

הצעדים הבאים לקראת יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני

סיכום סדנת תכנון-מדיניות שנערכה על-ידי
מיתוים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית
וקבוצת המשבר הבינלאומית (International Crisis Group)

ירושלים; 7 במאי 2015

מיד עם הקמתה של הממשלה ה-34 כינסו מיתוים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית וקבוצת המשבר הבינלאומית סדנת תכנון-מדיניות שעסקה בצעדים הבאים לקראת יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. בסדנה, שהתקיימה בירושלים ב-7 במאי 2015, השתתפו למעלה מ-30 מומחים, ובהם נציגי מכוני מחקר, משרדי ממשלה, שגרירויות זרות, כלי תקשורת, וארגונים בלתי-ממשלתיים. מסמך זה מסכם את הנקודות המרכזיות שעלו בדיון.*

בתקופה בה גם ההנהגה הישראלית וגם ההנהגה הפלסטינית מראות חוסר רצון לחדש את המשא ומתן ביניהן, הקהילה הבינלאומית מאותתת על דאגתה הגוברת והולכת נוכח הסטטוס קוו ועל רצונה לקדם את יישוב הסכסוך בין הצדדים. בהקשר זה, נשקלים כיום מספר צעדים, שכוללים את קידומה של החלטה במועצת הביטחון של האו"ם שתציג מתווה להסכם קבע בין ישראל לפלסטינים, שימוש מוגבר ומתואם בתמריצים מחד ואמצעי לחץ מאידך, המשך תהליך ה"בינאום" של הסכסוך אותו מובילה בשנים האחרונות הרשות הפלסטינית (רש"פ), וקידומו של הסכם הפסקת אש ארוך טווח בין חמאס לישראל באמצעות תיווך של צד שלישי ובמנותק מהרש"פ. הבחירה בין הצעדים הללו והתעדוף ביניהם מושפעים מתהליכים פנימיים בישראל ובזירה הפלסטינית, אך גם מתהליכים אזוריים וגלובליים דוגמת אימוצה של מדיניות-חוץ אמריקאית בדלנית יותר תחת הנשיא אובמה, לוח הזמנים הפוליטי בארצות הברית לקראת הבחירות הקרובות לנשיאות, וההתקדמות במשא ומתן בין המעצמות לאיראן בעניין תכניתה הגרעינית.

א. הזירה הפנימית: ישראל והפלסטינים

1. ישראל

ממשלת ישראל ה-34 תתבסס על הרוב הדחוק ביותר האפשרי בכנסת – רוב של 61 ח"כים. מצב זה הוא תוצאה ישירה של החלטתו של שר החוץ לשעבר ויו"ר מפלגת ישראל ביתנו ח"כ אביגדור ליברמן להייותר מחוץ לקואליציה ברגע האחרון. החלטה זו העצימה את מעמדן וכוחן של המפלגות

* הסדנה התנהלה תחת חוק צ'טהאם האוס (The Chatham House Rule) וסיכום זה, שהוכן על ידי יונתן זלוטוגורסקי ממכון מיתוים, מתמצת את עיקרי הדברים שנאמרו בה. הסיכום אינו מבטא את עמדתם של הגופים המארגנים, ואינו מבטא קונצנזוס או הסכמות בין משתתפי הסדנה.

הדתיות/חרדיות בתוך הקואליציה. ייתכן מאוד שהקואליציה הזאת ימנית מדי אפילו בשביל ראש הממשלה בנימין נתניהו, אשר היה מעדיף שתהיה בה גם מפלגת מרכז או שמאל שתאותת לעולם על מתינות ועל כוונה להתקדם בנושא הפלסטיני. תחת ממשלת נתניהו הרביעית לא צפויה פריצת-דרך בנושא זה. ייתכן, כפי שעשה בעבר, שנתניהו ינסה להרוויח זמן על ידי יציאה בהצהרה כללית ובלתי-מחייבת בדבר מחויבותו להסדר מדיני עם השכנים. הצהרה כזו – מעין "נאום בר אילן 2" – עשויה לכלול התבטאות חיובית כלפי יוזמת השלום הערבית. נוכח האקלים הפוליטי הנוכחי, הממשלה תטען כי כל יוזמה בינלאומית לחידוש התהליך המדיני שלא דרך משא ומתן ישיר היא התערבות חיצונית חד-צדדית ובלתי-לגיטימית. ניסיון העבר מראה שהאופוזיציה תימנע ברובה מנקיטת עמדה הסותרת טענה זו.

