

**הדיפלומטיה הישראלית במזרח התיכון:
לקחים מן העבר ומבט אל העתיד**

המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזורי מיסודם של מרכז פרס לשלום ואוניברסיטת תל-אביב

המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזורי פועל כמכון פנימי של האוניברסיטה, כחלק מן הפקולטה למדעי החברה על שם גרשון גורדון. פעולותיו של המכון מרוכזות בשני שטחים: בשטח הדיפלומטיה עוסק המכון בתיאוריה כללית של הדיפלומטיה, בהתפתחויות בדיפלומטיה העולמית, בסוגיות ביחסי החוץ של מדינות המזרח התיכון, בדיפלומטיה של תהליך השלום הישראלי-ערבי ובניהול הדיפלומטי של יחסי החוץ של ישראל. בשטח שיתוף הפעולה האזורי עוסק המכון בשיתופי פעולה אזוריים בעולם, בשיתוף פעולה אזורי במזרח התיכון ובשיתוף פעולה בין ישראל לבין שכנותיה – כל זאת בנושאי הכלכלה, התשתיות, הסביבה וכדומה. בשטחי התמחותו מקיים המכון מחקרים, מפרסם מונוגרפיות, עורך ועידות בין-לאומיות וימי עיון, מעודד עבודות דוקטור ותורם להוראה בפקולטה.

הוועד המנהל

ד"ר צביה ולדן, ד"ר עליזה סביר, פרופ' משה סמיונוב (ראש המכון)
ד"ר רון פונדק, פרופ' איתמר רבינוביץ (יו"ר), פרופ' שמעון שמיר

הוועדה האקדמית

ד"ר יערה בר-און, פרופ' אייל זיסר, פרופ' אפרים יער, פרופ' משה סמיונוב
פרופ' שמואל פוהורילס, ד"ר רון פונדק, פרופ' מיכל שמיר, פרופ' מרדכי תמרקין

* * *

המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם


המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם הוקם בשנת 2004 באוניברסיטת תל-אביב והוא מקדם מחקר והוראה משותפים ובין-תחומיים בנושאים בעלי חשיבות כלל עולמית. תוך שהוא משלב את פעילויותיהם ויכולותיהם המחקריות של פרופסורים וחוקרים מתחומים שונים באוניברסיטת תל-אביב, המרכז קושר את הלימודים הבינלאומיים והאזוריים לכלל תפיסה מעודכנת וכוללת של סוגיות בינלאומיות. המרכז מתמקד בסכסוכים בין-אתניים ובין-דתיים ברחבי העולם, תוך שימת דגש מיוחד על הפקת לקחים אפשרית בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני. המרכז מעודד מצוינות במחקר של נושאים בינלאומיים ואזוריים, ופועל ליצירת קשרים עם אוניברסיטאות מובילות ברחבי העולם במטרה לקדם חילופי ידע בינלאומיים בתחומים חשובים אלה. באמצעות פרויקטים מחקריים חדשניים, כנסים, ועידות והרצאות של חוקרים אורחים, מעודד המרכז חילופי ידע מאסכולות שונות בין חוקרים העוסקים ביחסים בינלאומיים ובמחקר אזורי-השוואתי. בפעילויותיו השונות מבקש המרכז לספק לסטודנטים ולחברי הסגל האקדמי אפשרות לפיתוח הבנה טובה יותר של הפרספקטיבות התרבותיות וההיסטוריות המורכבות, ברמה העולמית והאזורית גם יחד. פעילויות המרכז מגובות בהרצאות, סדנאות עבודה וכנסים, המתקיימים בחסות המרכז עצמו או בשיתוף פעולה עם מרכזים ומכונים אחרים באוניברסיטת תל-אביב ומחוצה לה.

הוועדה האקדמית של המרכז:

פרופ' רענן ריין (ראש המרכז), ד"ר עוזי רבי (סגן), פרופ' מרים אליאב פלדון,
פרופ' ז'וזה ברנר, פרופ' גבריאל גורודצקי, פרופ' אייל זיסר, פרופ' אהוד טולידאנו,
ד"ר חררדו לייבנר, פרופ' דוד מנשרי, פרופ' משה סמיונוב, פרופ' דינה פורת, ד"ר יורם פרי,
ד"ר צבי שטאובר, פרופ' יוסף שיין, פרופ' מרדכי תמרקין

אוניברסיטת תל-אביב  TEL AVIV UNIVERSITY

המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזורי
מיסודם של מרכז פרס לשלום ואוניברסיטת תל-אביב

 המרכז ללימודים בינלאומיים
ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם

המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם

הדיפלומטיה הישראלית במזרח התיכון: לקחים מן העבר ומבט אל העתיד

הרצאות שנישאו בערב עיון,

פברואר 2007

עורך: אמנון ברזילי

Israel Diplomacy in the Middle East: Lessons from the past & Visions for the Future

Edited by: Amnon Barzilai

עיצוב העטיפה ועימוד הספר: מיכל סמו-קובץ, המשרד לעיצוב גרפי

מסת"ב: 978-965-7443-04-0

© כל הזכויות שמורות להוצאת המכון לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזורי
והמרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם

אין להדפיס ללא אישור בכתב מהמו"ל כל חלק מהספר הזה, אין לייצרו מחדש או להשתמש בו בכל צורה שהיא, אלקטרונית או מכנית, או באמצעים אחרים הידועים כיום, או שיומצאו בעתיד, כולל צילום, או הקלטה, או בכל סוג של מאגרי מידע.

יצא לאור בשנת תשס"ח — 2008

התמונות שעל העטיפה:

תמונה עליונה:

שר החוץ שמעון פרס ושר החוץ של קפריסין אלקוס מיצ'אלידס מחליפים העתקי הסכם לשיתוף פעולה בין שתי המדינות, בירושלים.
לשכת העתונות הממשלתית, צלם: אבי אוחיון.

תמונה תחתונה:

ראש הממשלה יצחק רבין, חוסיין מלך ירדן ונשיא ארה"ב קלינטון, לאחר החתימה על הסכמי השלום בין ישראל וירדן.
לשכת העתונות הממשלתית, צלם: גדעון סער.

תוכן העניינים

דברי פתיחה

7 אנחנו שבעי אכזבות מהדיפלומטיה הישראלית במזרח התיכון
— משה סמיונוב

8 לא בטוח שהציבור והמנהיגות בישראל מקיימים דיון רציני על
המתרחש בזירה המדינית באזורנו — רענן ריין

שער ראשון: נקודת מבט מיניסטריאלית — דרג השרים
13 משרד החוץ לא מצליח להתרומם — אורה נמיר
כשמשרד החוץ רוצה לעבוד, יש לו הרבה מה לעשות, אבל כמו כולם,
14 גם הוא מתעניין רק בנושא הפלשתיני, וזאת טעות — ח"כ סילבן שלום
מידת ההפעלה או ההתעלמות ממשרד החוץ קשורה בעיקר לטיב
21 היחסים בין ראש הממשלה לשר החוץ — משה ארנס

שער שני: נקודת מבט דיפלומטית — בכירי משרד החוץ
יש לחזור לדיפלומטיה הקלאסית הרואה למרחוק, הבנויה על יוזמה
29 ונחישות, מיומנות, שיטתיות והתמדה — איתן בנצור
הפוליטיקאי נטל מהדיפלומטיה את הנושאים בעלי הרייטינג, שהיו
33 לחם חוקה — אלון ליאל
שנים אמרנו — נדבר עם כל מי שיהיה מוכן לדבר איתנו והצד השני
37 סירב, היום אנחנו הסרבנים — קולט אביטל

שער שלישי: נקודת המבט האקדמית
האם ידעה הדיפלומטיה הישראלית לקרוא את המפה האזורית ולאחר
43 הזדמנויות? — שמעון שמיר
לירדן ולישראל אינטרס משותף שתקום ביניהן מדינה פלשתינית
46 — אשר ססר
הדיפלומטיה הישראלית היתה יותר אפקטיבית מכפי שבדרך כלל
51 נוטים לייחס לה — פרופ' אהרון קליימן
למשרד החוץ יש כוח אנושי מעולה, אבל זהו אחד המקרים
53 הבלתיים שהשלם קטן מחלקיו — צבי שטאובר

59 המשתתפים בכינוס

דברי פתיחה

משה סמיונוב

אנחנו שבעי אכזבות מהדיפלומטיה הישראלית במזרח התיכון

המכון בראשותי עוסק בקידום ידע בדיפלומטיה ובשיתוף פעולה. במסגרת פעילות המכון אנחנו תומכים בקידום מחקר בנושא, מוציאים לאור פרסומים, ומקיימים ימי עיון וסימפוזיונים. הכינוס שלנו הערב עוסק בנושא הדיפלומטיה הישראלית במזרח התיכון: לקחים מן העבר ומבט אל העתיד. זה היה גם הנושא המרכזי של הסדנה לדיפלומטיה מעשית, אצלנו באוניברסיטה, במהלך השנה שעברה.

כאשר אנו עוסקים בדיפלומטיה ובמהלכים דיפלומטיים במזרח התיכון, כפי שהם נתפסים בציבור הרחב, אנו מזהים שתי אסכולות מרכזיות, המשקפות שתי תפיסות עולם שונות ומנוגדות. הראשונה, גורסת שמדינת ישראל ושכניה הערבים נעים במעגלים שמתרחקים ומתקרבים, אבל בסופו של דבר תימצא ההזדמנות הנכונה; תתגלה הפירצה, יתווה המהלך הדיפלומטי הנכון שבאמצעותו ניתן יהיה להגיע לפתרון. כלומר, צריך רק למצוא את הדרך הנכונה וליזום את המהלך הדיפלומטי, והדיפלומטיה כבר תסלול את הדרך לפתרון הקונפליקט עם השכנים. הגישה השנייה הרבה יותר פסימית. לפיה, המאמצים הדיפלומטיים עקרים ביסודם, אין למדינת ישראל בפועל שותפים אמיתיים, אין עם מי לדבר.

הפתגם המוכר אומר: "It takes two to tango", אלא שבריקוד הטנגו שלנו, אנו מוצאים את עצמנו לבד, ללא שותף. הגישה הזאת גורסת שהכוחות החיצוניים אולי יכתיבו בסופו של דבר את המהלכים, וכפו אותם על שני הצדדים.

כך או כך, בסקירה לאחור של שלושת העשורים האחרונים, ניתן לסכם ולומר שאנחנו שבעי אכזבות מהדיפלומטיה הישראלית במזרח התיכון. מפעם לפעם מתרחשים דברים באזור, ומתעוררת תחושה שהנה, אנו כמעט נוגעים בשלום, אבל תמיד אחר כך, מתעוררים לאכזבה חדשה.

כשהזדמנות חומקת, עולות כמובן הרבה תהיות ושאלות קשות: מה ניתן היה לעשות אחרת? מה עלינו ללמוד מהשגיאות שנעשו? מה נוכל לעשות בעתיד באופן מוצלח וטוב יותר? כמובן שנעשו טעויות והוחמצו הזדמנויות. האם ניתן ללמוד מהשגיאות הללו? כיצד ומה עלינו לשפר כדי שלא תחזורנה בעתיד?

כדי לענות על כל השאלות האלה, התכנסנו כאן היום. זהו פורום מכובד של אנשי מקצוע שעסקו ועוסקים בנושא שנים רבות. אנו רוצים ללמוד מהניסיון העשיר והרב שהצטבר בפורום המקצועי הזה.

הכנס יתנהל בשלושה מושבים, המשקפים שלש זוויות ראייה של הדיפלומטיה הישראלית, שלש פרספקטיבות, אם תרצו: הפרספקטיבה משולחן הממשלה, הפרספקטיבה של בכירי משרד החוץ, והפרספקטיבה של העולם האקדמי שאנו חיים ופועלים בתוכו.

פרופ' רענן ריין

לא בטוח שהציבור והמנהיגות בישראל מקיימים דיון רציני על המתרחש בזירה המדינית באזורנו

לעיתוי של הכנס הזה, כך דומה, יש משמעות רבה. המזרח התיכון עד לשינויים רבי משמעות שמתחוללים בו בחודשים האחרונים. חלק מן השינויים גלויים ונראים על פני השטח, חלקם סמויים יותר, נוגעים להתרחשויות שנרקמות מתחת לפני השטח. אחת הסוגיות החשובות שמעסיקות אותנו כיום היא, כמובן, השאלה עד כמה קשובה ישראל לקולות שונים הבוקעים מסוריה, מערב הסעודית, מרמאללה, או ממשרדי החוץ האירופיים?

אני רוצה להביא בפניכם ציטוטים משלוש שיחות מזדמנות שהיו לי בשבועות החולפים. לא תמיד הדברים ששמעתי נעמו לאוזניי, ובכל זאת, אני סבור שמן הראוי להתייחס אליהם כאן. האחת היתה עם עיתונאי אירופי והיא עסקה בדימויה של ישראל. העיתונאי, שנחשב בדרך כלל ידידותי לישראל, אמר לי שמדינת ישראל מצטיירת עתה בעיני קוראיו כסרבנית שלום. "אם בעבר", כך אמר, "הדגשתי בכתבות שלי שישראל תמיד מושיטה יד לשלום לשכניה, והם אלה שדוחים אותה, הרי עכשיו אני מתקשה לעשות זאת."

השיחה השנייה היתה עם דיפלומט לטינו-אמריקאי, אשר רטן באוזניי, ואני מצטט: "אני כבר יודע היטב מה אתם לא רוצים, אבל עדיין לא ברור לי מה אתם כן רוצים. האם יש בכלל לישראל תכנית של ממש לקידומו של תהליך מדיני במזרח התיכון?". והשלישית התקיימה עם פקיד במשרד החוץ הישראלי. הלה קבל באוזניי על הדחיקה המתמשכת של המשרד מתהליכי קבלת החלטות הנוגעות למעמדה ולמקומה של מדינת ישראל במזרח התיכון. בהתייחסו למה שמתרחש במרחב המקצועי המדיני הפנימי, מאז מלחמת לבנון השנייה ואילך, טען שמשרד ראש הממשלה וגופי הביטחון הישראליים מיייתרים לא פעם את משרד החוץ.

איני יודע מה הן כוונותיו של הנשיא בשאר אסד. איני יודע כיצד יתפתחו יחסיה של תנועת החמאס עם ההנהגה הפלשתינית. תחום ההתמחות שלי הוא היסטוריה של אזור גיאוגרפי אחר, וכל היושבים כאן הם ודאי מומחים גדולים ממני בנושא הזה. ועדיין, אני רוצה לומר שכלל איני בטוח אם הציבור הישראלי והמנהיגות הלאומית שלנו מקיימים דיון רציני בסוגיות אלה, לרבות הסוגיה של תפקיד משרד החוץ במסגרת תהליכים מדיניים במזרח התיכון. אני מניח ששאלות כאלה ודומות להן יעלו באופן כזה או אחר בדיונים שלנו היום.

שער ראשון

נקודת מבט מיניסטריאלית

דרג השרים

משרד החוץ לא מצליח להתרומם

אני מבקשת להתחיל את דברי בכך שאני בעד קיום משא ומתן עם שכנינו הערבים, כולל סוריה ואיראן, בין אם היוזמה היא שלהם ובין אם שלנו. אין שום סיכוי להגיע לשלום בלי משא ומתן והידברות ישירים. אנו חייבים להפעיל את נציגי משרד החוץ במדינות הפרו ערביות, כוונתי בעיקר לסין ולרוסיה, כדי להניע אותן לסייע לנו במשאים ומתנים מאחורי הקלעים עם מדינות ערב, שקשה לנו להגיע אליהן.

על רוסיה איני יודעת דברים רבים, אבל משירותי בסין למדתי שהסינים מעריצים את העם היהודי ואוהבים את ישראל. הם מוכנים לעשות למען קידום ההידברות והשלום בינינו לבין הערבים יותר ממדינות מערביות שאיתן אנו מצויים בקשר קבוע, המניב, אגב, מעט מאוד תוצאות.

23 שנים הייתי חברת כנסת. משה ארנס ואני נבחרנו לראשונה לכנסת השמינית. מחזור הכנסת השמינית היה מאוד מכובד; הוא כלל את אהוד אולמרט, יוסי שריד, גאולה כהן, מאיר פעיל, יצחק שמיר ויצחק רבין ז"ל. במהלך שנתיי בכנסת שימשתי שש שנים יו"ר ועדת החינוך והתרבות, שמונה שנים יו"ר ועדת העבודה והרווחה וארבע שנים חברת ממשלה. בממשלה כיהנתי מספר חודשים כשרה לענייני איכות הסביבה ואחר כך כשרת העבודה והרווחה. בכל שנתיי בכנסת ובממשלה עסקתי רק בנושאים חברתיים. עם פרישתם, רבים מהשרים וחברי הכנסת רוצים להתמנות לשגרירים. זאת עובדה. אני מציינת זאת מאחר שבכנסת ובממשלה אין הערכה למשרד החוץ. רבים מחברי הכנסת ומהשרים מסרבים, בדרך כלל, לפנות מזמנם ולקבל את אורחי משרד החוץ. למיטב זכרוני, בתקופת חברותי בממשלה, לא התקיים ולו דיון מדיני אחד.

אני שותפה לתחושה שבחודשים האחרונים משרד החוץ שוקע. הוא לא מתרומם. ההתנכרות למשרד החוץ, כפי שראיתי במהלך שנתיי בכנסת ובממשלה, באה בדרך כלל במכוון ממשרד ראש הממשלה והעומד בראשו. בארבע שנות שירותי כשגרירת ישראל בסין יכולתי להתרשם מהנעשה במשרד החוץ מבפנים. קיימת תופעה מוגזמת, מעליבה ואפילו מגוחכת, בכל הקשור בשמירה על ההיררכיה הקיימת במשרד. יש קשיים למי שמכהן כשגריר, להגיע לדרגים הבכירים במשרד החוץ.

נמצא כאן מנכ"ל משרד החוץ לשעבר, מר איתן בנצור*, שהיה המנכ"ל בתקופתי. עבורי, כשגרירת ישראל בסין, להגיע לפגישה עימו היתה כמעט משימה בלתי אפשרית. החומר הכתוב שהתקבל מהמשרד היה דל ביותר; לא היתה בו שום התוויית קווים, דרך, הנחיות איך לעשות, מה לעשות, מהי מדיניות הממשלה. במהלך ארבע שנות

* איתן בנצור מונה לתפקיד מנכ"ל משרד החוץ באוקטובר 1996 כחצי שנה לאחר מינויה של נמיר לשגרירה בסין.

שירותי כשגרירה בסין לא קיבלתי חומר מעין זה. אני אומרת בצער, שמשרד החוץ אינו מתווה את הדרך המדינית של מדינת ישראל. אמרו זאת כאן קודם ראש המכון (פרופ' סמיונוב) או סגן הרקטור (פרופ' ריין). העובדה שמשרד החוץ אינו מתווה את הדרך מקשה עליו מאוד למלא את תפקידו ולבצע את עבודתו. אין ספק שלאישיות של השגריר ולקשרים שהוא יוצר עם מערכת השלטון המקומית השפעה מכרעת על עיצוב הדרך בה מוצגת המדיניות שלנו.

עם זאת, חשובה מאוד מדיניות ברורה של משרד החוץ, כשהיא מותאמת למדיניות מדינת השירות.

בממשלות ישראל כיהנו, מאז הקמת המדינה, 16 שרי חוץ, כולל ציפי לבני, השרה הנוכחית. גולדה מאיר כיהנה עשר שנים, משה שרת כיהן שמונה שנים וכמוהו גם אבא אבן. אחרי השלושה, זיכרונם לברכה, החלה הירידה באורך הכהונה. שמעון פרס שירת שש וחצי שנים כשר החוץ, אך בשלוש קדנציות. יצחק שמיר כיהן שש שנים, סילבן שלום שלוש שנים, דוד לוי ארבע שנים וחצי במשך שלוש קדנציות נפרדות. ההפסקות בתפקיד והחזרות אליו אינן מעידות על דרך עבודה מסודרת ועקבית.

