

סימולציית ה-INSS

מידת הנחישות של המעצמות לכנס ועידה בינלאומית לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני

אודי דקל ונועה שוסטרמן | 2 בפברואר, 2022

לקראת הכנס הבינלאומי השנתי, המכון למחקרי ביטחון לאומי ערך סימולציה שנועדה לבחון את סיכויי יישומה של יוזמה לוועידה בינלאומית לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. במסגרת הסימולציה, התקיים דיון במועצת הביטחון של האו"ם לאחר הסלמה באליומות ובטרור בזירה הישראלית-פלסטינית, שאף התרחבה לזירות נוספות. בתפקיד השחקנים החיצוניים כיהנו מומחים ובכירים לשעבר מהרשות הפלסטינית, ירדן, מצרים, איחוד האמירויות, ארצות הברית, רוסיה, סין, גרמניה וחוקרי המכון.

התרחיש

בתחילת חודש הרמדאן פורצות מהומות ברחבת הר הבית, בעידוד חמאס ופלגים אסלאמיים נוספים, שתכליתן לשחזר את התפשטות האירועים האלימים שקדמו למבצע 'שומר החומות' במאי 2021.

כוחות משטרת ישראל פועלים לדיכוי המהומות ונכנסים למתחם אל-אקצא. המהלך מגביר את המהומות בירושלים, בשטחי הרשות הפלסטינית בגדה המערבית ואף בירדן. מחאות כביטוי להזדהות עם הפלסטינים בירדן מובילות שם להתנגשות עם גורמי הביטחון הירדניים ומאיימות על יציבות הממלכה ההאשמית.

חמאס מנצל המהומות למיצוב עצמו כמגן ירושלים ואל-אקצא ומשגר רקטות לעבר עוטף עזה ויעדים אסטרטגיים בעומק ישראל, בשילוב כל טייס בלתי מאוישים תוקפים, שגורמים ל-12 הרוגים בדרום הארץ. במקביל, פלגים פלסטינים בסוריה ובלבנון משגרים רקטות גראד לעבר יישובי אצבע הגליל ופוגעים במספר מבנים, אמנם ללא פגיעה בנפש.

בעוד צה"ל פועל לדיכוי השיגורים מול רצועת עזה, המשטרה מגבירה פעילותה בירושלים לקראת חג הפסח הקרב. מפלגת רע"ם קוראת לממשלה לצמצם מתח ומאיימת להפיל את הממשלה.

ירדן, החוששת מאד מהשלכות האירועים על היציבות בממלכה ובאזור כולו, מחליטה שהגיעה העת לזום מהלך מדיני בחסות האו"ם לעריכת ועידה בינלאומית לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ירדן מוכנה להידבר רק עם רמטכ"ל צה"ל, ובמהלך ביקורו החשאי בירדן המלך עבדאללה השני מעביר באמצעותו לממשלת ישראל אגרת המבהירה כי אם ישראל תסכל את היוזמה המדינית הירדנית ולא תרגיע את הרוחות, לא תיוותר לירדן ברירה אלא להקפיא את יחסי השלום.

בתאום עם צרפת והאיחוד האירופי, ירדן מכנסת את פורום מינכן, המורכב מירדן, מצרים, צרפת וגרמניה. המדינות השותפות לפורום מחליטות לקדם החלטה במועצת הביטחון, שתקבע עקרונות להסדר שיחייבו את ישראל והפלסטינים, תחת מטריה בינלאומית, במטרה לפתור את הסכסוך אחת ולתמיד.

הסימולציה עצמה החלה בהתכנסות חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון (מועבי"ט) של האו"ם - ארצות הברית, רוסיה, סין, צרפת ובריטניה (שלא יוצגה בסימולציה) - ועימן איחוד האמירויות (המכהנת כיום כחברה זמנית), ירדן, מצרים, גרמניה, הרשות הפלסטינית וישראל.

