פ מתקיים ומסתיים במהלך כהונותו. ע"מ שחזונו יתממש עליו לזנוח גחמות ואינטרסים אישיים, לשמור על עצמו מהטיות ותפיסות אשר ישימו אותו באור שלילי ובלתי הוגן במהלך התיווך . לצד זאת, על הנשיא למצוא "גזרים" מתאימים אשר יאפשרו לצדדים "לרדת מן העץ" ולגשת אל שולחן המו"מ ולשמר את האינטרסים של ארה"ב ובנות בריתה במרחב. בנוסף, בדומה לנשיא קרטר, על הנשיא למקד ולהשקיע מאמצים לפתרון הסכסוך אשר כוללים את זמנו ומרצו האישי – ולא רק ע"י שליחים.

# **ביבליוגרפיה**

1. גזות מ. (1984) תהליך השלום, אפעל: יד טבנקין.
2. גלין, א. (1996). *דינאמיקה של משא-ומתן מתאורייה ליישום*, אונ' תל-אביב: רמות.
3. דובק, א. (1998). ובכל זאת שלום: יחסי ישראל מצרים. תל אביב: ידיעות אחרונות.
4. הבר, א. יערי, א. ושיף, ז. (1980). שנת היונה. תל אביב: זמורה ביתן.
5. מרקוס י, קמפ דייויד (1980) . הפתח לשלום, ת"א – שוקן.
6. קוונדט, ו. (1988). קמפ דיוויד: השלום והמשחק הפוליטי. ירושלים: כתר.
7. שלום זכי ומיכאל קובי. (2017). המשכיות מול שינוי במדיניות האמריקאית לגבי המזרח התיכון – בין הנשיא טראמפ לנשיא אובמה. מבט על, גליון 938, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אונ' ת"א.
8. Bercovitch, J. (1996). Resolving international conflicts: The theory and practice of mediation. Lynne Rienner Publishers.
9. Bercovitch, J and Schneider G(2000). “Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management’. Journal of Peace Research 37(2): 145-165.
10. Bercovitch, Jacob. (2004) "International Mediation and Intractable Conflict." *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: January 2004 <<http://www.beyondintractability.org/essay/med-intractable-conflict>>.
11. Bercovitch, J (2011) Theory and Practice of international Mediation: Selected essays, Routledge.
12. Breecher, Michael and Jonathan Wilkefeld, (1997), A Study of Crisis, Ann Arbor: University of Michigan Press.
13. Carter J. (1982), Keeping Faith: Memoirs of a President, New York: Bantam Books.
	1. Giessmann, H. J, & Wils, O. (2011). Seeking compromise?: mediation through the eyes of the conflict parties.
14. Greir M.J and Diehl P.F. (2006). "Softening Up: Making Conflicts More Amenable to Diplomacy." International Interactions. Vol. 32, No. 4, pg. 369
15. Kleiboer, M. (1996), “Understanding Success and Failure of International Mediation” The Journal of Conflict Resolution, 40 (2): 360 – 389
16. Mandell B. and Tomlin B (1991) , ‘Mediation in the Development of Norms to Manage Conflict: Kissinger in the Middle East’, *Journal of Peace Research*, Vol. 28., No. 1, p. 43.
17. Mandell B. (1996). “The Limits of Mediation: Lessons from the Syria-Israel Experience, 1974-1994.” Pg. 131. In Bercovitch. 1996. Resolving International Conflicts: Theory and Practice of Mediation. Boulder. Lynne Rienner Publishers, Inc. First Edition; Greig and Diehl. 2006. Pg. 369.
18. Mitchell, C. R. (1992) “External peacemaking initiatives and intra-national conflict.” In Manus I. Midlarsky, ed. The Internationalization of Communal Strife. London: Routledge.
19. Moore, C.W. (1986). The mediation process. Practical strategies for resolving conflict, San Francisco: Jossey-Bass.
20. Rubin, J. Z. (1992) ‘International Mediation in Context’, in J. Bercovitch and J. Z. Rubin (eds), Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management. New York: St Martin’s Press, pp. 249–272.
21. Siniver, A. (2006). Power, impartiality and timing: three hypotheses on third party mediation in the Middle East. Political Studies, 54(4), 806-826.
22. Slim, R (1992). “Small State Mediation in International Relations: The Algerian Mediation of the Iranian Hostage Crisis.” In Jacob Bercovitch and Jefffrey Rubin, eds., Mediation in International Relations. New York: St. Martin’s Press.
23. Stein, K. W., Lewis, S. W., & Brown, S. J. (1991). Making peace among Arabs and Israelis: lessons from fifty years of negotiating experience. US Institute of Peace.
24. Strong R.A (2000), Working in the World: Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy, Baton Rouge: Louisiana State University Press.
25. Young, O. R. (1967). Intermediaries and Interventionists: Third Parties in the Middle East Crisis. International Journal, 52-73.
26. Zartman W. and Touval S. (1985). "Conclusion: Mediation in Theory and Practice." In International Mediation in Theory and Practice, Saadia Touval and I. William Zartman (ed.). Boulder, Colorado: Westview Press, pp. 251-268.
27. Zartman, I.W. and Touval, S. (1985) ‘International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics’, Journal of Social Issues, 41 (1).
28. Zartman, I.W. (1985) Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa, second edition. New York: Oxford University Press.
29. Zartman, I. W. and Touval, S. (1996) ‘International Mediation in the Post-Cold War Era’, in C. Crocker, O. Hampson and P. Aall (eds), Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict. Washington DC: US Institute of Peace Press.

מקורות מידע נוספים בשפה האנגלית (לא מאמרים אקדמיים):

1. Blitzer W. (1978) “Three-Ego Summit”, Jerusalem Post (August 11, 1978)
2. Camp David Negotiations: Diary of day-to-Day Events (September 1978), Retrieved 19/7/2015 from <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/cddays.html>
3. Security Council Report 2009. Report of the Secretary-General on Enhancing Mediation and its Support Activities (S/2009/189). New York: United Nations. Available at www.un.org/depts/dpa/ docs/S-2009-189.pdf

1. http://www.latimes.com/politics/la-fg-trump-abbas-20170503-story.html [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.aljazeera.com/news/2017/09/donald-trump-calls-united-gcc-offers-mediate-170907190355025.html [↑](#footnote-ref-2)