משרד החוץ חייב להפגין יותר עוצמה ויותר עצמאות. מדיניות המשרד, אם ישנה כזו, חייבת להישמע ברבים ובקול רם, קודם כל בארץ. בנושא קידום עובדי משרד החוץ, בהם אנשים מוכשרים ביותר, לא נעשה די. לא נעשה מספיק על מנת לחזקם, לטפחם ולקדםם.

משרד החוץ חייב להיות חזק יותר, באופן משמעותי, כלפי הכנסת כלפי הממשלה ובתקשורת. משרד החוץ חייב להעשיר את כוח האדם ולקדם את עובדיו. עליו לתמוך במינויים פוליטיים איכותיים באחוז מוגדר מראש, כנהוג בארה"ב, ולטפח מינויים אקדמיים להעשרת המקצוענות הדיפלומטית.

ח"כ סילבן שלום

**כשמשרד החוץ רוצה לעבוד, יש לו הרבה מה לעשות,
אבל כמו כולם, גם הוא מתעניין רק בנושא הפלשתיני,
וזאת טעות**

אני אדבר על הדיפלומטיה הישראלית במזרח התיכון בעבר, בהווה ואולי גם לקראת העתיד. האם היתה כאן דיפלומטיה עקבית? האם אנשים ידעו למה הם הולכים, או שכל אחד בתקופה כזאת או אחרת אימץ ראיית מציאות משלו ופעל לפיה?
שנים ארוכות לא היה עם פלשתיני. היום, לב הסכסוך הוא הנושא הפלשתיני. האם הקביעה הזו נכונה? האם זו אמת שלא היה עם פלשתיני בעבר? האם זה נכון שעכשיו

זהו לב הסכסוך? במשך שנים רבות ישראל נשענה על אירופה בלבד. היום, ישראל נשענת על ארה"ב בלבד. האם היה נכון אז ללכת רק על אירופה? האם נכון היום להמר רק על ארה"ב? בעבר, לא היינו מוכנים לדבר עם מי שקרא להשמדתנו. היום אומרים: לדבר גם עם אלה שמצהירים שאין לנו זכות קיום ורוצים להשמיד אותנו, כי 'מדברים רק עם אויבים'. האם אז זה היה נכון, והאם היום זה נכון? אני מעלה את התהיות האלה, לדעתי לאיש אין תשובה מושלמת.

אנסה לומר, על פי ראייתי, מה היה בעבר, ומה לדעתי, צריך לעשות לקראת העתיד.

ישראל רצתה בשלום במשך כל השנים. ישראל שאפה לשלום וניסתה לעשות כל מה שהיא יכולה כדי להגיע לשלום. ההחמצה הידועה שעליה דיברו במשך שנים היתה כמובן יוזמת השלום של נשיא מצרים אנואר סאדאת בשנת 1971, שדחייתה הובילה למלחמת יום הכיפורים. אבל בשנת 1977 היה מי שהרים את הכפפה והלך לקראת שלום*.

ההחמצה השנייה הידועה, ואולי צריך לבכות אותה עד היום, היא הסכם לונדון מאפריל 1987, אליו הגיעו שר החוץ דאז, שמעון פרס וחוסין מלך ירדן. אנחנו אז בליכוד התנגדנו להסכם לחלוטין. היום זה נראה חלום אוטופי להגיע להסדר שלום עם ירדן, הכולל חלוקת הגדה המערבית בינינו לבין הירדנים, ללא קיום מדינה פלשתינית עצמאית. התנודות האלה הובילו הרבה פעמים לעמדות מקוטבות, שגרמו לחוסר יציבות. חוסיין יצא מהמשחק, ואז הלכו לקראת ערפאת בעימות שהיה סביב הסכם אוסלו, עברו בצורה קיצונית לצד השני. היום מנסים לבחון מה בדיוק צריך וניתן לעשות. אני מאמין בדרך דיפלומטית אבל ריאלית. דרך שאומרת – צריך למצות כל צ'אנס לשלום, כאשר יש עם מי לדבר שלום ואז לעשות גם את הפשרות הראויות. רק לפני מספר ימים ציינו 15 שנים לפטירתו של מנחם בגין, האיש שבאמת התווה קו שהוא בעד שלום, תוך שמירה על מרכיבי ביטחון, וכשיש עם מי לעשות שלום, ללכת גם לפשרות.

השאלה היא האם משרד החוץ יכול להוביל קו כזה? אני מאמין שכן. הרבה שנים אני שומע על חוסר האונים של משרד החוץ. אבל משרד החוץ בסך הכול מתעסק ברוב הנושאים: אירופה, דרום מזרח אסיה והאו"ם, זה בטיפול משרד החוץ. אפילו בארה"ב הגדולה, חוץ מהבית הלבן שבו כל נשיא כמובן פועל בדרכו, ה־State Department (משרד החוץ האמריקאי) הוא בתחום הטיפול של משרד החוץ הישראלי. כך גם הקונגרס על שני בתיו, יהדות ארה"ב, הסברה וגם עסקים בארה"ב. בשגרירות נמצא ציר כלכלי, אבל הוא פועל יחד עם משרד החוץ. במילים אחרות, כשמשרד חוץ רוצה לעבוד, יש הרבה מאוד מה לעשות. הבעיה היא שכולם תמיד רוצים לעסוק בתחום הצר

* מנהיג הליכוד וראש הממשלה מנחם בגין.

שהוא הטיפול בעניין הפלשתיני. זו גולת הכותרת. כל שאר הנושאים לא מעניינים, לא חשובים. אני חושב שזו טעות.

במהלך כהונתי כשר חוץ, ניסיתי להתעסק באירופה, באפריקה, בדרום מזרח אסיה, באו"ם, בארה"ב, בכל אותם נושאים שנמצאים בתחום עיסוקו של משרד החוץ. אבל כמוכן, לב העניין הוא העולם הערבי וארצות ערב, שנמצאות כאן.

שנים רבות נאמר שאין דבר כזה עם פלשתיני, ואילו ב-20 השנים האחרונות, נהוג לומר שהנושא הפלשתיני הוא לב הסכסוך. כשנכנסתי למשרד החוץ, סברתי שיש אפשרות ליצור דיאלוג עם העולם הערבי, גם בשיא האינתיפאדה, מתוך אפשרות לשכנע אותם שזה טוב עבורם ועבור הנושא הפלשתיני. כשנכנסתי לתפקידי, התפרסם נגדי מאמר ביקורתי מאוד ובו ניסו להסביר לי שאין שום אפשרות להתקדם עם העולם הערבי אלא אם תיפתר הבעיה הפלשתינית. לכן, חבל שאשחית מאמצים וחבל שאשלם שכר לימוד יקר, כי אתקל בקיר ובסופו של דבר לא ניתן יהיה לעשות כלום עם העולם הערבי, כי הוא מחובר בטבורו לבעיה הפלשתינית. עד שבעיה זו לא תגיע לכדי פתרון לא יקרה כלום.

האם הם צדקו? ודאי שלא.

העולם הערבי מורכב מפסיפס גדול ורחב של גורמים ואנשים. בתוך הדת המוסלמית עצמה, יש זרמים שלפעמים שונאים אחד את השני יותר מאשר הם שונאים את ישראל. האפשרות להיכנס לתפר הזה קיימת. כשהתחלנו לדבר על העולם הערבי המתון מול העולם הקיצוני, זה נחשב לאבחנה שאינה במקומה. אני חושב שהאבחנה הזאת קיימת והיא נכונה. עלינו לטפח אותה ככל שיעלה בידינו למען המדינות האלה, למען היציבות שלנו ולמען השלום. בואו נבדוק מה קרה, למשל, עם מצרים ועם ירדן? מדינות שהיו במצב של חוסר דיבור מוחלט איתנו, שהשגרירים שלהן היו בבית והנה, לאחר שדיברנו, הן החזירו את השגרירים וחתמנו איתן הסכם סחר חופשי. ב-1999 כשחתמו בירדן על ההסכם הזה, היצוא שלהם לארה"ב עמד על 13 מיליון דולר בלבד, ב-2004 הוא כבר חצה את המיליארד דולר. נאלצתי להסביר בכתב לכוב זוליג, שר הסחר האמריקאי דאז, מדוע חתימת הסכם סחר חופשי עם מצרים חשובה גם לארה"ב. כשההסכם נחתם, פרצו הפגנות ברחבי מצרים. אבל בפעם הראשונה ההפגנות לא היו נגד חתימת ההסכם עם ישראל, אלא הפגנות מחאה של אזורים שלא היו כלולים בהסכם הסחר החופשי. כל זה בא ללמדנו שכאשר מדובר בהסכם שהוא לטובתם, כאשר הם חושבים שהעניין משרת אותם, הם ילכו עליו.

גם מדינות ערב אחרות, כאשר יעמוד על הפרק משהו שהן יסברו כי הוא לטובתן, הן יילכו עם העניין הזה. במהלך הזמן הצלחנו לכונן עם ירדן יחסים אסטרטגיים שהם לפעמים נפלאים מבינתי – איך מדינה כמו ירדן מוכנה לקיים יחסים כה אינטימיים ואסטרטגיים עם מדינת ישראל? עובדה.

ניקח את ארצות צפון אפריקה לדוגמא. הביקורים הרשמיים בתוניס, מרוקו ובמאוריטניה אולי פחתו קצת, לצערי הרב, אבל בזמני הלכנו לשם בצעדים גדולים מאד כדי לטפח את היחסים איתם.

גם בארצות המפרץ הפרסי, יש לנו נציגויות ויש לנו קשרים. יש לנו אפשרות לפתח ולטפח יחסים הדוקים יותר. זהו ציר שיש לו אינטרס גדול מאוד בחיזוק הקשר עם ישראל. הקשר איתנו נותן להן צוהר לאירופה ולארה"ב.

כאשר אנו מטפחים את הקשרים עם העולם הערבי המתון, עלינו לעשות הכל כדי לבדוד את הקיצוניים. במשך שנים חשבו שהטרור ואיראן הן בעיות של ישראל בלבד. אחרי ה-11 בספטמבר 2001 הבינו שטרור היא בעיה כלל עולמית, ולכן העולם יותר נחוש לנהל מערכה כוללת כנגדו. שנים ביקשנו להכניס את החמאס לרשימת ארגוני הטרור, אבל טענו בפנינו שיש זרוע מדינית ויש זרוע צבאית, וזה לא אותו דבר. בסופו של יום, החמאס נכנס לרשימת ארגוני הטרור. זה מסייע לנו מאד משום שזהו מסר שהעולם נחוש לפעול נגד הקיצוניים ולסייע למתונים.

כך גם בנוגע לאיראן וסוריה. לפני כמה חודשים פורסם בארה"ב דו"ח המילטון-בייקר שקרא לנשיא בוש לשנות את המדיניות שלו לגבי המזרח התיכון, ולפתוח בדיאלוג עם איראן ועם סוריה. באותו זמן בדיוק ביקר בערב הסעודית ריצ'רד צ'ייני, סגן נשיא ארה"ב*.

צ'ייני שמע מהסעודים שהם לא מעלים על דעתם בכלל לפתוח בדיאלוג כזה, כי מבחינתם זה עלול לערער את היציבות של המשטר בארצם ובמדינות המתונות האחרות. היום המדינות המתונות נוקטות עמדה נגד קיום דיאלוג עם איראן וסוריה. מדוע? כי מבחינתן זו תהיה תקיעת סכין בגבן. על המתונות שלהן הן משלמות מחיר כבד בעולם הערבי וברחוב הערבי. אבל הרווח שלהן הוא קשר טוב עם ישראל שמביא לקשר טוב עם ארה"ב והמערכה. אם הקשר הזה יהיה גם נחלתן של המדינות הקיצוניות, איזו סיבה תהיה להן לשמור על העמדות המתונות שלהן? הן יוכלו לשוב ולהיות פופולריות ברחוב, בעודן נהנות מתמיכת המערב. הן אינן מעוניינות לשחק לידי האיראנים: איראן מנסה להפוך את המשטרים המתונים בעולם הערבי למשטרים יותר קיצוניים. על ידי כך היא תשפיע על הפיכתם למשטרים דתיים ותהיה יותר דומיננטית. איראן מעוניינת שהסכסוך יהפוך מסכסוך לאומי לסכסוך דתי.

באשר לפלשתינים, עם החמאס זה שונה לחלוטין ממה שהיה עם אש"ף. כפי שאני רואה את הדברים, אמנם, גם אש"ף לא רצה בקיומה של מדינת ישראל, אבל הסכסוך בינינו לבין אש"ף היה סכסוך לאומי. הסכסוך עם החמאס הוא סכסוך דתי. באמנת החמאס כתוב במפורש שהטריטוריה של מדינת ישראל לא שייכת לפלשתינים, לא

* הדו"ח הוגש בדצמבר 2006 לנשיא ארה"ב ג'ורג' בוש. הדו"ח שבו 79 המלצות הציע דרכים מע-שיות לסיום המעורבות האמריקאית בעיראק.

שייכת לערבים, אלא לכל מוסלמי באשר הוא, בעולם כולו, לוואקף. לכן, אין מוסלמי בעולם, יהיה זה מלך, נשיא או ראש ממשלה, שבידו הסמכות לוותר על הטריטוריה הזאת.

הניסיונות של ערב הסעודית ושל מצרים לגשר בין החמאס לבין אבו מאזן, נובעים מחשש כבד שהחמאס הופך להיות בעל השפעה איראנית כמעט מלאה. בראייה שלהם וגם בראייה שלנו, חאלד משעל הוא כבר סוכן איראני. סוריה הפכה להיות מדינת חסות איראנית. סוריה מקבלת סכומי כסף עצומים מאיראן. בזה היא משלמת או שילמה את החובות שלה לרוסיה. איראן מזרימה לסוריה נשק חדש ובתמורה לכך סוריה מאפשרת לאיראן להשתמש בנמל התעופה בדמשק להעברת נשק מטהראן אל החיזבאללה. לכן הדילמה אינה "כן או לא לדבר עם סוריה". אני חושב שאם היו שואלים, כל אחד רוצה לדבר עם סוריה.

אזכיר פה סיפור שכבר פורסם: בשנת 2003, היה ניסיון לקיים דיאלוג בין ישראל לבין סוריה. כשהנושא הזה הובא לידיעתי, פניתי לראש הממשלה אריאל שרון, ואישרנו לאיתן בנצור לפגוש בעמאן את אחיו של בשאר אל אסד, יחד עם אחותו ובעלה. זו היתה אמורה להיות פגישה דרמטית, משום שאח ואחות וגיס במדינות האלה נחשבים יותר משר חוץ ושר ביטחון. זה היה תקופה קצרה לאחר פתיחת המלחמה בעיראק. החלטנו להתזקק כחודש ימים כדי לראות לאן המלחמה בעיראק מתגלגלת, כמובן שלא שיערו אז שהיא תימשך ארבע שנים. אבל כמו שקורה בישראל תמיד, לצערי הרב, הנושא הזה דלף. כאשר זה דלף, בסוריה מיד דיברו על "המזימה הציונית" ומכל מקום, הצינור הזה נסתם.

כשר חוץ קראתי מספר פעמים לאסד, אבל יש בעיה אחת קשה. קשה מאוד להגיד – אני רוצה שלום איתך, כשאסד במקביל אומר – גם אני רוצה שלום, אבל בינתיים אני עוזר לחיזבאללה ולחמאס ולג'יהאד לפגוע בכם. אני קורא לזה "תיאוריית המנעול". אם הוא היה סוגר את המפקדות ומחנות האימונים של החמאס והג'יהאד, תאמינו לי, זה היה עושה שינוי דרמטי גם בדעת הקהל בישראל. ודעת הקהל בישראל מוכנה ללכת לשלום עם סוריה. כמובן, כל אחד יש לו המחיר שלו. השאלה אם היום, כאשר אסד הוא נתין איראני כמעט, כאשר הוא מסייע לכל אויבי ישראל, האם היענות "לקול השלום" שהוא משמיע, תהיה הדרך הנכונה לשמור על הקשר הטוב שיש לנו עם העולם הערבי והעולם המוסלמי המתון.

ועוד לא הזכרתי את פקיסטן ואת אינדונזיה. גם איתן אפשר לעשות הרבה יותר. בתפקידי כשר החוץ נפגשתי מספר פעמים עם שרי החוץ של פקיסטן ושל אינדונזיה. אני אומר לכם, האפשרות קיימת. המדינות האלה מסתכלות לעבר ארה"ב. איראן הפכה להיות היום בעיה כלל עולמית. במשך שנים הציבור בישראל והעולם בכלל לא רצו להסתכל לעבר איראן. אבל כשהתברר שאיראן מפתחת טילים ארוכי טווח

מעבר למדינת ישראל, ושגם לונדון, פריז, ברלין, רומא ומדריד נמצאות בטווח שלהם, באותו שלב, הכל התעוררו והחלו לפעול. התחילו להציג שאילותות בפרלמנט, הופיעו מאמרים בעיתונים. כעת הם מבינים שהסכנה היא גם שלהם.

אני חוזר ומדגיש, כשזה נוגע לעולם המוסלמי המתון, יש כאן עניין של אינטרסים משותפים. אפילו רוסיה, שעד שנת 2003 העניקה אור ירוק לחברות רוסיות לפעול בתוך איראן, היום אינה מרשה זאת. כאשר דובר על העשרת האורניום, הם רצו להגיע לפתרון שבו הם יעשו את העשרת האורניום עבור איראן, ברוסיה. איראן סירבה לכך ורוסיה היום מתלבטת. מצד אחד, החזון החדש של נשיא רוסיה ולדימיר פוטין, הינו להפוך את רוסיה למעצמה עולמית מחדשת, על פי הדוקטרינה הישנה לפיה, 'כל אויב של ארה"ב הוא ידיד של רוסיה'. מצד שני, הוא מבין שאסור לאפשר למשטר כזה מטורף וקיצוני לאחוז בנשק גרעיני שיום אחד עלול להיות מופנה גם כלפי רוסיה.

לפני כשנתיים וחצי, איראן חתמה עם סין על החוזה הגדול ביותר בהיסטוריה המודרנית. זהו חוזה של 75 מיליארד דולר. הוא מיועד, בין היתר, גם לכך שאיראן תיעזר בסין כדי למנוע קבלת החלטה נגדה במועצת הביטחון. במועצת הביטחון יש 15 חברות אבל דרושים 9 קולות להטלת וטו. 8 קולות לא מספיקים. חקתי מעט וגיליתי נתון שהדהים אותי: סין היא המדינה היחידה שמעולם לא הטילה וטו במועצת הביטחון. זה מעניין, זה מראה עד כמה הסינים חכמים.

לכן אני אומר כאן שוב ושוב, במדיניות שלנו אנחנו צריכים להמשיך לחבק את העולם הערבי המתון, לחבק את מערב אירופה ואת ארה"ב, ולתמוך בגישתן. אם הקו הזה יהיה עקבי ויצליח, יהיה גם שינוי במדיניות. אנחנו כבר רואים תוצאות. הנה לוב, מדינה קיצונית עם שאיפות לפיתוח נשק גרעיני, החליטה, ביום אחד, לשנות את דעתה ואת דרכה. אז יש כאלה שאומרים שזה בגלל המלחמה בעיראק, ויש כאלה שאומרים שזה בגלל סייף אל אסלאם, בנו של קדאפי, שמתגורר במילאנו והוא איטלקי והוא משחק קצת כדורגל, והוא זה ששכנע את אבא שלו ללכת לקראת המערב. אבל תראו מה קרה שם הודות לדיפלומטיה. תראו מה קורה בצפון קוריאה, בדיפלומטיה. ואני מאמין שהדיפלומטיה תוכל לעבוד גם מול איראן.

ישראל חייבת להיות חלק מהעניין. כמובן, לא במעמד של המדינה המובילה. אסור להפוך את זה למאבק בין מוסלמים ליהודים. אבל יש לטפח מדיניות ואסטרטגיה ישראליות חכמות.

אתן דוגמא נוספת. לפני כשלושה שבועות נחתם הסכם מכה*. בעקבות ההסכם הודיעה מזכירת המדינה קונדוליסה רייס כי ההסכם אינו עומד בדרישות הקוורטט. זה היה ביום חמישי בערב. שישי-שבת היה שקט. ביום ראשון, בישיבת הממשלה וביום

* הסכם מכה נחתם בין ארגוני הפתח והחמאס ב-8 בפברואר 2007 ובו סוכם על הקמת ממשלת אחדות לאומית ברשות הפלשתינית.

