

מבט על, גיליון 885, 2 בינואר 2017

השלכות נאומו של מזכיר המדינה קרי

עודד ערן ואודי דקל

האתגר שהציב ג'ון קרי, מזכיר המדינה האמריקאי, בנאום שנשא בשלהי כהונתו אודות הסכסוך הישראלי-פלסטיני (28 בדצמבר, 2016), הופנה אמנם בעיקר כלפי ישראל, אך גם לפלסטינים. בדבריו קבע קרי את נקודות הפתיחה לכל משא ומתן עתידי בין הצדדים בלי להתייחס לעמדותיהם, תוך התעלמות מכך ששניהם לא הסכימו על עקרונות אלו בכל סבבי המשא ומתן להסדר קבע שהתנהלו בעשרים השנים האחרונות. בנוסף, מזכיר המדינה התעלם מההתפוכות שהתחוללו באזור בשנים האחרונות, שבעקבותיהן נוצר הצורך לבחון מחדש את פרדיגמת המשא ומתן.

למעשה, קרי קרא להתבסס על שישה עקרונות למשא ומתן להסדר קבע ישראלי-פלסטיני, שאימץ ממשל אובמה. אם נאום זה לא יתורגם להחלטה של עצרת האו"ם או של מועצת הביטחון, הוא יישאר בחזקת מסמך חשוב ללא משמעות מעשית. לעומת זאת, אם עקרונות אלה יאומצו בוועידת השלום הבינלאומית, האמורה להתקיים בפריס במחצית ינואר 2017 והצד הפלסטיני יקבל אותם, אזי הם יהיו בסיס מדיני ומוסרי למהלכים הבאים לפתרון הסכסוך.

להלן העקרונות שפירט קרי ומשמעויותיהם:

א. **גבולות בטוחים ומוכרים בין שתי המדינות, עם חילופי שטחים מוסכמים:** לכאורה, מדובר בעיקרון שהוסכם על הצדדים בעבר, אלא שהפלסטינים חוששים מהפרש הרחב שישראל והממשל הבא בארצות הברית יתנו לגודל השטחים, קרי גושי ההתיישבות שאותם שואפת ישראל לספח לשטחה, וכן לרכיב הביטחון בנוסחה זו. קרי ציין כי גושי ההתנחלויות יישארו בידי ישראל בהסדר קבע, אך הכיר בזכותם של הפלסטינים להשתתף בהגדרה של מהם גושים אלו. ההכרה מצד ממשל אובמה בגושים לכאורה מפתיעה לאור התעלמותם במישור הפומבי מהמכתב שהעביר הנשיא בוש לראש הממשלה שרון בנושא ב-2004 (על אף שמכתב זה אושר בקונגרס), ולנוכח מדיניותו התקיפה של הממשל, השוללת כל בניה בהתנחלויות (ידן יצהר כדן גילה), כפי שתפיסה זו באה לביטוי בחלקו הראשון של נאום קרי) וכן לאור הימנעות ארצות הברית בהצבעה על ההחלטה נגד ההתנחלויות במועצת הביטחון (2334). הפער הגדול בין ישראל לממשל אובמה הוא באשר לגודל הגושים ולתכולתם.

ב. **שתי מדינות לשני עמים:** לגישת קרי, הסדר זה יגובש על בסיס החלטת האו"ם 181 (תכנית החלוקה), לצד קריאה לפלסטינים להכיר בישראל כמדינה יהודית, על אף קיומו של מיעוט ערבי במדינת ישראל, הנהנה מזכויות אזרח שוות לאלו של הרוב היהודי. מדובר במכשול קשה עבור ההנהגה הפלסטינית, שעד כה סירבה לדלג מעליו כי בראייתה הוא מייצר את 'זכות השיבה' של הפליטים הפלסטינים לאדמתם, והיא תקשה בוודאי על הפלגים הפלסטיניים השונים, וחמאס בראשם, להסכים לעיקרון זה. המופקד על תיק החוץ ברשות הפלסטינית כבר שלל את נאום קרי בשל נקודה זו, אף כי בכירים אחרים ברשות התייחסו לנאום בחיוב. עם זאת, ניתן יהיה להתגבר על מכשול זה אם לא תידרש הכרה רשמית ופומבית מהפלסטינים במדינה היהודית, או אם הוא יתקבל על ידי מדינות ערב ובעיקר הקוורטט הערבי (מצרים, ערב הסעודית, ירדן ואחוד האמירויות). אם כך יקרה, תירשם פריצת דרך בתהליך ההסדרה בין ישראל והפלסטינים והעולם הערבי.