על שולחן המועצה הונחה הצעת החלטה צרפתית-ירדנית, הקוראת להפסקת האלימות ומעשי האיבה ולכינוס ועידה בינלאומית לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בהתאם לעקרונות הבאים:

1. פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני יהיה מבוסס על עקרון שתי המדינות לשני עמים.
2. קו ה-4.6.1967 יהווה קו הייחוס לקביעת הגבול בין שתי המדינות, עם חילופי שטחים שווים בגודלם.
3. בירות שתי המדינות תמוקמנה במרחב ירושלים.
4. תוקם מדינה פלסטינית מפורזת מכוחות צבא ונקיה מתשתיות טרור.
5. רצועת עזה נכללת בהסכם, יישומו לגביה יותנה בהשבתה לשליטה מלאה של הרשות הפלסטינית.
6. יימצא פתרון צודק ומוסכם לבעיית הפליטים.
7. לירדן ולמצרים תפקיד בייצוב המצב וקידום פתרון בין הצדדים.

עוד הודגש בהצעת ההחלטה שפרטי ההסכם יגובשו במשא ומתן ישיר בין שני הצדדים, הגעה להסכם כולל תוך שלוש שנים והשלמת יישומו תוך שבע שנים.

מהלך הסימולציה

המשחק התחיל כאמור בכינוס מועצת הביטחון. נשיא המועצה פתח בתיאור המצב והדגיש ש"אם המועצה לא תעשה את שהתחייבה לעשות ולא תמצא דרך להפסיק את האלימות, זו תהיה הזנחה של חובתנו". נציגי המדינות העומדות מאחורי היוזמה הציגו את הצעת ההחלטה, נציגת צרפת הדגישה ש"האירועים האחרונים הראו, ללא צל של ספק, שניהול הסכסוך יכול להביא רק למראית עין של יציבות, אבל הוא איננו פתרון לטווח ארוך. ניהול הסכסוך גם לא יכול למלא את השאיפות של העמים, ישראלים ופלסטינים".

לאחר התייחסויות מצד המדינות המשתתפות בדיון המליאה וסיום הישיבה, החלו פגישות תאום עמדות בין השחקנים השונים, חלקן גלויות וחלקן חשאיות. במהלך הפגישות ניכר היה כי כל מדינה מונעת מהרצון לקדם את האינטרסים שלה, בעוד הסכסוך הישראלי-פלסטיני משמש למעשה מגרש משחקים עבורה ולא יעד בפני עצמו. צרפת, שהניחה את ההחלטה על שולחן מועצת הביטחון, ניסתה להמשיך לקדמה וחיפשה נוסחה שתגשר על הפערים בין הצדדים.

ישראל פנתה מייד לארצות הברית כדי לשכנעה למנוע את העברת ההחלטה המוצעת, גם לא בנוסח מעודן, בעיקר כשברקע מתנהלת לחימה: "אנו מפצירים בארצות הברית לעשות כל מה שניתן כדי לבטל את ההצבעה, או לכל הפחות לדחותה. זו אינה העת והחלטה עלולה לפגוע בישראל וביציבות האזורית". ארצות הברית מצידה דרשה מישראל לפעול להרגעת המצב ולהציב אופק מדיני לפלסטינים: "אנו מסכימים עם ישראל שיש בהחלטה הזו פגמים, אבל אנו לא מסכימים שזו אינה העת. העימות משליך באופן שלילי על היציבות בכל האזור וזו העת לפעול ולבחון חלופות להחלטה". הנציגה האמריקאית במועצת הביטחון הצביעה על מדינות המפרץ כגורם שביכולתו לעזור בכינון יציבות אזורית וביקשה למנף את 'הסכמי אברהם' לקידום פתרון בסכסוך הישראלי-פלסטיני. בתגובה, נציגת איחוד האמירויות הציעה כי הוועידה הבינלאומית לשלום תתכנס באבו-דאבי. בשאר הפגישות שערכה נציגת ארצות הברית עם נציגיהן של מדינות אחרות היא בחנה אפשרות לקדם הסכמי ביניים במקום לדלג ישירות לוועידה להסדר סופי.