שני בישיבת ועדת חוץ וביטחון, אמר ראש הממשלה אהוד אולמרט: "אנחנו לא דוחים ולא מקבלים את ההסכם".

מיד עלתה השאלה מה עמד מאחורי ניסוח כזה? אמרתי לעצמי, אולי זה פוליטיקה; לא מקבלים כדי שאביגדור ליברמן וש"ס לא יברחו מהקואליציה. לא דוחים, כדי שלשר הביטחון עמיר פרץ

לא יהיה איזה תירוץ לעזוב את הממשלה, שהרי הוא מחפש תירוץ*. אבל כעבור זמן מה, הגעתי למסקנה שהסיבה אחרת. שמדובר פשוט בראייה שגויה של המצב. ולראייה, בעקבות שיחת טלפון עם הנשיא בוש, נאלץ אולמרט לפרסם הודעה שישראל דוחה את הסכם מכה.

לדעתי, זה לא שהחמאס הלך לקראת אבו מאזן, אלא אבו מאזן הלך לקראת החמאס.

אנו רואים שחמאס לא מקבל את תנאי הקהילייה הבינלאומית. כלומר, העולם היום יותר נחוש להתייצב לצדנו. בסך הכול הוצבו שלושה תנאים: הכרה בישראל, התנערות מהטרור וקבלת הסכמים קודמים שנחתמו בין ישראל לבין הרשות הפלשתינית. אף אחד משלושת התנאים האלה לא התמלא. ראש הממשלה החדש של הרשות הפלשתינית הכריז – לעולם לא נכיר בישראל**.

ושוב זה חוזר לנקודה שישראל רוצה בשלום, זוהי שאיפה בלתי נגמרת. אבל השאלה עכשיו היא: האם נכון ללכת לקראת מישהו, שאומר שאין לך זכות קיום. אפילו יצחק רבין, כאשר הלך לאוסלו, עשה זאת רק לאחר שנעשה השינוי בסעיף של האמנה הפלשתינית שדרש את השמדת ישראל. זאת אומרת, רבין היתנה את עצם חתימת ההסכם בביטול הסעיף הזה באמנה.

העולם הערבי עובר היום רעידת אדמה. המלחמה בעיראק שינתה את דפוסי החשיבה מקצה לקצה. בעיראק שלטו תמיד הסונים, והיום היא תחת משטר שיעי. הסורים היו תחת משטר עלאווי. פתאום, בפעם הראשונה, השיעים שולטים במדינה ערבית. זה מביא להתחזקות ההערכה שהשתלטות איראן על מה שנעשה שם, אפשרית. מתחיל להיווצר רצף שיעי מאיראן דרך עיראק, החיזבאללה בלבנון, כולל סוריה, חמאס וג'יהאד. עיראק היום נתפסת כמדינה יותר פרו-מערבית, יותר פתוחה. המנהיג הרוחני שלהם, עלי סיסתאני, נתפס אמנם כגורם מתון, אבל את ההדרכה שלו, את כל מה שאצור בו, קיבל בקום באיראן. זה מזכיר לי, שכאשר חומייני שב לאיראן, הוא מינה לתפקיד ראש ממשלה אדם חילוני, את שהאפור בחתיאר. כעבור שנה, דאג חומייני לחסל את בחתיאר בעת שהיה בפריז. זאת אומרת, גם סיסתאני, שנתפס היום כגורם

* עם בחירתו של אהוד ברק ליו"ר מפלגת העבודה, התפטר פרץ ב-18 ביוני 2007 מתפקידו כסגן ראש הממשלה ושר הביטחון. במקומו מונה ברק לתפקיד שר הביטחון.

** ד"ר סלאם פיאד מונה ב-17 ביוני 2007 לראש הממשלה של הרשות הפלשתינית במקום איסמעיל הניה.

מתון, הוא כמו מנהיג החיזבאללה, חסן נסראללה, כמו כולם, בוגר קום, והמצב הזה מערער את היציבות שקיימת היום בעולם הערבי.

העולם הערבי מאוד חושש מעליית הקיצוניים והחשש הזה הביא לשינוי בחשיבה בארה"ב. לפני כן, ארה"ב פעלה רק כדי להביא לדמוקרטיזציה במשטרים הערביים ולא השיגה את התוצאה הרצויה. היא טבעה את הסיסמא "to liberate Iraq", אחר כך הם הלכו לכווית, דווקא שם זה עבד לא רע, כי השיגו פעם ראשונה זכות הצבעה ובחירה לנשים, והם רצו שיהיו בחירות בלבנון, כדי שיתנע הליך של דמוקרטיזציה. כולנו ראינו מה קרה כשהחיזבאללה הפך להיות חלק מהממשלה. במצרים, התגבר כוחם של האחים המוסלמים.

מה שעצר את המהלך היו תוצאות הבחירות כאן אצלנו ברשות הפלשתינית. בחירות שהן פועל יוצא של טעות קולוסלית אמריקאית, אבל גם טעות שלנו. אריק שרון לא אישר את הבחירות במזרח ירושלים. הוא היה מוכן להשתתפות שלהם במקומות אחרים, אבל לא במזרח ירושלים. אמרתי את זה לראש הממשלה אולמרט, ביום בחירתו. הייתי עדיין שר החוץ, אבל הלחץ האמריקאי היה כבד. היינו ערב בחירות, ובארץ, יחסים טובים עם הנשיא האמריקאי, הם נכס בבחירות. לכן היה חשוב מאוד להביא למצב שלא תהיה התנגשות. התוצאה היתה שהחמאס עלה לשלטון. בכל מקום שנערכו בו בחירות, זה הוביל בסופו של דבר ליותר קיצוניות. לכן גם אנחנו וגם האמריקאים לוקחים היום צעד אחד אחורה, ואומרים: דמוקרטיה עדיין לא. אבל המיתווה של העולם הערבי והמוסלמי המתון מול העולם הקיצוני הוא מיתווה נכון. הוא מוכיח את עצמו. היום שותפים לזה ארה"ב, חלק ממדינות מערב אירופה, ישראל, העולם הערבי המתון והעולם המוסלמי המתון.

כאשר הרביעיה הזאת – העולם הערבי והמוסלמי המתון, ישראל, ארה"ב ומערב אירופה – תפעל על פי אותו מיתווה, התוצאות גם מול איראן, על ידי דיפלומטיה, בסופו של דבר יהיו נכונות וחיוביות.

משה ארנס

מידת ההפעלה או ההתעלמות ממשרד החוץ קשורה בעיקר לטיב היחסים בין ראש הממשלה לשר החוץ

הייתי דיפלומט, כיהנתי כשגריר ישראל בארה"ב ושירתתי גם כשר בממשלות ישראל. אני אנסה להביא בפניכם את זווית הראיה המיניסטרילית בכל הנוגע לדיפלומטיה הישראלית. בזמנו אמרתי שהייתי דיפלומט חובב, משום שבאתי ללא הכנה לתפקיד הזה. אני בא מהתחום ההנדסי, בהכשרתי, אני מהנדס אווירונאוטי. לא למדתי מדעי

המדינה ולא שירתתי במשרד החוץ קודם לכן. בכל זאת, הוטל עלי אז תפקיד השגריר בארה"ב, שהוא אולי התפקיד החשוב ביותר בשירות החוץ הישראלי. כמה שנים לאחר מכן מוניתי לתפקיד שר החוץ. אנסה לשתף אתכם, על בסיס הניסיון שצברתי, בכמה מהשקפותי. ראשית, אני רוצה להתייחס לדברים שנאמרו על ידי פרופ' סמיונוב בנוגע לשאלה שמרחפת אצלנו שנים רבות באוויר: האם יש עם מי לדבר?

בהקשר הזה, אני סבור שניתן למפות שלש תקופות. במשך תקופה ארוכה לפני קום המדינה ובהמשך, עם קום המדינה ועד אחרי מלחמת יום הכיפורים, לא היה עם מי לדבר, במובן המלא של המלה – פשוט לא רצו לדבר איתנו. הדבר בא לידי ביטוי בצורה ברורה בהחלטות ועידת חרטום*.

לאחר מלחמת יום הכיפורים, מצרים גילתה נכונות לדבר, ודיברנו, והושג הסכם. בהמשך, באמצעות הבנות אוסלו, היה עם מי לדבר, עם אש"ף. עוד אחזור לסוגיה הזאת, האם היה צריך והאם היה נכון לדבר עם אש"ף, אבל היה עם מי לדבר. אש"ף היה נציג הפלשתינים, ודיברנו וגם הגענו להסכם.

בזמן האחרון, שוב אנו ניצבים מול גורמים, שותפים לסכסוך, שאינם מכירים בנו, כמו החמאס, או איראן. האיראנים הם מסוג האויבים הקשים והמרים ביותר, ומבחינה זו, גם היום אין עם מי לדבר.

המעבר הזה, בין מצב שבו לא רוצים לדבר איתנו, למצב שבו קיימת נכונות לדבר איתנו, ושוב חזרה אחורנית, קשור בין היתר לדימוי שיש למדינת ישראל בקרב אויביה, ובקרב השותפים הפוטנציאליים שלה למשא ומתן. בדרך כלל הדימוי הזה הוא של מדינה חזקה.

עם מדינה בעלת עוצמה, שמסוגלת להרתיע את אויביה, יש נטייה לדבר ולהגיע איתה להסדר. הדוגמה הטובה ביותר היא מצרים. לעומת זאת, מדינה שנראית חלשה, שלא יכולה להרתיע, שאולי יש סיכוי להביס אותה בשדה הקרב, הנטייה לשבת ולדבר איתה נמוגה. אני לא לגמרי מסכים עם הקביעה של אורה נמיר שמתעלמים ממשרד החוץ ושהוא כבר "לא פונקציה". יש תקופות שבהן משרד החוץ פחות פעיל, אינני יודע אם התקופה הנוכחית היא כזאת. היה לי מזל שכאשר הייתי שר חוץ, משרד החוץ היה פעיל, הוא היה פונקציה. אני מניח שזה נבע במידה רבה נבע מהיחסים הטובים ששררו ביני ובין ראש הממשלה יצחק שמיר. היתה בינינו הרמוניה מלאה. הוא בהחלט סמך עלי שאוביל את המהלכים הדיפלומטיים מול ארה"ב וארצות אחרות, וגם מול מצרים.

אני לא חושב שהקשר בינינו עבד בגלל שגם שמיר כיהן כשר חוץ. כיהנתי כשגריר בארה"ב בתקופה ששמיר היה שר חוץ ומנחם בגין היה ראש הממשלה. באותה

* ועידת חרטום שנערכה ב-1 בספטמבר 1967, הסתיימה בהצהרת שלושת הלאוים: לא להכרה במדינת ישראל, לא לשלום ולא למור"מ עם ישראל.

תקופה דווקא היתה מידה ניכרת של התעלמות ממשרד החוץ. בגין עבר ישירות איתי בווינגטון. אמנם שלחתי העתקים של כל המברקים גם למשרד החוץ, אבל הפעילות כלפי ארה"ב באותן השנים, היתה מצד משרד ראש הממשלה ולא מצד משרד החוץ. מידת ההפעלה או ההתעלמות ממשרד החוץ קשורה לדעתי מאד לטיב היחסים השוררים בין ראש הממשלה לשר החוץ שלו. ראש הממשלה, מטבע הדברים, הוא בעל עוצמה רבה יותר. אם היחסים ביניהם לא כל כך טובים, והוא מחליט שהוא רוצה לקחת את העניינים לידיים, אז משרד החוץ נותר בצד, וראש הממשלה מוביל את הדיפלומטיה. וזה כבר קרה בהיסטוריה שלנו.

וכעת לשאלת היעדים של הדיפלומטיה הישראלית.

הנטיה היא להגיד מיד – תהליך השלום. אבל אני רוצה להזכיר שלא רק תהליך השלום. כל עוד אין שלום וכל עוד יש איומים על מדינת ישראל, עלינו לדאוג לעצמנו בכל הרמות: המשך הסיוע הכספי והצבאי, כדי להבטיח אפשרות לרכוש נשק, ולהשיג המימון לרכישות הללו. עלינו לדאוג לתמיכה מדינית באו"ם ולא רק באו"ם. עלינו לפעול כל הזמן להתעצמות כלכלית, להגדלת ההשקעות במדינה וליצוא הישראלי. בחלק מהדברים הללו, מגיע לנו ציון לגמרי לא רע על פני השנים, ולמשרד החוץ היה ועדיין יש תפקיד נכבד בכך. הסיוע הצבאי מארה"ב הוא בעל חשיבות אדירה והוא גדל במשך השנים. עם כל הכבוד לראש הממשלה, לשר החוץ או לשר הביטחון, שיש להם חלק בכך, אני אומר לכם מניסיוני, שהעבודה הזאת מתבצעת בשגרירות בווינגטון. עושים אותה אנשי משרד החוץ – השגריר, הנספח הצבאי, הנספח הכלכלי, הציר הכלכלי והציר לקונגרס. זו עבודה מול הקונגרס, הרבה אדמיניסטרציה, ומדי שנה בשנה הסיוע הצבאי הזה מגיע ונותן מענה לצרכים ולדרישות שלנו. אני שומע שלאחרונה יש ניסיון להגדיל את הסיוע הצבאי שהיום עומד על 2.4 מיליארד דולר*.

אנו נהנים כידוע מתמיכה מדינית של ארה"ב, היא קיימת רוב הזמן, והיא שם כאשר אנחנו זקוקים לה. ארה"ב מטילה וטו במועצת הביטחון בכל פעם שנדרשת התערבות למניעת החלטות נגד מדינת ישראל. גם במישור הזה אני חושב שבסך הכול אנחנו מצליחים יפה. ראוי לזכור שארה"ב היא לא אחת המדינות בעולם, היא מעצמת העל העיקרית. נכון, יש עוד מדינות, כמו סין והקהילה האירופית, לא צריך לזלזל בהן ואסור להתעלם מהן. אבל כאשר אנו שואלים את עצמנו, לאן להפנות את עיקר תשומת הלב, אז ארה"ב היא הכתובת הראשונה ושם זקפנו לזכותנו הצלחה לא מעטה. הקרדיט על כל ההישגים החשובים הללו מגיע תמיד לאנשי משרד החוץ – הנציגים באו"ם, אנשי משרד החוץ בשגרירות בווינגטון, האנשים שמטפלים בקונגרס, הם

* ב-16 באוגוסט 2007, החליט הממשל האמריקאי על הגדלת הסיוע הביטחוני לישראל ל-3 מיליארד דולר לשנה, למשך עשר השנים הבאות.

אלה שגורמים לכך שהתמיכה תמשיך להתקיים שנה אחר שנה. יכול להיות שלעתים אנחנו מעניקים פחות מדי תשומת לב למדינות אחרות, יתכן שאפשר היה לעשות יותר בסין, או בפינ. אני יודע שבסין נעשתה שגיאה בתקופה שאורה נמיר כיהנה שם כשגרירה. אולי לא מדובר בכייה לדורות אבל בהחלט סיבה לבכייה, והטעות נעשתה במישור המיניסטרילי*.

אגב, כיהנתי זמן קצר כשגריר, כשנה בלבד. מיד לאחר פרסום מסקנות ועדת קהאן בעקבות מלחמת שלום הגליל, נקראתי חזרה וקיבלתי עלי את תפקיד שר הביטחון. אבל במהלך מלחמת לבנון, המשימה שעמדה בפני ובפני משרד החוץ היתה להשיג את תמיכת הממשל האמריקאי. הנשיא היה רונלד רייגן, שר החוץ בתחילה היה אלכסנדר הייג, ואחריו ג'ורג' שולץ. זו לא היתה משימה פשוטה לרתום את תמיכת ארה"ב לפעילותנו בלבנון. במבחן הזמן, ניתן לראות שעמדנו בה בכבוד במידה רבה מאוד. ממשל רייגן עמד לצדנו במשך רוב הזמן שבו היינו פעילים בשדה הקרב בלבנון.

הישג מרשים אחר, שהיום אולי כבר נשכח קצת, היה פרוייקט הלבאי. מאמצינו הביאו לכך שארה"ב תמכה בפיתוח מטוס קרב שעמד בתחרות מול מטוסי קרב אמריקאיים. האמריקאים ידעו היטב שהם יורים לעצמם ברגל, משום שהאלטרנטיבה של חיל האוויר הישראלי היתה לרכוש את מטוס ה-F16, מה שבסופו של דבר אכן קרה, לאחר שפרוייקט הלבאי בוטל. זה היה הישג יוצא מגדר הרגיל, שהצלחנו לגייס בארה"ב את התמיכה המוסרית והכספית לפרוייקט. הקונגרס האמריקאי החליט להקציב רבע מיליארד דולר מהסיוע הצבאי המיועד לישראל, לפיתוח מטוס הלבאי. באותה תקופה, השגנו שיתוף פעולה טכנולוגי ברמה כזו שלא חזרנו אליה מאז. חברות אמריקאיות השתתפו בפרוייקט הלבאי בתחומים שהיו חשובים לנו. חברת פראט אנד וויטני פיתחה מנוע מיוחד למטוס הלבאי. כנף הלבאי יוצרה על ידי חברה אמריקאית אחרת. מול חברות אמריקאיות שהסתייגו מכך שבונים במדינת ישראל מטוס קרב מתחרה, התייצבה שורת חברות שהיו שותפות לפרוייקט. אם יישאל היום הישראלי הממוצע, מדוע בוטל פרויקט הלבאי, הוא ודאי יאמר: לחץ אמריקאי. אבל האמת היא שלחץ ישראלי הביא להפסקת הפרוייקט**.

כשמוניתית לתפקיד שר החוץ בממשלת האחדות הלאומית השנייה, יצחק שמיר היה ראש הממשלה, ויצחק רבין היה שר הביטחון. השתתפתי בוועידה בינלאומית שנערכה בפריז ועסקה בנושא לוחמה כימית. בוועידה נפגשתי עם שר החוץ של ברית המועצות, ארוארד שווארנרדזה ועם שר החוץ המצרי, עבד אל מגיד. הבעיה הראשונה שהייתה

* ישראל וסין חתמו על הסכם לאספקת מטוסי התראה עם מערכות מכ"ם אווירי מתוצרת התעשייה האווירית הישראלית בהיקף של כ-1 מיליארד דולר, עבור חיל האוויר הסיני. בלחץ הממשל האמריקאי, שראה בעסקה פגיעה באינטרסים הביטחוניים האמריקאיים, נאלצה ממשלת ישראל לבטל בשנת 2000 את ההסכם.

** באוגוסט 1987 החליטה ממשלת ישראל, ברוב של קול אחד, להביא להפסקת פרוייקט הלבאי.

צריך להתמודד איתה בפגישה עם עבד אל מגיד היתה יישוב סכסוך טאבה. אריאל שרון, שר הביטחון, לאחר הנסיגה מסיני, קבע שמטאבה לא ניסוג. בטאבה כבר עמד על תלו מלון סונסטטה המפואר ואנו טענו שהמלון ממוקם בצד הישראלי של הגבול הבינלאומי. לא היו לזה הרבה תימוכין. נאלצנו ללכת לבוררות בז'נבה וכידוע, הפסדנו במערכה הזאת.

כשנפגשתי עם עבד אל מגיד, ממשלת שמיר היתה בשלטון ושרון היה חבר בממשלה הזאת. היה ברור שהנושא הזה מטריד מאד את עבד אל מגיד. כן, דווקא הקילומטר המרובע האחד הזה. ידעתי שחייבים לפתור את הבעיה, ושם הדבר לא יפתר, אין לדעת מה יעלה בגורל יחסי ישראל מצרים. יותר מכך, עבד אל מגיד העביר לי את המסר שאם נצליח לפתור את זה, כי אז "השמים הם הגבול". ובכן, פתרנו את הבעיה לבסוף, ובכל זאת, היחסים עם מצרים לא היו כל כך טובים. לאחר כמה חודשים נפגשתי עם מזכיר המדינה ג'יימס בייקר. סיפרתי לו על הצהרתו של עבד אל מגיד שהשמים יהיו הגבול ברגע שבעיית טאבה תיפתר, וקבלתי על המצב הקיים. בייקר ענה: "The sky is the limit, but the ceiling is very low".

