

מבט על, גיליון 829, 16 בינוי 2016

התכנסות שרי החוץ בפריס – מה הלאה?

שמעון שטיין ושלמה ברום

לאחר פעילות דיפלומטית אינטנסיבית שהחלה בינואר 2016 עלה בידי צרפת לקיים ב-3 ביוני מפגש בינלאומי, שמטרתו הייתה להכין הנעה מחודשת של התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני באמצעות ועידה בינלאומית המתוכננת להתקיים לפני תום השנה. בכינוס, שנערך בפריס בדרג של שרי חוץ, נפתח על ידי ראש ממשלת צרפת פרנסואה הולנד וארץ מספר שעות בלבד, השתתפו נציגים מ-28 מדינות, מהאיחוד האירופי והאוי"ם. ישראל והרשות הפלסטינית לא הוזמנו למפגש.

ערב המפגש הכינה צרפת מסמך שבו פורטו הנקודות שלגביהן ביקשה להשיג את הסכמת המשתתפים. הראויות לציון ביניהן: הסכמה כי נדרש תהליך חיזוני, שיוביל את הצדדים חזרה לשולחן הדיונים; הדגשת הדחיפות של פתרון הסכסוך, עקב היותו מוקד לא-יציבות ואשר בעצם הימשכותו הוא מתדלק רטוריקה ואלימות קיצוניות; הסכמה כי המשך הבנייה בהתנחלויות והפיכת השיח הישראלי-פלסטיני לעוין מסכנים את פתרון שתי המדינות, שהוא האפשרות המעשית היחידה להסדר ישראלי-פלסטיני; החלטה בינלאומית כי כל משא ומתן עתידי על הסדר קבע בין ישראל לפלסטינים יהיה תחום בזמן; הכרה בצורך לגבש הבנות אשר לעקרונות פתרון של סוגיות הליבה, שלאורן יתנהל המשא ומתן; הקמת צוותי עבודה בנושאי כלכלה, ביטחון אזרחי ושיתוף פעולה אזרחי, שיגבשו המלצות לצעדים שיינקטו עוד בטרם תכנס הוועידה הבינלאומית, ותכליתם תהיה למנוע הסלמה בזירת הסכסוך ושימור הרלוונטיות של פתרון שתי המדינות; צורך בגיבוש קונסנסוס, שייקח בחשבון את דו"ח הקוורטט הצפוי להתפרסם בקרוב, ובו ביקורת קשה על ישראל בגין הבנייה בהתנחלויות, וכן את יוזמת נשיא מצרים, עבד אל-פתח א-סיסי, שהציע במאי השנה לסייע בחידוש המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים; קביעת תאריך לכינוס הוועידה, שלפי תקוות צרפת תכנס לפני סוף השנה.

עיון בהודעת הסיכום של הוועידה מגלה פער בין המטרות שצרפת הציבה לעצמה ערב הכינוס, לבין מה שהושג בו. הודעת הסיכום כוללת הצהרות כלליות, שעליהן יש קונסנסוס בקהילה הבינלאומית – התנגדות להמשך הסטטוס קוו בזירה הישראלית-פלסטינית, הדגשת חשיבותה של היוזמה הערבית כבסיס למשא ומתן, תפקיד המפתח של הקוורטט ומדינות מפתח באזור בחידוש התהליך, וכן הסכמה עקרונית לכנס וועידה בינלאומית לפני סוף השנה – הגם שתאריך לא נקבע. העקרונות למשא ומתן בסוגיות הליבה, כמו גם ההיבטים האופרטיביים של הצעדים שיינקטו עד לכינוס הוועידה, לא זכו לאזכור. עם זאת, במסיבת העיתונאים שנערכה בסיום הפסגה אמר שר החוץ הצרפתי, ז'אן מארק אירו, כי בסוף יוני יתחילו לפעול קבוצות העבודה שיגבשו שורת צעדים בוני אמון, ערובות ביטחוניות ותמריצים פיננסיים.

לאור זאת, נשאלת השאלה: האם הכינוס, שנועד להיות שלב ראשון בניסיון להחיות את המאמץ לחידוש ההידברות בין ישראל לפלסטינים לא היה אלא מהלך סרק, שתכליתו הייתה למעשה לשרת אינטרס של הנשיא הולנד (שמעמדו בזירת הפנים בצרפת בכי רע) להפגין פעלתנות בתחום מדיניות החוץ? נראה שאין אלה פני הדברים.