בזירה החקיקתית, יש להניח כי הממשלה החדשה תנסה שוב לקדם יוזמות חקיקה בעייתיות (שחלקן טורפדו בכנסת ה-19) דוגמת חוק הלאום, ניסיונות לספח חלקים מיהודה ושומרון או להחיל עליהם את החוק הישראלי, ו"חוק חנין זועבי". ייתכן גם קיצוץ בתקציבים שמיועדים לפלסטינים אזרחי ישראל ובפגיעה בגישה שלהם למקורות מימון בינלאומיים. בנוסף, קיים סיכוי שיהיה ניסיון חדש להוציא אל מחוץ לחוק את הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית בראשות השייח' ראאד סלאח.

מצדו השני של המתרחש הפוליטי, השמאל הישראלי עודנו מתאושש מן המכה הקשה אותה ספג בבחירות האחרונות. התוצאה קשה שבעתיים נוכח הפערים עליהם העידו הסקרים שפורסמו לפני יום הבחירות ותחושת הניצחון שרווחה בקרב רבים באופוזיציה. השמאל דבק בעמדתו שיש לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני מהר ככל האפשר ובבסיס גישתו כלפי הסכסוך עומדות שלוש הנחות יסוד: (1) פתרון שתי מדינות לשני עמים הוא הדרך היחידה להבטחת עתידה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; (2) הסטטוס קוו אינו בר קיימא והתמשכותו מזיקה למדינת ישראל; (3) ישנו פרטנר פלסטיני עמו ניתן להגיע לעסקה וליישב את הסכסוך.

במבט קדימה, לאופוזיציה תומכת-השלום ישנם כמה אפיקי פעולה הכוללים אימוץ רטוריקה חריפה יותר ונקיטת צעדים אקטיביסטיים יותר. האופוזיציה יכולה, למשל, לעודד את הממשל האמריקני ו/או את הקהילה הבינלאומית להציג יוזמה משלהם לפתרון הסכסוך, שתבוא בדמות הצעת החלטה במועצת הביטחון שתתווסף להחלטה 242 או הצהרה של הנשיא אובמה שתעדכן את הפרמטרים שהציג הנשיא ביל קלינטון בשנת 2000. בהקשר זה, האופוזיציה יכולה גם להעצים את שיתוף הפעולה שלה עם גורמים בקהילה היהודית האמריקנית (דוגמת ארגון ג'יי סטריט ודומיו) שעמדתם מנוגדת לזו של ממשלת ישראל הנוכחית ושל ההנהגה השמרנית של הקהילה, ושהולכים וצוברים עוצמה ציבורית ופוליטית בארצות הברית.

בעוד ראשי האופוזיציה מצהירים שלא יצטרפו לממשלת נתניהו, ישנם בכל זאת גורמים במרכז-שמאל הישראלי שלוטשים עיניים לכיוון שולחן הממשלה. במידה ותצטרפנה לקואליציה, צריכות מפלגות המחנה הציוני ו/או יש עתיד להתנות את הצטרפותן בכך שהממשלה תנקוט צעדים ממשיים שיעידו על מחויבותה של מדינת ישראל לפתרון שתי המדינות ושיקרבו את מימושו.¹ ואולם, הצעד החשוב ביותר שיכול לעשות השמאל הישראלי, אם ברצונו להוות אלטרנטיבה לימין ולשוב לשלטון, הוא להציג מדיניות אלטרנטיבית ברורה לזו של שלטון הימין, לשים קץ לפילוגים הפנימיים בקרב ולקדם שיתופי פעולה ותיאום. אלו הם דברים שהשמאל כשל בהם לפני הבחירות האחרונות.

