

מבט על, גיליון 450, 23 ביולי 2013

חידוש המשא ומתן עם הפלסטינים – אמת או מקסם שווא

שלמה ברום

מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, הודיע ב-19 ביולי 2013 במסיבת עיתונאים בעמאן, כי ישראל והפלסטינים הגיעו להסכם, שמהווה בסיס לחידוש המשא ומתן על הסכם הקבע. קונקרטי סוכם, כי תוך שבוע תתקיים בווינגטון פגישת הכנה למשא ומתן, שבה ישתתפו מזכיר המדינה, צאאיב עריקאת מהצד הפלסטיני, והשרה ציפי לבני ויצחק מולכו, שליח ראש הממשלה נתניהו, מהצד הישראלי. בפגישה זו יסוכמו סדר היום וקווי המתאר של המשא ומתן המתחדש.

מזכיר המדינה קרי הצליח לגשר על הפערים בתנאים שהציבו שני הצדדים לפתיחה של משא ומתן ועל אי יכולתם להגיע להסכם על עקרונות המשא ומתן על ידי יצירת איזון עדין בארבעת תחומי המחלוקת: בסוגיית ביסוס המשא ומתן על קווי 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים – אין הסכמה של הצד הישראלי, אך ארצות הברית תתחייב לצד הפלסטיני שהיא מאמצת עיקרון זה. בסוגיית ההכרה הפלסטינית בישראל כמדינה יהודית – נמצא פיתרון זהה. אין הסכמה של הצד הפלסטיני, אך ארצות הברית תתחייב לישראל שהיא מאמצת עיקרון זה, ובכך איזנה את התחייבותה הקודמת לפלסטינים.

בסוגיית הקפאת ההתנחלויות – אין הסכמה ישראלית להקפאה מקיפה של הבנייה בהתנחלויות, אולם יש הבנה בין קרי והפלסטינים שהוא יפעל לאפשר בנייה בגושי ההתנחלויות וכן יפעל להתיר מכרזים שכבר פורסמו. בפועל מתקיימת כבר הקפאה שקטה של הבנייה הממשלתית בכל ההתנחלויות לרבות שכונות ירושלים שמעבר לקו הירוק.

בסוגיית שחרור האסירים – ישראל נענתה לבקשת הפלסטינים לשחרר את האסירים שנידונו לפני תחילת תהליך אוסלו לתקופות מאסר ארוכות, כולם אסירים עם "דם על הידיים", למעט האסירים שאזרחותם ישראלית. לפי מקורות ישראלים מדובר ב-82 אסירים, ואילו לפי מקורות פלסטינים מדובר בכ-250. יתכן, כי המשמעות של המספר אותו מציינים המקורות הפלסטיניים, היא שישוחררו גם אסירים פחות כבדים מהתקופה שלאחר תחילת תהליך אוסלו. האסירים ישוחררו באופן הדרגתי במהלך המשא ומתן. שחרור האסירים הוא נושא מרכזי מבחינת הציבור הפלסטיני וההסכמה עליו סייעה מאוד לעבאס להחליט על חידוש המשא ומתן.

יש הסכמה שהמשא ומתן יימשך לפחות תשעה חודשים בלי הסכמה בין הצדדים על מועד סיום מחייב. שני הצדדים הסכימו להימנע מצעדים חד-צדדיים תוך כדי המשא ומתן, והמשמעות היא שהפלסטינים יימנעו משימוש בהכרת האו"ם במדינה פלסטינית לנקיטת צעדים חד-צדדיים במוסדות האו"ם במהלך תקופה זו.

יש הבנה בין קרי והפלסטינים שהמשא ומתן יתמקד בשלבו הראשון בענייני גבולות וביטחון. לא ברור אם ישראל אכן וויתרה על דרישתה שיתקיים משא ומתן במקביל בכל הנושאים. השטן הוא בפרטים, ולכן יש לקחת בחשבון שאין הסכמה מלאה על חידוש המשא ומתן, והדבר תלוי בסיכום מוצלח של "השיחות על השיחות" בווינגטון. סביר עדיין כי יש מוקשים לא מעטים כמו אי הסכמה על סדר היום וסדר הדיונים, דרישה פלסטינית שיוזמת השלום הערבית תשמש בסיס לשיחות וכן פרשנות אפשרית שונה של ההבנות עם קרי שיכולים להכשיל את חידוש המשא ומתן.

חידוש המשא ומתן מתאפשר משום ששני הצדדים לא היו מוכנים להימצא במצב שבו הם יואשמו על ידי ארצות הברית והקהילה הבינלאומית בסרבנות והכשלת חידוש המשא ומתן ויצטרכו לשאת במחירים כתוצאה מכך. ייתכן, כי אחד הגורמים שהשפיעו על הצד הישראלי, היה נוהל ההחלטה של השטחים הכבושים מהסכמים שהאיחוד האירופי חותם עם ישראל. בניגוד לטענת דוברי ממשלת ישראל, יש מקום לסברה שהצעד האירופי רק סייע לחידוש המשא ומתן ולא חיבל בסיכוייו. ממשלת ישראל נחרדה מהאפשרות של התרחבות הדה-לגיטימציה של ישראל כתוצאה מתדמית הסרבנות.

