

מבט על, גיליון 1179, 23 ביוני 2019

שגשוג כלכלי אינו מתכון לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני

תומר פדלון וששון חדד

הסדנה הכלכלית בבחריין היא החלק הראשון ב"עסקת המאה". חלקה המדיני של העסקה יוצג כנראה רק אחרי הבחירות בישראל, שיתקיימו בחודש ספטמבר. כינוס הוועידה בבחריין משתלב היטב במשנתו הפוליטית של דונלד טראמפ, שלפיה העוצמה הכלכלית של ארצות הברית היא המפתח לפתרון סוגיות ואתגרים כלכליים, פוליטיים וחברתיים. אולם, בחינת הסכמי השלום שמדינת ישראל חתומה עליהם, מראה כיצד הכלכלה תמיד שיחקה תפקיד משני בלבד בפתרונות מדיניים מהותיים. התמריצים הכלכליים לא היו הציר המרכזי של הסכמי השלום של ישראל אלא רק החלק המשלים למדיני. על כן, למרות הרצון האמריקאי להציג בראש ובראשונה סדר יום כלכלי למזרח התיכון, הצלחת התכניות שתוצגנה בוועידה קשורה הדוקות לחלק המדיני של עסקת המאה, שעדיין לא הוצג.

עם כניסתו של דונלד טראמפ לבית הלבן בינואר 2017, הנשיא האמריקאי הבהיר במילים ובמעשים, כי הדרך האופטימלית להשגת יעדיה של ארצות הברית, לרבות פתרון עימותים ומשברים בזירה הבינלאומית, היא שימוש בעוצמה הכלכלית האדירה שבידיה. במידה רבה, השיטה למימוש ההבטחות שהוצהרו במסגרת קמפיין הבחירות של טראמפ: Make America great again ("להחזיר את אמריקה לגדולתה") היא כלכלית ונשענת על היכולת האמריקאית לשכנע שחקנים במערכת הבינלאומית לשתף פעולה עם הבית הלבן. מנקודת מבטו של טראמפ, העוצמה הכלכלית היא רב-תכליתית ומהווה תרופה למרבית המחלות, בין שמדובר בסוגיה פוליטית, חברתית או כלכלית. מלחמות הסחר הרבות שטראמפ מנהל ממחישות את שימוש בנשק הכלכלי כפרס או תגמול על התנהגויות פוליטיות העולות בקנה אחד עם האינטרסים של ארצות הברית. ב-2018, הממשל פרש מהסכם הגרעין עם איראן והחזיר את משטר הסנקציות החריפות על טהראן, וזאת כדי למנוע מאיראן אפשרות להתקדם לקראת השגת יכולת גרעינית צבאית. בסוף חודש מאי 2019 טראמפ אף איים כי יעלה מכסים באופן מדורג מיסים על סחורות שמקורן במקסיקו, אם לא תהיה אכיפה מכסיקנית משמעותית יותר למניעת הגירה בגבול הדרומי של ארצות הברית. כעת, מאמינים בממשל, הגיעה השעה לנסות ולקדם פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעים כלכליים.

ב-25-26 ביוני תתקיים באל-מנאמה, בירת בחריין, סדנה כלכלית בינלאומית, שכותרתה "משלום לשגשוג כלכלי", ובה תציג ארצות הברית את התשתית הכלכלית ל"עסקת המאה" לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ממסמך בן 40 עמודים שפרסם הבית הלבן עולה כי התכנית הכלכלית שתוצג מחולקת לשלושה רכיבים מרכזיים: מיצוי הפוטנציאל הכלכלי הפלסטיני, העצמת העם הפלסטיני וחיזוק הממשל הפלסטיני. החזון המנחה את התכנית הוא להכפיל את התמ"ג הפלסטיני, לייצר מיליון מקומות תעסוקה ולהוריד את העוני הפלסטיני ב-50 אחוזים, וכל זאת תוך עשור בלבד. החלק המדיני של התוכנית יוצג בנפרד, כנראה אחרי הבחירות בישראל בחודש

ספטמבר. כמו לגבי אזורים אחרים ברחבי העולם, גם בהקשר למזרח התיכון הנשיא האמריקאי מאמין כי ביכולתו של הנשק הכלכלי להניב פרי, הווה אומר: התשתיות תחלפנה את הרובים. מטרת הוועידה להציג למדינות האזור, לפלסטינים ולמשקיעים גלובאליים, דרכים להפוך את הכלכלה הפלסטינית ממבוססת סיוע חיצוני לבעלת איתנות עצמית, ובד בבד את הפוטנציאל הכלכלי האדיר לשגשוג כלכלי בזירה הפלסטינית - אם יושג שלום, בטבעת הראשונה של המדינות של מערך התמיכה המבוקש נמצאות השכנות לגדה המערבית ולרצועת עזה, ובטבעת השנייה - מדינות האזור כולו. יעד נוסף של הסדנה הוא להדגים לפלסטינים מה ההפסד הכרוך בהמשך הסכסוך ובסרבנותם להצעות שמעלה ארצות הברית לפתרון הסכסוך.

