

המתכונת הכלל־אזורית של תהליך השלום במזרח התיכון וזיקתה ליחסי רוסיה–ישראל: היסטוריה וכיוונים אפשריים לעתיד

אנדריי בקלנוב

מאמר זה מצביע על הפוטנציאל הרב הטמון בשיתוף הפעולה בין רוסיה לישראל במתכונת של קבוצות עבודה רב־צדדיות כלל־אזוריות. קבוצות מן הסוג הזה הוקמו במוסקבה בינואר 1992 במסגרת תהליך השלום במזרח התיכון ופעלו בצורה אפקטיבית עד שנת 1999. בסיום המאמר מובאת הצעה לשקול את חידוש עבודתם של מנגנונים כאלה, ובראש ובראשונה של קבוצת העבודה שעסקה בסוגיית המים, על בסיס יוזמה משותפת לרוסיה ולישראל.

מבוא

אחד המאפיינים החשובים של התפתחות היחסים בין רוסיה לישראל בעשורים האחרונים הוא הזיקה ההדוקה בין שיתוף הפעולה הרוסי–ישראלי במישור המדיני לבין התהליכים המדיניים באזור. מדובר בראש ובראשונה בשיחות השלום במזרח התיכון שהשיקו שתי המדינות במדריד ב־30 באוקטובר – 1 בנובמבר 1991. יוזמר כי כהיערכות לוועידת מדריד הוכרז גם על חידוש היחסים הדיפלומטיים בין רוסיה לישראל. הצורך להתגבר על היעדרם של קשרים דיפלומטיים נורמליים או של ערוצי קשר אחרים בין שתי המדינות היה ברור זה זמן רב. אומנם המגעים בין נציגי ברית המועצות לישראל נמשכו גם לאחר ניתוק היחסים ב־1967, אולם יחסים אלה לא היו סדירים ונוהלו במישור החשאי בלבד.

מאמר זה מתבסס במידה רבה על הערכות ורשמים אישיים של המחבר, ששירת במדינות המזרח התיכון מטעם משרד החוץ של ברית המועצות ואחר כך של רוסיה משנת 1969, והשתתף במגעים ובמשא ומתן בסוגיית ההסדרה בין ישראל למדינות ערב. במאמר נעשה שימוש במקורות מהארכיון למדיניות החוץ של הפדרציה הרוסית, חלקם מתפרסם בגלוי לראשונה. מאחר שהמסמכים הללו טרם הפכו במלואם לנחלת הציבור, הן ברוסיה והן בישראל, תרגום הציטוטים והחלקים הרלוונטיים המובאים בהמשך התבסס על המהדורה הרוסית של המאמר.

ניתוק היחסים בין ברית המועצות לישראל הביא לירידה ביכולת ההשפעה של מוסקבה על המצב במזרח התיכון

כבר בשנים 1971–1972 החלו במוסקבה להכיר, אף כי בשלב ההוא בפורומים של מומחים בלבד, ב"טעות האסטרטגית", קרי ניתוק היחסים עם ישראל. בתקופה זו קבע הנשיא המצרי החדש אנואר סאדאת כי "המפתח להסדרת היחסים בין הערבים לישראל נמצא בידיה של ארצות הברית", אחת משתי מעצמות־העל שקיימה יחסים דיפלומטיים הן עם מדינות ערב והן עם ישראל. סאדאת דיבר גם על כך שרק וושינגטון יכולה לכוון ארכיטקטורה ביטחונית שתקיף את המזרח התיכון כולו. מסקנתו של סאדאת הייתה אפוא כי ארצות

שלושים שנות יחסים דיפלומטיים מלאים בין ישראל לרוסיה: עבר, הווה, עתיד / עורכים: צבי מגן ודניאל ראקוב

הברית היא שותפה מבטיחה הרבה יותר מברית המועצות בכל הנוגע למציאת פתרון לבעיות הרוחביות במזרח התיכון. כך נקלעה מוסקבה למצב מתסכל: ניתוק היחסים עם ישראל, שנעשה מצידה כ"מחווה" לערבים, התברר כצעד שפוגע באטרקטיביות מאמצי התיווך שלה בעיני המדינה הערבית החשובה ביותר.

דרך החתחתים לחידוש הקשרים

במחצית השנייה של שנות ה-80 הוקם בין ברית המועצות לישראל ערוץ ישיר לטיפול בסוגיות קונסולריות. הצוותים הקונסולריים לא דנו כמובן בסוגיות הקונסולריות בלבד, אלא נתפסו כמבשרי תחילתן של פעילויות הנציגויות הדיפלומטיות. ואולם, ההחלטה העקרונית על חידוש היחסים בין רוסיה לישראל התקבלה דווקא בהקשר של היערכות לארגון פורום אזורי – ועידת השלום במזרח התיכון במדריד.

אחד השלבים החשובים בתהליך זה היה המשא ומתן שהתקיים ב־16 באפריל 1991 בין ראש ממשלת ברית המועצות דאז ולנטין פבלוב וראש ממשלת ישראל יצחק שמיר. בתחילת שיחתם הציג שמיר מנקודת מבטו את תמונת המצב הכללית במזרח התיכון ואמר לראש הממשלה הסובייטי: אנו משוכנעים כי ברית המועצות צריכה למלא את אחד התפקידים המרכזיים בתהליך ההסדרה, והיא מסוגלת לתרום באופן פעיל לתהליך זה. יש לנו בעניין זה הצעה הנוגעת למעורבותכם הישירה בהסדר במזרח התיכון.