¹ צעדים כאלה יכולים לכלול: העברת חוק "פינוי-פיצוי", מתן היתרים לבניית ערים פלסטיניות בשטחי C שיועדו למשפחות ממעמד בינוני ונומך, פתיחתו מחדש של האוריינט האוס ונקיטת צעדים בוני-אמון נוספים במזרח ירושלים, פינוי של המאחזים הבלתי-חוקיים ו/או הצהרה בדבר מחויבותה של ישראל לחלוקת השטח בין הים לירדן בין שני העמים.

2. הפלסטינים

למרות שלא ברורה מידת רצונו של נשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו מאזן) ליישב את הסכסוך בין ישראל לפלסטינים, ברורה העובדה שיכולתו לעשות זאת במצבו הפוליטי הנוכחי מוגבלת ביותר. היחסים הקשים וחוסר האמון השוררים בין אבו מאזן לבנימין נתניהו הופכים כל מאמץ לחדש את המשא ומתן הישיר בין הצדדים ברגע זה למיותרים. בנוסף, המשך הפיצול הפנים-פלסטיני בין פת"ח לחמאס, לאור חוסר היכולת והרצון של שתי התנועות לממש את הסכמי הפיוס עליהן חתמו בדוחא (2012) ובקהיר (2014), משפיע גם הוא על האפקטיביות הפוטנציאלית של משא ומתן ישראלי-פלסטיני עתידי ועל היתכנות מימושו של פתרון שתי-המדינות.

אם המשא ומתן לא יחודש, הפלסטינים עשויים למצוא מפלט בנקיטת צעדים חד-צדדיים, בהמשך מאמצי הבינאום של הסכסוך, ואולי אף בנטישת פתרון שתי המדינות לחלוטין. יוזמות פלסטיניות לתבוע מישראל את זכויותיהם כיחידים (ולא כקולקטיב לאומי) עשויות לצבור תאוצה. לא ברור כיצד תגיב לכך הקהילה הבינלאומית. בנוסף, בבואנו להעריך את הסיכוי לחדש את המשא ומתן ולהגיע להסכם ישראלי-פלסטיני, צריך לקחת בחשבון את השאלה עוד כמה זמן יכהן הנשיא הפלסטיני בתפקידו. אבו מאזן בן 80 ונמצא בשנת כהונתו ה-11 (מתוך קדנציה של 4 שנים). גילו המבוגר והיעדרן של בחירות ברשות מזה זמן רב מערערות את מעמדו של אבו מאזן, את מידת הלגיטימציה לה הוא זוכה ואת יכולתו לקדם יוזמות ארוכות טווח.

לסיום, בניסיון למנוע סבב אלימות נוסף בין ישראל לחמאס ברצועת עזה, ובהיעדר התקדמות בין ישראל לרש"פ, ישנם גורמים בינלאומיים שמנסים לקדם יוזמה להפסקת אש ארוכת טווח בין ישראל לחמאס, שתושג במנותק מהרשות הפלסטינית.

ב. הזירה החיצונית: יוזמות בינלאומית

חרף הצהרות חוזרות ונשנות מצד חברי הקהילה הבינלאומית בדבר תמיכה בפתרון שתי המדינות, ועמדתם שהגעה לפתרון כזה הוא צורך ראשון במעלה, יש להתייחס לשלוש שאלות מרכזיות בבואנו לבחון את הסיכויים למדיניות אקטיבית מצדם בנושא: האם ועד כמה נמצא הרצון לחדש את המשא ומתן הישראלי-פלסטיני במקום גבוה בסדר העדיפויות של המעצמות והקהילה הבינלאומית? כמה הון פוליטי הן מוכנות להשקיע על-מנת לקדם תהליך משא ומתן שכזה? ואילו צעדי מדיניות קונקרטיים נשקלים כיום על-ידי ארצות הברית, האיחוד האירופי ושחקנים נוספים כדי לקדם את יישוב הסכסוך?

