

מבט על, גיליון 907, 21 במארס 2017

אסטרטגיית ה"בינאום" הפלסטינית – סוף הדרך?

עמוס ידלין וקובי מיכאל

לפני כעשור, עם החלפת ממשלת אולמרט בממשלת נתניהו ובחירתו של אובמה לנשיא ארצות הברית, בחרו הפלסטינים ב"אסטרטגיית הבינאום". האסטרטגיה שיקפה חוסר אמון ביכולת לגשר על הפערים מול ישראל (כולל מול הצעותיו מרחיקות הלכת של אולמרט) ועל התקווה שיקבלו מהקהילה הבינלאומית את שלוש הדרישות המרכזיות שלהם: (1) הקמת מדינה פלסטינית (2) על בסיס גבולות '67 (3) ובירתה בירושלים. כל זאת, בלי להצטרך לתרום להשגת ההסכם את המינימום הנדרש מהם על ידי ישראל: התחייבות לסופיות הסכסוך והתביעות, וויתור על זכות השיבה, והסכמה להסדרי ביטחון שיגבילו במידת מה את ריבונותם. הפלסטינים פעלו לקדם מהלכים, שתכליתם – הובלת הקהילה הבינלאומית להקמת מדינה פלסטינית במתווה רצוי להם, אך לא באמצעות משא ומתן עם ישראל ותוך ייתור ההכרח שבתשלום המחירים המתחייבים מעצם הגעה להסכם באמצעות משא ומתן.

לאסטרטגיית הבינאום הפלסטינית, הצטרף מאמץ הסברתי להטמעת הנרטיב הפלסטיני לגבי סיבות הסכסוך והדרך "הצודקת לפתרונו", על הטלת האשמה למבוי המדיני הסתום על ישראל, לצד דה-לגיטימציה של מדינת ישראל. אסטרטגיה זו, הממוקדת במאמץ שיטתי ומתמשך להשחיר את ישראל במוסדות בינלאומיים, לשחוק את הלגיטימיות שלה ואף להכחשת הקשר הלאומי ההיסטורי של העם היהודי לארץ ישראל, רשמה הישגים בולטים בשנים האחרונות.

במהלך שנות ממשל אובמה, מנהיגי ישראל והפלסטינים לא שבו לשיחות ישירות למרות ההקפאה הזמנית של הבנייה הישראלית בהתנחלויות בגדה המערבית, שהצליח הנשיא אובמה לכפות על ממשלת ישראל, למרות מאמצי התיווך של ג'ורג' מיטשל, השליח המיוחד של הנשיא ולמרות מאמצי התיווך של מלך ירדן עבדאללה. אחד ההישגים הבולטים שנרשמו לזכות התנועה הלאומית הפלסטינית היה החלטת העצרת הכללית של האו"ם בשנת 2012 על הגדרת פלסטין כ"מדינה שאינה-חברה".

יתר על כן – הפלסטינים הצליחו לבסס בקרב הממשל האמריקני את העמדה הגורסת כי מדיניות ההתנחלות הישראלית בגדה היא המכשול העיקרי בפני השגת הסכם. נאום הנשיא אובמה במאי 2009 באוניברסיטת קהיר היה נקודת מוצא נוחה במובן זה. הישג דיפלומטי חשוב ביותר להפנמת הנרטיב הפלסטיני בהקשר זה היו החלטת הממשל האמריקני להימנע בהצבעה במועצת הביטחון ב-23 בדצמבר 2016, אז התקבלה החלטה 2334, הקובעת שגבולות 1967 הם הבסיס למשא ומתן (זאת בשונה מהחלטה 242, שחייבה את נסיגת ישראל משטחים שנכבשו ב-1967), ובנאום סיכום כהונתו של מזכיר המדינה ג'ון קרי, שאותו בחר להקדיש לסוגיה הישראלית-פלסטינית.

הביטחון העצמי שרכשו הפלסטינים לאור הישגיהם הפוליטיים-דיפלומטיים במהלך השנים, תורגם בין היתר לאיומים על ממשל טראמפ לבל יממש את התחייבות הנשיא, שהוצהרה במהלך מסע הבחירות, להעביר את השגרירות האמריקאית לירושלים. בכירים פלסטינים איימו על הממשל כי "ימררו את חייו" במוסדות האו"ם וכי במזרח התיכון כולו תפרוץ אלימות גורפת. מזכ"ל אש"ף, צאא'ב עריקאת, אף איים לבטל את ההכרה בישראל ולהעביר את מפתחות הרשות הפלסטינית לישראל. נראה שהפלסטינים מתקשים לראות את שני השינויים המרכזיים והדרמטיים שהפכו את אסטרטגיית הבינאום שלהם להרבה פחות רלוונטית: ממשל טראמפ אינו מחויב לפלסטינים באותה מידה שממשלו של אובמה היה מחויב להם והנרטיב הישראלי קרוב

יותר להשקפת עולמו, ומעבר לכך את ירידת חשיבותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בעולם הערבי ובקהילה הבינלאומית.

