



## תועלות אפשריות מהצגת פרמטרים אמריקאים לפתרון שתי-המדינות

אוקטובר 2016

לקראת סיום כהונתו של נשיא ארה"ב ברק אובמה, נידונה האפשרות שטרם עזיבתו את הבית הלבן הוא יציג את הפרמטרים שלו להסדר קבע ישראלי-פלסטיני, בדומה למהלך שעשה הנשיא ביל קלינטון בשנת 2000. חלון ההזדמנויות הרלבנטי לשם לכך הוא בין מועד הבחירות לנשיאות ארה"ב (8 בנובמבר 2016) למועד חילופי הנשיאים (20 בינואר 2017).

במידה שנשיא ארה"ב אכן יחליט להציג פרמטרים לפתרון שתי-המדינות, יעמדו לרשותו אפשרויות שונות לעשות כן. הוא יוכל לשאת נאום נשיאותי, ולהסתפק בכך; הוא יוכל להביא את תוכן הנאום לאשרור בלתי-מחייב בגוף או פורום רב-לאומי (דוגמת הקוורטט או ועידה בינלאומית); והוא יוכל להעלות את הפרמטרים כהצעת החלטה מחייבת במועצת הביטחון של האו"ם. לרשות נשיא תעמודנה גם אפשרויות שונות באשר לאופן ניסוח הפרמטרים עצמם. הוא יוכל להסתפק בנוסח כללי או לגבש נוסח מפורט יותר; הוא יוכל לנסות לרצות את הצדדים על-ידי גיבוש נוסח מרוכך יחסית או לגבש נוסח תקיף יותר שיאתגר את העמדות של המנהיגות הישראלית והפלסטינית הנוכחית.

אין עדיין ודאות האם יחליט לבסוף הנשיא אובמה לנקוט כלל מהלך אחרון בקשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני לפני סיום כהונתו. גם אם יחליט לעשות כן, הצגת פרמטרים אינה האפשרות היחידה העומדת בפניו. ייתכן שיבחר דווקא במהלך לעומתי כלפי ישראל בנושא ההתנחלויות. יחד עם זאת, מהלך כלשהו להצגת פרמטרים מצטייר כבעל היתכנות רצינית – גם לאור התקדים שקבע הנשיא קלינטון בעשותו כן, וגם לאור ההנחה שלפרמטרים יכולות להיות תועלות מדיניות-בינלאומיות ופוליטיות-ציבוריות מתמשכות לקידום השלום.

ואולם, תועלות אלו עדיין סמויות מעיני הציבור הישראלי. [מדד מדיניות-החוץ הישראלית לשנת 2016](#) של מכון מיתונים הראה שרק 17% מהציבור בישראל חושבים שהצגת פרמטרים על-ידי הנשיא אובמה תתרום לקידום תהליך השלום. 54% חושבים שלא תהיה לכך השפעה, ו-29% חושבים שזה דווקא יפריע לקידום השלום. הרושם הוא שגם בזירה הפוליטית הישראלית התמונה דומה למדי.

לאור זאת, כינס מכון מיתונים ב-22 בספטמבר 2016 קבוצת מומחים ישראלים מארגונים שונים כדי למפות את התועלות האפשריות מהצגת פרמטרים אמריקאים לפתרון שתי-המדינות, ולהלן התועלות שזוהו בדיון:

1. **יצירת המשכיות לצד שינוי ביחס לפרמטרים של הנשיא ביל קלינטון** - באופן כללי, פרמטרים שיציג אובמה צפויים להתבסס על אלו שהציג הנשיא קלינטון בשנת 2000. המסגרת הכללית ידועה ומוכרת, אך הפרמטרים של קלינטון מצריכים שינוי ועדכון, לאור שינויים שחלו ב-16 השנים האחרונות. מהלך של אובמה ייתן לזה מענה, למשל בנושאים הבאים: הצורך באחדות פלסטינית בין עזה לגדה, הכרה בישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, חילופי שטחים שוויוניים, יוזמת השלום הערבית והמזרח-התיכון המשתנה, השלכות המשך הבנייה בהתנחלויות. פרמטרים של אובמה לא צפויים לשמש בסיס לצעדים מיידיים, ולא בהכרח יחייבו את הנשיא/הבא/ה, אך הם יעבירו מסר ברור לגבי העמדה האמריקאית באשר לאופן יישוב הסכסוך, ולגבי העקביות שבעמדה זאת לאורך השנים.