ג. **שאלת הפליטים:** לפי קרי, על הפתרון לבעיה להיות הוגן, צודק, מוסכם ומציאותי. ניסוח זה דומה לזה המופיע ב"יוזמה הערבית", אם כי התוספת "מציאותי" רומזת כי מימוש התביעה לחזרת הפליטים לבתיהם, שעלתה לפני כשבועיים שנים, אינו מעשי עוד עקב ההתפתחויות שחלו מאז בזירה העולמית, באזור, ובזירת הסכסוך. ואולם, קרי לא הדגיש כי שיבת הפליטים הפלסטינים תהא למדינה הפלסטינית. כמו כן, הוא דרש מישראל הכרה בסבלם – ניסוח המכיר, לפחות בעקיפין, בחלקה של ישראל להיווצרות הבעיה, כמענה לדרישה הפלסטינית שישראל תכיר באחריותה הבלעדית לה – תביעה שישראל דוחה בכל תוקף. יצוין כי קרי לא הזכיר כלל את בעיית הפליטים היהודים מארצות ערב.

ד. **ירושלים מאוחדת – בירת שתי המדינות:** העיקרון שאימץ הממשל האמריקאי היוצא, כי ירושלים היא בירת שתי המדינות ואסור לחלקה, התקבל בהתנגדות מצד ישראל ובברכה בצד הפלסטיני. בנאום עצמו לא נכללה הבחנה ברורה לגבי גבולותיה של ירושלים ולגבי סוגיית הריבונות. בנוסף, ההתייחסות בנאום למקומות הקדושים, שרובם ככולם מצויים במה שהיה עד 1967 צדה המזרחי הלא-ישראלי של העיר, הייתה מעורפלת, וניכרה ההתעלמות המוחלטת מהעובדות הדמוגרפיות שנוצרו בירושלים בחמישים השנים האחרונות.

ה. **צרכי הביטחון של ישראל:** קרי חזר על עיקרון פירוזה של המדינה הפלסטינית, שהוסכם בנוסח אחר של מגבלות צבאיות בסבבי המשא ומתן בעבר. סביר שהפלסטינים יעלו הסתייגויות בהקשר למונח פירוז, תוך התייחסות לצורך שלהם להתמודד עם ההקצנה הדתית וארגוני הג'יהאד בבית ומחוץ, תופעה שתאלץ אותם ליותר מכוחות שיטור וסדר פנימיים. ואכן, קרי התעלם לחלוטין מההפוכות שהתחוללו במזרח התיכון בשנים האחרונות, מעליית כוחם של גורמים המערערים את יציבותם של מדינות ומשטרים שכנים לישראל, ומהסכנה שאם וכאשר תקום מדינה פלסטינית היא עלולה להיות עוד מדינה כושלת, במרחק קצר מבירתה של ישראל וממרכזי אוכלוסייתה.

ו. **סיום הסכסוך וקץ התביעות:** קרי הזכיר עיקרון זה, שמיושמו יאפשר נורמליזציה ושיתוף פעולה אזורי. לכאורה, עקרון זה לא אמור להוות קושי עבור הפלסטינים, אלא אם הוא כולל את פתרון בעיית השיבה של הפליטים, ללא כל מרכיב של חזרה ואפילו סמלית לישראל גופא.

פרק חשוב שלא זכה לבולטות בנאומו של קרי הוא הנושא של שורת הצעדים, ששני הצדדים יכולים לבצע כהקדמה למשא ומתן להסדר הקבע. מדבריו ניכר כי הוא מבין שצעדים בשטח – בנייה מלמטה למעלה של התשתיות והכלכלה הפלסטינית – חיוניים כדי לפתוח אופציות להסדרים בעתיד. אם קרי היה מתייחס למצב האזורי ולמערכת היחסים השוררת בתוך המחנה הפלסטיני ובינם לישראל באופן מעמיק, כפי שהתייחס למדיניות ההתנחלויות של ישראל, יתכן שפרק זה היה זוכה למקום בולט יותר בדבריו. חשיבותם של צעדים אלה היא בהתמקדותם במה שאפשר לעשות גם באין הסדר כולל, ובדחיית העיקרון הפלסטיני הגורס 'הכול או לא כלום'. הרשות הפלסטינית וישראל כאחת אינן בשלות לחדש את המשא ומתן הכולל את כל סוגיות הליבה שאליהן התייחס קרי ולפתור סכסוך כואב ומורכב באבחה אחת. עד כה, הפלסטינים מצדם דחו כל רעיון של הסדרים חלקיים, הסדרי מעבר, פתרון בשלבים או פתרון ביניים, כולל בסוגיות שאותן ציין קרי בנאומו, כגון נושאי המים והכלכלה. אמנם, הכרתו של קרי בחשיבותה של גישה זו הגיעה בימיו האחרונים של ממשל אובמה, אך תמיכת הקוורטט הבינלאומי בה יוצרת הזדמנות לקדמה. האפשרות המעשית שבה הכיר קרי, אף כי באיחור, אשר באמצעותה ניתן יהיה לשמר את הרלוונטיות של פתרון שתי המדינות לשני עמים ולקדמו, היא בהגעה להסדרים בין ישראל לרשות הפלסטינית בשאלות המשפיעות על חיי האוכלוסייה הפלסטינית והכוללות שינויים בשטח ובניית הבסיס הנדרש למדינה פלסטינית בעתיד.

