

מבט על, גיליון 552, 20 במאי 2014

מדוע נכשל המשא ומתן בתיווך מזכיר המדינה קרי ומה הלאה?

שלמה ברום

המשא ומתן בין ישראל והפלסטינים בתיווך מזכיר המדינה האמריקאי, שנמשך תשעה חודשים, נכשל; שני הצדדים לא הצליחו להסכים אפילו על מסמך עקרונות. ארצות הברית החליטה להפסיק לעת עתה את מאמצי חידוש המשא ומתן ולעשות הערכה מחדש של התהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים. הכישלון מעלה שתי שאלות – מדוע נכשל המשא ומתן וכיצד אפשר להמשיך הלאה?

מדוע נכשל סבב המשא ומתן האחרון?

כלי התקשורת עמוסים בניתוחים שלאחר המוות של המשא ומתן, אך משתקף בהם בעיקר הניסיון של שני הצדדים – הישראלי והפלסטיני – להעביר את האחריות למגרש של האחר. אחת הסיבות המרכזיות לכישלון, היא, ששני הצדדים נכנסו למשא ומתן כאשר כל צד אינו מאמין שהצד השני הוא פרטנר להסכם. מתחילת המשא ומתן מטרתם הייתה לסיימו כאשר האחריות על הכישלון מוטלת על הצד השני. זה הלך רוח שאינו מסייע למשא ומתן רציני בו אפשר לסגור את הפערים בין העמדות. הדינמיקה שנוצרה הייתה כזאת שבה כל צד הוכיח לצד השני את מה שהוא חשב עליו בתחילת המשא ומתן. הפלסטינים האמינו שישראל של נתניהו אינה רוצה לסיים את הכיבוש, את השליטה בשטחים הפלסטינים ואת פרויקט ההתנחלות. כל מטרתה היא להמשיך לעשות את כל אלה בדרך אחרת, שתיתן לגיטימציה למדיניות הישראלית ותפחית את הלחצים החיצוניים והפנימיים עליה. הדרישה להמשך נוכחות ופעילות צבאית ישראלית בשטחים הפלסטינים גם לאחר חתימת הסכם והקמת המדינה הפלסטינית, הסירוב להיכנס לדיון קונקרטי על הגבול בין שתי המדינות והאצת הבנייה בהתנחלויות, אימתו מבחינת הפלסטינים, חשד זה. הישראלים חשבו שהפלסטינים אינם מקבלים באמת את פתרון שתי המדינות, אחת יהודית והשנייה ערבית. הם אינם מכירים בזכותה של ישראל להתקיים ורוצים להביא לחיסולה בטווח הארוך יותר. הסירוב של הצד הפלסטיני להכיר בישראל כמדינה יהודית ולוותר על זכות השיבה התפרש כאימות של חשדות אלו. אם מניחים שעמדות שני הצדדים בסוגיות האלה הן אכן עמדות בסיס שאין אפשרות לשנותן או לעקפן בפתרונות מעשיים לגיטימי לטעון ששני הצדדים צודקים ואין אפשרות להגיע להסכם קבע או אף להסכם עקרונות לפני ששני הצדדים ישנו באופן מהותי עמדות יסוד שלהם.

אפשר לאתר בעיות בדרך שבה נוהל המשא ומתן על ידי ארצות הברית, ישראל, והפלסטינים. מזכיר המדינה קרי החליט לקיים משא ומתן אך ורק על הסכם הקבע, ולא רצה לקיים דיון בכל מגוון האפשרויות להתקדם, ביניהן – הסכמי מעבר שאינם מלאים וצעדים חד-צדדיים מתואמים. זאת מחשש שבכך יינתן לשני הצדדים תירוץ לברוח מהדיון בנושאי הסכם הקבע. הבעיה הייתה שברגע ששני הצדדים לא היו מוכנים לקחת את ההחלטות הקרדינליות הנחוצות לשינוי עמדות יסוד, לא נשאר על מה לדבר והתהליך כולו קרס. ארצות הברית ניסתה תחילה את הגישה של התמקדות בנושאי הביטחון והגבולות, אך גם גישה זו לא צלחה. ראשית, משום שקשה להפריד בין הנושאים האלה לנושאים האחרים. נושא הביטחון קשור בקשר חזק לנושא הריבונות של המדינה הפלסטינית וסוף הכיבוש. נושא הגבולות קשור חזק לנושאים הרגישים של ירושלים וההתנחלויות. שנית, ההתמקדות בנושא הביטחון גרמה לכך שארצות הברית התקרבה כברת דרך ניכרת לקבלת הדרישות של ישראל בתחום הביטחון, אבל ישראל לא הסכימה לוותר על דרישתה שלא תהיה הגבלת זמן לנוכחות הצבאית שלה וחופש הפעולה בשטחים הפלסטינים. מצד שני, לא התקבלה מישראל הסכמה לדיון קונקרטי בנושא הגבולות. הוויתור היחידי שקרי הצליח לסחוט מראש הממשלה נתניהו היה הסכמה

לניסוח כללי שיאמר, שהגבול יהיה על בסיס גבולות 1967 עם חילופי שטחים, אבל בלי הסכמה שהשטחים שיוחלפו יהיו בגודל שווה. דבר דומה קרה בסוגיית המדינה היהודית. הצד האמריקאי העריך שאם הישראלים יבואו על סיפוקם בסוגיות הביטחון והגדרת ישראל כמדינה יהודית, הם יהיו מוכנים לגלות גמישות בסוגיות האחרות. הם אימצו את העמדה הישראלית בסוגיה זו במלואה כפי שזו בוטאה בנייר העקרונות שהם הציעו, אך הצד הישראלי לא היה מוכן לתת בתמורה ניסוחים בסוגיית הפליטים שיאפשרו לעבאס להסכים להגדרת המדינה היהודית, והרי אחד החששות העיקריים של הפלסטינים היה שהסכמה להגדרת המדינה היהודית, משמעותה וויתור על תביעותיהם בנושא הפליטים. זאת אולי הסיבה שהצד הישראלי היה מוכן לשקול את קבלת הנוסח שהוצע על ידי האמריקאים לנייר עקרונות, והפלסטינים דחו אותו על הסף.

