

כיווני מדיניות אפשריים לקהילה הבינלאומית לקידום תהליך השלום

נייר מדיניות שהוצג לקבוצת העבודה הבינלאומית לקידום שלום
ישראלי-פלסטיני, שהתכנסה בגרמניה ב-29 במרץ 2017 בהשתתפות
מכוני מחקר ומדיניות מהמזרח התיכון, אירופה וארה"ב*

אפריל 2017

א. אקלים בינלאומי חדש

1. הקהילה הבינלאומית משותקת

מאז שדונלד טראמפ נכנס לתפקידו, הקהילה הבינלאומית נסוגה ברובה מעיסוק בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, ואימצה גישה של "נחכה ונראה". הדבר אינו נובע רק מהשינוי בסדרי העדיפויות של הממשל החדש ומעמדותיו המעורפלות, אלא גם מכך שחלק מהמדינות הרלבנטיות עוסקות בענייני פנים. ב-2017 מתמקדות גרמניה, צרפת והולנד בבחירות הכלליות שנערכות בהן, ובריטיניה עוסקת בתהליך העזיבה את האיחוד האירופי. הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו בראש סדר העדיפויות של מדינות אלה.

בעוד החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2334 שיקפה הסכמה בינלאומית רחבה בעניין ההתנחלויות, ועידת השלום שנערכה בינואר השנה בפריז נכשלה בהשגת קונצנזוס בינלאומי בהיבטים אחרים של הסכסוך. אפילו הודעת הסיכום הפשרנית של הוועידה לא התקבלה על ידי כל המדינות הנוכחות. נראה שיש עתה מעט מאוד סוגיות הנוגעות לתהליך השלום, שיכולות לזכות בהסכמה רחבה בקהילה הבינלאומית. הנושא הישראלי-פלסטיני הפך לסוגיה מפלגת, יותר מאשר כר לאחדות בינלאומית. היעדר הקונצנזוס אינו מניע מדינות לפעול בזירה הישראלית-פלסטינית, אלא להיפך, הוא מפחית את הפעלתנות המדינית הבינלאומית.

קשה לצפות כיצד תוכל הקהילה הבינלאומית לפעול בצורה משמעותית בנקודת זמן זו, שבה שחקני מפתח מדיניים אינם מעניקים עדיפות גבוהה לקידום תהליך השלום, ואינם סבורים שמעורבותם בו תביא להישגים ממשיים. לאור המצב הפוליטי בישראל והקשיים הפנימיים אצל הפלסטינים, יש ספקנות גוברת בעולם ביחס לאפשרות לשכנע את ישראל והפלסטינים להגיע להסדר קבע, ואפילו לנהל דיונים רציניים לקראת מטרה זאת. מאמצים מסוג זה נחשבים יותר ויותר כמועדים לכישלון, וכישלונם הצפוי מראש מעורר חשש שילבה הסלמה נוספת. זו הסיבה שהקהילה הבינלאומית משותקת. אין לה מוטיבציה לקשור את עצמה לניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והיא אינה מאמינה שהתקדמות לקראת יישוב הסכסוך היא אפשרית כרגע.

2. הממשל האמריקני החדש

יש חוסר ודאות נרחב לגבי מדיניות ממשל טראמפ במזרח התיכון. למרות הצהרות הנשיא האמריקאי, ניתן לשער שהנושא הישראלי-פלסטיני לא יהיה בראש סדר העדיפויות שלו ושאררה"ב אינה צפויה להתערב בו לעומק. עם זאת, אופיו הבלתי צפוי של טראמפ עשוי להניב הפתעות. הוא הביע עניין בפומבי בהשגת "העסקה האולטימטיבית" בין ישראל לפלסטינים, ומינה את חתנו, ג'ארד קושנר, לטפל בחזית זאת. העובדה שטראמפ נמנע עד כה מצעדים משמעותיים בנושא הישראלי-פלסטיני (למשל העתקת השגרירות האמריקנית לירושלים) מעודדת, מבחינה זאת שמנעה נזקים פוטנציאליים והחרפה של המצב בשטח. על אף פי כן, לאורך זמן אנו

* מסמך זה הוא תוצר של סדנת תכנון מדיניות שקיים מכון מיתווים בהשתתפות מומחים מהמכון ומארגונים רלבנטיים אחרים. הוא מסכם את הנקודות המרכזיות שעלו בדיון, אם כי אינו בהכרח משקף קונצנזוס בין כלל המשתתפים. השתתפות מכוני מיתווים בקבוצת העבודה הבינלאומית לקידום שלום ישראלי-פלסטיני נעשית כחלק מפרויקט משותף עם קרן פרידריך אברט.

