

מבט על, גיליון 1425, 13 בינואר 2021

גישת מלדנוב – האו"ם כמתווך, מפשר, ומנחיל יציבות

נועה שוסטרמן

מאז כניסתו לתפקיד המתאם המיוחד של האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון, בפברואר 2015, ניקולאי מלדנוב השפיע רבות על הזירה הישראלית-פלסטינית, והרים תרומה ניכרת לקידום הבנות ושיפור המציאות בשטח, בין היתר במאמץ לגבש הסדרה בין ישראל לרצועת עזה. גישתו הפרגמטית והמאוזנת של מלדנוב, הגורסת כי יש לבנות מלמטה למעלה תנאים לעיצוב מציאות של שתי מדינות לשני עמים, מתאימה בנסיבות הנוכחיות לניהול הסכסוך בזירה הישראלית-פלסטינית, עד הכרת הצדדים בצורך לקבל החלטות כבדות משקל שיאפשרו הסדר מדיני נרחב. שיתוף פעולה בין ישראל למחליפו של מלדנוב, על בסיס דפוסי הפעולה שהוא הנחיל, תאפשר את המשכה של מערכת יחסים מועילה, מתוך הבנת החשיבות של שימור הערוץ וכוחו לקדם הבנות.

במשך כמעט שש שנים שירת מר ניקולאי מלדנוב כמתאם מיוחד לתהליך השלום במזרח התיכון של האו"ם, לאחר ששירת בתפקיד שר החוץ ושר ההגנה בבולגריה, וכן היה שליח האו"ם לעיראק. מאז כניסתו לתפקיד המתאם, בפברואר 2015, מלדנוב השפיע רבות על הזירה הישראלית-פלסטינית ותרם במידה ניכרת לגיבוש גישה של קידום הבנות ושיפור המציאות בשטח, גם בשעה שלא ניתן להגיע להסדר מדיני. גישה זו באה לידי ביטוי במהלכי ההסדרה ברצועת עזה, שהפחיתו דרמטית את רף האלימות וקבעו משוואה – הקלות ופיתוח בתמורה להפסקת הטרור. מלדנוב המחיש את יכולתו של האו"ם לשמש גורם מתווך ולמנוע הידרדרות של משברים לכדי עימותים אלימים רחבי היקף, כפי שקרה לא פעם כשגורמים סוררים הפועלים ברצועת עזה או חמאס ניסו לחולל הסלמה. הוא הבין את מניעיהם של הארגונים, ניתח את האינטרסים של הצדדים, ואיתר דרכים להרגיע את המצב.

מלדנוב, שעזב את האזור בסוף דצמבר, יוחלף על ידי הנורווגי תור וונסלן, שהוא בעל היכרות מעמיקה עם הזירה הישראלית-פלסטינית: הוא היה יועצו של שר החוץ הנורווגי, טריה לארסן, בתקופת הסכמי אוסלו; היה יועצו של טוני בלייר בתפקידו כשליח הקוורטט לענייני המזרח התיכון; שימש ראש הנציגות לענייני הרשות הפלסטינית מטעם שגרירות נורווגיה; וכן שירת כשליח נורווגיה למזרח התיכון. הוא נחשב דיפלומט מנוסה והוגן, הגם שיש חשש כי עמדותיו פרו-ישראליות פחות מאלה של קודמו. קשריו הקרובים הן עם בכירים ישראלים והן בחמאס יסייעו לו בהמשך קידום ההסדרה בין הצדדים.

מלדנוב נכנס לתפקיד כחצי שנה לאחר מבצע "צוק איתן", ובשנתיים הראשונות לתפקידו עסק בעיקר בשיקום התשתיות וזקי הלחימה בעזרת המנגנון לשיקום עזה (GRM) של האו"ם, שהתמקד בפיקוח על חומרי הגלם שהוכנסו לרצועה ווידוא שישמשו לשיקום ולא להתעצמות חמאס - וזאת בתיאום הדוק עם ישראל והרשות הפלסטינית. ואכן, תוך שלוש שנים תוקנו כמעט

כל התשתיות ומבני הציבור שנהרסו ברצועה במהלך הלחימה (בתי חולים, בתי ספר, תשתיות מים וחשמל) ורוב הבתים שנפגעו שוקמו.