הצעתו הקונקרטית של שמיר הייתה לשוב אל הרעיון שהציג קודם לכן, באוקטובר 1987, מזכיר המדינה האמריקאי ג'ורג' שולץ, ולהביאו לידי מימוש. שולץ הציע לכנס בווינגטון מפגש ביוזמתו ובחסותן המשותפת של ברית המועצות ושל ארצות הברית, שמטרתו לקיים סדרת שיחות דו־צדדיות בין ישראל למדינות ערב. בשיחתו עם פבלוב הדגיש שמיר כי הצלחתה של היוזמה תלויה בתמיכתם של "כל בעלי העניין ללא יוצא מן הכלל". לדברי שמיר, בשנת 1987 ישראל הביעה מייד את תמיכתה ביוזמה, אולם חוסיין מלך ירדן דחה אותה והתוכנית לא יצאה אל הפועל. שמיר הבהיר שאפשר לארגן שיחות דו־צדדיות בין ישראל לבין מדינות ערב – הן השכנות לישראל והן האחרות כדוגמת ערב הסעודית ומדינות המפרץ. ראש ממשלת ישראל הוסיף שישאל הייתה רוצה מאוד שברית המועצות תתמוך בתוכנית זו.

בתשובתו לשאלת ההבהרה של פבלוב בנוגע לאופן השתלבות הצעתו עם רעיון הוועידה הבינלאומית בנושא המזרח התיכון בחסות מועצת הביטחון של האו"ם, השיב שמיר: מטרתנו העיקרית היא השגת שלום וביטחון באזור. אנו סבורים כי בעניין זה יש להיות מציאותיים, והמציאות היא שבשלב זה קיום ועידה בינלאומית בקנה מידה רחב בחסות מועצת הביטחון של האו"ם אינו דבר שמקובל עלינו או על ארצות הברית. אנו חושבים שיהיה זה מספיק לארגן סדרת שיחות דו־צדדיות בחסות העקרונית של שתי מעצמות העל, שלכל אחת מהן אינטרסים לגיטימיים באזור. בה בעת, יש לזכור כי ברית המועצות וארצות הברית לא ישתתפו במישרין בשיחות – הן ימצאו כביכול מעליהן. בהמשך הפגישה העביר שמיר מסר חשוב שלפיו תנאי הכרחי ליישום התוכנית הוא השתתפותה של ברית המועצות במגעים, ולשם כך נדרש תחילה לחדש את היחסים הדיפלומטיים בינה לבין ישראל באופן מלא (Archive Material, 1991a).

הכנת הוועידה במדרד: מתכונת קשרי הגומלין בין ברית המועצות לישראל

במרוצת הזמן, ההצעה לגבי אופן ארגון הוועידה הבינלאומית השתנתה באופן ניכר, והועלה רעיון לקיים אותה במדרד. מזכירות האו"ם קיבלה אפשרות להשתתף בוועידה כמשקיפה בלבד. ברית המועצות וארצות הברית הפכו לנותנות החסות המשותפות לתהליך השלום והוטלו עליהן תפקידים ניהוליים חשובים למדי. פירוש הדבר היה ששתי מעצמות העל התייחסו ברצינות רבה מאוד לעמדתה של ישראל, אולם המתכונת הסופית של הוועידה הייתה שונה מהצעות שהציגה ישראל בתחילת 1991.

הכנת הוועידה במדרד ועריכתה הביאו לחידוש הדו־שיח המדיני בין ישראל לברית המועצות ברמות הגבוהות ביותר, נוסף על השיחות עם שחקניות באזור במתכונת משא ומתן דו־צדדית ורב־צדדית. הדבר השתקף בבירור באיגרת התגובה ששלח שמיר לנשיא ברית המועצות מיכאיל גורבצ'וב ולנשיא ארצות הברית ג'ורג' בוש ערב הוועידה, ב־23 באוקטובר 1991. במסמך היסטורי זה נכתב כך (Archive Material, 1991b):

בשמה של ממשלת ישראל הנני מאשר בהכרת תודה את קבלת הזמנתכם המשותפת להשתתף בוועידת השלום, לשם התנעת שיחות שלום ישירות במתכונת משא ומתן דו־צדדית ורב־צדדית. אנו מעריכים מאוד את מאמצים שהביאו להחלטה להתחיל בתהליך זה ומקווים שהוא יוביל לשלום שכה חיוני לאזורנו. ישראל תשתתף בוועידה הן בשיחות הדו־צדדיות והן בשיחות הרב־צדדיות. תשובתנו מושתתת על ההבנות המפורטות להלן ואנו מקווים ששתי מדינותיכם יסייעו לנו במימושן: ראשית, מטרת השיחות היא כריתת הסכמי השלום. על הדבר להיות ברור לכלל משתתפי השיחות הדו־צדדיות. שנית, המדינות המשתתפות בשיחות הדו־צדדיות מחויבות באותה מידה ליטול חלק גם בשיחות הרב־צדדיות. יהיה זה מבחן עיקרי לכוונות באשר לכינון השלום עם ישראל ולדו־קיום עימה. שלישית, הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) לא יהיה מעורב במישרין או בעקיפין בתהליכים אלה. הדבר נוגע למשלחת הירדנית־פלסטינית, ובפרט למרכיב הפלסטיני במשלחת זו, להרכבה ולהתנהגותה. רביעית, השיחות הדו־צדדיות נועדו להביא שלום לאזור מתוך סיבות ושיקולים מעשיים רבים שיובהרו במהלך שיחות ההכנה. לנו תקווה כנה שתהליך השלום שיושק בשבוע הבא יוביל לשלב חדש וחיובי בהיסטוריה של אזורנו הנתון לזעזועים. מדינתנו, שהעמידה תמיד את השלום בראש סדר העדיפויות הלאומי, תראה בכינון השלום הישג היסטורי. בכבוד רב, יצחק שמיר.