מהן ההשלכות המידיות של נאום קרי? המוזמנים לוועידת פריס יתמודדו עם השאלה האם לאמץ את המתווה שהציב, ובנוהל מזורז להביאו להחלטה במועצת הביטחון (במטרה לסכל אפשרות שיוטל עליה ווטו של ממשל טראמפ). ממשלת ישראל כבר הביעה התנגדות לכך, וגם לפלסטינים לבטים קשים. השילוב של ההחלטה שהתקבלה במועצת הביטחון בדבר אי-חוקיות ההתנחלויות, עם החלטה אפשרית אודות הרכיבים המרכזיים של הפתרון לסכסוך, יהיה הישג לפלסטינים הן ברמה המוסרית והן ביחס למדיניותם המוכוונת לעגן את זכותם למדינה ריבונית, לפחות בגדה מערבית כולה וברצועת עזה. אולם, החלטות אלה יקשו על חידוש משא ומתן בעתיד, משום שהפלסטינים לא יסכימו לפחות מהפסקה מוחלטת של הבנייה בכל ההתנחלויות ומקבלת עקרונותיו של קרי כתנאי פתיחה למשא ומתן.

לישראל אין כלים רבים להתמודד עם האפשרות של אימוץ עקרונות קרי בוועידת השלום שתתקיים בפריס ואף של הבאתם להצבעה להחלטה במועצת הביטחון. ככל שגורמים רשמיים בישראל ידגישו כי עקרונות אלה חסרי משמעות, כי בתוך מספר שבועות ייכנס הנשיא הנבחר טראמפ לבית הלבן, כך תגבר המוטיבציה של מדינות אירופה ושל הממשל היוצא לקבוע עובדות ועקרונות, שיאתגרו את הממשל הנכנס ויגבילו את יכולתו לממש הבטחות, ובכללן להעביר את השגרירות האמריקאית לירושלים ולאפשר לישראל בנייה חסרת רסן בהתנחלויות.

לעומת זאת, סיכול החלטה בינלאומית – בוועידת פריס ואולי בהמשך במועצת הביטחון – על פי המתווה שהציג קרי, יתאפשר רק אם הפלסטינים יתעקשו על שינוי בעקרונות שפורטו בנאומו, אשר אינם תואמים את שאיפותיהם. אם תעלה להצבעה במועצת הביטחון הצעה 'מתוקנת', אפשר שממשל אובמה יאלץ להטיל עליה ווטו. בד בבד, ישראל יכולה לפנות לרוסיה ו/או למצרים, בגיבוי ממשלו הנכנס של טראמפ, ולבקשן לסייע בהימנעות ממחטף בינלאומי, הצפוי להעמיק את הקיפאון המדיני, ובקידום צעדים הדרגתיים, שהוזכרו בנאומו של קרי, העשויים לפתוח אופציות לעתיד. בין אלה: פעילות כלכלית ותשתיתית בשטח C וקידום הסכמות בנושאי מים, מרכזי תעסוקה לפלסטינים ושיפור מצבה של אוכלוסיית עזה. על ישראל מצדה, תהיה בקורתה על קווי הפתרון הכולל לפי קרי אשר תהיה, לאמץ את האופציה להתקדמות מדורגת לקראת היעד הסופי של שתי מדינות לשני עמים, שנפתחה על ידי קרי והקוורטט. פסילה מוחלטת של כל הרעיונות שהועלו תחזק את הדימוי של ממשלת ישראל כסרבנית השלום וכמכשול העיקרי לכל הסדר. לכן, יש הכרח דחוף באימוץ אסטרטגיה קונסטרוקטיבית, שעשויה למזער את נזקי ההחלטה במועצת הביטחון בנושא ההתנחלויות ואת אלה הנוספים, האמורים להתלוות להחלטה אפשרית על פי עקרונות קרי.

ספק אם ממשלת ישראל תשתכנע כי זה המהלך החיוני והנכון, גם לאור האיום בהחלטה במועצת הביטחון שלא תהיה מקובלת עליה ועל הרוב בכנסת. תגובותיו הראשונות של ראש הממשלה בנימין נתניהו לנאומו של מזכיר המדינה האמריקאי לא הצביעו על כך שהוא שוקל תגובה ברוח בונה, וכי הדימוי הלוחמני גובר במקרה זה על קבלת האחריות להשלכות השליליות, המידיות וארוכות הטווח, של דחייה גורפת.