ואולם, ב-2017, לאחר כשנתיים של יציבות ביטחונית והתאוששות יחסית, חלה התדרדרות כלכלית והומניטרית בעזה בעקבות צמצום תשלומים מצד הרשות הפלסטינית עבור חשמל ואי תשלום משכורות למגזר הציבורי. מלדנוב התגייס לתמוך במאמץ התיווך המצרי לפיוס פנים-פלסטיני, שהוליד את הסכם קהיר באוקטובר 2017 ואשר לפיו השליטה האזרחית בעזה, כולל במעברים מהרצועה ואליה, הייתה אמורה לעבור לידי ממשלת אחדות של הרשות הפלסטינית בהשתתפות חמאס ופת"ח. במאס 2018 כבר התברר שיישום ההסכם עלה על שרטון והביקורת הפנימית כלפי חמאס על ניהולה הכושל ברצועה, על רקע המשבר הכלכלי וההומניטרי, התגברה עד כדי מחאות אלימות.

ב-30 במאס 2018, "יום האדמה", פרצו הפגנות על גדר הגבול בין ישראל לרצועת עזה, שנערכו תחת הכותרת "צעדות השיבה". חמאס ראה בהתארגנות הזדמנות להסיט ממנו את האש ולהפנות את הזעם הציבורי כלפי ישראל. ההפגנות האלימות על הגדר נמשכו על בסיס שבועי כשנה וחצי וגבו את חייהם של מעל ל-200 פלסטינים שנפגעו בתקריות עם צה"ל. כבר בשלב זה הנהגת חמאס פנתה לאו"ם והבהירה שהיא מוכנה לרגיעה בתמורה להסרת המצור על עזה. מלדנוב ראה זאת כהזדמנות לקשור בין הקלות בסגר ופיתוח התשתיות ברצועת עזה לבין הפסקת האלימות על ידי חמאס והשגת שקט ביטחוני, והחל לתווך בין הצדדים.

אחרי יום אלים במיוחד - 14 במאי 2018, חנוכת השגרירות האמריקאית בירושלים וערב יום הנכבה - מאמצי התיווך בין ישראל לחמאס העלו הילוך בהובלת האו"ם ומצרים. מאמצים אלה יצרו לישראל ולחמאס ערוץ קבוע לתיווך ויצרו מסגרת ותהליך שאליו יכלו לחזור כל פעם שפרצה התלקחות אלימה, שהוצתה במקרים רבים על ידי גורמים סוררים שיזמו תקריות במטרה להניא את חמאס ממימוש הבנות עם ישראל. בספטמבר 2018 הוביל מלדנוב אישור לחבילת פרויקטים לעזה במועצת המדינות התורמות (AHLC) וקיבל גם גיבוי בינלאומי לאו"ם להכניס דלק במימון קטארי לתחנת הכוח ברצועה, וכך הורחבה במידה ניכרת אספקת החשמל באזור. במסגרת ההסדרה האו"ם יצר למעלה מ-30,000 מקומות עבודות בעזה (Cash For Work), ונרשמה התקדמות גם בפרויקטים גדולים של תשתיות מים ואנרגיה. מזוודות הדולרים המגיעות מדי מספר חודשים לרצועת עזה על ידי השליח מקטאר, בתיווך האו"ם, באישור ישראל ורק בתנאים של רגיעה ביטחונית, מסייעות לחמאס לשמר רגיעה על ידי תשלומים לנזקקים ולפצועי צעדות השיבה, וכך גם את קיומן של הבנות בדבר רגיעה.

מאמצי ההסדרה הדגימו את יכולת האו"ם לתווך הבנות גם בתנאים של עוינות חריפה, תוך התחשבות באינטרסים של שני הצדדים ובאמצעות גישור על פערם ביניהם. כפי שמלדנוב תיאר זאת בהרצאה שנשא ביוני האחרון במכון הבולגרי לדיפלומטיה, למשרד שהוא הוביל יש כלים שאין למדינות או לארגונים אחרים בבואם לבצע דיפלומטיה מונעת (preventive diplomacy): (1) יכולת לדבר עם כל הצדדים (משמעותי במיוחד בזירה שבה שורר נתק בין רבים מהשחקנים הרלוונטיים - חמאס וישראל, מצרים וקטאר, הרשות הפלסטינית וארצות הברית); (2) לגייס גיבוי כלכלי מצד הקהילה הבינלאומית בצורה מהירה; (3) נוכחות קבועה בשטח – סוכנויות האו"ם הפרוסות ברצועת עזה - המאפשרת תיווך נמרץ ומתמשך ויישום מהיר של פרויקטים.