מעשית, ארצות הברית מבקשת לגייס באמצעות הסדנה חמישים מיליארדי דולרים שיושקעו במשך עשר שנים בתשתיות, תעשיות, הון אנושי, יצירת מקומות עבודה, סחר אזורי, מעין מערכת אקולוגית (אקו-סיסטם) באינטראקציה, שיתוף פעולה והפרייה הדדית. כל אלו חיוניים לפיתוח ישות פלסטינית בעלת מאפיינים של עצמאות כלכלית משגשגת. כך למשל, התכנית קוראת להקמת כביש גישה וקו רכבת שיחברו את רצועת עזה לגדה המערבית. ג'ארד קושנר, יועצו וחתנו של הנשיא האמריקאי המוביל את עסקת המאה, התבטא בחודש שעבר בנושא ואמר כי התקדמות כלכלית תושג רק עם ראייה כלכלית מוצקה ואם ייפתרו יסודות הליבה הפוליטיים. ניתן להבין מדבריו שההיבטים הכלכליים אמורים לשמש פיתיון לפלסטינים להתפשר בסוגיות אחרות, הקשורות בשאיפותיהם הלאומיות. במילים אחרות, התוכנית הכלכלית נועדת להיטיב עם הציבור הפלסטיני בכל הקשור לאורח ואיכות חיי, ולדרבנו ללחוץ על הנהגתו לגלות גמישות בשאר הסוגיות המדיניות-טריטוריאליות, כדי להסיר חסמים ידועים מהדרך להסכם מדיני.

בחינת הסכמי השלום שחתמה ישראל בעבר מעלה כי ההיבטים הכלכליים והעוצמה הכלכלית של ארצות הברית תמיד היו חלק מתמורות השלום. אולם, במקביל ניתן לומר כי הסוגיות הכלכליות והתפקיד שהן שיחקו תמיד היו משניים ביחס לסוגיות הלאומיות והמדיניות הבוררות. בהסכם השלום עם מצרים, הנספחים הכלכליים והאזרחיים ברובם לא יושמו. סעיף 2 לנספח 3 (היחסים בין הצדדים) הוקדש ליחסי הכלכלה והמסחר. בסעיף זה מצוין כי "הצדדים מסכימים להסיר כל מחסומי הפליה ליחסי כלכלה נורמליים ולשים קץ לחרמות הכלכליים". בחלק השני של הסעיף מצוין כי הצדדים מחויבים לכוות הסכם סחר כדי לקדם יחסי כלכלה שיועילו לשימור השלום. סעיף זה הוא היחיד שמציין את היחסים הכלכליים בין הצדדים, וכמובן שלא היה משמעותי דיו כדי להוביל את הצדדים להסכם. המשבר הכלכלי במצרים עקב ההוצאות הביטחוניות ההולכות ותופחות הוא שדחף את מצרים לשלום, וקידום ההסכם התאפשר על ידי ההבטחות האמריקאיות לערובות ביטחוניות וכלכליות בדמות סיוע כלכלי שנתי. זה נמשך מזה ארבעים שנה והינו השני בגודלו בסיוע החוץ האמריקאי, אחרי זה המועבר לישראל. מצרים הייתה זקוקה לסיוע הכלכלי האמריקאי, אך אין להסיק מכך שהסוגיות הכלכליות הן אלו שהביאו לפתרון הסכסוך: הייתה זו הנסיגה המלאה של ישראל מחצי-האי סיני. נשיא מצרים סאדאת הכריז כי מצרים "לא תוותר על גרגיר חול" מאדמתה, וכך נכתב בהסכם השלום, שנחתם בבית הלבן במארכ 1979. גם לאחר ארבעה עשורים של שלום, הסחר ושיתוף הפעולה הכלכלי בין המדינות הוא שולי והבסיס ליחסים ביניהן הוא שיתוף הפעולה הביטחוני והמעורבות האמריקאית ביישומו של ההסכם (הכוח הרב-לאומי בסיני והסיוע הביטחוני).