קבוצות עבודה רב־צדדיות כהזדמנות להשגת הסדרים אזוריים

בפגישת התייעצות של המשתתפים בתהליך השלום במדרד ושל שרי החוץ של נותנות החסות לוועידה (רוסיה וארצות הברית) שנערכה במוסקבה בינואר 1992 הוקמו חמש קבוצות עבודה רב־צדדיות לטיפול בנושאים הבאים: ביטחון אזורי, שיתוף פעולה כלכלי, הפליטים, איכות הסביבה ומשאבי מים.

במפגשי קבוצות העבודה השתתפו המשלחות של המדינות הבאות: ארצות הברית ורוסיה כנותנות החסות המשותפות לתהליך השלום במזרח התיכון, האיחוד האירופי כשותף לארגון הוועידה, מדינות האזור – אלג'יריה, בחריין, מצרים, ישראל, ירדן, כוית, מאוריטניה, מרוקו, הרשות הפלסטינית, קטר, ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, תימן, תוניסיה. סוריה ולבנון סירבו ליטול חלק בדיוני הקבוצות הרב־צדדיות, בשל התנגדותן להתנהלותה של ישראל בתהליך השלום. על אף זאת הן המשיכו לקבל הזמנות

רשמיות למפגשי קבוצות העבודה הרב־צדדיות. נציגי האו"ם ונציגי מדינות רבות נוספות שמחוץ למזרח התיכון השתתפו גם הם במפגשים אלה.

בין השנים 1992–1998 פעלו קבוצות העבודה באורח סדיר למדי. בין רוסיה לישראל התקיים על בסיס קבוע שיח ענייני בנושא המדדים לפעילותם של המנגנונים המוקמים ובנושא התיאום בין מסלולי השיחות הדו־צדדיות והרב־צדדיות. התנהלות זו באה לידי ביטוי באופן הברור ביותר כבר במהלך ההתייעצויות הראשונות שנערכו במוסקבה בנושא תהליך השלום במזרח התיכון ב־26 באוקטובר 1992.

בראש המשלחות עמד מהצד הישראלי מנכ"ל משרד החוץ יוסף הדס, ומהצד הרוסי – סגן שר החוץ בוריס קולוקולוב. הדס התייחס לגישתה העקרונית של ישראל לאופן ארגונו של המשא ומתן לשלום ואמר כי ממשלת רבין סבורה שכל ארבעת ערוצי המשא ומתן (עם הירדנים, עם הסורים, עם הלבנונים ועם הפלסטינים) חשובים באותה המידה "כמו ארבעת קירות הבית", וכי ישראל לא נותנת עדיפות לשום כיוון על פני כיוון אחר. כן ציין הדס שיש לא מייחסת חשיבות זהה לשיחות הרב־צדדיות, שכן היא שהגתה ראשונה את רעיון עריכתן. בישראל גם סברו שלקראת החתימה על הסכמי השלום יש להכין את תפיסת הסדר העתידי במזרח התיכון. עוד ציין הדס כי יש לפתור בדחיפות את חוסר האיזון המסוכן שקיים, בפרט בתחום איכות הסביבה. לפי השקפתו, מצב האקולוגיה במזרח התיכון היה מדאיג ביותר. הוא טען כי אם לא יינקטו הצעדים הדחופים ביותר, "ייתכן שניאלץ להתמודד עם בעיות חמורות ביותר". בהתייעצויות בהשתתפות הדס וקולוקולוב הועלו סוגיות רגישות שנגעו לתהליך הרב־צדדי, ובפרט לאופן ייצוגם של הפלסטינים בקבוצות העבודה. המשתתפים הרוסים היו מרוצים מהדיון בהיבט הפלסטיני וציינו לחיוב את השינוי שחל בעמדה הישראלית בנושא (Archive Material, 1992).

הערכה רוסית ביחס לעמדה הישראלית

בדיווח ששלחו קולוקולוב ופוסובליוק (אז מנהל מחלקת המזרח התיכון וצפון אפריקה במשרד החוץ הרוסי) לשר החוץ הרוסי אנדריי קוזירב, הם ציינו כי בעבר דחו ממשלות ישראל בתוקף את השתתפותם של נציגי הפזורה הפלסטינית במשא ומתן הרב־צדדי. כעת, דיווחו, ממשלת ישראל מצאה נוסחת פשרה והסכימה להשתתפותם של נציגים פלסטינים בכל הקבוצות הרב־צדדיות, ובתנאי שהמשלחת הפלסטינית לא תכלול את חברי המועצה הלאומית הפלסטינית (מל"פ).

