

מבט על, גיליון 841, 27 ביולי 2016

דוח הקוורטט: ניסיון בינלאומי לשמר את הרלוונטיות של פתרון שתי המדינות

פנינה שרביט-ברוך, עודד ערן, מיכל חטואל-רדושיצקי

מוקדם יותר החודש פרסם הקוורטט לענייני המזרח התיכון דוח המתמקד במכשולים העיקריים שמונעים השגת הסכם שלום ישראלי-פלסטיני במשא ומתן, ומציג המלצות לקידום פתרון שתי המדינות. למרות שהדוח מציין במפורש כי הסכם קבע ניתן להשגה רק באמצעות משא ומתן ישיר בין הצדדים, הוא נועד להדגיש את התחומים שבהם ניתן להשיג התקדמות לכיוון פתרון שתי המדינות גם בהיעדר תהליך מדיני.

ארגון הקוורטט, שזכה לתמיכת מועצת הביטחון של האו"ם ב-2002 (החלטה 1435 של מועצת הביטחון), ביקש לתת תנופה חדשה לשיחות בין ישראל לפלסטינים באמצעות צירוף שלוש שחקניות חיוניות להשלמת התיווך האמריקני: האיחוד האירופי, האו"ם ורוסיה. עד היום הצליח גוף זה לתרום שתי תרומות ראויות לציון ליחסי ישראל והפלסטינים. הראשונה היא מפת הדרכים (שאומצה בהחלטה 1515 של מועצת הביטחון בנובמבר 2003), והשנייה היא שלוש התביעות שהגדיר כתנאי מקדים לדיאלוג עם החמאס, בעקבות ניצחונו של הארגון בבחירות 2006 לפרלמנט הפלסטיני (שהן התחייבות להימנע מאלימות, הכרה בישראל, וקבלתם של הסכמים קודמים בין ישראל לאש"ף כולל התחייבויות נלוות).

הדוח שפרסם הקוורטט משקף הערכה, שלפיה המצב הנוכחי מעודד קיצוניות ורדיקליזציה, שגורמות אי-יציבות וצפויות להוביל למעגל של אלימות גוברת. בהתאם, הדוח מתמקד בצעדים מעשיים ומדיניים שיש ליישם על מנת "להפוך על פיהן מגמות נוכחיות ולקדם את פתרון שתי המדינות בשטח". לשם כך, הדוח מזהה שלוש מגמות מרכזיות המערערות את הסיכויים לשלום:

הראשונה היא המשך האלימות, מתקפות הטרור נגד אזרחים וההסתה לאלימות. בהקשר זה נערכה סקירה מאוזנת, המתייחסת ל-250 מתקפות הטרור וניסיונות הפיגוע שבוצעו בחודשים האחרונים על ידי פלסטינים נגד ישראלים. הדוח מציין כי פלסטינים המבצעים מתקפות טרור זוכים תכופות להאדרה ציבורית, כי הרשתות החברתיות משמשות אמצעי להפצת הסתה ואלימות, ושחברי פת"ח תומכים בגלוי במתקפות ובמבצעים. כן מציין הדוח כי בעוד הנהגת הרשות הפלסטינית הביעה התנגדות לאלימות, המנהיגים הפלסטינים אינם מגנים בבירור ובעקביות מתקפות טרור ספציפיות, ורחובות, כיכרות ובתי ספר נקראים על שם מבצעים של מעשי טרור.

במקביל, הדוח מותח ביקורת על קיצונים בצד הישראלי ועל מפגעי "תג מחיר", על ההסתה הישראלית בחלק מהרשתות החברתיות, ועל העובדה שגורמים רשמיים בישראל הביעו תמיכה בשימוש בכוח קטלני נגד תוקפים פלסטינים.

המגמה השנייה עוסקת בהרחבת התנחלויות, הקצאת קרקעות ומניעת פיתוח פלסטיני, שהדוח קושר יחדיו כמשקפים מדיניות סדורה מצד ישראל. בהקשר זה, הדוח מציין כי המדיניות המתמשכת של ישראל בסוגיות אלה מעלה שאלות לגבי כוונותיה לטווח הארוך, במיוחד לאור הצהרות של כמה מהשרים בישראל כי אסור שתקום מדינה פלסטינית. הדוח מבקר בפרט את ההקצאה של מעל 70 אחוזים מהקרקע בשטחי C לשימוש ישראלי בלעדי, כאשר כמעט כל 30 האחוזים הנותרים אינם זמינים בפועל לפיתוח פלסטיני. כדי להדגיש נקודה זו, הדוח מפרט כי בין השנים 2009 ל-2013, מתוך למעלה מ-2,000 בקשות לפיתוח פלסטיני באזור C, אושרו 34 היתרי בנייה בלבד, מכסה שהותירה בפועל את הפלסטינים עם "לא הרבה אופציות מלבד בנייה ללא היתר". דוח הקוורטט מציין כי ההתנחלויות נבנות ומורחבות באופן בלתי פוסק. בהקשר זה, חשוב לציין כי הדוח קובע תקדים בכך שהוא מתייחס ספציפית למספר המתנחלים המתגוררים "עמוק בתוך הגדה המערבית", אמירה העשויה לרמז על שימת יתר דגש על התנחלויות אלה.