1. תהליך השלום וסדר העדיפויות של הקהילה הבינלאומית

נכון לעכשיו, נראה שהקהילה הבינלאומית עדיין מתמקדת בנושאים אחרים על פני קידום פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. בחודשים האחרונים הבית הלבן מאותת כי ברצונו להתמקד כעת בפתרון סוגיות פתוחות ודחופות יותר ולא בניסיונות לפתוח נושאים חדשים. במרכז סדר היום האמריקני עומדים, בין השאר, נושא הגרעין האיראני, המאבק במדינה האסלאמית, והמשברים באוקראינה ובסוריה. לפיכך, סביר להניח שלא יהיה מאמץ אמריקני רציני ליישב את הסכסוך בשלהי כהונתו של הנשיא אובמה. חרף רצונם של האירופים לקדם פתרון, גם הם עסוקים בסוגיות שנזכרו לעיל. בנוסף, אי-הצלחת האיחוד האירופי להגיע לפתרון אפקטיבי מול רוסיה בסוגיית המשבר באוקראינה מחזק את טענתם של הגורמים באירופה הדוגלים בגישה זהירה יותר ושאפתנית פחות בהקשר של תהליך השלום הישראלי-פלסטיני. גם מדינות המזרח-התיכון עסוקות כיום בסוגיות אחרות. ערב הסעודית ממוקדת בגרעין האיראני, במשבר בתימן ובעליית האסלאם הרדיקלי במזרח התיכון; מצרים מקדישה מאמצים עילאיים לטיפול בסוגיות פנים – הן בסיני והן במאבקה באחים המוסלמים; ותורכיה עוסקת כיום בעיקר במשבר בסוריה ובהשלכות עלייתה של המדינה האסלאמית.

2. ארצות הברית

תפקידה המוביל של ארצות הברית – או, לכל הפחות, תמיכתה ומעורבותה – בכל יוזמה בינלאומית ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא קריטי. עובדה זו תקפה בין אם היוזמה המדוברת היא פרי יצירתה של וושינגטון או שמקורה באחת מבירות אירופה. לכן, יש חשיבות רבה לעובדה שעמדתו הנוכחית של ממשל אובמה באשר לצעדים הבאים שארצות הברית תהיה מוכנה לנקוט או לתמוך בהם היא מעורפלת. ארצות הברית לא צפויה לקדם מהלכים בנושא הישראלי-פלסטיני בעודה מנהלת משא ומתן על הגרעין האיראני. יתר על כן, בתוך הממשל מתקיים דיון ער סביב הערך שבקידום הצעה חדשה של מועצת הביטחון של האו"ם. אלו התומכים ביוזמה מסוג זה סבורים שהחלטה נשיאותית לעשות כן תייצר "החלטת 242 חדשה" שתשמש חלק מרכזי ממורשתו של אובמה. אלו המתנגדים טוענים כי יוזמה זו תהיה בבחינת בזבז זמן והון פוליטי יקרים היות והסבירות שהחלטת או"ם חדשה תביא לתוצאות בשטח הינה נמוכה.