הסכם אוסלו והסכם הביניים עם הפלסטינים (1993, 1995) התאפיינו אף הם בעיסוק בסוגיות כלכליות רבות, אך בדומה להסכם עם מצרים, אלה עמדו בצל סוגיות הליבה של הסכסוך. נסיגת צה"ל משטחים ומתן אוטונומיה שלטונית לפלסטינים היוו את הקרקע המוצקה שעליה נחתמו בפריז ההסכמים הכלכליים בין הצדדים. באפריל 1994 הוסדרו היחסים הכלכליים בפרוטוקול פריז, ובו נקבע למשל כי ישראל והרשות הפלסטינית יהיו אזור מכס אחד, בו לא ישלמו מכסים על מעבר סחורות. כלומר, ההסכם מעגן את התלות וההישענות של הכלכלה הפלסטינית בישראל ולא מעניק לה תנאים לעצמאות מתפקדת. מעבר לכך, למרות שההסכמים היו אמורים להיות תמריץ כלכלי משמעותי, הם לא מנעו את התפרצות האלימות כאשר נראה שהשיח על אודות הסוגיות המדיניות עולה על שרטון. יוזכר כי האנתיפאדה השנייה, כמו גם הראשונה, פרצה כאשר המצב הכלכלי בשטחים לא היה רע.

הסכם השלום עם ירדן הוא אולי חריג מבין שלושה ההסכמים, מפני שבמסגרתו סוגיית החזרת שטחים הייתה משנית, ולתמיכה הכלכלית לה זכתה ירדן בעקבותיו נוסע תפקיד משמעותי יותר בקידומו. סעיף 7 בהסכם מפרט את היחסים הכלכליים בין המדינות ומדגיש את חשיבותו של מעבר הסחורות החופשי, אי-הפליה, איסור על חרמות כלכליים וכן את חשיבותם של יחסי שכנות כלכליים טובים. אולם, סעיף 6 של ההסכם חשוב במיוחד, והוא מפרט את הסדרי המים בין שתי המדינות. בנוסף, ארצות הברית התחייבה למחוק את חובותיה של הממלכה הירדנית - מה שהיה לתמריץ כלכלי נוסף עבור ירדן להגיע להסדר עם ישראל. ולמרות זאת, ההסכם מאוקטובר 1994 לא היה מתאפשר כנראה לו היה נחתם במסגרת כלכלית בלבד. היעד המרכזי של המלך חוסיין היה להשתחרר סופית מהאחריות לעניין הפלסטיני, והוא ניצל את האקלים הפוליטי הנוח יחסית שנוצר בזכות הסכם אוסלו. מרבית התוכניות הגדולות לשיתוף כלכלי בין ישראל לירדן לא התממשו במהלך חצי יובל של מצב שלום, ובדומה לשלום עם מצרים - האדן העיקרי שעליו נשען השלום הוא שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות.

לפיכך, רגע לפני הצגת התבשיל הכלכלי בעסקת המאה, יצוינו הסכמי השלום שעליהם חתומה ישראל, המדגישים כיצד הכלכלה היא חלק מהפתרון אך אינה הפתרון עצמו. גם בהסכמי שלום אחרים שנחתמו לאורך ההיסטוריה ניתן לראות כיצד שיקולים כלכליים מהווים תמריץ להמשך המשא ומתן, אך מקומם הוא תמיד לצד אינטרסים מדיניים וסוגיות טריטוריאליזם ולאומיות בוערות הרבה יותר. הניסיון של ממשל טראמפ להפוך את סדר העניינים, לבנות קודם את שדה התמורות ואחר כך להציג את המתווה המדיני להסדר בין ישראל לפלסטינים, אולי חדשני אך כנראה לא מעשי. עוד טרם פתיחת הסדנה, מרבית המדינות המשתתפות נעתרו להפצרות הממשל אך הפגינו היעדר רצון בולט לקחת בה חלק. גם דרג המשתתפים אינו מהשורה הראשונה.

אכן, נכונות להקצות השקעות עצומות בכלכלה, בתשתיות, בחינוך, בבריאות וברוחה בגדה המערבית וברצועת עזה אמורות להוות בשורה טובה ולהיות חלק מתהליך שנועד לעצב אקלים נוח לקידום היעדים המדיניים בהקשר הישראלי-פלסטיני, אך לאור הפערים המדיניים והטריטוריאליים בין ישראל לפלסטינים, וכן עקב רמת התפקוד הנמוכה של המערכות הפלסטיניות (כולל הפיצול בין הגדה המערבית לרצועת עזה) נדרשת גם תכנית מדינית יצירתית ומתגמלת לפלסטינים. העדויות ההיסטוריות מלמדות כי אין לראות בסדנה בבחריין ובהשקעות העתידיות המתוכננות מפתח לפתרון לסכסוך ארוך השנים.