המגמה הבעייתית השלישית המוזכרת בדוח היא המצב ברצועת עזה לנוכח הצטברות הנשק הלא-חוקי והפעילות הצבאית, לצד המצב ההומניטרי המחמיר ברצועה ואי-השגת אחדות פלסטינית.

הדוח מסתיים בעשר המלצות למדיניות, שאף אחת מהן אינה מתייחסת לפרמטרים של הסכם פוטנציאלי או לנוסחאות מדיניות קודמות שהוצעו לפתרון הסכסוך. מבחינת התוכן, ניתן לחלק את עשר ההמלצות לשלוש קבוצות. הקבוצה הראשונה (הכוללת ארבע המלצות) מתייחסת לשני הצדדים וקוראת להפחתת המתיחות, מניעת אלימות, כיבוד הפסקת האש בעזה וחיזוק אווירה של סובלנות והתנגדות לקיצוניות. הקבוצה השנייה (שכוללת שלוש המלצות) מתייחסת לפעילות הפלסטינים ועוסקת בעצירת ההסתה לאלימות, שיפור המשילות הפלסטינית וחיזוק המוסדות, וכן באיחוד עזה והגדה המערבית תחת מנהיגות פלסטינית אחת על בסיס המצע של אש"ף ועקרונות הקוורטט. הקבוצה השלישית (גם היא כוללת שלוש המלצות) מתמקדת בצד הישראלי ומתייחסת להפסקת פעילות ההתנחלויות, יישום שינויי מדיניות משמעותיים לרבות העברת כוחות ואחריות בשטחי C, והאצת הסרת המגבלות שהוטלו על עזה תוך שקלול הצורך של ישראל "להגן על אזרחיה ממתקפות טרור".

למרות הביקורת שהדוח מותח על ישראל, נכללים בו שלושה מרכיבים מרכזיים חיוביים מנקודת מבט ישראלית: ראשית, הדוח ממסגר את הסכסוך כסכסוך פוליטי, שבו שני הצדדים נושאים באחריות שווה למצב. במובן זה, הדוח הוא שינוי מרענן לעומת הגישה הרווחת בדוחות, מסמכים והחלטות של גורמים בינלאומיים אחרים, הממסגרים את הסכסוך כסוגיה של זכויות אדם, שבה ישראל היא הכוח הכובש שמפר במכוון זכויות אדם בסיסיות של הקורבנות הפלסטינים.

שנית, הדוח מציין בבירור את בעיית ההסתה הפלסטינית כפרקטיקה שראויה להתייחסות כבדת משקל. בנוסף, הוא מתייחס ספציפית לכל המתקפות שביצעו הפלסטינים בחודשים האחרונים, מכנה אותן "מתקפות טרור" ומטיל אחריות על הרשות הפלסטינית על כך שלא גינתה מעשי אלימות אלה, ובמידה מסוימת אף תמכה בהם.

שלישית, הדוח מציין במפורש כי הסכם קבע שישים קץ לסכסוך יושג רק באמצעות משא ומתן ישיר בין הצדדים ולא באמצעות פעולות חד-צדדיות. בכך נמנע הדוח מלבטא, במפורש או במרומז, עמדה לפיה הקהילה הבינלאומית תומכת באסטרטגיה הנוכחית של הפלסטינים לבינאום הסכסוך, או כי גישה כזו עשויה לשאת פרי.

שני הצדדים הביעו את מורת רוחם מתוכן הדוח. הביקורת הרשמית של ישראל התבססה על הטענה כי פעילות התנחלות אינה מכשול לשלום, ואילו הפלסטינים דחו את הדוח בשל הדגש על אשמה המשותפת לשני הצדדים. בהקשר זה, המנהיגות הפלסטינית קראה בפומבי למועצת הביטחון של האו"ם לדחות את הדוח, ובשיחות פרטיות אף רמזה שלא תשתף עוד פעולה עם הקוורטט כגוף, ובמקום זאת תפעל מול כל אחת מחברות הקוורטט בנפרד.

במבט לעתיד, מידת הרלוונטיות וההשפעה של הדוח עדיין לא ידועה. אפשרות אחת היא כי הדוח יונח במגירה, כמו עוד הרבה יוזמות, מסמכים, תכניות והחלטות הקשורים לסכסוך ארוך השנים. אפשרות אחרת היא כי המסמך ישמש בעתיד נקודת מוצא לקהילה הבינלאומית במהלך דיונים או משא ומתן בעניין הסכסוך הישראלי-פלסטיני. כך או כך, הדוח מאותת על ייאוש גלוי בקרב הקהילה הבינלאומית מהאפשרות הממשית להגיע לפתרון קבע לסכסוך בנסיבות הקיימות, ולפיכך על רצון להסיט את המוקד לעבר המישור הפרגמטי והעכשווי. מבחינת הקוורטט, הדגש הוא אפוא על הצורך הדחוף בשני הצדדים ינקטו פעולות מעשיות בטווח המיד, זאת על מנת לשמר את פתרון שתי המדינות רלוונטי.