בתוך הקהילה היהודית האמריקנית ניתן להבחין בשינוי תפיסתי הדוגל בנטישת העמדה המקובלת לפיה על הקהילה היהודית לתמוך ללא כחל וסרק בעמדת ממשלת ישראל באשר היא. מדובר בגישה הצומחת מלמטה אשר צוברת תאוצה בתקופה האחרונה. הצהרותיו של נתניהו לפני הבחירות בדבר חוסר-הרלבנטיות של רעיון המדינה הפלסטינית ובדבר נהירתם להצביע של הפלסטינים אזרחי ישראל הדאיגו גורמים רבים בארצות הברית, ובקהילה היהודית שם. היה זה איתות ברור שראש ממשלת ישראל אינו מחויב עוד לפתרון שתי המדינות. הנתונים הדמוגרפיים באשר לקהילה היהודית האמריקנית מעידים על כך שבטווח הארוך היא עתידה להוסיף ולנטות עוד יותר לצד השמאלי של המפה הפוליטית. בטווח הקצר לא צפויה להיות למגמה זו השפעה משמעותית, בין היתר הואיל ומועמדים רפובליקאים זוכים כיום לתמיכה כספית משמעותית מצד תורמים יהודים-אמריקנים והדבר משפיע על השיח סביב מדיניות ארצות הברית כלפי ישראל בפרט והמזרח התיכון בכלל.

בטווח הקצר, כמה מן האפשרויות העומדות בפני ארצות הברית בנושא הישראלי-פלסטיני הן: (1) תמיכה במהלך שמקדמת צרפת להעברת החלטה במועצת הביטחון של האו"ם, או, לכל הפחות, הימנעות מהטלת וטו אם ההצעה הצרפתית תעלה לדיון; (2) הצגת מתווה אמריקני לפתרון הסכסוך, ייתכן בדמות הצהרה נשיאותית; (3) אילוץ הצדדים לסכסוך להציג מפות שתשקפנה את עמדתם ביחס להסכם הקבע; (4) דרישה מנתניהו להצהיר חד-משמעית על מחויבותו לפתרון שתי המדינות ולהימנע מנקיטת צעדים שיפגעו ביכולת לממש פתרון זה בעתיד (למשל, בנייה בהתנחלויות).

3. אירופה

בתקופה האחרונה ישנן קריאות באירופה לנקיטת צעדים עצמאיים שיקדמו את יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. קריאות אלו באות לאחר מספר חודשי רגיעה בפעילות האירופית בזירה זו, שנבעו מהבחירות האחרונות לפרלמנט האירופי, חילופי גברי בתפקידי מפתח בראשות האיחוד בבריסל (בין השאר החלפתה של קתרין אשטון על ידי פדריקה מוגריני בתפקיד הנציגה העליונה של האיחוד בנושאי חוץ וביטחון), והבחירות האחרונות בישראל. משהושבעה ממשלת ישראל החדשה, האיחוד האירופי והמדינות החברות צפויים לשוב ולהגביר את פועלם בנושא. מינויו של שליח אירופי חדש לתהליך השלום במזרח התיכון (פרננדו ג'נטיליני) הוא בין הסימנים המאותתים על כך.

יוזמה אירופית מרכזית שנועדה לקדם את התהליך המדיני מקורה בצרפת. מדובר בהצעת החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם שתכלול פרמטרים להסדר קבע בין ישראל למדינה פלסטינית עתידית. קוויה הכלליים של הצעה כזאת כבר נדונו בין צרפת, בריטניה וגרמניה בשלהי 2014 אך היוזמה הושהתה בעקבות מערכת הבחירות בישראל. הטקסט הצרפתי שמונח על השולחן כעת מעורר התנגדות בקרב ישראל והפלסטינים כאחד, חרף העובדה שהוא מתייחס לצרכים מרכזיים של כל אחד מהצדדים לאור

השאיפה הצרפתית להציג הצעה מאוזנת. על פי הדיווחים, הטקסט המוצע קובע שהסכם קבע יתבסס על קווי 1967 ושדרוש פתרון לסוגיית הפליטים (סוגיות חשובות לפלסטינים), אך גם כולל התייחסות לאופייה היהודי של ישראל (סוגיה אותה מדגיש נתניהו בשנים האחרונות). משהושבעה ממשלת ישראל ה-34, הצרפתים צפויים לחדש את מאמצייהם לקידום יוזמה זו, אך ההתקדמות בנושא מותנית בעמדה שתנקוט לגבי היוזמה ארצות הברית, ועמדה זו עדיין אינה ידועה.