מי שהובילו את העיסוק במזרח התיכון במשרד החוץ הרוסי התייחסו ל"התעוררות מסוימת" בפעילות הישראלים בקבוצות העבודה הרב־צדדיות. הרוסים ציינו בפרט כי אין בכוונת הישראלים "לבזבז זמן בהמתנה לחתימה על הסכמי השלום", וכי הם תומכים בנקיטתם ללא דיחוי של הצעדים הקונקרטיים למימוש התוכניות שנדונו בקבוצות העבודה הרב־צדדיות. במוסקבה ציינו במיוחד את רצונה של ישראל לקיים את הדיונים בקבוצות הרב־צדדיות ברציפות (תוך ניצול מרווחי הזמן שבין הישיבות לעבודה של קבוצות מומחים ולגיבוש קבוצות משנה במסגרתן). הנציגים הרוסים הגיעו למסקנה שהנמרצות הישראלית נובעת מרצון להסיר הגבלות על תנועת ישראלים ברחבי המזרח התיכון. הרוסים ציינו את התבטאותו של הדס כי "פתיחת הגבולות הכרחית לפתרון הבעיות הכלל־אזוריות". ראוייה לציון הצעתה של המשלחת הישראלית שהועלתה בשיחות

במוסקבה: להעלות לדרג שרים את איוש ועדת ההיגוי שהובילה את תיאום ערוץ השיחות הרב־צדדיות, כדי להמריצן כך שיאפשרו קבלת החלטות קונקרטיות ורציניות.

האווירה הקונסטרקטיבית שנוצרה במהלך השיחות בין ראשי התחומים המקבילים במשרדי החוץ של ישראל ורוסיה נבעה במידה רבה מהדינמיקה החיובית של שיקום הקשרים בין שתי המדינות לאחר הפסקה ארוכה. האווירה המשופרת באה לידי ביטוי בהתכתבויות בין ראשי משרדי החוץ של רוסיה וישראל. חשוב לציין כי הישראלים הדגישו כל העת את הצורך במאמציה של רוסיה כנותנת חסות שותפה לתהליך השלום. ייתכן שהדגשה זו שיקפה גם את רצונה של ההנהגה הישראלית להביע תמיכה בפדרציה הרוסית בתקופה הקשה של המשבר ששרר ברוב תחומי תפקודה של המדינה הרוסית.

במוסקבה בחנו בקפידה את השינוי שחל בגישתה של ישראל למכלול הסוגיות שנכללו ב"תיק תהליך השלום" במזרח התיכון, לרבות בהקשר הרב־צדדי. שגרירות רוסיה בישראל הכינה ב־8 ביוני 1993 מסמך אנליטי ובו ריכוז תצפיותיה בנושא. בסעיף 'השיחות הרב־צדדיות' נכתב: תחת ממשלת שמיר גישתה של ישראל לחלקו הרב־צדדי של תהליך השלום הייתה מאופיינת בחששות שמא מתכונת שיחות זו תפגע בעמדות ישראל בשיחות הדו־צדדיות. זו הסיבה לכך שהמתכונת המקורית לשיחות הרב־צדדיות התאימה לישראל. עם עלייתה של מפלגת העבודה לשלטון חל שינוי בעמדתה של ממשלת ישראל. השפעה חשובה בהקשר זה הייתה להשקפותיו של שר החוץ שמעון פרס בעניין ההתפתחויות באזור לאחר פתרון המשבר. ממשלת ישראל החלה לראות את השיח הרב־צדדי כשווה ערך בחשיבותו לשיח הדו־צדדי וכמסלול מקביל לו. במצע ממשלת רבין התפתחות זו באה לידי ביטוי בסעיף שבו נאמר כי ההתקדמות בתהליך השלום חייבת להיות מלווה בהקמתה של המערכת לשיתוף פעולה אזורי.

ישראל הסירה את התנגדותה לייצוגם בשיחות של הפזורה הפלסטינית, של אש"ף ושל האיחוד האירופי (במסגרת הקבוצה לבקרת נשק וביטחון אזורי). הישראלים נאלצו להתחשב גם בהתנניית ההתקדמות בשיחות הרב־צדדיות בהתקדמות בשיחות הדו־צדדיות. הם ניסו לטשטש את הזיקה הזו, בין היתר באמצעות עידוד העניין בשוק המזרח־התיכוני מצד האיחוד האירופי, יפן ומשתתפי השיחות האחרים שמחוץ לאזור, לרבות רוסיה וארצות הברית. במסגרת זו ניסתה ישראל לגרום לשחקנים אלה להשפיע על הערבים לסגת מהתנגדותם להתקדמות השיח במסלול הרב־צדדי. במגעים במסגרת ועדת ההיגוי לשיחות הרב־צדדיות הציעו הישראלים להגביל את ההתניה הזו לשלב מימוש הפרויקטים. הם ביקשו לקדם פרויקטים ספציפיים במהלך השיחות הרב־צדדיות, להביאם קרוב ככל האפשר לשלב הביצוע ולהשאיר את המימוש לשיקול דעתם של הצדדים בעלי העניין.