לטיפול בנושא טאבה היה גם היבט אירוני. אולי זכור לחלק מכם, שהצבעתי נגד הסכמי קמפ דייוויד, כלומר, נגד אותו הסכם שבמסגרתו ממשלת ישראל, בראשות מנחם בגין, החזירה את חצי האי סיני למצרים*. דעתי היתה שונה. אני חשבתי שצריך היה להתמקח ולהשיג תנאים טובים יותר, ולא ליצור תקדים של חזרה לגבולות 67. והנה אני, שהתנגדתי להסכם, מוצא את עצמי בתפקיד זה שצריך לבוא לממשלה, שבה יושב שרון שתמך בהסכם וביצע אותו, ולהגיד: צריך להחזיר את טאבה למצרים, משום שעל פי ההסכמים ועל פי התיווך הבינלאומי, טאבה שייכת להם. תאמינו לי, לא היה פשוט להעביר החלטה כזאת בממשלה. ודווקא עלי הוטל לעשות את זה. ואכן, כך עשינו. נכון, הווייתור על טאבה לא פתר את כל הבעיות בינינו לבין המצרים. אבל אפשר להגיד שהיחסים, באופן יחסי כמובן, טובים גם בימים אלו.

עניין בוער אחר שנתקלתי בו כשר חוץ היה אש"ף. ממשלת האחדות הלאומית, שיצחק רבין כיהן בה כשר ביטחון, התנגדה למו"מ עם אש"ף. היו לה סיבות טובות מאוד שניתן להסביר אותן עד עצם היום הזה. גם אני חשבתי שרצוי וצריך לדבר עם הפלשתינים. אבל לא לדבר עם גוף שטוען שהוא מדבר בשם הפלשתינים ביו"ש ובחבל עזה, וגם בשם הפזורה ותובע את זכות השיבה של הפליטים לארץ ישראל. אמרתי שאין לתת להם את ההכרה הזאת. אילו היינו מודיעים שהם מקובלים עלינו כנציגות שעימה יתנהל מו"מ, היינו למעשה מעניקים בכך לנציגי אש"ף בתוניס, הכרה פורמלית כנציגי העם הפלשתיני.

* הכנסת אישרה את הסכמי קמפ דייוויד ב-27 בספטמבר 1978.

זו היתה עמדת הממשלה. זו היתה דעתו של יצחק רבין. אלא שלא הכל בישראל החזיקו בדיעה הזו. היו ישראלים שכבר נפגשו עם יאסר ערפאת והתחילו לחץ על ישראל לדבר עם אש"ף ולהיפגש עם אש"ף. בשלהי כהונתו של רייגן, תחת השפעת ג'ורג' בוש האב, שכבר נבחר להיות הנשיא, ארה"ב החלה במגעים ראשונים עם אש"ף בתוניס. לאחר ניצחון רבין בבחירות ביוני 1992 ועליית העבודה לשלטון, התחילו השיחות באוסלו. בשלבים הראשונים, רבין לא היה מעורב, אבל בסופו של דבר הוא היה מוכן לדבר עם אש"ף. היו לו עכבות, והיו לו ספקות אם ללחוץ את ידו של ערפאת או לא, אבל תחת הנהגתו, חצינו את הרוביקון ומאז, אנו תקועים עם הסוגיה של זכות השיבה. לעניות דעתי, זאת היתה טעות, והיום קשה מאד לתקן אותה. אסיים בהערה – אורה נמיר אמרה שהיום למעשה אין הגדרה ברורה של מדיניות החוץ הישראלית.

שאלתי את עצמי מהי באמת המדיניות שלנו היום? שרת החוץ, ציפי לבני אמרה לאחרונה, יותר מפעם אחת, שהיעד שלנו הוא הקמת מדינה פלשתינית. נראה לי מוזר ביותר שזהו היעד של מדיניות החוץ של מדינת ישראל.

שער שני

נקודת מבט דיפלומטית
בכירי משרד החוץ

יש לחזור לדיפלומטיה הקלאסית הרואה למרחוק, הבנויה על יוזמה ונחישות, מיומנות, שיטתיות והתמדה

במהלך שנות כהונתי כמנכ"ל משרד החוץ, התחזקה בי האמונה שהדיפלומטיה הישראלית היא זו שהביאה לישראל את מרבית הישגיה המדיניים. הודות למעוף שגילו שרי חוץ מסוימים, לנחישות והמיומנות של מבצעה, שקדה הדיפלומטיה הישראלית על חילוץ ישראל מבדידותה המדינית, והדפה ניסיונות לערער על הלגיטימיות של קיומה. מעל לכל, השכילה הדיפלומטיה הישראלית לגבש את תפיסת השלום הישראלית, להציב יעדים להשגתו ודרכים לקידומו.

ככל שניתן למשרד החוץ, קרי, לדיפלומטיה הישראלית, למצות את כוחה ויכולתה, כך צברה ישראל עוד ועוד נכסים מדיניים תוך ביצור מעמדה הבינלאומי וקידום תהליך השלום. אולם לעתים מזומנות נאלצו מעצבי הדיפלומטיה הישראלית ומוביליה להתמודד עם גורמים במערכת הממשלתית והפוליטית, אשר שיבשו את מיצוי יכולתה. לא פעם התמודדו עם ניסיונות לבלום יוזמה, לטרפד מהלכים ואפילו לכפות דרך פעולה שונה בתכלית. הדיפלומטיה הישראלית היתה במיטבה כאשר התאפשר לה ליזום, לקדם ולטפח על פי הבנתה את מארג היחסים הבינלאומיים. אך לא אחת נאלצה לפעול מול גורמים במערכת הפוליטית, שביקשו להצר את מרחב פעולתה ואת עשייתה.

הדוגמאות לכך הן רבות; בתום מלחמת ששת הימים, השכילה הדיפלומטיה הישראלית בהנהגת שר החוץ דאז אבא אבן, שהיתה לי הזכות הגדולה לכהן כמזכירו המדיני, להביא לקבלת החלטת מועצת הביטחון 242 שהפכה לאבן יסוד של הסכמי השלום במזרח התיכון. החלטה זו העניקה גושפנקא בינלאומית לתביעת ישראל לגבולות בטוחים ומוכרים, והיתנתה נסיגה ישראלית בכינון שלום בר־קיימא בין ישראל לשכנותיה.

אווירת הניצחון שלמחרת מלחמת ששת הימים הכילה סממנים של זחיחות דעת. גם אז התמידה הדיפלומטיה הישראלית בראשות אבא אבן בהתוויית דרך השלום וגיבוש תפיסת השלום הישראלית. זו התבססה על העקרונות הבאים: שימור יכולת המגן של ישראל, שימור יתרונה האיכותי, לצד חזון של כינון יחסים דיפלומטיים מלאים בין ישראל לשכנותיה. לכך התווסף חזון לפיתוח אזורי, על פי מתכונת ההסדר של מדינות בלוחס (בלגיה, הולנד ולוקסמבורג), כלומר, שיתוף פעולה בכל תחומי החיים. באווירה ששררה אז בישראל בנוסח "הבה ונמתין לטלפון מהצד השני", על רקע אפס יוזמה מדינית, ניסתה הדיפלומטיה הישראלית לראות למרחוק ולהנחיל את

יתרונות השלום לציבור בישראל. הדיפלומטיה עמלה ליצור תנאים להשגת השלום מתוך אמונה עזה לפיה המטרה הנכספת הזו היא בת השגה.

אני זוכר כיצד בשנים 1968-1970, בחדרי חדרים, שקדנו על הכנת טיוטות להסכמי שלום בין ישראל לבין כל מדינה ממדינות ערב. טיוטות שיהיו מוכנות במגירה, שיעמדו לרשות הנושאים והנותנים, עם הישמע פעמי השלום, בימים טובים של פיוס, שהיינו משוכנעים כי יבואו. במקביל, כחלק אינטגרלי ממאמצי השלום, ניהלה הדיפלומטיה הישראלית בראשות אבא אבן מגעים עם גונאר יארינג, שליח מזכ"ל האו"ם, ליישום החלטה 242. המגעים נוהלו על אף החתחתים שבדרך מבית ומחוץ. היה זה פרק מאלף באמנות הדיפלומטיה שהתבטא בגילויי ידע, ובמיומנות המו"מ, מלאכת מחשבת של חתירה לשלום. התנאים לא היו קלים, היתה ספקנות, היתה התנגדות, היתה זחיחות דעת ונטיה לקפיאה על שמרים.

ב-1971, כאשר הדיפלומטיה הישראלית מיצתה עד גבול היכולת את מרחב התימרון שלה, הציע יארינג טיוטה להסכם שלום בין ישראל למצרים. משפט המפתח בה היה: "To enter into a peace agreement". טיוטה זו נתפסה כגולת הכותרת של מאמצי השלום, חלום כיסופיה של מדינת ישראל. אלא שבנקודה הזאת, נעצרה הדיפלומטיה הישראלית. דווקא לאחר שהניחה את פוטנציאל השלום עם מצרים על מפתן ממשלת ישראל, הוסט קטר השלום ממסילתו. המערכת הפוליטית, על חשדנותה, העדר האיזון שבה בין המעגל הביטחוני למדיני, מאווייה והאינטרסים הפנימיים שלה, שמה לאל מהלך דיפלומטי ממושך ומוצלח. המהלך הזה אמור היה להביא לשלום עם מצרים כבר ב-1971, כלומר, לפני מלחמת יום הכיפורים העקובה מדם. אין ספק בלבי שלו ניתן, בנקודת הזמן ההיא, לדיפלומטיה הישראלית למצות את יכולתה, את כוחה ואת מעופה, המלחמה הנוראה הזאת היתה נמנעת.

יש דוגמאות נוספות למקרים בהם הדיפלומטיה הישראלית, החותרת להשגת שלום בכל מאודה לא זכתה לאוזן קשבת מפאת שרירותה של המערכת הפוליטית. לפני פסגת קמפ־דיויד בשנת 2000, התריעה הדיפלומטיה הישראלית נגד קיומה של הפסגה, בטענה שהפרטנר הפלשתיני (יאסר ערפאת) אינו מוכן ואינו נכון לשלום. היא הוכיחה כי הוא דובר בכפל לשון ומקדיש מאמצים מדיניים לניאוצה של ישראל בכל פורום בינלאומי, תחת כל עץ רענן, עד כדי פגיעה קשה ביותר במעמדה המדיני של ישראל. הדיפלומטיה לא שגתה באשליות, היא ראתה את המציאות כפי שהיא וחשפה את כוונותיו הזדוניות של נשיא הרשות הפלשתינית. המלצתה היתה להימנע מפסגה שתהווה מירשם לפורענות עתידית. הזעקה הדיפלומטית הזו לא נענתה. להתעלמות מחוות דעתו של משרד החוץ היה מחיר כבד ביותר עם פרוץ אינתיפאדת הדמים בעקבות הכשלון. זו היתה עוד דוגמא לאופן שבו "הפוליטיקה", במובן הרחב והרע של המילה, הסבה לישראל נזק רב בכך שלא הייתה אוזן קשבת לדיפלומטיה.

ההישג הגדול של הדיפלומטיה הישראלית היה, לדעתי, בפעילות שבה חתרה לכינוס ועידת מדריד (אוקטובר 1991) וכמובן, תהליך השלום שנבע ממנה. מעצבי תהליך מדריד גייסו את הדיפלומטיה כדי למצוא נוסחה לקידום תהליך השלום. הם חיפשו נוסחה שתגשר על הפער בין תפיסת השלום הישראלית, העשירה בציפיותיה ובהגדרותיה, לבין התפיסה המינימליסטית של שכנותיה, המתרכזת בעיקר במימד הטריטוריאלי. הדיפלומטיה הישראלית פעלה ללא ליאות, מתוך אמונה בשלום ותוך חתימה מתמדת למציאת פתרונות יצירתיים. היא היתה אמונה על הרעיון שבמידה שאתה רוצה בכל מאוודך, אתה יכול גם לרבע את המעגל כדי לקרב את השלום המיוחל. המוטו הזה היה נר לרגליה. הדיפלומטיה האמינה שניתן ליצור מציאות חדשה במזרח התיכון, לגשר על משקעי העבר, ולהעדיף על פניהם את המאוויים והציפיות של העכשיו והמחר.

תהליך השלום שהחל בוועידת מדריד היה מלאכת מחשבת של מירקם מדיני. גולת הכותרת של סך כל פעילותה של הדיפלומטיה. ועידת מדריד הולידה את המו"מ לשלום בין ישראל למדינות ערב. היא יצרה מציאות חדשה במזרח התיכון: מו"מ על הסכם שלום, שלצדו פועל המסלול הרב צדדי. במסגרת מסלול זה, ישראל, מדינות ערב והקהילה הבינלאומית עסקו בפיתוח אזורי, בנושאי כלכלה, סביבה, מים, פליטים ובקרת נשק. לראשונה ראינו כיצד עולה ומבצבץ לו מזרח תיכון חדש שונה. המחלוקות, האלימות והיריבות פיננו מקומן לתקווה ולהידברות לקראת חתימה על הסכמי שלום. הפרי הראשון של מדריד היה הסכם השלום עם ירדן. אחר כך פנינו להתמודדות משותפת עם אתגרי המחר במזרח התיכון תוך מעורבות עמוקה של מרבית מדינות ערב בתהליך.

לתהליך מדריד היו מרכיבים וסממנים ייחודיים. ביסודו עמד עקרון הפשרה ההדדית שאמור היה ליצור איזון בין תביעות וציפיות הצדדים. היה זה תהליך שהעניק לאזור תוחלת של ממש, גילויים של קירוב לבבות, פיוס ושיתוף פעולה. יחסים ענפים נרקמו עם מדינות ערב. למעשה בכל מדינה ערבית – להוציא סוריה, לבנון וערב הסעודית – קמה נציגות ישראלית. כוננו יחסים דיפלומטיים עם סין והודו. חודשו היחסים הדיפלומטיים עם ברית המועצות. כל אלה היו פירותיה של יוזמת מדריד.

אלא שגם תהליך מדריד, שהתקדם בביטחה ובסיסו היה יציב ומוצק, הוכפף בשלב מסוים לשיקולים ולאינטרסים של הפוליטיקה הישראלית. היעדר תרבות של כיבוד הסכמים שחתמו ממשלות קודמות, או של שימור נכסים מדיניים, יחד עם הרצון להטביע חותם מקורי בכל מחיר, הביאו את הדרג הפוליטי החדש ללכת בדרך מדינית שונה. ושוב, המציאות באזור השתנתה לרעה. בהמשך, נקטה ממשלת ישראל במדיניות השגויה של התנתקות חד צדדית ללא משא ומתן עם הרשות הפלשתינית, את הדי הטעות ההיא אנו רואים ושומעים מדי יום בשדרות וסביבותיה.

אולם כעת עלינו לשאת פנינו אל העתיד. יש לפעול כבר היום. הדיפלומטיה הישראלית ניצבת בפני אתגר אדיר ליזום, לקדם תהליך מדיני חדש ולא להשלים עם החדש בדיפלומטיה האפסיים הנוכחיים. נדרשים שוב מעוף, תעוזה ונחישות. אין דרך טובה יותר להניע מחדש את תהליך השלום אלא על פי עקרונות מדריד, שהובילו בעבר את האזור להישגים של ממש ובמינימום זעזועים.

תהליך כינוס הוועידה צריך הפעם להיות מדוקדק ביותר. יש להקדים לו מהלך שיזכך וירכך את עמדות הצדדים המשתתפים. אלה יצטרכו להתחייב להסתלק מדרך הטרור, להצביע על מגמות לדמוקרטיזציה ושמירת זכויות אדם, להידרש למהות השלום ולמבחניו, ולתאר את המזרח התיכון שלהם: איזה משטר של שלום ישרור בו ומה יהיה אופי היחסים בין העמים. המשתתפים בוועידה יתבקשו להתחייב לאמץ קוד התנהגות לניהול מו"מ כך שלא כל אי הבנה או שביב מחלוקת יתפוצצו לכדי משבר. יהיה עליהם להוכיח מחויבות למפעלים של פיתוח ושיתוף פעולה אזורי, ולהתמודדות עם בעיות היסוד של האזור. על הצדדים יהיה להצהיר על כוונות יסוד של הכרה הדדית ופשרה.

מגוון כזה של מבחני קבלה הוא תהליך בפני עצמו שעשוי להכניס את האזור לפעילות דיפלומטית חיובית. אווירה כזו תאפשר ניצול נכסים המצויים בזירה זה מכבר, כמו למשל מרכיבים ביוזמה הסעודית. מזרח תיכון שיהיה נתון בהליך של בדיק בית מדיני ובהתכוננות לוועידת מדריד חדשה, עשוי להביא גם לכך ששלטון החמאס יעבור תהליך של השתחררות מהתנהלותו האלימה ומהלאווים להכרה בישראל.

כתוצאה מכך, יתכן שיתרחש בו זיכוכ אידאולוגי על מנת שלא ינודה כליל, לא רק מתהליך מדיני אינטנסיבי שכזה במזרח התיכון, אלא גם ממשפחת העמים כולה. הדיפלומטיה הישראלית זקוקה לפיכך לניעור, ליוזמה, ומעל לכל לאי השלמה עם המצב כהוויתו. אני בטוח שזו רק שאלה של זמן, עד שארה"ב תשוב ותדגול בהנעת תהליך השלום מחדש, ובמתכונת מדריד. תהליך זה יחזק את מעמדו של נשיא ארה"ב באזור ולנו יש עניין עליון בכך. תהליך מדריד מחודש, עדכני ורב תנופה ישחרר את ארה"ב מלחצים ויוכל לחזק את נשיא ארה"ב בנושא עיראק ואולי גם בהיערכות כנגד איראן. על הדיפלומטיה הישראלית לפעול למען ועידת מדריד, שתהיה לברית המדינות המתונות, שוחרות השלום, הלוחמות בגלוי או בסתר בפונדמנטליזם האיסלאמי, המאיים לערער סדרי עולם. ועידת מדריד העתידית תתניע את תהליך השלום מחדש. יש לחזור לדיפלומטיה הקלאסית, הבנויה על יוזמה, נחישות, מימונות, שיטתיות, והתמדה. דיפלומטיה מרחיקת ראות ומרחיקת לכת. נוכח לקחי מלחמת לבנון השנייה והסכנות האורבות לביטחונה של ישראל, מתבקשת יוזמה מדינית ישראלית נמרצת. יש להחזיר לדיפלומטיה הישראלית את יעודה ואל לה להשלים עם חדלונה במחיר החמצה היסטורית חוזרת.

הדיפלומטיה צריכה להתעורר, ויפה שעה אחת קודם. נאמנים עלי דברי עבדאללה מלך ירדן שאמר באחרונה: הזמן הולך ואוזל, צריך לעצור את הסחף, ניתן לחולל את התמורה על ידי הנעה מחדש של תהליך השלום הכולל.