נציגי רוסיה וסין, שבראיתן ועידה בינלאומית במזרח התיכון היא הזדמנות לקדם את מעורבותן ומעמדן באזור, תמכו בטיוטת ההחלטה כלשונה. הם הציעו לארח את ועידת השלום במדינותיהם וביקשו להגביל את ההשפעה האמריקאית הגוברת על מתכונת המשא ומתן, וכן להעניק למדינותיהן תפקיד משמעותי יותר בחתירה לפתרון הסכסוך. סין אף דרשה להצטרף ל"קוורטט" ולהפכו ל"קווינטט". בנוסף, הנציג הסיני הבהיר כי "סין תמיד תמכה בזכויותיו של העם הפלסטיני לעצמאות, חירות והחלטה על עתידו, ובעיקר בזכותו להקים מדינה עצמאית, שבירתה מזרח ירושלים, על בסיס החלטות האו"ם". הנציג הרוסי הפציר בישראל: "מתי יגיע הזמן לדבר על פתרון שתי המדינות? מתי יגיע הזמן לדבר על פתרון הקבע? עבור ישראל אף פעם לא יהיה זמן טוב, משום שתמיד עלול לקרות משהו שיכול

להצית מלחמה ולכן צריך לשים לזה סוף! ישנה הסכמה בינלאומית שישראל היא מדינה כובשת ולפי החלטות האו"ם עליה לסגת מהשטחים הכבושים".

הצד הפלסטיני תמך ברעיון של החלטת מועצת הביטחון, המזמנת ועידה בינלאומית על בסיס עקרונות להסדר קבע. אולם, הוא העלה הסתייגויות רבות אשר לניסוח ודרש תוספות, שינויים וחידודים. בין היתר, הנציג הפלסטיני דרש הבהרה לגבי הגבולות בין שתי הבירות במרחב ירושלים, וניסה להסיר מהצעת ההחלטה סעיף בדבר חילופי שטחים ואת אזכור 'הסכמי אברהם' כבסיס ייחוס להסדר. לדרישת נציגת ארצות הברית מהצד הפלסטיני להציג מרחב גמישות, הוא השיב כי הגמישות צריכה להגיע מהצד הכובש ולא מזה הנכבש. "האם אנחנו צריכים להגיד שזה בסדר לבנות בהתנחלויות ולספח חלקים מאדמתנו? הגמישות שלנו היא כזו – אנו דורשים את חירותנו, כבודנו, ועתיד טוב יותר לילדינו ולנכדינו". מצרים וירדן תמכו במרבית הדרישות הפלסטיניות. נציגי ירדן במיוחד הביעו דאגה מהשלכותיו של המשך העימות והסלמתו על היציבות בממלכה. בנוסף דרשו התייחסות פרטנית יותר לסוגיית הפליטים הפלסטיניים ולאפשרות להעניק פיצוי כספי למדינות המארחות אותם. עם זאת, ניכר היה שירדן נמנעת מחיכוך עם ארצות הברית שהתייצבה לצד ישראל.

נציגת איחוד האמירויות תמכה בעמדות הבסיסיות הפלסטיניות, בדומה למצרים ולירדן, אך הביעה חשש כי הרשות הפלסטינית אינה יכולה להשתלט על חמאס וליישם הסכם, אם יושג. "הרשות הפלסטינית היא השחקן הלגיטימי היחידי ואנו נדון איתה בלבד. עלינו לעמוד מול חמאס, שהוא ספוילר שיפעל לסכל כל החלטה באמצעות ייזום אלימות בין הצדדים". כמו כן, היא זיהתה שההחלטה לא צפויה לעבור כלשונה במועצת הביטחון וכי ישנה הזדמנות עבור איחוד האמירויות לשפר את מעמדה האזורי ולתווך בין ישראל והפלסטינים בוועידת שלום שתיערך בחסותה באבו-דאבי.