פעילותו של מלדנוב באה לידי ביטוי גם בגדה המערבית ותרמה לכך שבשנים האחרונות לא הובילו תקופות של מתח ונפיצות גבוהה (למשל גל הטרור של 2015-2016 שכלל פיגועי דריסה ודקירה, המשבר שהתפתח ב-2017 לאחר שישראל הציבה מגנומטרים בכניסה להר הבית) להתפרצות של אלימות בקנה מידה רחב.

תנאי הכרחי לתפעול מוצלח של ארגז הכלים הזה היה רכישת אמון שלושת הצדדים – הרשות הפלסטינית, חמאס וישראל. מישראל נדרש במיוחד להתגבר על החשדנות הבסיסית כלפי האו"ם והטלת הספק ביכולתם של נציגי הארגון להביא בחשבון את האינטרסים שלה. וזאת בשנים שישראל התמודדה עם התקפות בזירת האו"ם (לדוגמה החלטת אונסק"ו על ירושלים, שניתקה את הזיקה היהודית להר הבית והכותל המערבי ושללה את ריבונות ישראל בעיר; הצבעה שעברה ברוב קולות בעצרת האו"ם בדבר צורך לספק "הגנה לעם הפלסטיני"; פרסום "רשימה שחורה" של 112 עסקים הפועלים בהתנחלויות הישראליות בגדה המערבית). גם על רקע בעייתי זה, מלדנוב זכה בהערכה ובשיתוף פעולה מצד המערכת המדינית והביטחונית בישראל.

ואכן, מלדנוב נתפס כקול מאוזן, גם לנוכח המציאות המורכבת שבתוכה פעל. אמנם הוא מתח ביקורת עקבית וחריפה כלפי פעולות של ישראל, בעיקר בכל הנוגע להרחבת ההתנחלויות, אבל לצד זאת השמיע קול ברור גם נגד פעולות של הצד הפלסטיני, בפרט טרור והסתה, וידע להטיל גם עליו אחריות כשהדבר התבקש (למשל הביקורת על סירוב הרשות לקבל את כספי המיסים, עצירת המימון לחשמל בעזה). ככל הנראה, הוא היה הגורם הבינלאומי שהתבטא בעקביות ובנחרצות הרבה ביותר נגד יחס חמאס לשבויים והנעדרים הישראלים שביד הארגון ברצועה. הפרגמטיות של מלדנוב באה לידי ביטוי גם בדו"ח הקוררט 2016, שהוא היה שותף לניסוחו. הדו"ח אמנם דרש מישראל לחדול מבניה בהתנחלויות, אך גם ביטא דרישה מהרשות הפלסטינית לגנות פיגועים, להפסיק את ההסתה נגד ישראל ולהגביר פעילות נגד טרור. הדו"ח מעט נשכח על רקע החלטה 2334 של מועצת הביטחון של האו"ם בדבר אי-חוקיותן של ההתנחלויות לפי החוק הבינלאומי והימנעותה של ארצות הברית מהצבעה (בשלהי כהונתו של הנשיא אובמה), אך יוזכר שהוא הציג תוכנית מציאותית יותר מתכניות קודמות לפתרון הסכסוך, תוך התמקדות בצעדים משני-מציאות ותודעה בשטח שיכינו את הקרקע למשא ומתן.

מלדנוב בלט בזירה הדיפלומטית בתמיכתו בפתרון שתי המדינות כפתרון של "שתי מדינות לשני עמים". הוא חזר והדגיש שההכרה בקשר ההיסטורי והדתני של העם היהודי והעם הפלסטיני לארץ ובשאיפותיהם הלאומיות היא הבסיס לכל פתרון עתידי. הוא התייצב פומבית נגד טענות שישראל היא "פרויקט קולוניאלי" והצהיר ששלילת זכותה להתקיים היא תצורה מודרנית של אנטישמיות. יכולתו להבין את הצרכים של שני הצדדים ובה בעת לדרוש מהם אחריות, קנתה לו מעמד של מתווך הוגן והגון.

גישתו הפרגמטית של מלדנוב, הגורסת כי יש לבנות את התנאים למציאות של שתי מדינות לשני עמים מלמטה למעלה, במאמצים נחושים ורציפים, היא המתאימה לניהול הסכסוך בזירה הישראלית-פלסטינית, עד שתגבש בשני הצדדים הכרה בצורך לקבל החלטות כבדות משקל על מנת לאפשר פריצת דרך לקראת הסדר מדיני נרחב. שיתוף פעולה כן בין ישראל למחליפו של

מלדנוב, על בסיס דפוסי הפעולה שהוא עיצב והנחיל, תאפשר לשמר את ערוץ התיווך שהוא כוון ושהאפקטיביות שלו מוכחת.