אלון ליאל

הפוליטיקאי נטל מהדיפלומטיה את הנושאים בעלי הרייטינג, שהיו לחם חוקה

לאיתן בנצור ולכל המציעים לחזור אל מה שמכונה "הדיפלומטיה הקלאסית" אני רוצה לומר, שלמרבה הצער, זה פשוט בלתי אפשרי. אי אפשר, כי העולם כבר לא קלאסי ואנחנו בעידן הדיפלומטיה הציבורית. זהו עידן שבו הדיפלומטיה צריכה להתאים את עצמה למציאות החדשה, אם תרצו, למציאות האינטרנטית. הקונפליקט בין הדרג הפוליטי והדרג הדיפלומטי הוא בעיקרו קונפליקט של שני העשורים האחרונים. הוא נובע מהשינויים שהפוליטיקה עברה ומהשינוי שהדיפלומטיה עברה. הפוליטיקאי היום הוא לא הפוליטיקאי של הוועדה המסדרת בתקופת שרגא נצר. יש לו הצרכים שלו, הוא פוליטיקאי של רייטינג. הוא זקוק לחשיפה תקשורתית רחבה. זה משפיע גם על הדיפלומטיה, מאחר שהמוביל של הדיפלומטיה הוא בסופו של דבר הפוליטיקאי. הפוליטיקאי של היום לקח לעצמו את הנושאים שהיו לחם חוקה של הדיפלומטיה. הוא מעביר אליו את הנושאים שיש בהם "רייטינג". לדיפלומטיה הוא משאיר את גואטמלה, ואת סן סלבדור ועוד כמה יבשות חסרות משמעות בנושא הרייטינג, לפי ראות עיניו. הפוליטיקאי הישראלי לקח מהדיפלומטיה את תהליך השלום, הוא לקח מהדיפלומטיה את מערכת היחסים עם ארה"ב, הקשורה קשר הדוק מאוד לתהליך השלום והוא לקח גם את מערכות היחסים עם מצרים וירדן. צרכי הרייטינג שלו בדעת הקהל הכללית ובעיקר בתוך המפלגה שלו, דחפו אותו, וזה לא דבר חדש, אל זרועות מערכת הביטחון. זוהי מערכת שההמלצות והשיקולים שלה, הם בעיניו, תמיד שיקולים יותר לאומיים והסיכונים שהיא מוכנה לקחת תמיד קטנים יותר. נוצרה, אם כך, ברית חזקה מאד בין הפוליטיקה לבין מערכת הביטחון. זה קרה גם בעקבות העובדה שחלק גדול מהגנרלים זרמו אל תוך הפוליטיקה וגם בגלל הצורך האדיר של הפוליטיקאים לכסות את עצמם באגף הזה ולהבטיח את הרקורד שלהם בנושא הביטחוני. ביטחון זה חיי אדם וביטחון האומה, ואילו דיפלומטיה, היא לא דיני נפשות. כך לפחות זה נתפס בעיני הפוליטיקאי. נוצרה קואליציה של הפוליטיקאים עם מערכת הביטחון. היא הזיזה את הדיפלומטיה הצדה, בכל הנושאים שנוגעים לתהליכי שלום ולסוגיות הביטחון האזורי ומכאן גם ליחסים עם מדינות האזור והיחסים עם וושינגטון.

אלה עובדות. תיאור מצב עכשווי. אני לא מאשים פה את הפוליטיקאים או את מערכת הביטחון. לפוליטיקאי יש את מעגלי המחויבויות שלו, למערכת הביטחון יש את שלה ולדיפלומט יש את שלו. הנסיבות גרמו לכך שבעקבות ההתגוששות המשולשת – פוליטיקה, ביטחון ודיפלומטיה – הדיפלומטיה נכנעה והודחה מהתפקיד ההיסטורי שלה בשני הנושאים העיקריים: ישראל והאזור, ישראל ותהליך השלום. פה אני כן יכול להאשים את הדיפלומטיה, משום שכשאתה נכנע זה תלוי גם בך. הדיפלומטיה הרימה ידיים והיא כמעט לא עוסקת בעניינים האלה יותר, לפחות עד לאחרונה.

כשהתחולל הצונאמי באסיה, כתב אמיר אורן ב"הארץ", בערך כך: תראו כמה יפה תיפקד משרד החוץ. חדר המצב של המשרד פעל בצורה מושלמת. שבוע לאחר האסון, כאשר רק חמישה ישראלים נותרו בסטטוס של נעדרים, עדיין היו שלושת אלפים אזרחים שבדיים בחזקת נעדרים. תראו איזה יופי יודעים לעבוד במשרד החוץ. אורן הציג, והוא ממש לא התברח בעניין, להפוך את משרד החוץ לאגף במשרד הפנים; משרד הפנים יעניק שירותים לישראלים בישראל, ומשרד החוץ, במעמדו כאגף במשרד הפנים, יספק שירותים לישראלים בחוץ לארץ. בזה משרד החוץ טוב. הוא הוכיח את עצמו בנושא.

זאת היתה אחת הבדיחות הכי עצובות בהיסטוריה של הדיפלומטיה הישראלית והיא קלעה למטרה.

ביום ראשון האחרון דנה הממשלה בהערכת המצב האזורית, הלאומית. הופיעו ודיברו שם ראשי אמ"ן, המוסד, השב"כ והמועצה לביטחון לאומי. ומי לא דיבר? עד כמה שהצלחתי לקרוא בתקשורת, "הפחדנים" של משרד החוץ. אז אני אומר את זה קצת בצחוק, אבל אנשי משרד החוץ באמת פחדנים. הם התרגלו שלא נותנים להם לדבר והם התרגלו לא להרים את הראש. שרת החוץ, ציפי לבני, לא רוצה להרגיז את ראש הממשלה וראש הממשלה לא רוצה להרגיז את קונדוליסה רייס והדיפלומטים לא רוצים להרגיז את השרה, אז בואו נתחבא מתחת לשטיח ונגמר העניין.

נכון שהפוליטיקאים השתלטו על חלקים מהזירה הדיפלומטית ונכון שמערכת הביטחון נטלה את חלקה, אבל משרד החוץ היה מי שאיפשר זאת. וזה הסיפור כולו. לפני שנה קיימנו דיון באוניברסיטת תל-אביב. גיורא איילנד (אלוף מיל' ולשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי) אמר שם: "אתם, אנשי משרד החוץ אשמים. למה? כי אתם כל הזמן שומרים על פרופיל נמוך. הסגנון שלכם אינו חד משמעי. כשראש הממשלה מבקש משהו, אתם אומרים לו: 'מצד אחד ככה ומצד שני ככה'. לעומת זאת, אנחנו, אנשי מערכת הביטחון – באים, מגישים מצגת מסודרת עם שקפים, עם צבעים ועם אמירה חד-משמעית. אנחנו מציגים לראש הממשלה את השורה התחתונה והוא מבין את השפה שלנו. את השפה שלכם הוא לא מכיר ולא מבין. בקיצור, אתם יצרתם ואקום ואנחנו נכנסנו לתוכו".

השבתי לאיילנד שבתורכיה השמיעה מערכת הביטחון בדיוק אותה הטענה כלפי משרד החינוך. שם הם אמרו: "אתם לא מקפידים על מורשת אתא-טורק, אנחנו שומעים שגם בכיתות ו', ז' ו-ח' מלמדים יותר מדי לימודי דת, ולכן מעכשיו נציב חייל בכל כיתה". זה לא צחוק. הוכנס חייל לכל כיתה, עד שמערכת החינוך הבינה שרק עד כיתה ה' מלמדים לימודי דת ולא בכיתות הגבוהות יותר. בתורכיה, הצבא החליט לקחת לידיים את נושא החינוך. בישראל, באותו אופן, מערכת הביטחון לקחה לידיה את הדיפלומטיה האזורית. למה? כי משרד החוץ "פראירים". ובאמת, אם תפרוץ מחר מלחמה, בין מערכת הביטחון על האמצעים העומדים לרשותה ובין משרד החוץ ואמצעיו שלו, הדיפלומטים באמת יימחקו מעל פני האדמה. ובמידה רבה כבר נמחקו.

בעניין אחר, אני מבין שיש סקרנות לשמוע על פעילותי בנושא הסורי, והדברים בהחלט קשורים למה שהוזכר עד כה. כידוע לכם, בנשמתני אני דיפלומט. לא גדלתי בפוליטיקה וכמובן, כל מה שעשיתי בשלוש השנים האחרונות היה בידיעת משרד החוץ. לפני כל פגישה בשווייץ עם איברהים סולימאן הסורי-אמריקאי, דיווחתי על נסיעתי. אחרי כל פגישה, דיווחתי. שחזרתי, אנשי משרד החוץ קיבלו את הדיווחים בכתב ובעל-פה. והנה, הסיפור התפרסם בעיתון הארץ, ב-16 בינואר 2007, והדיפלומטים שותקים כמו דגים. כולם מתחבאים מתחת לאדמה. לא אחד, לא שניים, לא שלושה ולא ארבעה ידעו במשרד החוץ על השיחות הללו. איזה מין דבר זה? ככה משרד חוץ רוצה להשפיע? לא צריך לפרסם הודעות רשמיות, אבל אפילו שיחות רקע, שלא לציטוט, לא היו.

אנשי משרד החוץ היו מעורבים. קיבלו דיווחים. כשרצו שלא נעשה משהו, אמרו לי: "לשם אל תיסע" ולא נסעתי. היינו ילדים טובים. במהלך הדיווחים שמסרנו, ראיתי אצלם את הברק בעיניים וכל הזמן הפידבקים מתוך המשרד היו חיוביים – "צריך לדבר עם סוריה, צריך לדבר עם סוריה". ועכשיו, לאחר הפרסום, איש לא פוצה פה ומצפצף. אני מבין שדיפלומטים אינם בדיוק חופשיים לדבר לתקשורת, אבל אני לא מזהה כל ניסיון להצביע על כך שלמשרד החוץ יש עמדה בעניין השיחות עם סוריה. אפילו הדלפות לתקשורת ממשרד החוץ בנושא הסורי לא הצלחתי לזהות.

זאת התרבות האירגונית במשרד החוץ. בנושאים שנויים במחלוקת, משרד החוץ צריך לשתוק. המערכת הפוליטית ובמידה מסוימת גם הביטחונית הרביקו למשרד החוץ תווית של בוגדים למחצה. אגב, זה לא רק בישראל. זה חזק מאוד גם במקומות אחרים. ראינו את זה עכשיו גם בארה"ב סביב המלחמה בעיראק. הסנטור ניוט גינגריץ הרפובליקני פירסם מאמר שכותרתו "דיפלומטיק דיס-סרוויס". הוא דיבר על אותם דיפלומטים באירופה שרמזו לנשיא בוש: "אתה צריך אישור של מועצת הביטחון כדי לפלוש לעיראק. אנחנו חתומים על הסכמים". וגינגריץ אומר עליהם: איך הם מעזים

לצפצף? הוא הנשיא, הוא המפקד העליון של הכוחות, איך הם מפריעים לו במדיניות שהוא קובע? גם אצלנו נתפש ערעור על מדיניות ראש הממשלה או מערכת הביטחון כחצי בגידה. אז נכון, פוליטיקאי הוא מעל הדיפלומט, אני לא מערער על כך, אבל לדיפלומט אסור לדבר? בשביל מה אתה מקבל משכורת? תקציב משרד החוץ מסתכם במיליארד וחצי שקל. המשרד מפעיל נציגויות בכל העולם. בניינים נהדרים. מכונות משוריינות. כל זה בשביל לשתוק כל הזמן?

אני אומר שוב, צריך לשנות את הדברים מלמעלה. זה לא עניין שנתחיל לכתוב מסמכים בסגנון הכתיבה של אמ"ן ועוד שינויים טכניים מסוג זה. את הדברים היסודיים האלה הדרג הפוליטי צריך לשנות. הדרג הפוליטי צריך להיות מודאג כשהוא בא לישיבת ממשלה להערכת מצב ובחדר יש רק גנרלים. הוא צריך להיות מודאג מהעדר האיזון. מערכת הביטחון מטבעה, צריכה להציג תמונה מזוויות מסוימות. היא צריכה לדאוג לגודלו של תקציב הביטחון. יש כאן סכנה בכך שהפוליטיקאי יקבל תמונה חד צדדית שתגרום לו לשגות בהחלטותיו. האינטרס שלו הוא לחזק את האגף האזרחי בדיון.

אני זוכר שהיה לנו ויכוח בתקופה שבנימין (פואד) בן-אליעזר היה שר ביטחון אם לפרסם את השם של "המחוסל" או "המסוכל" הפלשתיני. אנחנו במשרד החוץ, הצענו שלא לפרסם הודעה רשמית על הסיכול. בהיותי מנכ"ל משרד החוץ דיברתי עם שר הביטחון בנושא והצעתי לו לחזור למדיניות של שתיקה, שבה נהגנו בעבר אחרי אירועים כאלה. פואד השיב לי: "אתה יודע מה, זה רעיון טוב. אולי באמת לא נוציא הודעה חמש דקות אחרי כל סיכול." הוא ערך בדיקה במערכת הביטחון, ומערכת הביטחון אמרה לו: "מה אתה חושב? יש לנו גם כן דעת קהל. לאחר פיגוע בישראל אנחנו צריכים להראות שחיסלנו את המפגע, אחרת לא נקבל תקציב". והנה לכם, הזווית של משרד הביטחון.

העובדה שלמשרד החוץ יש זווית ראייה אחרת, שהזווית הביטחונית מפריעה הסברתית, לעתים קרובות, או שזה סותר את החוק הבינלאומי לדוגמא, לא מהווה במקומותינו שיקול. אז לכל מערכת יש את השיקולים שלה. כל מערכת צריכה להציג את דעתה. אבל כשהכוחות המשפיעים אינם שקולים מלכתחילה, דיעה אחת מכריעה, ובדרך כלל תהיה זו דעתה של מערכת הביטחון.

אנסה לסכם בסוגיה של מערכת היחסים פוליטיקאים-דיפלומטים. אני אומר את הדברים בכאב. אני שותף לכתב האישום נגד הפוליטיקאים, אבל אני מאשים גם את הדיפלומטים. הדיפלומטיה צריכה לנהל את עצמה ולהילחם על מעמדה. אין לה שום משמעות אם היא תיוותר פעילה רק בניקרגואה או באל סלבדור. "שם" אומרים הפוליטיקאים לדיפלומטים: "תיקחו מה שאתם רוצים". וגם בנושא ישראלים במצוקה, "תיקחו מה שאתם רוצים". אם ישראלי חס וחלילה נעלם באגם באיזה מקום, "רוצו דיפלומטים, רוצו חופשי וחפשו אותו". באמת, תודה רבה.

לא בשביל זה קיים משרד חוץ. אם אלה היעדים של משרד החוץ, באמת אפשר לעשות ממנו אגף במשרד הפנים. לעומת זאת, אם משרד החוץ רוצה להמשיך ולהשפיע על עתידה של ישראל באזור, הוא חייב להרים את הכפפה ולהיאבק על מעמדו בנושאים האזוריים. נכון שהשר הוא פוליטיקאי, והרבה פעמים השר הוא הבולם, אבל צריך לנסות ולהפוך את השר לשותף. ואם לא, צריך להפוך את הציבור לשותף שיבין יותר טוב את הזירה המדינית ואת האילוצים המדיניים.

ההתנהלות האזורית של מדינת ישראל בשנים האחרונות היא לא הצלחה מסחררת. תראו איך אנחנו נראים אחרי מלחמת לבנון השנייה. יש הרבה דאגה ויאוש. כולנו צריכים להיות מודאגים ממה שקורה לנו בסוגיית קבלת ההחלטות המדינית-ביטחונית. לא תמיד הפוליטיקאים צודקים ולא תמיד מערכת הביטחון צודקת. הדיפלומטיה צריכה לצאת לקרב. עליה להילחם על מעמדה, על עמדותיה ולנסות לקדם את רעיונותיה.

ח"כ קולט אביטל

שנים אמרנו – נדבר עם כל מי שיהיה מוכן לדבר איתנו והצד השני סירב, היום אנחנו הסרבנים

מדינת ישראל זוכה במוכנים רבים למעמד חשוב בעולם, מעבר למימדיה ולמקומה בזירה הבינלאומית. מערכת יחסיה עם ארה"ב, היא חסרת תקדים בהיסטוריה של הדיפלומטיה המודרנית; מעולם לא היו למעצמה כלשהי יחסים כה קרובים, אינטימיים והדוקים, כמו אלה השוררים בין ארה"ב לבין מדינת ישראל הקטנה. לפיכך, אין ספק כי לדיפלומטיה הישראלית יש הישגים רבים. היה זה חזון מנהיגיה שפתח בפני המדינה הצעירה את היבשת השחורה והיתה זו פעילותם של דיפלומטים מוכשרים ונמרצים, שהביאה לכך ששמנו נישא בכבוד במקומות רבים בעולם.

היה זה מעמדנו בארה"ב והתובנה שהיתה שם על עוצמתנו, שהביאו לכינון יחסים דיפלומטיים בינינו לבין מדינות שלא רצו להכיר בנו קודם. הסבלנות והמאמצים הבלתי נלאים של רבים וטובים, הביאו להבקעת חומת הבידוד והחרם הערבי. עבודה מאומצת, רבת שנים הביאה לידי חתימת הסכם האסוציאציה, הסכם יוצא דופן של ישראל עם הקהילה האירופית*. דוגמאות נוספות להצלחות שידענו: תהליך ברצלונה, שהושיב אותנו סביב שולחן דיונים קבוע עם כל מדינות הים התיכון, לרבות לבנון וסוריה**.

* הסכם ההתאגדות בין האיחוד האירופי לבין מדינת ישראל נחתם בבריסל ב-20 בנובמבר 1995, אושרר ונכנס לתוקף ב-1 ביולי 2000.

** התכנית החלה בנובמבר 1995, בעקבות ועידת מדריד מ-1991 והיא כוללת את 15 המדינות החברות באיחוד האירופי ו-12 מדינות ים תיכוניות וביניהן: מרוקו, תוניס, אלג'יר וישראל.

ובנוסף, מערכת יחסינו הקרובה עם גרמניה. המעצמה המובילה באיחוד האירופי, למרות המשקעים ההיסטוריים הקשים, מהווה היום עוגן יציב עבורנו באירופה ומגוננת על האינטרסים הישראליים בכל פורום בינלאומי. לכל אחת מההצלחות האלו, תרמה החברה האזרחית תרומות בעלות משקל סגולי. הקירבה בינינו לבין העם הגרמני לא היתה מתאפשרת ללא מעורבותם של אנשי רוח ואמנים, אנשי כלכלה ואקדמיה, קשרים בין ערים ומפלגות, חילופי נוער ותרבות. אין ספק שלטוויית המרקם העדין הזה תרמה החברה הישראלית כולה. אבל זוהי ההוכחה לכך שכאשר נותנים לדיפלומטיה הישראלית לפעול, היא יודעת לעשות עבודתה נאמנה. יש לזכור שההצלחות חלו בתקופות בהן היו מנהיגים בעלי חזון, יכולת, רצון ואומץ ציבורי. לעומת זאת, מדיניות החוץ הישראלית סבלה מהחמצות רבות בתקופות שבהן המנהיגים הפוליטיים, או הנסיבות בהן הם היו שרויים באותם הימים, עצרו ובלמו יוזמות.

מדיניות החוץ הישראלית נעה כמטוטלת בין תקופות שבהן היתה קיימת תעוזה מדינית, המביאה לפריצות דרך ולהנעת תהליכים קדימה, לבין תקופות שבהן בולמים כל יוזמה. אני חוששת שאנחנו שוב נמצאים בתקופה שבה כל יוזמה מדינית, המגיעה מהעבר השני, נתקלת בחשדנות, בהססנות, בפחד ובסופו של דבר בסירוב. אני מבקשת להביע עמדה ברורה: תפקידו של משרד החוץ וחובתו לבדוק בצורה רצינית ועד תום את היוזמות האלה ואת רצינותן, הן באשר ליוזמת הליגה הערבית והן לגבי השיחות עם סוריה.

לא מזמן השתתפתי בדיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. שרת החוץ ציפי לבני הציגה את מדיניות משרד החוץ. הישיבה ארכה יותר משלוש שעות. במשך שעותי וחצי שמענו סקירות על ההתפתחויות באזור, על מה שקורה בליגה הערבית, בערב הסעודית, ברוסיה, באמריקה וברחבי העולם. הסקירה היתה מאלפת. שמענו הרבה מאד על מה שקורה בזירה הפלשתינית, בין פתח' לחמאס, מדוע לא צריך לדבר על "הסכם מכה" אלא לכנותו "הסכם פוליטי" לעת עתה, ועל הצלחתנו לבלום מהלכים בעולם כך שאיש לא ידבר עם החמאס. אבל על דבר אחד לא שמענו מילה – התייחסות משרד החוץ ליוזמה הסעודית שהפכה ליוזמת הליגה הערבית.