לאחר סבב שיחות ראשוני, המליאה התכנסה שוב והתחוויר שארצות הברית תמנע קבלת ההחלטה שישראל חוששת מהשלכותיה השליליות עבורה. נשיא מועצת הביטחון ביקש מארצות הברית, יחד עם צרפת וירדן - יוזמות ההחלטה - לבחון נתיב התקדמות להסכמות ולעקוף את המכשול שיאלץ את ארצות הברית להטיל ווטו על ההחלטה. הצדדים התפשרו על הודעה נשיאותית, שקראה להשבת השקט, לחידוש המשא ומתן ולקבלת החלטה לכנס וועידה בינלאומית כאשר יבשילו התנאים לכך. ירדן וצרפת הביעו אכזבה וביקשו להוסיף להודעה את העקרונות לפתרון הסכסוך, אך נציגת ארצות הברית התנגדה והבהירה שבשלב זה לא תהיה בכך תועלת. לדברי הנציג הירדני: "הפרמטרים בהחלטה המוצעת הם נכונים וצודקים, ותואמים את כל ההחלטות הבינלאומיות. אנחנו צריכים להדגיש אותם ואת הצורך להגיע לפתרון. בלי החלטה של מועצת הביטחון לא יהיה שלום באזור, שני הצדדים לעולם לא יגיעו להסכמה, אף צד לא מעוניין לוותר על זכויותיו ועמדותיו".

במליאת הסיכום ניכרה אכזבתם של מרבית השחקנים מהעדר יכולת לקבל החלטה, אך אף שחקן לא התייצב בתקיפות מול ארצות הברית.

תובנות

הסימולציה שיקפה את המציאות הבינלאומית והאזורית. למרות התכנסות הקהילה הבינלאומית בניסיון לחייב את הצדדים - ישראל והפלסטינים - לוועידה בינלאומית, מעין "מדריד II", אין במערכת הבינלאומית כל גורם שביכולתו למלא את מקומה של ארצות הברית, לחולל תהליך מדיני ולדחוף את ישראל והפלסטינים לקחת בו חלק מעשי ואפקטיבי. למעשה, כיום נמנעת ארצות הברית מקידום יוזמה לחידוש התהליך. למרות הדימוי של ארצות הברית כמעצמה נחלשת, שמנסה להתרחק מבעיות המזרח התיכון, צילה וכוח הווטו שלה ריחפו מעל לראשם של כל השחקנים, שנאלצו להסתפק בסופו של דבר בהצעה אמריקאית להודעה נשיאותית של מועצת הביטחון ולא בהחלטה עם כוח אכיפה. במילים אחרות, ארצות הברית קבעה את כללי המשחק, לא הפקירה את ישראל והגנה עליה מפני החלטה לא נוחה מבחינתה, ללא צורך בהפעלת זכות הווטו שלה. בה בעת, בידודה של ישראל במערכה הבינלאומית היה ניכר, בעוד ארצות הברית הייתה המעוז היחידי התומך בה.

שאר חברות הקהילה הבינלאומית התמקדו בקידום האינטרסים הפרטיקולריים שלהן והסתפקו לכל היותר במתן עצות אך ללא נכונות, לבטח נחישות, להשקיע תשומות הנדרשות לקידום הסדר ישראלי-פלסטיני. רוסיה, המצויה בעימות עם מדינות מערב, ראתה ביוזמה המדינית הזדמנות להשיב לעצמה מקום בכיר בקהילה הבינלאומית. סין התמקדה ביום שאחרי ההסדר ובהזדמנות לקדם את חזון "חגורה ודרך" להרחבת אחיזתה הכלכלית בעולם. המדינות האירופאיות מעוניינות לתקן את המצב שבמסגרתו הפלסטינים אינם יכולים לממש את זכותם להגדרה עצמית ולהציל את ישראל מגלישה למציאות של מדינה אחת - כך הם טענו, אך בלי נכונות להיכנס לעובי הקורה. מצרים ואיחוד האמירויות, כמו גם רוסיה וסין, התחרו על הכבוד הגלום באירוח הוועידה הבינלאומית.