על הצד הפלסטיני השפיעו איומים של ארצות הברית שהיא תקצץ בתמיכתה הכספית ברשות הפלסטינית אם יתמיד בסרבנותו, אך גם התמיכה החזקה שהעניקה הליגה הערבית לנשיא הרשות, מחמוד עבאס, שמשמעותה היא מטריה אזורית לצעדי. ראוי לציין שמשלחת הליגה הערבית, שנפגשה עם קרי בעמאן, חזרה בהזדמנות זו על כך שלהבנתם המשמעות של ביסוס הגבולות על קווי 1967, המופיע ביוזמת השלום הערבית, היא שייתכנו חילופי שטחים מוסכמים בהיקף ואיכות שווים. ייתכן גם שהמהפכה במצרים, שהפילה את שלטון האחים המוסלמים והחלישה בכך את החמאס, אשר בנה על תמיכה מצרית, נתנה לעבאס את התחושה שהוא התחזק פוליטית ויש לו חופש פעולה לקבל החלטה על חידוש המשא ומתן בלא לחשוש ממחירים פוליטיים כבדים בזירה הפנימית.

בשני הצדדים מעריכים שהפערים בין עמדותיהם גדולים מאוד ולכן מבחינת כל אחד מהם אין כל סיכוי שהצד השני יקבל הסכם שמתאים לתנאי המינימום שלו. בפועל הם נגררו למשא ומתן שאינם מאמינים בו. סביר, כי לכך יהיו שני אפקטים מרכזיים. ראשית, נבואות כאלו הופכות לעתים קרובות לנבואות שמגשימות את עצמן משום שהן יוצרות חוסר מוטיבציה לעשות מאמץ אמיתי. מצד שני, שני הצדדים ישחקו פחות אחד עם השני ויותר מול השחקן האמריקאי, כדי לרצות ולשכנעו שכשולן השיחות אינו באשמתם. זה אמנם יוצר מוטיבציה מסוימת להפגין גמישות, אבל קשה להאמין בהצלחת שיחות כאשר המתווך האמריקאי רוצה בהצלחתן יותר מאשר הצדדים עצמם.

קביעת מסגרת הזמן של תשעה חודשים יכולה לסייע לנטיות של הצדדים, ובעיקר בצד הישראלי, לקיים משא ומתן למען המשא ומתן ולא על מנת להגיע להסכם משום שהצד השני שהתחייב למסגרת זמן זו אינו יכול לאיים בפיצוץ השיחות. הדבר עלול לחזק את אי האמון הציבורי במשא ומתן ואת הציניות הרווחת בשני הצדדים. המשמעות תהיה שהמשבר רק נדחה.

דרך אפשרית למנוע משבר בסיום תשעה החודשים האלו יכולה להיות הסכמה בין הצדדים שהם ידונו לא רק בהסכם הקבע אלא גם בצעדי מעבר לקראת ההסכם. הכוונה לצעדים שבמהותם ישמשו לשיפור מצב האוכלוסייה הפלסטינית ולחיזוק יכולת הפלסטינים לבנות את התשתית למדינתם העתידית ואת כלכלתה, וזאת על ידי הרחבת סמכויותיהם והשטח שבשליטתם. הסכמה כזאת תיתן לשני הצדדים מרווח להמשיך בדיונים משום שיוכלו להראות לצבור בשני המחנות על התקדמות בשטח.

בשלב זה ההסכם על הבסיס לחידוש המשא ומתן אינו מאיים על שלמותה של ממשלת ישראל. האגף הימני של הקואליציה, מפלגת הבית היהודי, אינו מתכוון לפרוש מהקואליציה משום שמנהיגיה אינם מאמינים שמשא ומתן זה יביא להסכם. אולם, ייתכנו משברים שייגרמו מפשרות בעמדותיה של ישראל במהלך המשא ומתן, גם לפני הגעה להסכם. גם זה לא מאיים על שרידותה של ממשלת נתניהו משום שמפלגות אופוזיציה הבטיחו תמיכה מבחוץ ויתכן אף שחלקן (בעיקר מפלגת העבודה) יצטרף לקואליציה אם מפלגת הבית היהודי תפרוש. גם האופוזיציה הימנית לנתניהו בתוך הליכוד תתקשה לפעול נגדו, משום שאין לה אלטרנטיבה לנתניהו. המשמעות היא שאין (בוודאי לא בשלב זה) אילוצים פוליטיים פנימיים רציניים על חופש הפעולה שלו, וגם שהקהילה הבינלאומית, ובכללה ארצות הברית, יתקשו לקבל טיעונים של הצד הישראלי שהוא אינו יכול לנהל משא ומתן אפקטיבי וגמיש משיקולים פוליטיים פנימיים.