לפני חודש התכנסה במדריד ועידה בינלאומית, "מדריד פלוס 15", לציון 15 שנים שחלפו מאז כינוס ועידת מדריד הראשונה באוקטובר 1991. היתה לי הזכות להשתתף בה. הוועידה זומנה על ידי ארגונים ועמותות, אך קיבלה את חסותם של כמה שרי חוץ אירופים. השתתפו בה גם שרי החוץ של הליגה הערבית, של מדינות המפרץ, ושל כמה מדינות ערביות. לא היתה זו ועידה רשמית, מטרתה היתה לבדוק את הנכונות והמוכנות להתניע מחדש תהליך שלום, או כינוס ועידה בינלאומית רשמית. כיוון שלא מתקיים עתה מו"מ רציני בינינו לבין הפלשתינים, אני בעד מציאת מסגרות

בינלאומיות מסוגה של ועידת מדריד: גיבוי הליגה הערבית יכול לסייע לפלשתינים להתקדם להסכם שלום עם ישראל.

משרד החוץ הישראלי הוזמן אף הוא לשלוח נציגים. היו שם משלחות רשמיות וחצי רשמיות: סוריה שיגרה משלחת של משרד החוץ בדרג של יועץ משפטי, במשלחת הירדנית היו ארבעה ראשי ממשלות לשעבר, המשלחת המצרית כללה את בין השאר את אוסמה אל-באז, יועצו המדיני של נשיא מצרים חוסני מובראק. כולם קיבלו מממשלותיהם אור ירוק לבוא, ותיאמו עמדות עם משרדי החוץ שלהם. משום מה, העדיף משרד החוץ הישראלי לא להיות מיוצג בוועידה. בזו אחר זו פנתה כל משלחת ערבית אל ישראל והכריזה: "העולם הערבי מכיר בכם היום. אנו רוצים יחסים מלאים ונורמליזציה". ואני שואלת, את חברי, את שרת החוץ, את הממשלה: כאשר נשמעים קולות כאלה, מדוע לא להיענות להזמנה? למה לא לברוק? מדוע לא להתקדם?

במשך שנים רבות אמרנו: אנחנו מוכנים לדבר עם כל מי שירצה לדבר אתנו, אך הם הסרבנים. והיום, אפילו בסקירה פנימית בוועדת חוץ וביטחון, איננו מוכנים להתייחס ברמה תיאורטית להצעה כמו היוזמה הסעודית. אני מאמינה שאנחנו ניצבים שוב בפני הזדמנות אמיתית. גם משרד החוץ אומר: "אנחנו יודעים שיש מתונים ורדיקלים וצריך לטפח את המתונים". אם אנחנו רוצים להתניע מהלכים באזור הקשה הזה, מדוע לא לברוק את כל האפשרויות? הרי המלחמה בלבנון הציבה בפנינו עולם אחר. אף אחת ממדינות ערב לא יצאה רשמית נגד מדינת ישראל בזמן המלחמה הזאת. אף אחת לא החזירה את שגרירה. לא ידוע לי על הפגנות שאירגנו נגדנו במדינות ערב. ובכן, זהו עולם חדש ובו אנחנו יכולים וחייבים לתפקד וליזום.

מה יש לישראל להפסיד, מה הסיכון שניטול על עצמנו? אם נכין היטב את השיחות ואם נברוק דברים עד תום, איני רואה כאן שום סיכון. אם מזה שלש שנים סוריה מכריזה: "אנחנו רוצים לדבר, אנחנו יודעים בדיוק מה שהיה בעבר במו"מ, אנחנו מוכנים אולי אפילו להגמיש את עמדותינו." מדוע לא לנסות? מה נפסיד? אני מבקשת להדגיש שהבעיה של שירות החוץ, של משרד החוץ ושל מדינת ישראל, היא שבמשך שנים רבות, מה שקבע את התהליכים במדינת ישראל היתה הקונספציה הביטחונית, דהיינו הכרעת משרד הביטחון. זו לא תופעה של השנים האחרונות, זה לא משום שפתאום הגענו לא מוכנים לדיון כלשהו. הואקום לא נוצר פתאום, מדובר בתהליך שנמשך לאורך שנים.

מי קבע בעסקה לאספקת מטוסי ההתראה לסיין (פרויקט פלקון) אם לא משרד הביטחון, וללא ידיעת משרד החוץ? הרי בהתנהלות מול ארה"ב ומול סיין, העדיף משרד הביטחון את השיקול של מכירות הנשק על פני כל שיקול אחר ובסופו של דבר נגרם נזק מדיני גם ביחסים עם סיין וגם ביחסים עם ארה"ב. למיטב ידיעתי, לא היתה

התייעצות עם משרד החוץ בעניין הזה, ולפיכך לא התקבלו החלטות בדרך שבה היו צריכות להתקבל, תוך כדי הפעלת שיקולים מדיניים.

כיוון שכולנו רוצים לשנות וכולנו מחויבים לבדוק מה קורה בזירה, כשהסביבה, בסך הכל, נפתחת אלינו, צריכה להתקיים עבודת מטה יצירתית. אילו היה קיים חוק שירות חוץ, הדברים אולי היו מתנהלים אחרת. קידום חוק כזה, שיגדיר את גבולות האחריות והסמכות במדינת ישראל, יכול לשפר את מעמד משרד החוץ ואת תפקודו. לצערי הרב, לפחות כשאני ניסיתי לקדם את החוק, ההתנגדות הגדולה ביותר היתה של עובדי משרד החוץ.

לסיכום, מדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה להיגרר אחרי אחרים. הדיפלומטיה הישראלית רשמה הצלחות במרוצת השנים, רק כאשר אנחנו היינו בצד היוזם, ולראייה: הסכם השלום עם מצרים, וועידת מדריד. אני מסכימה עם הערכתו של איתן בנצור: גם אם בסופו של דבר תהליך אוסלו סטה ממסלולו, הוא התניע תהליכים שיכלו להסתיים אחרת. בגלל תהליך אוסלו, והמגעים עם הפלשתינים, העולם נפתח בפנינו. מדינות רבות כמו סין, הודו ואחרות, החליטו לכוון יחסים עמנו. מערכת היחסים שלנו עם העולם נשקלת ונמדדת ונקבעת גם לאור יחסינו עם הפלשתינים. לכן, אנו צריכים תמיד לקדם יוזמות שלום. עלינו להבין שאלה מבטיחות את עתידנו, ומעצימות את יחסינו עם יתר מדינות העולם.

שער שלישי

נקודת המבט האקדמית

האם ידעה הדיפלומטיה הישראלית לקרוא את המפה האזורית ולאחר הזדמנויות?

דומני כי הדרך הנאותה לפתוח את דיוני המושב הזה, אשר משתתפים בו חוקרים מן האוניברסיטה וממכוני המחקר, היא להידרש, כדרכם של אקדמאים, להגדרה של המושג המרכזי אשר סביבו נסוב הדיון. על כן גם אני, כעמיתי, אדרש להגדרה של המושג 'דיפלומטיה'.

אנו משתמשים במילה דיפלומטיה בשתי משמעויות שונות. משמעות אחת היא פשוט מדיניות חוץ. כאשר, למשל, קוראים מאמר על "הדיפלומטיה האמריקאית בתקופת קנדי", בעצם מתכוונים למדיניות החוץ האמריקאית בתקופת קנדי. המושג דיפלומטיה בהקשר הזה מתייחס לעיצוב ולהכוונה של קווי מדיניות החוץ של מדינה. המשמעות השנייה של המונח דיפלומטיה היא המיומנות המקצועית בייצוג יעיל של מדינות ביחסים בינלאומיים. הדיפלומטיה במשמעות זו מציינת את היכולת לנהל את המגעים הנחוצים לשם יישום מדיניות החוץ של המדינה. היא מתייחסת ליכולת לנהל משא ומתן, ולהשפיע על הצד השני בכיוונים שהאינטרסים והמוסדות הממלכתיים קובעים אותם. יש האומרים כי זו אינה מיומנות גרידא אלא ממש אמנות.

הדיפלומטיה במשמעות הראשונה היא נחלתם של מקבלי ההחלטות, וכאשר ראש הממשלה הוא זה המקבל את ההחלטות בנושאי מדיניות החוץ והפועל ליישומן בדרג הגבוה, הריהו הדיפלומט מספר אחת של המדינה. במשמעותה השנייה, הדיפלומטיה היא נחלתם של הדיפלומטים המקצועיים, אנשי משרד החוץ וכל מי שמייצג את המדינה בתפקיד דיפלומטי.

בשפה העברית קיים מונח המלכד את שתי המשמעויות האלה: מדינאות. כאשר הוא מופיע, מיד עולים בזכרונו אישים דגולים מסוגם של שארל טליראן והנרי קיסינג'ר. הללו היו מעצבי מדיניות מזהירים בתחום יחסי החוץ, ובעת ובעונה אחת גם פעלו כדיפלומטים מבריקים בתחומי המשא ומתן מול נציגי מדינות אחרות. הם היו מדינאים בשתי המשמעויות גם יחד. כדאי אם כך לדון כאן היום במדינאות במשמעותה הרחבה.

כדי למקד את הדיון יש להגדיר ולהבהיר את השטח בו הוא יעסוק. במושבים קודמים שמענו על הדיפלומטיה הישראלית כלפי מדינות שונות בעולם ובין היתר כלפי סין, גרמניה, ואף סן סלבדור. המושב הנוכחי יעסוק בדיפלומטיה הישראלית מול ארצות ערב.

אציג כמה שאלות שראוי לעסוק בהן על מדוכה זו.

השאלה הראשונה היא האם הדיפלומטיה הישראלית, בשתי משמעויותיה, קראה נכון את המפה הפוליטית האזורית בצמתים ההיסטוריים? מיותר לציין שהמזרח התיכון משתנה כל הזמן והתמורות יוצרות סיכונים וסיכויים חדשים. על רקע זה, ראוי לשאול האם המדינאים הישראלים קראו את ההתפתחויות והתהליכים הדינמיים במזרח התיכון, ובעולם הערבי במיוחד, והבינו אותם לאשורם?

שאלה שנייה היא האם הדיפלומטיה הישראלית יחסה בכלל חשיבות גבוהה למפה הזאת? האם היא ראתה את האזור בקרבו מצויה ישראל כבעל קדימות עליונה בתהליך העיצוב של מדיניות החוץ? או שמא בתקופות מסוימות היה הנושא הערבי במדיניות הישראלית שולי למדי יחסית לנושאי קדימות אחרים? למרבה הצער אנחנו יודעים שאכן כך היו פני הדברים. אנחנו גם יודעים שפעמים רבות ייחוס משקל נמוך למתרחש בקרב שכנינו לא היה פרי בחירה מודעת, אלא תוצאה של מנטליות. נראה שפעמים רבות מעצבי המדיניות לא חשו באופן ממשי את הימצאותנו בתוך האזור ואולי דמינו אותנו מצויים אי שם בצפון אמריקה או בין ארצות אירופה.

שאלה חשובה נוספת היא, האם הדיפלומטיה הישראלית איתרה בקונסטלציות הגלובליות והאזוריות "חלונות של הזדמנות" כאשר הופיעו כאלה. כאשר נפתח פתח ליוזמה העשויה לשפר את מצבה של ישראל ולשרת את האינטרסים שלה, המהירות של איתור ההזדמנות והפעולות לניצולה היא גורם קריטי. האם אובחנו הזדמנויות כאלה בזמן ונצלו נכון?

והשאלה הרביעית: באותם מקרים שבהם המדינאים קראו נכון את המפה, קבעו סדרי קדימויות ראויים, איתרו את ההזדמנויות שנוצרו וקיבלו את ההחלטות המתבקשות – האם גילו הדיפלומטים הישראלים את המיומנויות הדרושות כדי ליישם בהצלחה מדיניות יוזמה שכזאת? ובאופן ספציפי, האם עמד לרשות משרד החוץ והמשרדים הרלוונטיים האחרים מאגר מספיק של בעלי תפקידים שידעו לנהל ביעילות את השיח עם צדדים ערביים על יסוד הכרה מעמיקה של הערבים ובקיאות בלשונם? האם היו מחסומים בין-תרבותיים לעיתים לרועץ למדינאות הישראלית?

להמחשת סוגיות אלה אזכיר כמה דוגמאות היסטוריות.

לדעתי, מקרה מובהק של קריאת מפה שגויה היא הפרשה של מלחמת סיני ב-1956. על יסוד קריאתה את המפה הפוליטית החליטה ממשלת ישראל לעשות יד אחת עם שתי מעצמות, בריטניה וצרפת, נגד מצרים. קריאה נכונה של המפה היתה צריכה להראות כי שתי המעצמות הקולוניאליות "הזקנות" האלה היו כבר בדרך החוזה, ואילו במצרים עלה כוח מהפכני רענן, התופש כבר מקום מרכזי באזור ומעבר לו. ראייה כזו הייתה יכולה להביא לניסיונות רציניים להגיע להסכמות עם הכוח הזה, ניסיונות שאולי היו מצליחים ואולי לאו, אבל בכל מקרה היו עדיפים על פני קנוניה עם אויבו. יצוין כי עוד לפני המלחמה גרסו מדינאים ישראלים, בניגוד לכל ראייה

מציאותית של המצב, כי רצוי לסכסך בין מצרים לבין מעצמות המערב כדי "להכריחן" להישאר באזור תעלת סואץ. המדיניות הזאת ב-1956 החריפה את תדמיתה של ישראל באזור כראש גשר לאימפריאליזם, ולמרות הישגי ישראל במלחמה גרמה נזק בטווח הארוך. נראה שגם כאן פעלה אותה המנטליות הממוקדת במערב ומתקשה לקרוא את המתרחש בקרב שכנינו.

באספקלריה זו ראוי לבחון גם פרקים היסטוריים אחרים. נזכרה כבר בדיונים דחיית יוזמות השלום של הנשיא סאדאת בפברואר 1971. שאלה הנשאלת שוב ושוב היא, האם דחייה זו, שהייתה עשויה למנוע את מלחמת יום הכיפורים, לא נבעה מחוסר מודעות מספקת למתרחש בקרב שכנתנו הגדולה בדרום, שם הלכה והתפתחה גישה חדשה לסכסוך עם ישראל? וכך גם בדבר ועידת הפסגה הכושלת עם ערפאת בקמפ דייוויד 2000. לגביה ניתן לשאול, האם קדמה לה קריאה יסודית של המפה הפלסטינית וזוהו נכון הקווים האדומים של ערפאת? כאן ניתן גם לתהות לגבי המיומנות של הדיפלומטיה הישראלית: האם הובן כי מקומה של ועידת פסגה הוא בסוף התהליך המדיני ולא בראשיתו? האם הוכנו הדיונים ונוהלו בדרך המקצועית ביותר? לרבים יש השגות בעניינים אלה.

אבל ניתן להצביע גם על מקרים שבהם קראה המדינאות הישראלית את המפה באופן קולע, למרות לחצים בכיוון של קריאה משובשת. כאשר יצחק רבין בחר ב-1994 ללכת את מלוא כבדת הדרך לעבר חוזה שלום עם המלך חוסיין, גרסו הרבה הערכות שהוצגו בפניו, גם מן המודיעין, שחוסיין אינו יכול לעשות שלום לפני הסורים. רבין ראה את הדברים נכון יותר. הוא הסתמך על העוזרים שלו שעמדו בקשר בלתי אמצעי עם הירדנים, ובמיוחד אפרים הלוי ואליקים רובינשטיין, והבין את ההזדמנות שנקרתה לפניו. כתוצאה מכך יש לנו היום הסכם שלום עם ירדן.

וניתן לחזור עוד אחורה, אל המשא ומתן עם מצרים בקמפ דייוויד 79 - 1978. כאשר מנחם בגין עמד בפני ההחלטה לפנות את כל סיני תמורת הסכם של ביטחון ושלום, היו אישים בפוליטיקה הישראלית שהזהירו אותו כי אין לסמוך על המצרים: כאשר יקבלו את סיני הם יחזרו בהם מהשלום, או אחרי לכתו יורשיו יבטלוהו, וכיוצא בזה טענות. בגין לעומת זאת קרא את המפה נכון יותר. הוא הבין את האינטרס היסודי של מצרים בשלום, נטל סיכון מחושב היטב, ונחל הצלחה.

הנה כי כן, היו פעמים בהם נחלה המדינאות הישראלית הצלחה והיו מקרים בהן היא נכשלה. סוגיה זו ראויה לבדיקה מקיפה ובודאי נשמע מן החוקרים במושב הזה דברים שישליכו עליה אור.

לירדן ולישראל אינטרס משותף שתקום ביניהן מדינה פלשתנית

במבט כולל על המדיניות הישראלית כלפי ירדן, מאז 1948 ועד היום, ניתן לראות כי לא תמיד היא התבססה על הבנת הירדנים. במלחמת העצמאות ואחריה, בשנים 1948-1950, התקיים בין ישראל לירדן משא ומתן חשאי במטרה להגיע להסכם שלום. כידוע, מאמץ זה נכשל. לכאורה אפשר היה להסיק מהכישלון שלא שררה הבנה הדדית בין ירדן לישראל. אך בפועל, המגעים נכשלו לא בגלל חוסר הבנה בין הצדדים. ההיפך הוא הנכון. שני הצדדים היטיבו להבין כל אחד את האינטרסים החיוניים של השני באותה תקופה. ירדן וישראל השלימו עם המציאות שנוצרה אחרי 1948 והפנימו אותה כהלכה באופן מודע. ירדן רצתה לשלוט בגדה המערבית וישראל היתה מעוניינת שכך יהיה. ירדן היתה המדינה הערבית היחידה שיצאה ממלחמת 1948 כאשר כמעט כל תאוותה בידה. היא רצתה לשלוט בלב פלשתין הערבית והיא השיגה את מטרתה. ירדן אחרי 1948, בניגוד לכל אחרות הערביות, ביקשה לשמר את המצב הקיים. על אף שלא הגיעו להסכם שלום, ישראל וירדן היו שותפות אסטרטגיות בהבנתן את המציאות ובניסיון לייצב אותה. בשל האינטרסים המשותפים שאיפיינו את היחסים בין שתי המדינות, ישראל עשתה לא מעט כדי לשמור על יציבותה של ירדן. במיוחד היה להן רצון משותף למנוע מהתנועה הלאומית הפלשתנית ובנות בריתה הערביות להשיב לאחור את תוצאות מלחמת 1948 ובכך להזיק לכל אחת מהן.

בסוף שנות החמישים ובראשית שנות השישים פעלה ישראל בקרב הממשל האמריקאי שלא ינטוש את ירדן. ממשל אייזנהאואר בסוף ימיו וממשל קנדי בראשית ימיו, שקלו ברצינות גמורה להפסיק לתמוך בירדן. הם ראו בירדן מעמסה מיותרת. הדיעה המקובלת היתה שנשיא מצרים עבד אל נאצר יהיה ללא ספק המנצח הגדול בעולם הערבי. ואילו ירדן, שנתפסה כממלכה קטנה ושולית, העיקה תקציבית, ומבחינתם לא היה בזה צורך. ההערכה היתה כי בלאו הכי היא לא תשרוד את הגל הנאצרי השוטף את המזרח התיכון. מדוע, אם כן, שאלו את עצמם המנהיגים בווינגטון, צריכה ארה"ב לצאת וללחום כנגד תהליך טבעי של ההיסטוריה?

ישראל התייצבה ללא היסוס לצדה של ירדן בסוגיה הזאת. ישראל הבהירה לאמריקאים, שהיא לא תוכל לשאת מצב שבו המשטר בממלכת ירדן יפול ונאצר ישלוט למעשה בירושלים. אם כך יקרה, הבהירה ישראל, היא תיאלץ למען הגנתה העצמית, לכבוש לפחות חלקים מהגדה המערבית ואולי את כולה. הצורך ביציבות האזורית, היה כמובן אינטרס אמריקאי עליון ובעקבות עמדת ישראל, בחרה ארה"ב להוסיף לסייע כספית ומדינית לממלכה ההאשמית. בראשית 1963 שררה אופוריה

לאומית ערבית. בפברואר עלתה מפלגת הבעת' לשלטון בעיראק. במרס עלתה מפלגת הבעת' לשלטון בסוריה. באפריל הגיעו שני משטרי הבעת' בסוריה ובעיראק להסכם עם נאצר על כינון פדרציה משולשת ביניהן. הסיכוי לאיחוד ערבי כולל עורר תקוות גדולות בקרב הפלשתינים בירדן. הם חשו ששחרור מולדתם קרב ובא. הפגנות סוערות שנערכו ברחבי הממלכה דחקו בחוסיין מלך ירדן להצטרף לאיחוד החדש. אולם הוא חשש כי איחוד כזה יבלע לתוכו את ירדן הקטנה ולא יותיר ממנה זכר. ירדן סירבה להצעה. ההפגנות הפכו למהומות והמשטר נראה מקרטע.