לדעת הדיפלומטים הרוסים, הישראלים לא הצליחו לממש את תוכניתם המקורית, שנועדה לנצל את מסלול השיחות הרב־צדדיות ובפרט את החלק הכלכלי בהן להאצת נורמליזציה ביחסים עם הערבים, לרבות הפסקת החרם הערבי. עם זאת, בהתבסס על הדיון הממוקד בסוגיות אלה במסגרת המשא ומתן הסיקו הרוסים שהישראלים מתכוונים להשתתף באופן פעיל בכל האירועים במסגרת מסלול השיחות הרב־צדדיות. בהקשר זה הושמעה הערכה כי הישראלים יעניקו עדיפות לשיחות בקבוצת הפיתוח הכלכלי (ובקבוצת איכות הסביבה המקושרת אליה). במוסקבה סברו כי ישראל מבקשת במסגרת המשא ומתן הרב־צדדי למסד את המגעים ולכוונם להתנעת שיתוף פעולה בנושאים ספציפיים.

מוסקבה ייחסה חשיבות מרכזית לקבוצת בקרת הנשק והביטחון האזורי. הצד הרוסי זיהה שישראל פעלה לרכז בקבוצה זו עיסוק בסוגיות שזוכות לחשיבות גבוהה עבודה ולהפרידן מהעבודה בקבוצות אחרות. הנציגים הרוסים ציינו כי בנושא זה התעקשה ישראל לתת עדיפות גבוהה לדיון בסוגיות הנוגעות לצעדים בוני אמון, תוך שהיא מנסה לדחוק לשוליים את הדיונים בנושא בקרת נשק ובעיקר הנשק הגרעיני שאותם הערבים ביקשו לתעדף. מוסקבה סברה שלישראלים נטייה "לעכב" את הפעילות בקבוצה הזאת ולייחס לעבודתה אופי "בלתי דחוף". ישראל העדיפה לקיים סמינרים תוך הפרדת סדר היום לשני נושאים נפרדים – בקרת נשק לעומת ביטחון אזורי.

מוסקבה ראתה בחיוב את נכונותה של ישראל, בניגוד למשתתפים הרבים האחרים בתהליך השלום, לדבר בגלוי על האופן שבו היא רואה את המטרות ארוכות הטווח בתחום הביטחון האזורי ובנושא תהליך בקרת הנשק במזרח התיכון. לתמיכה הרוסית זכתה גם עמדתה של ישראל המכוונת למניעת "פוליטיזציה יתר" של מסלול השיחות הרב-צדדיות בתהליך השלום.

בראית הצד הרוסי, ישראל גם פעלה להגביל במסגרת השיחות הרב-צדדיות את העיסוק בסוגיות עקרוניות מורכבות, שבהן עמדותיה עמדו בניגוד בולט וקשה לגישור אל עמדות הצד הערבי. במקום זאת ישראל ניתבה את המשא ומתן לגביהן לערוצי ההידברות הדו-צדדיים. עם נושאים האלה נמנו סוגיית ירושלים, בעיות המים (בשל הטענות החרפות מצד הערבים בדבר "השימוש הישראלי במשאבי המים הערביים") ובעיית הפליטים. לדעת מוסקבה, גישתה של ישראל כלפי השיחות הרב-צדדיות טמנה בחובה סתירה פנימית עקרונית. כך, בעוד נושא שיתוף הפעולה הכלכלי האזורי אמור היה להיות מטופל, לפי הגישה הישראלית, בלא תלות בשיחות הדו-צדדיות ולשמש דרך עבורן, היה צורך להתנות את בחינת סוגיות בקרת נשק וביטחון אזורי בהתקדמות בשיחות הדו-צדדיות (Archive Material, 1993).

קבוצת עבודה בנושא משאבי מים: הניסיונות לפתור במשותף את הבעיות המחמירות

קבוצה זו עסקה בפרט בהקמתו של מסד נתונים משותף (Waternet) לירדן, לישראל ולרשות הפלסטינית בנושא מצבם של משאבי המים. ראוי לציין כי הטיפול בתחום זה שבו השתתפו שלושת הצדדים נשא מלכתחילה אופי א-פוליטי ומקצועי גרידא, ובזכות זאת אפשר היה להתקדם בתוכנית להקמת מסד נתונים ומערכת מידע משותפת שיהיו מקובלים על כל הצדדים.

במאי 1998, במהלך ישיבתה של קבוצת עבודה זו, הודיעו האמריקאים על הקצאת מיליון דולר להקמת מסד הנתונים ומערכת המידע בנושא משאבי המים. קנדה מצידה הציעה לארגן כנסים מיוחדים ברמאללה עבור משתתפי הפרויקט, ולהזמין אליהם מומחים מהשורה הראשונה. על בחינת ההיבט הטכנולוגי של הפרויקט היו אמונים הנציגים מנורווגיה. במתכונת נפרדת ובחסות גרמניה החל מימוש של הפרויקט להקמת מסד נתונים כלל-אזורי, שבו מידע על היחס בין משאבי המים הקיימים לבין צורכי המים של מדינות המזרח התיכון. במסגרת קבוצה זו החל גם מיזם ניסיוני להקמת מעבדה באזור רצועת עזה, לשיפור היעילות בניצול המים בחקלאות. קבוצת המומחים מלוקסמבורג שהוזמנה על ידי משלחת האיחוד האירופי הסכימה להנחות את הפרויקט.