התברר (שוב) כי ירדן מושפעת מאד מההתרחשויות בזירה הפלסטינית עקב חשש כבד ליציבות הממלכה ואף לשרידותה. אלא שירדן מוגבלת משום תלותה בסיוע אמריקאי וגם בתאום הביטחוני עם ישראל, כשמנוף הלחץ היחיד שברשותה הוא איום בהקפאת יחסי השלום עם ישראל והחזרת השגרירים.

ההסלמה שהביאה להתכנסות מועצת הביטחון והמשך האירועים - אלימות, טרור, תגובה צבאית ישראלית, הסלמה בזירה הצפונית, נפגעים ונזק רב - לא השפיעו על עמדות השחקנים הבינלאומיים, שדבקו בעמדות הבסיסיות הישנות, של פתרון שתי מדינות עם הפרמטרים השגורים בנושא גבולות, ירושלים, פליטים וביטחון. הצד הפלסטיני סירב לדרישת ארצות הברית לגלות גמישות בעמדותיו בייחס לעקרונות להסדר, התנגד להכללת 'הסכמי אברהם' ואף לאזכורם כבסיס להסדר אזורי רחב יותר, שיתמוך בהסדר דו-צדדי ישראלי-פלסטיני. ככלל הפלסטינים שהתעקשו על ניסוח הסעיפים בהחלטה, ביקשו לשנות את

היעד מ'שתי מדינות לשני עמים' לפתרון 'שתי מדינות' בלבד, איבדו הזדמנות להחלטת מועצת הביטחון עם עקרונות מרחקי לכת לקראתם ולבודד את ישראל, שהייתה נותרת מבודדת והצד היחיד המתנגד ליוזמת שלום.

ישראל, למרות ההסלמה הרב-זירתית, לא הצליחה להטמיע במערכת הבינלאומית הבנה כי ההתרחשויות הן אירוע רחב יותר מאשר הסכסוך הישראלי-פלסטיני, וכי ללא ריסון איראן ושלוחיה - שניסו לחבל בהזדמנות לקדם תהליך מדיני, חוללו אלימות וטרור במטרה לערער את היציבות לאורך גבולות ישראל - לא ניתן יהיה גם לייצב את הזירה הפלסטינית ולכונן תנאים שיאפשרו משא ומתן אפקטיבי להסדר כולל.

נראה כי מרבית חברות הקהילה הבינלאומית, כמו ישראל ואף הרשות הפלסטינית, איבדו כל תקווה שניתן יהיה למצוא פתרון מוסכם בין הצדדים וליישב את הסכסוך בדרכי שלום. רק אירועי אלימות והסלמה ביטחונית מפנים את תשומת הלב לזירה הישראלית פלסטינית, שמרבית השחקנים הבינלאומיים והאזוריים אבדו בה עניין. ישראל גילתה קשיחות וניצלה את הרכב הממשלה הנוכחי כדי להסביר שאין כעת כל אפשרות לקדם מתווה מדיני כלשהו. עם זאת, מנוסח ההודעה הנשיאותית וגם ממהלך הדיונים עלה כי חברי הקהילה הבינלאומית, בכללם ארצות הברית, סוברים שיש צורך במהלך מדיני כחלק מהמאמצים למנוע הסלמה ועל ישראל להבין כי לא לעולם חוסן.

בכל זאת, קורטוב של אופטימיות: במהלך הסימולציה החל להתגבש רעיון חדש, שלא מוצה, בהובלת איחוד האמירויות, סין ואף מצרים. נציגי מדינות אלה תרו אחר התמורות הנרחבות העשויות לצמוח מהסדר ישראלי-פלסטיני. הם הביעו נכונות להשקיע בפיתוח כלכלי ותשתיתי שיתמוך בו. אך לשם כך נדרשת מסגרת אזורית ובינלאומית רחבה, שתהיה משולבת בהסדרים ובסידורים הנובעים מהסכמים, תפחית את החששות של שני הצדדים ואף תפקיע מהם את כוח הווטו לטרפד מהלכים שאינם מספקים מענה מלא לציפיותיהם.