2. **מתן בהירות נדרשת לגבי הסדר הקבע** - הצגת פרמטרים להסדר קבע ישראלי-פלסטיני היא צעד הכרחי מצד ארה"ב והקהילה הבינלאומית, וזאת למרות – ואולי אף בגלל – הקיפאון הנוכחי בתהליך השלום. הפרמטרים יספקו בהירות, שכרגע חסרה, לגבי האופן בו ניתן לפתור את סוגיות הליבה של הסכסוך, בדגש על נושא הגבולות. ככל שהתוכן של הפרמטרים יהיה מעמיק יותר – ויחרוג מאמירות כלליות בלבד – כך הוא יספק בהירות רבה יותר לגבי הדרך ליישוב הסכסוך. ללא פרמטרים ברורים,

סיכויי ההצלחה של כל מהלך מדיני – דו-צדדי, רב-צדדי או חד-צדדי – יהיו נמוכים יותר. הצגת פרמטרים חשובה לא רק בנקודת הזמן של חילופי ממשל בארה"ב. אם יימנע הנשיא אובמה מהצגתם, רצוי יהיה שהממשל הבא יעשה זאת, בשנה הראשונה לכהונתו.

**3. יצירת מומנטום מחודש לפתרון שתי המדינות** - הקיפאון בתהליך השלום מוביל לסקפטיות וחוסר אמון לגבי הרלבנטיות וההיתכנות של פתרון שתי-המדינות. המושג "פתרון שתי-המדינות" הופך ריק מתוכן כשפוליטיקאים מפרשים אותו בדרכים שונות מהותית זו מזו, וכשהם אינם עושים דבר לקדם אותו. הצגת פרמטרים תסייע לצקת תוכן מחודש לפתרון שתי-המדינות, ולעצור את הזליגה – בעיקר בקרב צעירים פלסטיניים – לתמיכה ברעיון המדינה האחת. עדכון הפרמטרים של קלינטון יכול להיות שלב ראשון בתהליך עדכון המסמכים הבינלאומיים המרכזיים הקשורים בתהליך השלום, דוגמת מפת הדרכים של הקוורטט ויוזמת השלום הערבית. מסמכים אלו הם בני למעלה מעשור, ופורסמו בנסיבות אזוריות שונות בתכלית. יש לרענן אותם ולהתאים אותם למציאות העכשווית כדי לרתום קהל צעיר שמחפש דרכים רעננות ליישוב הסכסוך. פרסום פרמטרים עשוי גם לייצר סביבה בינלאומית אוהדת יותר לנקיטת צעדים לקידום תהליך השלום, שעשויה להניע לפעולה מדינות שונות וגופים רב-לאומיים.

**4. סיוע למשא ומתן ישראלי-פלסטיני עתידי** - פרמטרים יוכלו למנוע סבבי משא ומתן חסרי-תוחלת נוספים. הסבבים האחרונים התקיימו בעיקר בגלל החשיבות שאחד הצדדים (או יותר) ראה בעצם קיומם, מבלי שהייתה כוונה אמיתית להתקדם לקראת הסכם. פרמטרים יוכלו לשמש "כרטיס כניסה" למשא ומתן עתידי, והצדדים יידרשו להתייחס אליהם בחיוב כבסיס לשיחות, טרם תחילתן. הדבר יעיד על רצינות כוונות, ויבטיח שאין מדובר שוב בהתנעת שיחות ריקות מתוכן. הדבר עלול אומנם להקשות על התנעה מחודשת של המשא ומתן, אך יאפשר – בהינתן רצון פוליטי מצד הצדדים לסכסוך – להקל על המשא ומתן כאשר יתחיל, על-ידי יצירת מסגרת, עוגן ויעד לשיחות. בכל מקרה, הפרמטרים לא יקבעו את תוצאות המשא ומתן. בסופו של דבר, פרטי הסדר הקבע יוסכמו בין הצדדים עצמם וכשכך יקרה, הקהילה הבינלאומית תתמוך בהם גם אם יהיו שונים כך או אחרת מהפרמטרים.

**5. הזדמנות להעמקת המעורבות הבינלאומית בתהליך השלום** - הפרמטרים של קלינטון נותרו בזמנו כמהלך אמריקאי בלבד. אם יציג הנשיא אובמה פרמטרים משלו, זו הזדמנות לייצר סביבה הסכמה בינלאומית שתיתן להם מעמד מחייב יותר ותגביר את הלגיטימציה שלהם. בשנתיים האחרונות התקיימו ניסיונות שונים להעמקת מעורבות הקהילה הבינלאומית בתהליך השלום – דרך הרעיון להקמת קבוצת תמיכה בינלאומית, החייאת הקוורטט, יוזמת השלום הצרפתית והעלאת הצעות להחלטות במועצת הביטחון. ואולם, עד כה לא נמצאה הנוסחה למעורבות בינלאומית יעילה יותר. פרמטרים של אובמה יוכלו לסייע בכך, אם לא יישארו רק בגדר נאום של נשיא אמריקאי, אלא יובאו כהצעת החלטה במועצת הביטחון או יאומצו על-ידי פורום בינלאומי רלבנטי, דוגמת הקוורטט או ועידת שלום בינלאומית.