בתקופת פעילותה של קבוצת עבודה זו, ההתקדמות המעשית הגדולה ביותר הייתה הקמתו של המרכז להתפלגות מים במוסקט, בירת עומאן. נבחר המועמד לניהול המרכז (נציג ארצות הברית); התקבלו השקעות פיננסיות בהיקף של 16 מיליון דולר מישראל, מיפן, מקוריאה הדרומית ומעומאן; ורוסיה הביעה את נכונותה לספק את הפיתוחים הטכנולוגיים החדשים בתחום ההתפלגה בשיטת ZD – Zero Discharge (Baklanov, 2021).

הנורווגים ניסחו טיוטת הכרזת עקרונות משותפת ברמה האזורית בדבר שיתוף הפעולה בשימוש במשאבי מים, אולם בגלל התנגדותה של מצרים הנושא הוסר למעשה מסדר היום. המצרים עמדו על כך שקודם לאימוץ העקרונות לשיתוף פעולה ברמה הכלל-אזורית תתבצע בדיקה יסודית באשר להיתכנות החלת העקרונות הללו, בשיתוף פעולה בין ירדן, ישראל והרשות הפלסטינית.

עצירת ההידברות בערוץ הרב-צדדי

קבוצת העבודה פעלה בשנים 1992–1999, אולם במרוצת הזמן התברר כי קיימות באזור סוגיות מאתגרות חדשות וכן פילוגים וחילוקי דעות חדשים, שיש בהם כדי להקשות על מימושו של התוכנית הכלל-אזורית השאפתנית.

כדאי לציין בהקשר זה את השיחה המעניינת שהתקיימה ב־16 בפברואר 1994 במסגרת ההתייעצויות בין סגן שר החוץ הרוסי קולוקולוב לבין נציגי משרד החוץ הישראלי. המשנה למנכ"ל משרד החוץ הישראלי יואב בירן יזם שיחה על הקמת גופים אזוריים לשיתוף פעולה. בירן אמר לצד הרוסי, בין היתר: אנו רואים חשיבות רבה בתפקידכם כנותני החסות המשותפים גם לשיחות הרב-צדדיות בתהליך השלום. תפקידו של השיח הרב-צדדי אינו רק לשמש רשת ביטחון לשיחות הדו-צדדיות, אלא גם להראות למשתתפים במשא ומתן את היתרונות הפוטנציאליים בשיתוף פעולה אזורי רחב. אנו מקדמים בברכה את תחילת המעבר שחל במסלול השיחות הרב-צדדיות, מהרמה התאורטית לשלב של גיבוש פרויקטים מוגדרים (Archive Material, 1994). עם זאת, מאוחר יותר ציין יהודיע חיים, ששימש ממלא מקום ראש המרכז למחקר מדיני של משרד החוץ הישראלי, כי בהתייחס לאזורנו, נכון יותר לכנות את הסדר העולמי החדש המתגבש בשנים האחרונות "אי-סדר חדש". לדבריו, בעוד שנראה היה כי שנות ה־70 וה־80 היו התקופות היציבות ביותר במזרח התיכון, כעת נכנס העולם הערבי לתקופה סוערת. האבטלה ברוב המדינות הערביות מגיעה ל־20–40 אחוזים, החריפו הפערים בין השליטים לעם והאסלאם הקיצוני צבר כוח. אם בעבר אפשר היה לחלק את העולם הערבי בצורה ברורה למדי לשני מחנות – האחד רדיקלי והשני שמרני – הרי עתה חלו בו פיצולים למרכיבים רבים בעלי זיקה רופפת ביניהם. החריפו הבעיות בין מצרים לסודאן, בין ערב הסעודית לקטר, וכן בעיות בין מדינות נוספות. עוד אמר כי הארגונים שסימלו בעבר, ולו במידה מזערית, את אחדות העולם הערבי, הפכו היום ריקים מתוכן. כיום אין זו ישראל אלא איראן שנתפסת בידי רוב הערבים כאיום חיצוני מרכזי. הסכומים העצומים שמוציאה בשנים האחרונות ערב הסעודית על נשק נועדו להגנה מפני לא אחרת אלא איראן (Archive Material, 1994). יש להודות שאפיון הסכסוכים החדשים באזור כפי שהציע הדיפלומט הישראלי יהודיע חיים התברר במידה רבה כנבואי. למרבה הצער, ההחמרה במצב באזור בשנת 1999 הובילה להקפאת הפרויקטים שנדונו

במסגרת שיחות השלום. ואולם גם בתקופה זו נעשו ניסיונות לשקם את התהליך הרב־צדדי. תפקיד חשוב בהקשר זה מילאו נציגי ישראל.