זה שנים, הסוגיה הפלסטינית אינה בראש סדר היום של המנהיגים הערבים, אלא הם טרודים בבעיות המדממות בארצותיהם ובאזור, שלהן השלכות גיאוגרפיות-אסטרטגיות מרחיקות לכת. העובדה כי ישראל היא מקור יציבות ובעלת ברית במאבק שמנהלות מדינות ערב באיראן מחד גיסא ובדאע"ש מאידך גיסא, כמו גם החלשות התמיכה האמריקאית במשטרים באזור, בדגש לגבי מצרים וערב הסעודית, יצרו נקודת איזון חדשה ביחסם לסכסוך. בנוסף, האתגרים הכרוכים בהתמודדות המעצמות עם יתר הבעיות ואזורי הקונפליקט במזרח התיכון – בראשם מלחמת האזרחים הנמשכת בסוריה, אי-היציבות בתימן ובעירק, התחזקות חזבאללה או התעצמות השפעתן של איראן ורוסיה במזרח התיכון – גם הן מחלישות כיום את האסטרטגיה הפלסטינית. עשרה מיליון פליטים סורים, אסון הומניטרי בתימן ואי יציבות בעירק ובלוב דוחקים את הסוגיה הפלסטינית לשולי הזירה המדינית.

בראיית האינטרס הישראלי, את המאמץ הבינלאומי לטיפול בסוגיות האזוריות ובכללן הסוגיה הישראלית-פלסטינית צריכה להוביל ארצות הברית ולא הקהילה הבינלאומית, שקיבלה את הנרטיב הפלסטיני כמעט במלואו. לכן חשוב שישראל תתאם עם הממשל האמריקני מענה מערכתי לסוגיה הפלסטינית, תוך שינוי כללי המשחק שהצליחו הפלסטינים להנחיל בשנים האחרונות. ההובלה האמריקנית בעת הזו עשויה להיות אפשרית וממשית יותר בזכות מדיניות תקיפה יותר של הנשיא החדש, זיהוי משותף נכון של סדרי העדיפויות וגיבוש משותף של אסטרטגיה רלוונטית.

עם התבססותו של ממשל חדש בבית הלבן, שנראה כי הוא פתוח לבחון רעיונות חדשים, נקרתה לישראל הזדמנות פוטנציאלית לעצב מחדש, ובתיאום עם ממשל זה, את מרחב האפשרויות בנוגע לסוגיה הפלסטינית כרכיב באסטרטגיה אזורית רחבה. ממשל טראמפ כבר הבהיר שעל הסוגיה הישראלית-פלסטינית לחזור לשולחן המשא ומתן במסגרת הידברות דו-צדדית וכי איננו מקבל תכתיבים חד-צדדיים אנטי-ישראליים באו"ם או בקוורטט. אמנם, הממשל איננו רואה בחיוב המשך התנחלות או סיפוח ישראלי של שטח בגדה, אך בה בעת אינו מקבל את הטענה הפלסטינית שלפיו ישראל והתנחלויות הם המכשול לשלום.

האינטרס הישראלי מחייב תיאום והבנה עם ארצות הברית בנוגע לאתגרים המשמעותיים באמת באזור, שהם התמודדות עם החתרנות והטרור האיראני, הסדרת המערכת בסוריה, חיזוקן של מצרים וירדן כגורמים מייצבים וטיפול במדינות הכושלות במרחב, שהן בעלות פוטנציאל של אי-יציבות וערעור הביטחון האזורי, המתפשט גם למערכת הבינלאומית (במיוחד לאירופה). פועל יוצא של הבנות בנושאים אלה בין הצדדים אמור להיות מיקום הסוגיה הישראלית-פלסטינית בסדר עדיפות נמוך יותר מכפי שהיה בזמן ממשל אובמה, תוך מאמץ ישראלי-אמריקאי משותף לשכנע את הפלסטינים בחוסר התוחלת של "אסטרטגיית הבינאום".

מיקום מחודש זה של הסכסוך והמאמצים להגיע להסדר לא באו כדי לחזק את הסטאטוס קוו – להיפך. באופן פרדוקסלי, מדיניות הבינאום הפלסטינית, הסירוב הפלסטיני להתקדם לשלב ב' במפת הדרכים, קרי התוויית גבולות זמניים למדינה הפלסטינית העתידית, ובנוסף עמדת "הכול או לא כלום" של שני הצדדים לגבי סוגיות הליבה – מנעו התקדמות לפתרון הסכסוך. הבהרה חד-משמעית לפלסטינים שעליהם לחזור לתהליך משא ומתן דו-צדדי ולקבל גם הסדרי מעבר והסדרי ביניים כחלופות העדיפות על הסטאטוס קוו – תישא פוטנציאל גדול יותר להתקדמות מאשר בתקופת הנשיא אובמה.