למרות שרמת חוסר האמון ההדדי בין ישראל והפלסטינים גבוהה ביותר וספק אם אפשר יהיה לגשר עליה לפני שייחתם הסכם קבע ויבוצע כהלכה, תהליך משא ומתן הוא בכל זאת תהליך שבו צריך להיווצר אמון אישי מסוים בין הצדדים הנושאים ונותנים על מנת שאפשר יהיה להגיע להסכם. המשא ומתן הזה יכול להיקרא כספר לימוד המסביר איך לא בונים את האמון הנדרש במהלך המשא ומתן. הדוגמה האופיינית ביותר, הייתה הצעד בונה האמון לכאורה של שחרור האסירים הפלסטינים. ראשית ההחלטה לשחרר אותם בארבע מנות שיקפה והדגישה את חוסר האמון של ישראל בפלסטינים, אך גם נתנה למתנגדי המשא ומתן בצד הישראלי הרבה הזדמנויות לאורך כל המשא ומתן להקשות על הנושאים ונותנים הישראליים ולעשות מניפולציות רגשיות על דעת הקהל הישראלית. שנית, ישראל הסבירה שההסכם לשחרור האסירים עומד מול ההסכמה של עבאס להמשך הבנייה בהתנחלויות. כך קרה שצעד, שנועד לחזק את מעמד ההנהגה הפלסטינית – הפרטנר לשיחות – הפך לצעד שלמעשה החליש אותו פוליטית. מהצד השני – הפלסטינים סרבו להבין ששחרור אסירים רוצחים הוא נושא רגיש מאוד בחברה הישראלית, ולכן הם צריכים לטפל בנושא בדרך שלא תפתח פצעים בצד הישראלי. נראה היה ששני הצדדים עושים הכול, כדי להחליש את יכולת הצד השני לנהל משא ומתן ולהימנע מבניית דעת קהל אוהדת להסכם.

לבסוף נשאלת השאלה: האם הנהגות שני הצדדים היו במצב שבו היו להם אינטרס פוליטי וכוח פוליטי להגיע להסכם? התשובה לשאלה זו, היא, כנראה, שלילית. נתניהו עומד בראש קואליציה העלולה להתפרק גם ללא הסכם, אם יתגמש בשאלות רגישות. הוא נושא עמו עדיין את הטראומה של נפילת ממשלתו הראשונה ב-1999 בגלל הסכם וויי. עבאס סובל מחולשה בתוך המחנה הפוליטי שלו ומגרעון לגיטימציה בקרב הציבור הפלסטיני הרחב. ספק אם שניים אלה הרגישו שהם מסוגלים לקבל את ההכרעות הנדרשות מהם על מנת להגיע להסכם. נתניהו העדיף להמשיך עם הקואליציה הנוכחית ועבאס, השוקל פרישה לקראת הבחירות הבאות, מעדיף לפרוש כשהוא נתפס כמי שפועל למען האחדות הפלסטינית ולא מוותר על האינטרסים הפלסטינים.

שני הצדדים חוששים מההשלכות של התמוטטות השיחות. הסיכון גדול והחלופות העומדות לרשותם אינן אטרקטיביות. הפלסטינים אמנם מרבים לדבר על היתרונות של פנייה למערכת הבינלאומית, שתכפה הסכם על ישראל, אבל הם יודעים היטב שהמערכת הבינלאומית לא תעשה זאת ופעילותם תהיה רק מטרד לישראל. גם האופציה של "מחאה עממית" היא מסוכנת בשל גלישה אפשרית לעימות מזוין וסיכויי הצלחתה מוטלים בספק. ישראל חוששת מהשלכות המשך הסטאטוס-קוו ומחירו בזירה הבינלאומית וביחסיה עם ארצות הברית. שעל כן ייתכן שאפשר יהיה לשכנע את שני הצדדים להמשיך – אבל בתהליך יותר מורכב – שיכלול שילוב של המשך המשא ומתן על הסכם הקבע עם הסכמי מעבר במסגרתם תיבנה בהדרגה מדינה פלסטינית על שטחים שיתרחבו על חשבון שטחי C ועם צעדים חד צדדיים מתואמים שיתרמו לאותו תהליך. יתרונה של הצעה זו בכך, שהיא מאפשרת נטילת סיכונים הדרגתית וממחישה שיש התקדמות לכיוון הפתרון של שתי המדינות למרות משברים שיכולים להיות במשא ומתן על הסכם הקבע. גם אימוץ הצעה זו דורש רצון פוליטי וכוח פוליטי בשני הצדדים שרק דיון בהצעה עצמה יחשוף אם הוא קיים.