עשויים להיות עדים לנסיגה דה פקטו של ארה"ב ממדיניותה המסורתית, כפי שהשתקף במסיבת העיתונאים של טראמפ ונתניהו בפברואר 2017. נתניהו וממשלתו צפויים להפיק תועלת מנשיאות טראמפ, משום שמדיניות וושינגטון בנושא הישראלי-פלסטיני תהלום ככל הנראה יותר את זו של הימין הישראלי.

3. רוסיה והסכסוך

בחודשים האחרונים של שנת 2016 גילתה רוסיה מעורבות גוברת בנושא הישראלי-פלסטיני. היא הציעה לארח פסגה בין נתניהו לבין מחמוד עבאס, והצליחה לכנס את הפלגים הפלסטיניים השונים במאמץ לקדם פיוס פנים-פלסטיני. הפלסטינים מרגישים יותר בנוח עם מעורבות רוסית מאשר עם תיווך אמריקני. ברם, העניין המרכזי של רוסיה באזור נעוץ במקומות אחרים, לרבות סוריה ואינטרסים כלכליים. הנושא הפלסטיני אינו בקדימות עליונה לדידה של מוסקבה. עם זאת, מעורבות רוסית פעילה בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני יכולה להעניק לרוסיה יוקרה בינלאומית, להדגיש את תפקידה המרכזי באזור ולשלוח מסר מדיני לארה"ב. יחסי רוסיה-ארה"ב מצויים עתה בתהליך שינוי, שהאופן שבו יסתיים ישפיע על תפקידה של מוסקבה באזור בעתיד.

4. תפקיד מדינות ערב

למצרים, ירדן וסעודיה יש יכולת השפעה על תהליך השלום. כך לדוגמה, ירדן מילאה על פי הדיווחים תפקיד בשכנועו של טראמפ לסגת מהבטחת הקמפיין שלו להעתיק את שגרירות ארה"ב לירושלים. בה בעת, מדינות ערביות אחדות נראות להוטות לפתח קשרים הדוקים עם ממשל טראמפ, ועשויות להיות מוכנות לעשות זאת גם על חשבון הפלסטינים, שאינם בראש דאגותיהן. ועדין, הנושא הישראלי-פלסטיני חשוב יותר למדינות אלה (בעיקר לירדן ומצרים) מאשר לרוב הגורמים האחרים בקהילה הבינלאומית, ולכן לעולם הערבי יש פוטנציאל לגלות יותר מעורבות בקידום תהליך השלום. בניגוד לציפיות נתניהו, ואולי גם אלה של טראמפ, מדינות ערב אינן צפויות להדק באופן ניכר את יחסיהן עם ישראל לפני שתחול התקדמות ממשית בתהליך השלום. מדינות אלה גם אינן ממהרות לגבש תכנית קונקרטי ליישום הדרגתי של היוזמה הערבית במקביל להתקדמות בערוץ הישראלי-פלסטיני. ג'ון קרי לא הצליח לגרום להן לעשות כן, ואין לשער שהדבר ישתנה תחת הממשל החדש. מימוש ההזדמנות האזורית שעומדת בפני ישראל, מחייב פריצת דרך בערוץ הישראלי-פלסטיני.