שר החוץ הישראלי דוד לוי שלח ב־18 ביולי 1999 מסר לשר החוץ הרוסי, איגור איבנוב, ובו נאמר בין היתר: בכוונתנו לחדש את המשא ומתן הרב־צדדי. אנו נתמקד בו בהיבטים האזוריים החשובים לעתיד האוכלוסייה באזור, כגון כלכלה, משאבי מים, איכות הסביבה, פליטים וביטחון אזורי. בכוונתנו לנהל משא ומתן ביושר, בתקווה ובביטחון שנוכל להגיע להסכמי שלום עם כל שכנינו. אנו מצפים לגישה זהה מצד שותפינו למשא ומתן. אני מאמין שתרומתכם הפעילה תאפשר לחדש את המשא ומתן הרב־צדדי בהזדמנות הראשונה הנוחה לכך. תמיכתה של רוסיה במהלך תאפשר לה למלא תפקיד חשוב בתהליך הנורמליזציה בין ישראל לבין שכנותיה וכן תאפשר את הרחבת שיתוף הפעולה האזורי בהתמודדות עם שורת סוגיות נוספות הקשורות למחסור במשאבי מים, לאיכות הסביבה ולכלכלה (Archive Material, 1999a).

יש לציין שבמוסקבה התייחסו בתשומת לב רבה ביותר להצעה זו של ישראל. לאחר בחינה יסודית למדי של הסוגיות הקשורות לתהליך השלום, לרבות אלה הקשורות לשיח הרב־צדדי, שלח איבנוב ב־8 בדצמבר 1999 איגרת לדוד לוי שר החוץ של ישראל, שבה צוין: ברצוני לדון איתך באפשרויות להניע מחדש את תהליך השלום במזרח התיכון. גורלו של האזור כולו תלוי במידה מכרעת באופן התפתחותו של תהליך זה. בהיותנו מודעים לאחריותנו כשותפים במתן חסות להסדרה במזרח התיכון, אנו, הצד הרוסי, ממליצים לבחון את האפשרות לקיים במוסקבה בתחילת השנה הבאה פגישה של ועדת ההיגוי לקידום השיחות הרב־צדדיות. מפגש מעין זה יאפשר לצדדים בעלי העניין לדון לא רק במצב הדברים במסגרת הרב־צדדית אלא גם להחליף דעות בדבר מצבו הכללי של תהליך השלום, לדון בפוטנציאל הצלחתו, לבחון דרכים להתגבר על הקשיים הקיימים (Archive Material, 1999b).

רעיון חידושו של תהליך השלום במתכונת של קבוצות עבודה רב־צדדיות יושם במוסקבה ב־1 בפברואר 2000. היה זה האירוע הבינלאומי הראשון בהשתתפותו של ולדימיר פוטין, שרק מונה לממלא מקום נשיא הפדרציה הרוסית. בנאומו הדגיש פוטין את חשיבות קידומו של תהליך השלום במזרח התיכון במתכונת הרב־צדדית. הוחלט על חידוש הדיונים בקבוצות רב־צדדיות, אולם הניסיון להפיח חיים חדשים בפעילותן נכשל בשל ההתפתחות השלילית במצב במזרח התיכון בתחילת שנות ה־2000.

האם כדאי לחדש את השיח הרב־צדדי?

לפי שעה, שורה של מדינות במזרח התיכון מגלות דאגה חמורה נוכח ההידרדרות הצפויה בבעיות הסביבתיות ובבעיות בתחום המים, ובוחנות את האפשרות לרתום באופן פעיל את מוסקבה לאיתור פתרונות בתחומים אלה. הנורמליזציה ביחסים בין ישראל לכמה ממדינות ערב – איחוד האמירויות הערביות, בחרין, סודאן – מספקת תמריץ נוסף לקידום רעיון הקמתן של קבוצות עבודה רב־צדדיות בהשתתפות מדינות אלה. נראה כי אם תתחדש הפעילות במסלול זה של תהליך השלום במזרח התיכון, חשוב יהיה לנצל את הניסיון שצברו קבוצות העבודה הרב־צדדיות שעסקו במשאבי מים. קבוצות אלה הראו כי סביב שולחן המשא ומתן אפשר לפתור את הבעיות הסבוכות ביותר של האזור.

במארס 2021 העלה איגוד הדיפלומטים הרוסים יוזמה לחידוש פעילותן של קבוצות העבודה הרב־צדדיות במסגרת תהליך השלום במזרח התיכון. נושא זה נדון בישיבת מועדון 'ולדאי' ב־31 במארס 2021. שר החוץ של רוסיה סרגיי ויקטורוביץ' לברוב תמך בהצעותיו של סגן יושב ראש איגוד הדיפלומטים הרוסים אנדריי בקלנוב, שפורסמו ב־31 במארס 2021 בעיתון 'קומרסנט'. הפרסום דן בכדאיות חידוש פעילותן של קבוצות העבודה הרב־צדדיות, בין היתר במטרה לפתור את בעיות איכות הסביבה ואת בעיות המים במזרח התיכון (Chernenko et al., 2021). בהקשר זה ציין השר הרוסי כי כעת אפשר יהיה לשקול לכוון מנגנון חדש על פי הנוסחה $1+2+4+4$, כלומר, עבודה משותפת של הקוורטט (רוסיה, ארצות הברית, האיחוד האירופי, האו"ם), ארבע מדינות ערב המקיימות יחסים רשמיים עם ישראל (מצרים, ירדן, איחוד האמירויות הערביות, בחריין), ישראל והרשות הפלסטינית וכן ערב הסעודית, כהוגת יוזמת השלום הערבית. לברוב צידד בכך שהנושא ייבחן בדרג מומחים.