כינוס ועידת הפסגה, לצד יוזמתו של נשיא מצרים אל-סיסי, משקף תסכול גובר בקהילה הבינלאומית ובמזרח התיכון מהקיפאון המדיני הנמשך מאז שנכשל ניסיונו של מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, לתווך הסדר בין הצדדים (אפריל 2014), והוא מבטא תחושה מתעצמת, שמשתתפי הוועידה בפריס נתנו לה ביטוי, כי הסטטוס קוו מגביר את אי-היציבות ומסכן את האפשרות ליישם את רעיון שתי המדינות, שעדיין נתפס בזירה הבינלאומית כפתרון המציאותי היחיד. בהיעדר סיכוי שישאל והפלסטינים יצליחו לחדש את השיחות ביניהם ביוזמתם הם ובהתחשב בעובדה שצרפת ומדינות נוספות רואות בסכסוך גורם מערער יציבות המחייב טיפול, יש להניח שצרפת תמשיך במאמציה לכנס את הוועידה המתוכננת, "הרכבת הזאת יצאה מהתחנה", כך הגיב שר החוץ הצרפתי להתנגדותו של נתניהו ליוזמה הצרפתית, בשיחת טלפון שקיים עמו לאחר הכינוס בפריס.

יכולתה של צרפת לקדם את יוזמתה תלויה במידה רבה בעמדת הממשל האמריקאי. למעשה, תוצאות המפגש משקפות את המתח שבין השאיפות הצרפתיות לאינטרסים של ממשל הנשיא אובמה. גם אם מזכיר המדינה קרי השתתף במפגש, אין לראות בכך משום תמיכה מלאה במהלך הצרפתי. ארצות הברית פעלה מאחורי הקלעים למנוע התייחסות בהודעת הסיכום למועד כינוסה של הוועידה ולקביעת עקרונות לפתרון סוגיות הליבה. יתר על כן, בנאומו בכינוס הבהיר קרי את כוונתו להמשיך ולפעול למשא ומתן ישיר בין הצדדים. לממשל אובמה יש אינטרס להימנע מפעלתנות בזירה הישראלית-פלסטינית, שברי כי תיתקל בהתנגדות מצד ממשלת ישראל, עד לבחירות לנשיאות שיערכו בנובמבר השנה, שכן אין הוא חפץ לפגוע בסיכוייה של המועמדת הדמוקרטית, הילרי קלינטון, להיבחר. אולם, במקביל מתקיימים דיונים בממשל האמריקאי על אודות רעיונות שונים, שתכליתם לנצל את התקופה שבין הבחירות לנשיאות לבין תחילת כהונתו של הממשל החדש בינואר 2017, כדי להציג יוזמה בסוגיה הישראלית-פלסטינית, שבמרכזה יהיו קביעת עקרונות למשא ומתן ישראלי-פלסטיני מחודש – בין שבהודעה נשיאותית או בהעברת החלטה במועצת הביטחון. היוזמה הצרפתית הגיעה אפוא בעייתי מבחינת הממשל, ואין לו ברירה אלא להשהותה ולטרפד חלקים ממנה. עם זאת, יתכן כי לאחר נובמבר 2016 תוכל היוזמה הצרפתית להשתלב בתוכנית האמריקאית, אם הנשיא אובמה אכן יחליט לאמץ תכנית כזו.

עמדתה המסתייגת של ישראל מעצם המהלך הצרפתי, שראש הממשלה נתניהו נתן לה ביטוי לפני ואחרי הכינוס, לא היה בה ויש להניח שגם לא יהיה בה כדי לרפות את ידי צרפת מלהמשיך ולקדמו. גם ניסיונו של נתניהו להצביע על יוזמתו של נשיא מצרים לקידום מהלך אזורי כמהלך שיש לרכז בו את תשומת הלב לא זכה לתמיכה באזור ומחוצה לו. זאת ועוד, פרשנים מצרים המקורבים לנשיא מצרים הבהירו כי אין לראות בדברי נשיא מצרים יוזמה חדשה, אלא כפי שצינו, ניסיון מצדו להצביע על אופקים חדשים, בהקשר למדיניות הבינלאומית. כלומר, מבחינת מצרים אין סתירה בין יוזמת א-סיסי לבין היוזמה הצרפתית. בדבריו בכינוס בפריס אף הביע שר החוץ המצרי סאמח שוכרי את נכונות ארצו לסייע בהכשרת הצד הפלסטיני ובהפעלת היוזמה הערבית, במסגרת חידוש התהליך המדיני.

לסיכום, נראה שהאמירה "חשיבות המפגש היא בעצם קיומו" תקפה במקרה של הכינוס בפריס. למרבית המשתתפים בו, עצם הנוכחות והפגנת החשיבות המיוחדת לחידוש התהליך המדיני היו חשובים יותר מאשר התוצאה שהושגה בפועל. גישה זו השתקפה גם בהודעת הסיכום, שלא כללה סיכומים אופרטיביים אשר להמשך. יש להניח שצרפת תתמיד במאמץ להביא לכינוס ועידה בינלאומית עוד לפני סוף השנה ואחרי הבחירות לנשיאות בארצות הברית. לא יהיה די בהתנגדותה של ישראל למהלך כדי לעצור אותו, אלא אם תציג אלטרנטיבה אמינה בדמות מהלך מדיני אחר, אך בשלב זה יוזמה ישראלית כזו אינה נראית באופק.