**6. נקודת פתיחה לשיח בינלאומי נפרד עם כל אחד מהצדדים לסכסוך** - פרמטרים יכולים לאפשר לקהילה הבינלאומית לאמץ גישה חדשה לסכסוך הישראלי-פלסטיני, בהיעדר משא ומתן בין הצדדים. גישה זו יכולה להתבסס על הסכמה לגבי היעד הסופי של תהליך השלום, בהתאם לפרמטרים, ואז קיום שיחות נפרדות עם ישראל והפלסטינים לזיהוי צעדים שכל צד יכול לנקוט באופן עצמאי כדי להתקדם אל אותו היעד. בכך, הפרמטרים לא רק יסייעו לקהילה הבינלאומית בהגדרת היעד הרצוי מבחינתה, אלא גם יאפשרו לה לבחון לאורם האם צעדים שנוקטים הצדדים לסכסוך מקדמים מציאות של שתי-מדינות או לא, והאם צעדים שונים שמדינות וגופים רב-לאומיים מתלבטים אם לנקוט (דוגמת הכרה במדינה פלסטינית) אכן מסייעים בדרך ליישום הפרמטרים.

**7. חידוד השיח בישראל בנושא הסדר הקבע** - השיח בישראל ביחס לפתרון שתי-המדינות כולל סתירות ופערי-ידע. ישנו טשטוש עמדות בקרב המפלגות הגדולות ונטייה לאמץ אמירות כלליות ונטולות תוכן מדיני ברור. פרמטרים יוכלו לסייע לדיון פוליטי וציבורי מושכל יותר. הם יבהירו לפוליטיקאים ולציבור בישראל למה מתכוונת ארה"ב כשהיא מדברת על פתרון-שתי מדינות. לאור היחסים ההדוקים עם ארה"ב, לחברי כנסת יהיה קשה לפסול על הסף מהלך אמריקאי שכזה, כפי שהם עושים ליוזמות של הקוורטט ושל מדינות באירופה. מפלגות האופוזיציה יוכלו לאמץ את הפרמטרים כאלטרנטיבה ברורה למדיניות הממשלה, לכלול אותם במצע המדיני שלהן לקראת

הבחירות הבאות, ולדרוש מהציבור הכרעה ברורה לגביהם; ארגוני שלום יוכלו להפיק תועלת מכך שפרמטרים יפיגו חלק מהעמימות הציבורית הקיימת לגבי מהות הסכם השלום העתידי, אותו הם פועלים לקדם; והציבור הישראלי, שברובו מעוניין להיות חלק מהעולם הגדול ומתהליכי גלובליזציה, יזכה להבין באופן מדויק יותר את העמדות המקובלות בקהילה הבינלאומית בנושא הישראלי-פלסטיני.

**8. פרמטרים כהזדמנות לקדם אינטרסים ישראלים - בשנים האחרונות מדגיש ראש הממשלה נתניהו את דרישתו מהפלסטינים ומהקהילה הבינלאומית להכיר באופי היהודי של מדינת ישראל. למרות שהצורך העקרוני בהכרה חיצונית שכזו שנוי במחלוקת, דרישתו של נתניהו נתפסת כיום כמוצדקת בקרב רוב אזרחי ישראל. פרמטרים אמריקאים לפתרון שתי-המדינות יכולים להיות הזדמנות עבור ישראל לזכות בהכרה שכזו. לאור עמדות שהשמיעו בנושא בכירים בממשל האמריקאי הנוכחי, סביר להניח שפרמטרים ייתנו לכך ביטוי. אם יאושרו הפרמטרים בפורום רב-לאומי כלשהו, ישראל תזכה להכרה זו גם מצד גורמים בינלאומיים נוספים. זאת ועוד, פרמטרים צפויים להדגיש גם את האפשרות להכרה בינלאומית במערב ירושלים כבירת ישראל (לצד הכרה במזרח העיר כבירה הפלסטינית) עם השגת פתרון שתי-המדינות. בכך, הפרמטרים לא רק יציגו תביעות ודרישות מישראל, אלא גם יציגו לציבור בישראל חלק מהיתרונות הגלומים בהשגת הסכם שלום עם הפלסטינים.**