בעקבות זאת, הזהירו האמריקאים את נאצר שאם ימשיך לבחוש בירדן והמשטר המלוכני יופל, הישראלים יכבשו את הגדה המערבית ומי יודע כמה זמן ישארו שם. זה הספיק. נאצר נרתע והניח לירדן. באותם ימים של הבנה והערכה ההדדית בין ישראל לירדן, החלו להתקיים גם שיחות חשאיות בין חוסיין לבין שליחים של ממשלות ישראל. משנת 1963 ואילך, עם כינון ממשלתו של לוי אשכול, נשלח מטעמה לעתים קרובות, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ד"ר יעקב הרצוג, למפגשים עם המלך. בהמשך קיים חוסיין שיחות חשאיות גם עם ישראלים בדרגים גבוהים יותר, עד שנחתם הסכם השלום ב-1994. שיחות אלה ביטאו הבנה אסטרטגית עמוקה ששררה בין שתי המדינות. ובכל זאת, לא הכול התנהל על מי מנוחות. פעילות ארגון הפתח, משטחה של ירדן, החל מ-1965 תקע מקלות בגלגלי ההבנה ההדדית הישראלית – ירדנית. בנובמבר 1966, לאחר ששלושה חיילי צה"ל נהרגו בעלות רכבם על מוקש באזור ערד, ביצע צה"ל את פעולת התגמול הגדולה ביותר מאז מבצע סיני נגד הכפר סמוע בהר חברון. מטרת הפעולה בסמוע היתה ללחוץ על ירדן לעשות יותר למניעת פעולות של פתח שיצאו משטחה נגד ישראל. בעקבות הפעולה פרצו ברחבי ירדן מהומות שזיעזעו את הממלכה. המשטר שרד את הזעזוע, אך המלך חוסיין ראה בפעולה בסמוע, שבוצעה עם כוחות גדולים ולאור היום, חציית קו אדום, מעין הכנה ישראלית לכיבוש הגדה המערבית. הערכה מוטעית זו הולידה כעבור חודשים ספורים הערכה מוטעית נוספת באשר לכוונות ישראל.

מלחמת ששת הימים הפרה לחלוטין את ההבנה ההדדית בין שתי המדינות. ההבנה הזו הופרה קודם כל בגין תרומתה השלילית של ירדן לעצם פרוץ המלחמה, שהיא עצמה לא רצתה בה כלל. על בסיס הערכתה לפיה הכנסת הכוחות המצריים לסיני במאי 1967 היתה מהלך הפגנתי בלבד, התגרתה ירדן במצרים, מתוך כוונה להביך ולהשפיל אותה ודחקה בה לנקוט פעולות מסלימות כמו סילוק כוחות האו"ם וסגירת מיצרי טיראן. ירדן לחצה על נאצר לנקוט במהלכים שיתכן כי לא התכוון אליהם מלכתחילה ותרמה בכך ליצירת המציאות שבה מלחמה היתה כבר בלתי נמנעת. כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל שינה את כל הפרמטרים של ההבנה ההדדית ששררה עד אז בין ישראל לירדן. תם שלטון ירדן בגדה המערבית. במקביל התרחש תהליך רה-פלשתיניזציה של

הסכסוך הישראלי-ערבי וירדן נדחקה מעמדת שליטה בגורל הפלשתיני לעמדה יותר ויותר שולית. כיבוש הגדה המערבית בלם את תהליך הירדניזציה של הפלשתינים שהתקדם בחסות הירדנים עד 1967.

חשוב לציין שישראל היתה איטית מאוד בהפנמת המשמעויות שנגזרו מן התפנית ההיסטורית העמוקה הזו. כאשר הירדנים האיצו בישראל להשיב את המצב לקדמותו, ישראל השיבה ביוהרה שגבלה לעתים בביטול. כך למשל היה כאשר ישראל דחתה את תכנית הפדרציה של חוסיין ב-1972. חוסיין הציע להפוך את הגדה המערבית ואת רצועת עזה לחבל אוטונומי המחובר לממלכת ירדן. ישראל הגיבה כאילו יש בידיה אופציות אחרות טובות יותר בנוגע לעתיד השטחים האלה. היא גילתה קוצר ראייה שנבע מאי הבנה עמוקה של המציאות. היסטוריונים נוהגים לדבר על הבנה או הכרה מאוחרת בהתכוונם לכך שמחוללי ההיסטוריה מבינים בדרך כלל באיחור את המשמעויות של מעשיהם. זו תכונה אנושית טבעית. דחיית תכנית הפדרציה של חוסיין היתה דוגמה קיצונית לתסמונת ההכרה המאוחרת בה לקתה ההנהגה הישראלית. היו לכך משמעויות נילוות על המשך הכיבוש ועל התפתחות עתידית של יחסי הכוחות: ישראל-ירדן-פלשתינים. ישראל רצתה לחזק את הירדנים, אך בפועל החלישה אותה בעקביות, במעשיה ובמחדליה.

כך היה גם אחרי מלחמת יום הכיפורים. במהלך 1974 האיץ המלך חוסיין בישראל להגיע להסכם הפרדת כוחות בבקעת הירדן, בדומה להסכמים שנדונו אז עם מצרים וסוריה. ההיגיון המדיני מאחורי הרעיון היה שאם יסוגו הישראלים מבקעת הירדן, יכנסו במקומם כוחות ירדנים או כוחות או"ם, ומכך יהיה ברור לפלשתינים שירדן עומדת לרשת מחדש את הגדה המערבית. חוסיין העריך כי ועידת הפסגה הערבית, שעמדה להתכנס לקראת סופה של אותה שנה, לא תכיר באש"ף כנציג הלגיטימי הבלעדי של הפלשתינים. הכרה כזו, שעמדה על הפרק, היתה שוללת כליל מירדן את מעמדה בשאלה הפלשתינית. אבל בישראל חשבו אחרת. ישראל הסבירה לירדן שאין צורך ממשי בהפרדת כוחות, כי בניגוד לחזית המצרית והחזית הסורית, לא השתנה המצב ששרר בבקעת הירדן קודם למלחמה. באופן פרדוכסלי, יצא, שירדן, שלא הצטרפה למלחמה ב-1973, נענשה על כך. הסיבה האמיתית לעמדת ישראל היתה סירובה לפנות את בקעת הירדן, היא ראתה בה נכס ביטחוני ממדרגה ראשונה. בנוסף לכך, נסיגה בגדה המערבית איימה לערער את הקואליציה של ממשלת יצחק רבין הראשונה עם המפד"ל ולסכן את המשך קיומה.

הפרדת כוחות בין ישראל לבין ירדן לא התרחשה ואש"ף אכן הוכר על ידי הליגה הערבית בתום ועידת הפסגה הערבית כנציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלשתיני. לאחר מכן, בשיחות חשאיות חדשות שקיימו משה דיין ויגאל אלון עם חוסיין, הציעו השניים לחוסיין הסדר על בסיס תכנית אלון. דהיינו, שישראל תשמור את בקעת הירדן

בידיה ועיקר הגדה המערבית יועבר לירדן ללא ירושלים. אך מה שלא היה מקובל על חוסיין קודם לכן, ודאי לא היה מקובל עליו לאחר שאיבד את מעמדו המוכר בעקבות החלטת הליגה הערבית. סירובו של חוסיין להצעה הישראלית המאוחרת היה החלטי: "totally unacceptable" הוא אמר ובוזה הסתיים העניין.

בהסכם קמפ דייוויד, שנחתם בספטמבר 1978, שילבו הצדדים למו"מ – מצרים, ישראל וארצות הברית – את ירדן. היא הוכנסה כשותפה להסדרי הביטחון בגדה המערבית במסגרת תוכנית האוטונומיה המוצעת בפרק הפלשתיני של ההסכם. היתה בכך, לכאורה, הליכה לקראת הירדנים. הבעיה היתה, ששילבו את ירדן בהסכם מבלי שנועצו בה כלל. אך לא רק בגלל כבודם הפגוע דחו הירדנים את הרעיון. המלך חוסיין ביקש מהאמריקאים שורה של הבהרות. הוא רצה מהאמריקאים הבטחה מראש, שאם יצטרף להסכם, ישראל תיסוג בסופו של דבר נסיגה מלאה מן הגדה המערבית וגם מירושלים הערבית, להוציא תיקונים קלים. האמריקאים השיבו שאין ביכולתם להבטיח את תוצאות המשא ומתן מראש. בנסיבות האלה, הגיע חוסיין למסקנה שאם יסייע לישראלים בסידורי הביטחון בגדה המערבית, מבלי לדעת מראש לקראת איזה הסדר קבע חותרים, הוא עלול להפוך לשותף של ישראל בכיבוש. הוא הגדיר זאת "עלבון לאינטליגנציה", נסע לוועידת הפסגה הערבית שהתכנסה בבגדד בנובמבר 1978, שם הצטרף לקונצנזוס הערבי שגינה את ההסכם קמפ דייוויד.

בספטמבר 1982, אחרי מלחמת לבנון הראשונה (שלום הגליל), פורסמה יוזמת הנשיא רונלד רייגן, להקמת ממשל פלשתיני עצמי בגדה המערבית וברצועת עזה, עם זיקה לירדן. היה ברור שארה"ב מבקשת לנצל את תבוסת אש"ף בלבנון כדי לחזור ולשקם את מעמדה של ירדן בהקשר הפלשתיני. טביעות האצבעות של ירדן ניכרו ביוזמה של רייגן. אבל מדינת ישראל לא יצאה למלחמה בלבנון כדי לוותר על הגדה המערבית אלא כדי לשמור אותה בידיה. היא דחתה את ירדן גם בהזדמנות הזאת. באפריל 1987 הגיעו שמעון פרס והמלך חוסיין להסכם, שנודע לאחר מכן כהסכם לונדון, על שם העיר שבה נערכו השיחות. על ההסכם לונדון דובר רבות, אך מעטים יודעים את תוכנו הממשי. לא היה זה ההסכם שלום בין ישראל לירדן וגם לא הצעת ההסכם. ההסכם לונדון דן למעשה בנוהל לכינוסה של ועידה בינלאומית. ממשלת שמיר, שבה היה שמעון פרס סגן ראש הממשלה ושר חוץ, התנגדה לוועידה בינלאומית ודחתה את ההבנה שאליה הגיע פרס עם חוסיין. כך הגיעה ישראל לשנה ה-20 שלטונה בגדה המערבית, תוך שהיא מפגינה מידה מועטה של הבנה לצרכים ולאינטרסים החיוניים של ירדן. זאת בניגוד לרוב התקופה שקדמה למלחמת ששת הימים.

חצי שנה אחר כך, בדצמבר 1987, פרצה האינתיפאדה הראשונה. היא הולידה את התנתקותה הרשמית של ירדן מן הגדה המערבית. האינתיפאדה היתה עבור ירדן הוכחה סופית לכך שאין עוד ביכולתה להשיב לעצמה את השפעתה האבודה בגדה המערבית.

המדיניות הירדנית החדשה קבעה שבמקום לנסות ולחדש את שליטתה בגדה המערבית, עדיף לה להתנתק ולהתמסר לשמירה על ממלכת ירדן בגדה המזרחית.

ביולי 1987 נשא חוסיין נאום היסטורי בו הכריז כי ירדן מנתקת את זיקתה המנהלית והמשפטית אל הגדה המערבית. ירדן היא ירדן, ופלשתיין היא פלשתיין, הצהיר חוסיין. מאז, המדיניות הירדנית העקבית היא בעד הקמת מדינה פלשתינית עצמאית. ירדן ביקשה להבהיר שהפתרון לעם הפלשתיני לא יהיה בהפיכת ירדן לפלשתיין, כפי שגרסו בחלקים של הימין הישראלי, אלא בהקמתה של מדינה עצמאית בגדה המערבית וברצועת עזה. המסר של ירדן לישראל היה שבנסיבות החדשות היא אינה יכולה לשאת ולתת ולהכריע בעניין הפלשתיני בעצמה. ישראל חייבת לדבר ישירות עם אש"ף ולא רק איתו. ירדן לא התכוונה לומר שאין לה עוד עניין בשאלה הפלשתינית, או שעל ישראל לשאת ולתת רק עם אש"ף, תוך בידודה של ירדן. כאן נולדה אחת מאי ההבנות הגדולות שהיו אי פעם בתולדות היחסים בין ישראל וירדן. ישראל הבינה שירדן מפנה עורף לבעיה הפלשתינית ולא כך היה.

כאשר ישראל חתמה על הסכמי אוסלו בספטמבר 1993, הוכו הירדנים בתדהמה. ירדן חששה שהתהפכו היוצרות בישראל לחלוטין. לא רק שישראל אינה ששה עוד להגן עליה, אלא שהיא כורתת ברית עם הפלשתינים נגדה. היה מאוד חשוב לחוסיין להגיע להבנה לגבי כוונותיה של ישראל לטווח הארוך. ואכן הושגה אז הבנה עמוקה בין ראש הממשלה יצחק רבין לבין המלך חוסיין. רבין שכנע את חוסיין שלישראל יש אינטרס, כמו בעבר, בשלמותה, בריבונותה וביציבותה של ירדן. על יסוד זה הלכו השניים למשא ומתן לשלום. עבור הירדנים המטרה היתה להגיע להסדר שיחזק את הקשר בין שתי המדינות. חוסיין שאף גם לייצר מצע שיהיה מקובל על ירדן ועל ישראל וישמש לו מנוף להשפעה עתידית של ירדן בשאלה הפלשתינית.

ירדן אינה מעוניינת שההסדר עם הפלשתינים יעוצב או יוכרע ללא מעורבותה. הבעיה מבחינתה היא כיצד להיות מעורבת ומשפיעה מבלי לשאת באחריות למשא ומתן ובאחריות היסטורית לגורל הפלשתינים, שני דברים שבהם היא לא מעוניינת. ירדן לא פתרה את הבעיה הזאת עד היום. היא מבקשת שעמדתה והאינטרסים שלה יילקחו בחשבון, אך היא בפירוש אינה שואפת לשאת ולתת במקום הפלשתינים.

מהו הלקח ההיסטורי מתולדות יחסי ישראל-ירדן? שתי המדינות חברו יחד ב-1948 כדי להכיל ולהגביל (to contain) את העניין הפלשתיני ביניהן. הן נכשלו בכך. כל אחת בזמנה, הבינה שאם תתמיד בגישה הזו, השאלה הפלשתינית תכיל לבסוף את שתיהן. לכן, הירדנים החליטו על התנתקות מהגדה המערבית, עוד בשנת 1987. ישראל הלכה בעקבות ירדן, באיחור, בשנת 2005. אך היא נעצרה באמצע הדרך בשל קשייה שלה. עתה ברור שלישראל ולירדן יש אינטרס שמדינה פלשתינית ביניהן קום תקום, ולו על מנת שלא תבוא לבסוף במקומן.

האם יש למנהיגי שני הצדדים ולכל הנוגעים בדבר הכישרון הדיפלומטי והאומץ המדיני לחולל סוג כזה של הסדר? ימים יגידו.

פרופ' אהרון קליימן

הדיפלומטיה הישראלית היתה יותר אפקטיבית מכפי שבדרך כלל נוטים לייחס לה

לאחרונה גיליתי, שכאשר אני מציג את עצמי כחוקר יחסים בינלאומיים (יחב"ל), אנשים מאד קשובים אלי, אפילו כשהשעה היא שמונה בערב. חשבתי שזה נובע סוף־סוף מההערכה הגוברת לחשיבותה של הדיפלומטיה בחיינו, עד שחבר לקח אותי הצדה והסביר לי: אנשים חושבים, ובעיקר חוששים, שאתה מהיאחב"ל – היחידה הארצית לחקירות בינלאומיות במשטרה...

בכל אופן, לכבוד הוא לי כיחב"ליסט להשתתף במושב יחד עם שני מזרחנים ואסטרטג בכירים כמו שמעון שמיר, אשר ססר וצבי שטאובר. קשה מאד לדבר על דיפלומטיה ישראלית מזרח־תיכונית במובן המדעי המקובל: מדיניות או אסטרטגיה ארוכת טווח, מחושבת, מגובשת ותכליתית, שבה ההיבט המדיני־דיפלומטי הוא בעל משקל שווה ערך להיבט הצבאי־ביטחוני. והלא מרבית המגעים בין ישראל לארצות ערב התקיימו בשדה הקרב ולא סביב שולחן המשא ומתן.

בכוונתי להיות ביקורתי, וראשית אבקש למתוח ביקורת על המבקרים, כולל עמיתי באקדמיה. אין קל יותר מאשר לצייר תמונה של מדיניות מזרח־תיכונית כושלת. הדיפלומטיה הישראלית נתפסת, הן בספרות המקצועית והן בקרב הציבור הרחב כמתגוננת, שמרנית ותגובתית. במקום להיות יוזמת, אומרים, זוהי דיפלומטיה של 'שב ואל תעשה'. היא נתפסת כאיטית, כבדה, מסורבלת וחסרת מעוף. בקיצור, דיפלומטיה שלא החמיצה אף הזדמנות להחמיץ הזדמנות. אנחנו הישראלים, הכי מאושרים כשאנו שרויים בדיכאון ובביקורת עצמית. אבל מה לעשות, הביקורת וההערכה השלילית מתבססות על מידע חלקי בלבד. החומר התיעודי הגלוי מציג רק את קצה הקרחון. ממנו לא ניתן לדעת, למשל, מה באמת התרחש מאחורי הקלעים ובאיזו מידה הצלחנו, על ידי מאמץ מדיני, לסכל ולמנוע איומים וסכנות.

שנית, הפרשנים נוטים להגזים במידת יכולתה של מדינה קטנה, השרויה בדילמה ביטחונית מתמדת, להשפיע על האירועים באזור, לעצב אותם או לקדם את פניהם. ושלישית, ראייה מאוזנת מחייבת בדיקה של האבחנה הקובעת כי יותר מאשר קראנו נכון את המגמות המסתמנות בארצות ערב, פעלנו נכון לאור הנסיבות והאילוצים. במלים אחרות, הדיפלומטיה הישראלית הוכיחה את עצמה ברמה טקטית נקודתית

הרבה יותר מאשר ברמה אסטרטגית, תפיסתית או מרחבית. שוב, לשם איזון, קל מאוד למבקרים לשכות, אבל חשוב לנו לזכור, שמדינת ישראל ומדיניות החוץ שלה נולדו לתוך עולם מקוטב באזור רווי סכסוכים. שני המרחבים, הגלובלי והאזורי, חברו יחד כדי להרכיב את מה שראשי אמ"ן מכנים 'הסביבה האסטרטגית' של ישראל; מדינת ישראל נאלצה לתמרן בין האילוצים שהכתיבה המלחמה הקרה לבין האילוצים שהכתיבה לה המלחמה הערבית.