ב. כיווני מדיניות אפשריים

משא ומתן ישראלי-פלסטיני לשלום אינו צפוי להתחדש בקרוב. לאור זאת, בפני הקהילה הבינלאומית עומדים ארבעה כיווני מדיניות אפשריים, אם ברצונה לקדם בכל זאת את יישוב הסכסוך: (1) ניסיון להגיע בכל זאת לפריצת דרך להסדר קבע; (2) קידום מציאות של שתי מדינות ושימור היתכנות פתרון שתי המדינות כהכנה לפתרון מדיני עתידי; (3) שימור העניין הבינלאומי בסכסוך הישראלי-פלסטיני ועידוד מעורבות לקידום יישוב; (4) מזעור נזקים ובלימת התפתחויות שליליות בשטח על מנת למנוע הסלמה והידרדרות; (5) התמקדות בפירוק מכשולי עומק – מבניים ופוליטיים – שמקשים על יישוב הסכסוך.

כנגזרת מכך, הקהילה הבינלאומית יכולה לנקוט את הצעדים הבאים:

- לחתור להסכמה בינלאומית, כולל דרך החלטת מועצת הביטחון של האו"ם, על פרמטרים להסדר קבע ישראלי-פלסטיני, על אף שאפשרות זאת אינה נראית סבירה כרגע.
- לעודד את הליגה הערבית לאמץ את העקרונות לשלום שהציג ג'ון קרי לפני עזיבתו את תפקיד מזכיר המדינה, או לפחות להגיב אליהם בחיוב כפי שעשו כמה מדינות ערביות.
- להוביל מאמץ בינלאומי נחוש לקידום פיוס פנים-פלסטיני, וכך ליצור מערכת פוליטית פלסטינית מאוחדת. הפיצול הפלסטיני הוא מכשול רציני מאוד בדרך לפתרון שתי המדינות.
- לגבש חבילת תמריצים פוליטיים וכלכליים לשלום, כפי שהומלץ ב-2016 בוועידת השלום בפריז ובמועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי. החבילה יכולה להתבסס על תמריצים שכבר הוצגו על ידי

שחקנים בינלאומיים שונים, דוגמת יוזמת השלום הערבית, ההצעה האירופית לשותפות מועדפת מיוחדת וערביות ביטחון אמריקניות.

- למנוע צעדים ומהלכים שיקשו עוד יותר על פתרון נושאי הליבה של תהליך השלום, בעיקר ירושלים והתנחלויות, על מנת לשמר את פתרון שתי המדינות ולמנוע הסלמה ואלימות בשטח.
- לעקוב ולנתח התפתחויות מדיניות ואזוריות על מנת לזהות הזדמנויות. המציאות היא דינמית, ושינויים או אירועים משמעותיים שעשויים להתחולל בשנים הקרובות צפויים ליצור הזדמנויות חדשות.
- לעודד צעדים קטנים מצד ישראל והפלסטינים, שיכולים לבלום התפתחויות שליליות, לשפר את המציאות בשטח וליצור דינמיקה שתקדם את פתרון שתי המדינות.
- לפנות לדעת הקהל המקומית והבינלאומית ולהסביר מדוע שימור הסטטוס קוו איננו אפשרי עוד, ומדוע זה הזמן להכרעות היסטוריות. להציג תרחישים שונים לעתיד (כולל סיפוח או מדינה אחת) לתאר את השלכותיהם הצפויות, וכך ליצור מרחב לדיון בפתרונות אפשריים.
- לעודד את מזכ"ל האו"ם החדש להפוך לשחקן פעיל בתהליך השלום. הוא מצוי בעמדה טובה לעשות כן, לאור הרקע האישי שלו ולאור התגברות העיסוק של האו"ם בסוגיות של שלום וביטחון.

ג. הצורך במנגנונים בינלאומיים

בשנים האחרונות ישנה הבנה גוברת שקידום תהליך השלום הישראלי-פלסטיני דורש מעורבות אזורית ובינלאומית משמעותית יותר. ואולם, הבנה זו טרם תורגמה למסגרות ומנגנונים בינלאומיים חדשים לקידום השלום. הרכב הקוורטט לא השתנה, ומדינות ערב לא זכו להצטרף אליו. קבוצת התמיכה הבינלאומית לתהליך השלום, שנידונה בגופים בינלאומיים שונים, לא הוקמה לבסוף. המאמץ הצרפתי להביא יחדיו מספר רב של מדינות ושחקנים בינלאומיים לדיונים משותפים על תהליך השלום לא הניב תוצאות משמעותיות.

