

מבט על, גיליון 286, 9 באוקטובר 2011

**האם יובילו צעדי הרשות הפלסטינית באו"ם
לפגיעה בסיוע האמריקני לרשות?**

זכי שלום

מבוא

ב-7 ביולי 2011 אימץ בית הנבחרים של ארצות הברית החלטה המזהירה את הרשות הפלסטינית כי מדיניותה פוגעת ביחסיה עם ארצות הברית ומעמידה בסכנה את המשך הסיוע הכספי שארצות הברית מעניקה לה. ההחלטה מתייחסת בעיקר לשתי מגמות בולטות בהתנהלות הרשות הפלסטינית: א. התנגדותה למשא ומתן ישיר עם ישראל ללא תנאים מוקדמים ומאמציה החד צדדיים לקבל הכרה במדינה פלסטינית במסגרת האו"ם. ב. צעדי ההתקרבות שלה אל החמאס מבלי שהאחרון שינה את עמדותיו בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני על בסיס "תנאי הקוורטט": ההצעה התקבלה ברוב גדול. הצביעו בעדה 406 צירים משתי המפלגות. 13 נמנעו ורק 6 הצביעו נגד.

החלטה דומה התקבלה בסנאט ב-28 ביוני 2011. במקביל שיגרו 58 נציגים דמוקרטים בקונגרס מכתבים אל מנהיגי אירופה ובהם הבהירו כי "ארצות הברית תשקול מחדש את תכנית הסיוע שלה לרשות הפלסטינית והיבטים אחרים של יחסיה עם הרשות, אם זו אכן תנקוט בצעד חד צדדי באו"ם". מנהיגי אירופה נקראו להצביע נגד הצעד הפלסטיני.

הכרה במדינה פלסטינית במסגרת האו"ם

החלטת בית הנבחרים מאזכרת את העובדה שארצות הברית מחויבת מאז 2002 לפתרון של שתי מדינות לשני עמים. ארצות הברית מאמינה כי הסדר זה ייכון רק באמצעות משא ומתן ישיר בין שני הצדדים, וקבלת הצדדים את זכות הקיום של הצד האחר. עמדה זו, קובעת ההחלטה, הייתה מקובלת גם על הצד הפלסטיני. על רקע זה, מדגישה ההחלטה, הניסיון לעקוף את מסגרת המשא ומתן הישיר עם ישראל ולהכריז על מדינה פלסטינית באורח חד צדדי, עומדים בסתירה (violate the underlying principles) להסכמי אוסלו ומפת הדרכים, התובעים משא ומתן ישיר לפתרון הסוגיות בין שני הצדדים.

ב-15 בדצמבר 2010 קיבל בית הנבחרים החלטה המביעה תמיכה במשא ומתן ישיר בין שני הצדדים למציאת פתרון של שתי מדינות לשני עמים – מדינה יהודית דמוקרטית (מדינת ישראל) ומדינה פלסטינית דמוקרטית ובת קיימא (viable) שתחיה בשלום לצד ישראל והביע התנגדות לכל צעד פלסטיני המבקש לקבל הכרה במדינה פלסטינית שלא במסגרת של משא ומתן והסכם עם ישראל.

ההתקרבות לחמאס

החלטת בית הנבחרים מה-7 ביולי 2011 מאזכרת את העובדה שהסכם האיחוד בין הפתח והחמאס שנחתם ב-4 במאי 2011 לא כלל תביעה מן החמאס לקבל את תנאי הקוורטט. ההחלטה מאזכרת את העובדה שהחמאס, האחראי למותם של למעלה מ-500 אזרחים חפים מפשע, וביניהם 24 אזרחים אמריקנים, הוגדר על ידי ארצות הברית כארגון טרור. הוא גם מחזיק את גלעד שליט בתנאים המנוגדים לחוק הבינלאומי מ-25 ביוני 2006, וממשיך להתנגד להסדר שלום עם ישראל. כמו כן מודגשת העובדה שהחוק האמריקני אוסר (precludes) לסייע לרשות הפלסטינית הפועלת בשיתוף פעולה עם החמאס. התעלמות של הרשות מתנאי הקוורטט, הכללת החמאס בממשלה הפלסטינית, קובעת החלטת בית הנבחרים, מסכנת את הצעדים החיוביים (positive steps) שנקטה הרשות לבניית ממשל עצמי והגברת הביטחון בגדה המערבית.