מה היו אמורות להיות מידת הקשר והזיקה בין שתי הזירות, החיצונית והאזורית? מול האתגר הזה, אימצה הדיפלומטיה הישראלית למעשה, מדיניות של בלימה סלקטיבית. מצד אחד, עורדה מעורבות של גורמים חיצוניים כשזו היתה נוחה לה. למשל, היציאה למבצע קדש (באוקטובר 1956), תחת חיפוי בריטי-צרפתי. או למשל, תמיכתה של ישראל בתחבולותיו של מזכיר המדינה הנרי קיסינג'ר למנוע מברית המועצות להגיע לעמדת השפעה במזרח-התיכון. מצד שני, מנעה והגבילה, ככל האפשר, מעורבות חיצונית ביחסי ישראל-ערב. היא התנגדה לחדירת הגוש הקומוניסטי, לפעולות תיווך של גורם חיצוני, למעורבות האו"ם, ליוזמה אירופאית כלשהי ולוועידות בינלאומיות. עם זאת, דיפלומטיית הבלימה הישראלית נכשלה פעם אחר פעם כשלא הצליחה לשמור על הפרדה בין שני המרחבים – הבינלאומי והאזורי. בתוך מכלול הלחצים והאילוצים, ראוי לציין את הצלחתה של ישראל בתימרונים ובניצול הזדמנויות, בתגובה להתפתחויות שהתרחשו. כך למשל, הקשר האמיץ שנרקם בתקופה מסוימת עם איראן תחת הנהגתו של השאח⁴; היחסים המיוחדים והרחבת שיתוף הפעולה הפונקציונלי עם ירדן בתחומים רגישים, או, ברית הפריפריה*.

הצלחות נוספות הן התגובה הישראלית ליוזמת השלום של נשיא מצרים אנואר סאדאת; חלקה של ישראל במשבר ספטמבר השחור בשנת 1970 בירדן; התנעת ערוץ אוסלו וקידום הציר ישראל-תורכיה בשנות ה-90. עם זאת, מה שהכביד על קיום מדיניות דיפלומטית זריזה ויוזמת, היה תהליך ישראלי פנימי שבו הנחות עבודה שגובשו בשנותיה הראשונות של המדינה, הפכו עם הזמן למוסכמות. נוצרה קונספציה מדינית-ביטחונית, או למען הדיוק, ביטחונית-מדינית, קדושה ומקובעת.

שלש הנחות עבודה עיקריות, מהוות את עמוד התווך המרכזי בעיצוב הדיפלומטיה הישראלית: ההנחה שישאל ניצבת מול מערך ערבי עוין; ההנחה שלאומיות ערבית ואחדות ערבית אנטי-ישראלית מהוות סיכון קיומי ויש להתנגד להן; וההנחה שהערבים מתכוונים באמת ובתמים למה שהם אומרים, כותבים ומצהירים.

הוותיקים בינינו זוכרים את השפעתו הניכרת של ראש אמ"ן לשעבר האלוף במיל' פרופ' יהושפט הרכבי, שנתן ביטוי לתפיסה זו בספרו "עמדת הערבים בסכסוך ישראל-

* דוד בן גוריון הגה בראשית שנות החמישים את 'ברית הפריפריה' שכללה את ישראל, תורכיה, איראן ואתיופיה.

ערב" (משנת 1968). תפיסה נוספת שהיתה לעמוד תווך גורסת שכל משא ומתן, אם וכאשר יזדמן, יתנהל בין מדינות ריבוניות בלבד, והוא צריך להתנהל במתכונת דו-צדדית ולא רב-צדדית. אך עד לרגע הבשלות הערבית, על ישראל להישען על כוח הרתעה צבאי מונע ומכריע, על מגעים ושיחות חשאיות ועל טקטיקת הפרד ומשול. לסיכום, הדיפלומטיה הישראלית היתה יותר אפקטיבית מכפי שבדרך כלל נוטים לייחס לה. ועדיין, היתה פחות מגובשת ומוצלחת מהנדרש. כי דיפלומטיה פירושה לא רק לדחות, להדוף, למנוע או לנצל הזדמנות חולפת. מעבר למדיניות תגובתית ומסתגלת, על הדיפלומטיה ליצור הזדמנויות ולעשות כל מאמץ לעיצוב סביבה אסטרטגית-מדינית נוחה יותר.

מסתמנות כעת שתי מגמות שיש להן השלכות כבדות משקל על ישראל ועל חופש התימרון שלה. ההתפתחות הראשונה היא עלייתה והתעצמותה של איראן, העוברת מהשוליים למרכז. מתפקיד השוטר של המפרץ הפרסי, היא הופכת למעצמה אזורית ואפילו עולמית בתחומי הפצת האיסלאם והפצת הגרעין. ההתפתחות השנייה היא הפיכתה של ארה"ב לשחקן מזרח-תיכוני ישיר בעל נוכחות פיזית באזור. מול שתי ההתפתחויות הללו, ישראל נדרשת להיערכות מחודשת, תוך גיבוש דיפלומטיה מתוחכמת הרבה יותר. דיפלומטיה שתדע לשלב את האזורי עם המערכת ואת השיקול המדיני עם התפיסה הביטחונית.

ד"ר צבי שטאובר

למשרד החוץ יש כוח אנושי מעולה, אבל זהו אחד המקרים הבולטים שהשלם קטן מחלקיו

ישנם מדינאים באירופה שרואים בקידום יוזמות במזרח התיכון, מהלכים בטוחים לשיפור הרייטינג שלהם בארצם. מעין נוסחה בדוקה להעלאת קרנם ולחזיוק מעמדם בתוך מפלגתם.

ראש ממשלת אנגליה, טוני בלייר, לדוגמא, נהג לצאת מפעם לפעם עם יוזמות כאלה, בעיקר לקראת ועידת מפלגת הלייבור*. בשנת 2000, בלייר קרא לכינוס דחוף של ועידה בינלאומית בנושא המזרח התיכון. למחרת, קיבלתי טלפון דחוף ממשרד החוץ. התבקשתי להגיע לרחוב דאונינג ולהביע את תמיכת ישראל ביוזמה ואת נכונותנו להירתם לה. קבעתי פגישה מהירה עם יועצו של בלייר וכעבור יום התייצבתי שם, שמח על כך שסוף כל סוף אני יכול לומר משהו חיובי – הנה, אנו תומכים ולא רק מתנגדים. בעוד אני מעביר את המסר שלי, שמתי לב שהדברים

* ב-27 ביוני 2007 בלייר התפטר מתפקידו, לאחר עשר שנות כהונה.

שאמרתי, על פי ההנחיות שקיבלתי מירושלים, לא מעוררים אצל יועצו של בלייר כל התלהבות. כשסיימתי את הרצאתי הוא אמר: "תגיד, אמבסדור, אתה בטוח שזו מדיניות ממשלתך?" שאלתי מופתע: "למה? " והוא אמר: "אתה יודע למה פגשתי אותך בכזו מהירות? רציתי למחות על שיחת הטלפון שקיבלתי מלשכת ראש הממשלה, שבה נמסר לנו חד-משמעית על התנגדות של ישראל ליוזמה של בלייר."

ובכן, זה לא אירוע מיוחד או יוצא דופן. אני בטוח שזה קרה לכל אחד שמייצג את ישראל מול גורמים, גם בארץ גם בחוץ לארץ. זה מאד לא פשוט להציג עמדה ישראלית, כי היא לא תמיד מגובשת. דובר פה הרבה על ההשפעה שיש למערכת הביטחון על קביעת מדיניות החוץ. אין ספק שמשקלה של מערכת הביטחון, ואני בוגר מערכת הביטחון, רב יותר באופן משמעותי ממשקלו של משרד החוץ (למרות שחלק מהגורמים לכך מצוי דווקא במשרד החוץ). למשרד החוץ יש כוח אנושי מעולה, אבל זהו אחד המקרים הבולטים שהשלם קטן מחלקיו. בדרך כלשהי, במשרד החוץ לא מצליחים לתרגם את איכות האנשים לביטוי ולהשפעה. בין השאר, זה נובע מהמעמד הדומיננטי שיש לגופי המינהל במשרד. זה המקום היחיד שאני מכיר, שבו קצין המינהל הוא המג"ד.

אפשר לבכות ולהאשים את כולם, וזה טבעי. למען הדיוק צריך לומר, שהיו גם תקופות של פריחה במשרד החוץ – אורי סביר, כמנכ"ל המשרד בתקופת שיחות אוסלו, או התקופה שבה משה דיין כיהן כשר החוץ. אבל המציאות היא, שבדרך כלל משרד החוץ ניצב קצת בצדי הבימה. שגרירים זרים חדשים מבינים בתוך כמה חודשים מרגע שהם מגיעים לארץ, שעדיף, מכל מיני שיקולים, לפגוש את עמוס גלעד (אלוף מיל' וראש האגף המדיני ביטחוני במשרד הביטחון) על פני מנכ"ל משרד החוץ.

לפני כשנתיים וחצי, הוטל עלי כנציג שר הביטחון, לנסות להסדיר את הבעיה שנוצרה עם מכירת מטוסי ההתראה (פרויקט הפלקון) לסיין. עסקת הפלקון היא שערורייה בפני עצמה כשבוחנים איך הדברים התנהלו. האמריקאים לחצו, בשיחות שקיימנו איתם, ושאלו: "אולי לפני שאתם מאשרים עסקה כזאת תשמעו גם את משרד החוץ?" החלטתי לבדוק מה באמת מוסמך שר החוץ לעשות בעניינים של עסקות נשק. גיליתי את הדבר הבא: יש ועדה קטנה בהרכב של ראש הממשלה, שר הביטחון ושר החוץ. שר החוץ חתום על כל אישור למכירת כדורי רובה בקוטר של 7.62 מ"מ או משהו דומה לזה, אבל מעולם לא פנו אליו בעסקה משמעותית של מכירת נשק. על עסקות קטנות ושוליות, הטרידו אותו עם תליתלים של אישורים. לפני כשלוש שנים הוקם במשרד החוץ גוף שעומד בראשו פונקציונר שמאשר את כל מה שלא חשוב*. מערכת הביטחון מעסיקה אותו בעסקי יצוא של מכשירי קשר צבאים עתיקים

* בעקבות המחלוקת עם ארה"ב בנוגע לעסקות נשק עם סין הוקם במשרד הביטחון אגף חדש לפיקוח על יצוא ביטחוני. במקביל הוקם גוף הפועל, מתוך האגף האינטרטגי במשרד החוץ ותפקידו בין היתר, לפקח על עסקות יצוא נשק של מדינת ישראל.

שנמכרים כבר עשרים שנה. אבל כשמוכרים ציוד לדיכוי מהומות, מטוסים, אז משרד החוץ לא קיים.

נושא הביטחון, בכורח הנסיבות, הוא הדומיננטי בשיקולים שלנו ויש פער גדול בין הדימוי העצמי שלנו לבין איך שאחרים רואים אותנו. למערכת הביטחון יש מונופול כמעט מוחלט על החשיבה האסטרטגית. ראינו את זה בלבנון. הייתי שותף, כאיש צבא, לחלק לא קטן של השיחות המדיניות שמדינת ישראל ניהלה מאז 1992. הייתי גם שותף, לאחר השחרור מצה"ל, לשיחות עם הסורים בשפרדסטאון ועם הפלשתינים בקמפ־דיוויד. אנו, אנשי הצבא, הכנו לקראת המו"מ את הנושא הפלשתיני, הירדני והסורי. לא הרגשתי עם זה נוח. עוד פחות נוח היה שקציני צבא דנו על מפת הדרכים עם מחלקת המדינה של ארה"ב. איפה היה משרד החוץ?

בעייתי בעיני, שהאחריות על הערכת המודיעין הלאומית נמצאת בידי אמ"ן, גוף צבאי הכפוף לרמטכ"ל. לאחרונה היו העיתונים מלאים בדיווחים על הצגת הערכת המודיעין בפני הממשלה. נדמה לי שזו היתה הפעם הראשונה שהיא הוצגה בפני הממשלה ובפני הקבינט. ושוב שמענו על הסבירות הנמוכה למלחמה, וכמו בכל שנה הם אומרים: "השנה הבאה היא המכרעת", הרי תמיד מזיזים אותה משנה לשנה. אני רוצה להעיר על כך שהניסיון מלמד שהמודיעין האסטרטגי יותר טועה מאשר צודק. בדרך כלל הוא טעה בצמתים המכריעים. כך היה עם השלום עם מצרים, כך גם היה עם השלום עם ירדן. לפני כמה חודשים קיימנו כנס אקדמי שעסק בחקר המודיעין. במהלך הכנס סיפר אחד החוקרים, שהוא מיפה 30 צמתים, על פני עשרים השנים האחרונות, שנתפסו בעיניו כחשובים ביותר בקיומה של מדינת ישראל. הוא מצא שב-27 מהם אמ"ן טעה.

זו סוגיה מאוד מעניינת מבחינה אינטלקטואלית: מדוע, משחרר ההיסטוריה, מלכים, מצביאים ונשיאים פונים לנביאים ולמגידי העתידות ושואלים אותם שוב ושוב מה יהיה העתיד, ושוב ושוב הם טועים. אגב, הביצועים של החוקרים, של האקדמיה, לא היו יותר טובים. שוב ושוב הם טועים. המציאות לא מתפתחת בהתאם לציפיות שלנו. כשמישהו קם ואמר שאנחנו טועים כל כך הרבה, עלה בדעתי לשאול אותו – תגיד, אם היה כנס כזה בבית ההשקעות גולדמן-סאקס, והנושא היה 'עמדת האנליסטים של גולדמן סאקס לגבי הביצוע של הדולר', מה אתה חושב תהיה התוצאה? והתשובה: כמובן, אותה טעות.

שירתתי תחת ראש ממשלה מבריק, כיועץ מדיני של ראש הממשלה אהוד ברק, אבל גם הוא טעה לא מעט: המציאות אינה אליטיסטית, היא בינונית. ההנחה – שכל אחד פועל למימוש האינטרסים שלו ושהאחרים יכולים לזהותם, אם כי לא באופן מלא, כפי שהוכיחו מחקרים שונים – היא מעניינת אבל זה לא המקום לדון בה בהרחבה.

לטעמי, השתעברנו קצת לתפיסה העסקית האמריקאית לפיה 'אפשר בכל מקרה להגיע להסכם והשאלה היחידה היא המחיר'. אני טוען שזה לא נכון. פעמים רבות פשוט אי אפשר לעשות עסקה.

בתפקידי כראש החטיבה לתכנון אסטרטגי באגף התכנון (אג"ת) בצה"ל, הכנו את המו"מ עם המשלחת הפלשתינית על הסכם עזה-יריחו. אחר כך הכנו את המו"מ לקראת הסכם הביניים. גם כאן, המציאות לא התפתחה על פי הציפיות או התקוות שלנו. בכל מקום שאתה מסתכל, צצות בעיות קשות הדורשות חשיבה מחודשת ורעננה. כך במלחמה נגד הטרור ולא נגד הקיצוניות האיסלאמית, כך בניסיון לרבע את המעגל בסוגיה הפלשתינית. הנחות היסוד שלנו, ואני אגע בהן עוד מעט, הסתברו כלא נכונות. המציאות הכריחה את כל אלה שחלמו חלומות, להיות יותר ריאליסטיים.

אפרים הלוי (ראש המוסד לשעבר) סיפר לי לאחרונה, שקרא ביקורת ב"ווישינגטון פוסט" על ספר שמראה שארה"ב ביצעה בעיראק ממש את אותן שגיאות שאנגליה עשתה כאשר השתלטה על עיראק (לאחר נפילת האימפריה העות'מאנית) בראשית המאה העשרים. אמרתי לעצמי: אם נעשו אותן שגיאות, זאת אומרת שנתוני היסוד לא השתנו. כלומר, אחת הבעיות כאן היא כנראה חוסר תנועה מסביב.

וכעת לעניין הפלשתיני. לקראת המפגש שהתקיים בטאבה, התכוננו לכל מיני תגובות ומקרים בלתי צפויים: מה לעשות אם מישו עם דם על ידיו יישב ליד השולחן? מה להגיד אם יונף דגל אש"ף? אחד הקצינים שלנו ששקד על זה הוסיף סעיף מקורי: "הכול יהיה בסדר..." ואכן היה בסדר.

חוויתי את התרוממות הרוח של האנשים שישבו מולנו. דמיינתי את השיחות שהתקיימו לאחר מלחמת העצמאות. אמרתי לעצמי, בטח ככה הרגישו המבוגרים ממני בשנת 1948. היתה תחושה של אי שוויון בשיחות, אנחנו הנותנים והם הלוקחים. מובן שהיה לנו יתרון אסטרטגי, אבל בחלק לא קטן מהמקרים הפסדנו טקטית. בחלק מהמקרים לא הצלחנו לתרגם את יתרוננו. גם מי שחשב שסוף מעשה במחשבה תחילה, התבדה. ראש הממשלה המנוח יצחק רבין הטיל ספק במימוש הסכם העקרונות עם הפלשתינים. בערב, כשיצאנו לטאבה, נפגשנו עם רבין. אחד האלופים פנה אליו: "אנחנו רוצים לסגת מעזה, והחלטנו כבר לתת כסובניר את יריחו, אז מה יקרה כשנגיע לגדה המערבית?". רבין ענה לו: "אל תדאג, לא נגיע".

המדיניות של רבין התפתחה תוך כדי תנועה. אחרי הקפיצה הגדולה למים, שני הצדדים נמנעו כל הזמן מלקבל הכרעות קשות. אז אפשר לקיים דו שיח על פי הגישה שננהל מו"מ כאילו אין טרור ונילחם בטרור כאילו אין מו"מ. אך מה בדיוק היתה משמעותה של הגישה הזו? לא הצלחנו להפיק את הלקחים, לא הצלחנו לדחוק את יאסר ערפאת לפינה כדי שיקבל הכרעות. בכל פעם שדחקנו אותו לפינה, היה מישו, בעיקר מהשמאל בישראל, שמיהר לספק לו סולם. כל הסכם עם הפלשתינים היה

מבוסס על הליכה מן הקל אל הכבד. ההנחה היתה: 'אם אני אשב מולך ואתה תשב מולי, אני אבין את הבעיות שלך, אתה תבין את הבעיות שלי, וכך נהיה יותר נוחים למו"מ'. לא הצלחנו בכך.

היתה הנחת עבודה נוספת שהתבררה. הערכנו שצריכים לקרות שני דברים עיקריים: מהפיכה במבנה הריבודי החברתי בעולם הערבי, קרי, שמהפיכת ההיי טק וכניסת האינטרנט ייצרו בו מעמדות חדשים. זה לא קרה. הדבר השני: שיתוף פעולה עם האמריקאים. ההנחה המקובלת היתה שאנחנו צריכים את האמריקאים לשיחות שלום. והנה, בחמישה הסכמים משמעותיים – הסכמי השלום עם מצרים וירדן ושלושה הסכמים שנחתמו עם הפלשתינים, האמריקאים כמעט לא שיחקו תפקיד. לשלום עם מצרים, הם הגיעו רק לאחר שהכול סוכם.

לסיום, הנושא המרכזי שלנו, בצד האיום החמור שמציבה איראן, הוא הזירה הפלשתינית. רצוי שנפסיק לחפש אליבי לתלונה 'למה לא מתקדמים' ונייצר מדיניות יוזמתית. לפני שנה, הבוחר הישראלי החליט שהוא מעדיף את הדמוגרפיה על פני הגיאוגרפיה. בפועל שום דבר לא השתנה, והזמן לא משחק לטובתנו.

המשתתפים בכינוס

משה סמיונוב

ראש המכון לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזורי, אוניברסיטת תל-אביב

פרופ' רענן ריין

סגן הרקטור, אוניברסיטת תל-אביב; ראש המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש

ס' דניאל אברהם

אורה נמיר

לשעבר שרת העבודה והרווחה ושגרירת ישראל בסין

ח"כ סילבן שלום

לשעבר שר החוץ, וסגן ראש הממשלה

משה ארנס

לשעבר שר חוץ, שר ביטחון ושגריר ישראל בארה"ב

איתן בנצור

לשעבר מנכ"ל משרד החוץ

אלון ליאל

לשעבר מנכ"ל משרד החוץ

ח"כ קולט אביטל

לשעבר שגרירת ישראל בפורטוגל וקונסול ישראל בניו יורק

פרופ' שמעון שמיר

החוג להיסטוריה של המזה"ת ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב; לשעבר שגריר ישראל

במצרים ובירדן

פרופ' אשר ססר

ראש מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב

פרופ' אהרון קליימן

החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב

ד"ר צבי שטאובר

לשעבר שגריר ישראל בלונדון; ראש המכון למחקר ביטחון לאומי, אוניברסיטת

תל-אביב