1. מנגנון בינלאומי רשמי חדש

הקמת מנגנון בינלאומי רשמי חדש לקידום תהליך השלום אינה נראית סבירה כיום בשל האווירה הבינלאומית. עם זאת, למנגנון כזה, אם יקום, תוכל להיות תרומה ליישוב הסכסוך אם:

- ימלא את מקום ארה"ב ויאתגר את הדומיננטיות האמריקנית המסורתית בכל הקשור לתהליך השלום על ידי יצירת מטרייה בינלאומית לקידום התהליך.
- ייצור מרחב לפעולה משותפת לגורמים בינלאומיים, שעודם מעוניינים בהנעת תהליך השלום. הדבר גם יאפשר למדינות ערב למלא תפקיד משמעותי משלהן. כרגע התפקיד הרשמי שלהן מוגבל להתייעצויות עם הקוורטט.
- יביא ביחד את הגורמים הבינלאומיים, שצריכים לגבש את חבילת התמריצים הבינלאומית לישראל ולפלסטינים, על מנת לסייע לצדדים להתקדם לשלום. כיום אין מנגנון בינלאומי בו שותפות המדינות השונות שאמורות לגבש ולהציג במתואם חבילת תמריצים פוליטיים וכלכליים.
- להציע רעיונות חדשים וחשיבה רעננה, לאתגר פרדיגמות ישנות ולהעלות צעדים אסטרטגיים שיוכלו לסייע לפתרון הסכסוך בטווח הארוך.

2. שותפויות אד-הוק

מעורבות בינלאומית לקידום תהליך השלום יכולה להתנהל גם על בסיס שותפויות אד-הוק גמישות, לא רק באמצעות מנגנונים רשמיים, שמגיבים לאט למציאות המשתנה. במקום להמציא משהו חדש, חשוב להעריך אילו מדינות מסוגלות לנקוט צעדים באופן עצמאי לקידום התהליך ולהגביר את האינטראקציה והתיאום ביניהן על בסיס שותפויות אד-הוק. דבר זה עשוי לסייע לבלום התפתחויות שליליות ולדחוף קדימה מהלכים חיוביים.

למשל, בדצמבר 2016 התקיימה פסגה בין שרי החוץ האירופים והערבים, בה התקיימו דיונים גם על תהליך השלום הישראלי-פלסטיני ועל יוזמת השלום הערבית. יש ערך בהמשך דיאלוג אירו-ערבי על הנושא הישראלי-פלסטיני, גם אם הדבר אינו נעשה כחלק ממנגנון בינלאומי רשמי.

הצהרת הסיכום של ועידת פריז בינואר 2017 קבעה כי "גורמים בעלי עניין שיש להם נכונות להיות חלק מהתהליך החליטו להיוועד שוב לפני סוף השנה כדי לתמוך בשני הצדדים בכל הקשור לקידום פתרון שתי המדינות במשא ומתן". יש להבטיח כי הפגישה המתוכננת אכן תתקיים עד סוף 2017, ושהיא תשמש אבן פינה למעורבות בינלאומית יעילה יותר.

3. מנגנונים בלתי-רשמיים

במקביל לערוצים הרשמיים, יש מקום גם למנגנונים בלתי-רשמיים חדשים, שיוכלו לקדם את המדיניות המפורטת במסמך זה. גורמים בלתי-רשמיים כאלו צריכים:

- לכלול גם נציגים ישראלים ופלסטינים, ולא רק גורמים ממדינות שלישיות.
- להתמקד בגופי חברה אזרחית – בפרט מכוני מחקר ומדיניות, כמי שמייצרים ובוחנים כיווני מדיניות חדשים ויצירתיים, שיוכלו לסייע לערוצים הרשמיים.
- להיות בעלי נגישות טובה לקובעי מדיניות במדינות הרלבנטיות ובמוסדות הבינלאומיים.
- לחבר בין גורמים תומכי-שלום ממדינות ומאזורים שונים על מנת לייצר ביניהם בריתות ושיתופי פעולה בתקופה בה השקפותיהם נדחקות לשוליים בזירה המדינית הרשמית.
- להכין את הקרקע להתקדמות עתידית בתהליך, כאשר האקלים האזורי והבינלאומי ישתנה ויחודש תהליך השלום.