כיום נעשית עבודה בכיוון זה: ביוזמתה של מוסקבה מתקיימים מגעים עם הנציגים של ישראל, ירדן, מצרים, ערב הסעודית, הפלסטינים ומדינות נוספות באזור; במהלך ההתייעצויות המדיניות בערוץ הדיפלומטיה האזרחית או דיפלומטיית track-2 (כלומר, בתיווך של ארגונים ציבוריים וקהילת מומחים), החלה רוסיה לדון בנושא זה עם נציגי ארצות הברית. חשיבות מיוחדת נודעת לשיתוף הפעולה של הצד הרוסי, המיוצג בראש ובראשונה על ידי איגוד הדיפלומטים הרוסים והחברה האקולוגית הרוסית, עם ארגון מרכז המים של ז'נבה (Geneva Water Hub) ועם האגודה הבינלאומית לאזורי אגמים (International Association of Lake Regions).

הצעד הבא בכיוון זה יכול להיות קיומם של מספר מפגשים בינלאומיים לדיון בסוגיית משאבי המים, בהשתתפותם של נציגי מדינות האזור, ארצות הברית, מדינות אירופה ומדינות נוספות. מארגני המפגשים יכולים להיות, בין היתר, איגוד הדיפלומטים הרוסים, החברה האקולוגית הרוסית, שורת נציגים מטעם הרשויות של הפדרציה הרוסית ומטעם קהילת המומחים, מרכז המים של ז'נבה או האגודה הבינלאומית לאזורי האגמים. יש כוונה להעלות שתי סוגיות על סדר היום של מפגשים אלה: הראשונה היא גיבוש הערכה כללית אשר למצב בתחום בעיות המים בעולם, ובהתאם לכך ניסוח הצעות לטיפול בהן באמצעות איחוד המאמצים של מדינות העולם ושל קהילת המומחים. הסוגיה השנייה היא הקמתה מחדש של קבוצת העבודה הרב־צדדית בנושא איכות הסביבה ומשאבי המים במזרח התיכון. מטרת העבודה של הקבוצה תהיה לסייע למדינות האזור להתגבר על חילוקי הדעות ביניהן בנושאים אלה ולתמוך בהקמתם של גופים משותפים שיפעלו באופן מעשי לניצול רציונלי של משאבי המים, יטפלו ביצוא וביבוא של מי שתייה ויערכו מיזמי מחקר ופיתוח משותפים. הפדרציה הרוסית עומדת על כך שהעבודה בכיוון זה תהיה בעלת אופי ענייני, חף מפוליטיזציה ומרגשות, וכי תהיה מכוונת אך ורק למציאת פתרונות שיבטיחו שיפור ברמת החיים ובביטחון של כל העמים ושל כל המדינות באזור.

בערוצי track-2 הציעו נציגי רוסיה למומחים האמריקאים לחבור לפעילות זו כנותני חסות שותפים לצידה של רוסיה. ניסיון העבר מלמד שבמסגרת משותפת כזו טמונים פוטנציאל חיובי רב ויכולת להגיע להישגים. הפוליטיקאים, הדיפלומטים ומומחים בתחום המים מישראל, הידועים בהישגיהם ובפיתוחיהם ברמה הגבוהה ביותר בקנה מידה עולמי, יוכלו למלא תפקיד מיוחד בהקשר זה.

באופן כללי נראה שהמתכונת הרב-צדדית נועדה להיות בתקופה הקרובה כיוון פעולה מרכזי להפיכת המזרח התיכון לאזור יציב ובטוח עבור כל מדינותיו. רוסיה וישראל, שחזקו במידה ניכרת את הקשרים ביניהן במהלך שלושת העשורים האחרונים, יכולות לפעול יחד לקידום יחסים של כבוד הדדי ותועלת הדדית בין מדינות האזור, בהתאם לאינטרסים של כל מדינות המזרח התיכון ולמען שיפור המצב בעולם כולו.

מקורות

- Archive Material (1991a). [In Russian] Arhiv Vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Archive of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Fond 89, Israel, Opis 44, Delo 3, Papka 38.
- Archive Material (1991b). [In Russian] Arhiv Vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Archive of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Fond 89, Israel, Opis 44, Delo 3, Papka 38, Material 103.
- Archive Material (1992). [In Russian] Arhiv Vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Archive of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Fond 89, Israel, Opis 43, Delo 3, Papka 59, p. 68..
- Archive Material (1993). [In Russian] Arhiv Vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Archive of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Fond 89, Israel, Opis 46, Delo 3, Papka 80, p. 79.
- Archive Material (1994). [In Russian] Arhiv Vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Archive of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Fond 89, Israel, Opis 47, Delo 3, Papka 62, Document no. 4309, February 25, 1994.
- Archive Material (1999a). [In Russian] Arhiv Vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Archive of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Fond 89, Israel, Opis 57, Delo 7, Papka 69, January 5, 1997.
- Archive Material (1999b). [In Russian] Arhiv Vneshnej politiki Rossijskoj Federacii [Archive of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Fond 89, Israel, Opis 44, Delo 3, Papka 38.
- Baklanov, A.G. (2021). A multilateral framework on water negotiations in the Middle East. in *The drama of water in a time of global transformation* (pp. 25-26). [Geneva Water Hub](#).
- Chernenko, E. & Belenkaia, M. (2021, March 31). [In Russian] Vernemsja k nashim uranam [Let's Return to our Uranium]. *Kommersant*.