הסעיפים האופרטיביים בהחלטת בית הנבחרים

על רקע תמונת מצב זו החלטת בית הנבחרים: א. מביעה תמיכה חזקה בהסדר שיושג במשא ומתן ואשר יוביל להקמת מדינה פלסטינית דמוקרטית שתחיה בשלום לצד מדינה יהודית (מדינת ישראל). ב. תובעת שכל ממשלת אחדות פלסטינית תקבל באורח פומבי ורשמי את תנאי הקוורטט. ג. מביעה התנגדות חזקה לכל ניסיון לבקש הכרה במדינה פלסטינית מחוץ למסגרת של משא ומתן בין ישראל והפלסטינים. ד. קוראת לפלסטינים לחדש מיד את המשא ומתן הישיר עם ישראל. ה. קוראת לממשל להטיל ווטו על כל הצעה פלסטינית להכרה במדינה פלסטינית במועצת הביטחון, שאינה תוצאה של הסכם שהושג בין ישראל והפלסטינים. ו. קוראת לממשל לנהל מערכה דיפלומטית נגד צעד פלסטיני חד צדדי באו"ם. ז. מבהירה כי צעד פלסטיני חד צדדי במסגרת האו"ם יפגע (will harm) ביחסי ארצות הברית והרשות הפלסטינית ויהיו לו השלכות רציניות (serious implications) על הסיוע שמעניקה ארצות הברית לרשות. ח. קוראת לממשל לשקול השעיית הסיוע לרשות (suspending) עד לבחינה של הסכם האיחוד עם החמאס.

מאז הוקמה הרשות הפלסטינית במחצית שנות ה-90 העבירה ארצות הברית לרשות סיוע בסך כ-4 מיליארד דולר. הרשות היא אחת ממקבלות הסיוע הגבוה ביותר מארצות הברית ביחס למספר תושביה. הממשל האמריקני ביקש לאורך שנים מן הקונגרס לאשר סיוע זה כדי לקדם שלושה אינטרסים חיוניים לארצות הברית באזור:

- א. מאבק למניעת פעילות טרור נגד ישראל מצד החמאס ושאר ארגונים אסלאמיים קיצוניים.
- ב. יצירת מסגרת של יציבות וצמיחה בגדה המערבית, שתעודד את כל הפלסטינים, כולל אלה הנמצאים ברצועת עזה, לדבוק ברעיון של דו-קיום בשלום עם ישראל, והכנת הרשות לקראת ממשל עצמי.
- ג. התמודדות עם צרכים הומניטאריים של הרשות, ומניעת סכנה של הידרדרות היציבות בעיקר ברצועת עזה.

משמעות החלטת בית הנבחרים

ברמה הפורמאלית, להחלטת בית הנבחרים אין משמעות מחייבת כלפי הממשל. יחד עם זאת אין ספק שבמערכת האיזונים והבלמים הקיימת בממשל האמריקני, החלטה זו, שקדמה לה, כאמור, גם החלטה של הסנאט, מצרה באורח משמעותי את מרחב התמרון של הנשיא אובמה ביחסיו עם הרשות הפלסטינית. ההחלטה מנוסחת בלשון חד-משמעית ואינה מותירה מקום לפרשנויות מנוגדות.

בפועל מסתבר, כי החלטת בית הנבחרים לא הרתיעה את הרשות הפלסטינית והעומד בראשה. ראש הרשות הגיש באורח פורמאלי בקשה להכרה במדינה פלסטינית בגבולות 1967 שבירתה היא ירושלים המזרחית. הרשות התעלמה אפוא מבקשות הממשל ומאיומיו של בית הנבחרים, הגם שהיא מודעת היטב לחשיבות הקריטית שיש לסיוע האמריקני הניתן לה. מעבר לכך, בנאומו בעצרת האו"ם התעלם אבו מאזן לחלוטין מארצות הברית.

התנהלות זו של הרשות והעומד בראשה מפגינה אפוא מידה גבוהה של ביטחון עצמי מול הממשל האמריקני על כל זרועותיו. קרוב לוודאי שראש הרשות מעריך שהממשל לא יעז להפסיק את הסיוע לרשות מתוך הבנה שצעד כזה עלול להביא להתפרקות הרשות ולמצב שיסכן את האינטרסים של ארצות הברית וישראל כאחד.

מאידך, חברי הקונגרס מודעים היטב לסיכונים הגלומים בהתעלמות מהתנהלותו הפוגענית, ובמידה רבה אפילו מזלזלת, של ראש הרשות הפלסטינית, ושידור מסר של "עסקים כרגיל". התנהלות כזו עלולה לפגוע במעמדו של הקונגרס - ביחסיו מול הממשל, בזירה הפנים אמריקנית וגם בזירה הבינלאומית. על רקע זה ניתן לראות את הידיעות, שטרם קיבלו אישור רשמי, על מגמה בקרב הקונגרס "להקפיא" העברת 200 מליון דולר לרשות. אין ספק שמדובר כאן באיתות אזהרה, מדוד וזהיר, לרשות, מעין "כרטיס צהוב" המיועד להבהיר לה, כי אם תימשך התנהלותה הנוכחית, תוך התעלמות מהחלטות הקונגרס, עשוי הקונגרס לשקול גם צעדים חריפים יותר נגדה.