כצעד ראשון להבהרה לפלסטינים שהשתנו כללי המשחק נכון יהיה להעביר את השגרירות האמריקאית לירושלים. נסיגה אמריקנית מההבטחה לעשות כן, גם אם במתווה גמיש ויצירתית

כתוצאה מאיום הפלסטיני להימנע מצעד זה, תחליש את מעמדה של ארצות הברית ותהפוך תמריץ עבור הפלסטינים לדבוק באסטרטגיה עוקפת ישראל והתחמקות ממשא ומתן ישיר. סימנים ראשונים, המתפרשים בעיני הפלסטינים כנסיגה אמריקנית מההבטחה, כבר הובילו בכירים פלסטינים להצהיר על אודות כוונתם להמשיך ולרדוף את ישראל בזירה הבינלאומית ולפעול להעלאת הצעה בעניין אי-חוקיותן של ההתנחלויות למועצת הביטחון, והפעם תחת פרק 7 של אמנת האו"ם. זאת, למרות שברור שהפעם ייתקלו בווטו אמריקני. לכן, חשוב שארצות הברית תדבק בהבטחת הנשיא להעביר את השגרירות לירושלים, תוך הבהרה שמיקומה במערב העיר, בשטח שאינו נתון במחלוקת ושעל פי כל הסדר שיהיה יישאר בריבונות ישראל, הוא עניין הנתון להחלטה ריבונית אמריקאית ואין בו כדי להעיד על נסיגתה של ארצות הברית מעמדתה המסורתית לגבי קביעת עתידה של מזרח ירושלים באמצעות משא ומתן בין הצדדים.

התבססותו של ממשל חדש בארצות הברית, אי-הנחת של הציבור בישראל מהמציאות הקיימת בהקשר הפלסטיני וכן מרחב התמרון שעומד לרשות ההנהגה הישראלית לצורך כך, מייצרים הזדמנות ייחודית לעיצוב מדיניות ישראלית עדכנית להתמודדות עם הסכסוך עם הפלסטינים ולתיאומה של מדיניות זאת עם ארצות הברית. אסטרטגיה זו צריכה להישען על נטרול אסטרטגיית הבינאום הפלסטינית והמרצת הפלסטינים לחזור למשא ומתן ישיר עם ישראל, במטרה להגיע להסדר על בסיס העיקרון של שתי מדינות לשני עמים.

את המהלך מומלץ להתנות במילוי שלוש דרישות עיקריות: קביעת מסגרת זמן קצובה למשא ומתן, שבמהלכה יתאפשר לפלסטינים לחזור לשולחן המשא ומתן עם ישראל; התחייבות פלסטינית לתהליך סדור ואחראי של בניית מדינה (מוסדות, כלכלה, מונופול על הכוח, השלטת חוק וסדר), על מנת להבטיח שהמדינה הפלסטינית שתקום תהיה מתפקדת ולא כושלת; והפסקת ההסתה והתמיכה הכספית במחבלים הכלואים בישראל או במשפחות מחבלים שנהרגו.

חשוב שארצות הברית תבהיר כי אם הפלסטינים יעדיפו להמשיך במאמץ לבדוד את ישראל בזירה הבינלאומית על פני חזרה למשא ומתן ישיר בתקופה הקצובה, היא תגבה מהלכים עצמאיים של ישראל לקביעת גבולה בכפוף לאינטרסים האסטרטגיים שלה, תוך שמירה על האפשרות ליישום עתידי של פתרון מוסכם של שתי מדינות לשני עמים. כך תוכל ישראל להיערך מחדש להיפרדות מהפלסטינים, תוך שמירה על גושי ההתנחלויות ובקעת הירדן ואפשרות לפעילות ביטחונית בכל שטחי הגדה. במקביל יש לקדם ולאפשר רציפות טריטוריאלית לישות הפלסטינית ויכולת תנועה בלתי-מופרעת מצפון הגדה המערבית לדרומה. בנוסף, הקהילה הבינלאומית וישראל יפעלו לפיתוח התשתיות והכלכלה הפלסטינית – גם באמצעות הקצאת שטחי C לצרכים מוגדרים אלו.

ממצאי סקר דעת קהל בנושאי ביטחון לאומי, שקיים באחרונה המכון למחקרי ביטחון לאומי מצביעים על כך שרוב הציבור מתנגד להמשך המצב הקיים או לסיפוח השטחים: רק 10 אחוזים מעוניינים בסיפוח כל שטחי יהודה ושומרון, ורק 17 אחוזים מעוניינים בהמשך המצב הקיים. רוב הציבור (61 אחוזים) מעוניין בהסדר, בין אם מדובר ב"הסדר קבע" ובין אם "הסדרי ביניים בדרך לקבע". המשמעות היא כמיהה ברורה של הציבור הישראלי לשינוי ומכאן גם על מרחב גמישות ותמרון שיש להנהגה הישראלית בהקשר זה. תיאום עם ארצות הברית בנסיבות הייחודיות שנוצרו יאפשר לרוקן את האיומים הפלסטינים ואת אסטרטגיית הבינאום מתוכן ממשי, להחזיר את הסוגיה הפלסטינית למקומה הנכון יותר בסדר היום האזורי והעולמי, ולעצב מציאות ביטחונית ואסטרטגית מתאימה יותר לישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, בטוחה וצודקת.