בנוסף, האיחוד האירופי צפוי לעשות שימוש גובר בתמריצים ובמנופי לחץ על מנת לשכנע את ישראל והפלסטינים לשוב לשולחן המשא ומתן. המטרה היא להבהיר לכל צד את פוטנציאל הרווח במידה ויגיע להסכם קבע, ואת המחיר שישלם אם לא יעשה את הנדרש ממנו. ההצעה האירופית לשדרג את יחסי ישראל והפלסטינים עם האיחוד האירופי למעמד של "שותפות מיוחדת" (Special Privileged Partnership) – המעמד הקרוב ביותר לחברות באיחוד האירופי – הייתה ניסיון לעשות זאת. ההצעה, שהוצגה לראשונה בשלהי 2013, לא זכתה לתהודה ציבורית, בין היתר הואיל ולא היה ברור דיו מהן התמורות המשמעותיות שישראל הייתה צפויה לקבל כתוצאה משדרוג יחסים שכזה. בנוסף, ממשלת ישראל התעלמה מההצעה, וסירבה לדון עם האירופים על התוכן שניתן לצקת לתוכה. בחודשים שחלפו מאז כישלון יוזמת ג'ון קרי וכניסתה של מוגריני לתפקיד, האיחוד האירופי אינו מזכיר עוד בפומבי את ההצעה האירופית. הדבר נובע מהזיקה בין ההצעה לבין תהליך המשא ומתן שהתנהל עת היא הוצגה. כאשר תחול התקדמות בין ישראל לפלסטינים, צפויה גם ההצעה האירופית לשוב ולעלות על סדר היום.

ג. שאלות לדין נוסף שעלו בסדנה

1. האם לחצים בינלאומיים יוכלו לשכנע את ישראל והפלסטינים לחזור לשולחן המשא ומתן? מה ניתן ללמוד ממוכנותה של ישראל לאי-מימון אירופי של גופים מעבר לקו הירוק במסגרת תכנית המחקר והפיתוח האירופית Horizon 2020? איזו השפעה צפויה לחידוש המהלכים האירופים לסימון מוצרי התנחלויות ולהמשך המאמצים של תנועת החרם (BDS) נגד ישראל?
2. מהו פוטנציאל ההשפעה של התמריצים לשלום שמונחים כעת על השולחן, ועד כמה יגדל פוטנציאל זה אם הקהילה הבינלאומית תציג חבילת תמריצים מתואמת, שתכלול את ערבוביות הביטחון האמריקניות, יוזמת השלום הערבית, ותמריץ "השותפות המועדפת המיוחדת" של האיחוד האירופי?
3. האם וכיצד ניתן לעדכן את יוזמת השלום הערבית על מנת שתשקף את המציאות הגאו-פוליטית הנוכחית במזרח התיכון? האם, גם בהינתן שתעודכן, יש ליוזמה זו תוקף ומשקל בימינו אנו?
4. האם יש צורך לבחון ביתר שאת את היתכנותן של חלופות לפתרון שתי המדינות? מה הסיכויים להצלחת יוזמות המקדמות פתרון דוגמת קונפדרציה או קוהביטציה ישראלית-פלסטינית בין הים לירדן? מה תפקיד התקשורת בקידום דיון על ההצעות השונות שנמצאות כיום על סדר היום?
5. מה תהיה מידת השפעתו של הסכם בין המערב לאיראן בעניין תכנית הגרעין שלה על הנושא הישראלי-פלסטיני ומה תהיה ההשפעה במידה שלא יושג הסכם שכזה? ומה תהיינה ההשלכות במידה שיפרוץ עימות אלים נוסף בין ישראל לחמאס בעזה או בין ישראל לחיזבאללה בלבנון?