

מפת הדרכים לשלום במזרח התיכון – עקרונות ורלוונטיות אפשרית למשא ומתן מחודש

ענת קורץ ושלמה ברום

בנאום שנשא ג'ורג' וו. בוש ביוני 2002, על רקע הכנות לקראת הפלישה לעיראק, הוגדרה מדינה פלסטינית כיעד מדיני. שינוי מנהיגות בזירה הפלסטינית ובחירות, שיעמידו בראש הרשות הפלסטינית הנהגה שאין לה קשר לטרור, הוצגו כתנאי להתקדמות לקראת מימוש היעד. גישה זו היתה הבסיס למפת הדרכים, שלמעשה היתה פרי יוזמה של האיחוד האירופי. גם הקוורטט – הפורום שהורכב מהאיחוד האירופי, ארצות הברית, רוסיה והאו"ם במטרה לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני – הדגיש את חשיבותה של רפורמה ביטחונית ברשות הפלסטינית כתנאי מוקדם לחידוש התהליך המדיני. שרי החוץ של הקוורטט אימצו את המפה ביולי 2002, באוקטובר 2002 אימץ אותה גם הממשל האמריקאי. (יישום המפה נועד להתחיל לאחר המלחמה בעיראק..).

המפה התוותה שלושה שלבים להקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית במסגרת הסדר כולל עם ישראל:

- עצירת האלימות ורפורמה מוסדית וביטחונית ברשות הפלסטינית.
- בחירות כלליות בשטחי הרשות והקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים (רעיון שגובש קודם לכן בשיחות שהתקיימו בין פרס לאבו עלא).
- יישום הסדר קבע ישראלי-פלסטיני (במהלך 2005).

ממשלת ישראל קיבלה את המפה, לצד הסתייגויות מחלק מעקרונותיה, ובכללם הקביעה כי פעילות צה"ל בשטחי הגדה וברצועת עזה והמשך הבנייה בהתנחלויות הישראליות בשטחים מלבים אלימות פלסטינית. את עיקרון ה-Based Performance של המפה ראתה ממשלת ישראל כאמצעי לטרל משמעויות קשיחות ומחייבות של לוח הזמנים שנקבע בה. במובן אחד תאמה המפה את עמדת ממשלת ישראל: הדרישה לשינוי הנהגה ברשות הפלסטינית, ובחירת הנהגה שתצדיק את ההנהגה בה כשותף למשא ומתן.

תמונת מצב

ניסיונות חוזרים להניע תהליך מדיני על בסיס עקרונותיה של מפת הדרכים – שיחות אנאפוליס (2009) ושיחות הקרבה (2010) כשלו להשיג את מטרותם.

מבחינת הרשות – הוקמה הנהגה חדשה, בראשות מחמוד עבאס, שהתחייבה לעצור את האלימות. הישגיה של הרפורמה הביטחונית ברשות, המתנהלת בגיבוי בינלאומי ובשיתוף ישראל גם בימים אלה, ראויים לציון. עם זאת, הקרע המדיני-טריטוריאלי בזירה הפלסטינית, בין הרשות שבהובלת פת"ח לבין חמאס, מונע מיצוי מלא של רפורמה מוסדית.

מבחינת ישראל – ישראל נסוגה מרצועת עזה באורח חד-צדדי, הסותר את העיקרון התקדמות מתואמת עם הצד הפלסטיני לקראת הקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים וגיבוש הסדר קבע. להוציא תקופת הקפאה קצובה של הבנייה בגדה, שלא הועילה להשיב את הרשות לחדר הדיונים, המשיכה ישראל במפעל ההתנחלויות.

רלוונטיות המפה לחידוש אפשרי של התהליך המדיני

המפה היא מתווה – תהליך האמור ליצור מסגרת דיונים על הקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים ועל עקרונות להסדר קבע.

סביר להניח, שמתווה מחדש שינוסח, בכפוף להסכמה על חידוש התהליך, יהיה גרסה מעודכנת של המפה.

במפה אין מצוינים עקרונותיו של הסדר הקבע הנשאף, אך יש לשער כי אם אכן ישולב השלב השלישי של המפה והצדדים אכן יגיעו להידברות על עקרונות הסדר הקבע, אלה יהוו גרסה מעודכנת של עקרונותיהם של מתווה קלינטון ויוזמות שנוסחו לאחר מכן, שמשמעותם מאמץ

למצוא דרך ביניים בין דרישות המקסימום הישראליות לדרישות המקסימום הפלסטיניות, שבלעדיה לא ייכון הסדר.

השלב השני במפה – שלב הביניים, יכול להציע מוצא מן המבוי הסתום שאליו נקלע התהליך המדיני בארבע השנים האחרונות. הסדר ביניים – מתואם בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, או מתואם בין ישראל לארצות הברית בלבד, אמור להיות צעד שישרת את האינטרסים הישראליים. אם ינוהל תוך התחשבות בפרמטרים המרכזיים של הסדר הקבע הנשאף ותוך המאמץ לשפר את האווירה בזירת הסכסוך, וזאת במקביל לחידוש ההידברות על הסדר הקבע, תוכל להתחיל תזוזה לכיוון מציאות של פתרון שתי המדינות תוך יצירת רקע מתאים למשא ומתן אפקטיבי על פתרון הקבע.

דילמה

המעבר לשלב הביניים תוך הצגתו כ'קפיצה' לשלב השני של מפת הדרכים, יהיה בעייתי מבחינת ישראל אם לא תעמוד בדרישות שמכתיב השלב הראשון של המפה, ובכלל זאת הקפאת הבנייה בהתנחלויות.

מבחינת הרשות – השלב הראשון של מפת הדרכים התמקד בהפסקת הפעילות האלימה, והרשות עמדה בו בצורה מרשימה, בעיקר מאז הידוק שיתוף הפעולה הביטחוני בינה לבין ישראל והואצה הרפורמה הביטחונית בגדה לאחר השתלטות חמאס על הרצועה. עם זאת, בחודשים האחרונים ניכרת בגדה תסיסה, אשר עלולה להביא להתפרצות המונית – גם אם מקורה יהיה באירוע מקומי בלבד. במצב דברים זה תתקשה הרשות להוכיח דבקות בהתחייבויותיה על פי סעיפי השלב הראשון של המפה.

נוסף לכך, לא ברור איך מתגברים על ההתנגדות הפלסטינית לפתרונות ביניים נוספים, שמקורה בחשש כי הזמני יהפוך לקבוע, וזוהי דרך של ישראל לכפות, כצד החזק, את הפתרון שלה.