

מבט על, גיליון 812, 5 באפריל 2016

היוזמה הצרפתית לקידום התהליך המדיני - תמונת מצב

שמעון שטיין ושלמה ברום

מאז תחילת 2014, בעקבות כישלון ניסיונו של מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, לתווך הסכם ישראלי-פלסטיני, צרפת חותרת למלא את הריק שנוצר עם החלטתו של הממשל האמריקאי להימנע מניסיון נוסף להחיות את התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני ופועלת נמרצות במטרה לחדש את התהליך ביוזמתה. בישראל נשמעה טענה, שלפיה מקורן של שורת היוזמות הצרפתיות שהועלו בשנתיים האחרונות בשאיפתו האישית של שר החוץ הצרפתי היוצא, לורן פבוס, להותיר את מורשתו על מדיניות החוץ הצרפתית. אולם, היוזמה שרדה גם אחרי ונראה, כי היא בעיקרה תוצאה של תסכול מתמשך וביקורת על הקיפאון המדיני (המכוונת בעיקר נגד התנהלותה של ממשלת ישראל), של חשש מהמשך הסטטוס קוו בלא שמסתמנת פרספקטיבה לחידוש המשא ומתן הבילטרלי בין ישראל לפלסטינים, וכן של האלימות בשטחים, שסופה אינו נראה. אף יתכן כי שיקולים פוליטיים פנימיים דוחפים את הממשל הצרפתי להפגין פעלתנות זו.

כבר בסוף 2014 החליטה האספה הלאומית הצרפתית (הפרלמנט) להכיר במדינה הפלסטינית. בדיון שקדם להצבעה הבהיר שר החוץ פבוס כי אם המאמצים למציאת פתרון יכשלו תצטרך צרפת "למלא את חובתה" ולהכיר בפלסטין ללא דיחוי. בהזדמנות אחרת, כאשר דן בהצעה לכנס בקיץ 2016 וועידה שתדון בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני במטרה להביא להסכם על פתרון תוך שנתיים, פבוס הבהיר כי אם הצדדים לא יישבו עד אז את חילוקי הדעות ביניהם צרפת תכיר במדינה הפלסטינית. כביטוי לנחישותה שקלה צרפת בדצמבר 2014 להגיש הצעת החלטה למועצת הביטחון של האו"ם, שאמורה הייתה לפרט לוח זמנים למשא ומתן ולקבוע תאריך יעד להקמת מדינה פלסטינית. הרעיון נגנז בעקבות החלטת הפלסטינים לקדם את העברתה של הצעת החלטה אחרת במועצת הביטחון, שתציב את היעד של נסיגה ישראלית בתוך שנתיים. בתחילת 2015 שב ועלה הרעיון, כאשר צרפת הודיעה על אודות כוונתה להתחיל שיחות במועצת הביטחון, שתכליתן אימוץ הצעת החלטה חדשה בדבר חידוש המשא ומתן בין הצדדים. גם מכוונתה זו נסוגה צרפת בעקבות לחץ שהופעל על ידי ישראל ועשתה זאת בנימוק של התנגדות לכפיית פתרון מבחור, אך גם כתוצאה מהסתייגות פלסטינית מתוכן הצעת ההחלטה המוצעת.

ביקורו של שר החוץ פבוס ביוני 2015 בישראל וברשות הפלסטינית היה חלק מהמאמץ להשיג קונצנזוס בינלאומי להעברת החלטה במועצת הביטחון, אשר תפרט את הפרמטרים למשא ומתן תוך קביעת לוח זמנים לשיחות בין הצדדים, שיתנהלו במסגרת בינלאומית שתכונס, כדי להשיק את השיחות. ראש הממשלה בנימין נתניהו, שדחה את היוזמה לקדם הצעת החלטה במועצת הביטחון, חזר על עמדתו ישראל בדבר הצורך במשא ומתן ישיר בלי ניסיונות כפיה. הצד הפלסטיני, לעומת זאת, הביע תמיכה במהלך, אשר משרת את תפיסתו בדבר בינאום הסכסוך והתערבות הקהילה הבינלאומית בפתרונם. ארצות הברית, שכלל הנראה לא דחתה את ההצעה הצרפתית על הסף, הבהירה, כי אינה מעוניינת לדון בסוגיית התהליך המדיני במזרח התיכון עד סיום המשא ומתן בנושא הגרעין עם איראן. פבוס, מתוך מודעות לחשיבות עמדתה של ארצות הברית, הבהיר כי צרפת לא תעלה הצעת החלטה במועצת הביטחון אם תהיה בטוחה שארצות הברית מצדה תטיל עליה וטו. בהזדמנות אחרת דחה פבוס את הטענה שלפיה צרפת נחושה לפעול עצמאית וחזר על התפקיד המרכזי שאותו מילאה ותמלא ארצות הברית במציאת פתרון לסכסוך.

בפברואר 2016, זמן קצר לפני פרישתו, פבוס הודיע שצרפת מצרפת מתכוונת לכנס ועידה בינלאומית ביולי אותה שנה, במטרה להניע מחדש את התהליך ולהציל את פתרון שתי המדינות. הוועידה אמורה להיות השלב השלישי ביוזמה, כאשר השלב הראשון יכלול התייעצויות עם הצדדים וגורמים נוספים באזור ומחוצה לו, ובעקבות זאת, כנראה עד מאי, אמורות היו להתקיים פגישות הכנה של קבוצת המעקב שתכין את הכינוס. כהוכחה לכך שלא היה מדובר אך ורק באמביציה אישית של פבוס, אלא שהיוזמה נתמכת גם על ידי נשיא צרפת, שר החוץ הנכנס, ז'אן מרק אירו, אימץ אותה. זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד ערך אירו ביקור במספר מדינות ערביות במטרה להשיג את תמיכתן במאמץ לחדש את המשא ומתן על פי התכנית ובמהלכו הבהיר, כי צרפת לא תכיר אוטומטית במדינה פלסטינית אם הוועידה שבכוונתה לכנס תיכשל. לדבריו, מטרת צרפת היא לגייס את הקהילה הבינלאומית לתמיכה בפתרון היחיד האפשרי, קרי פתרון שתי המדינות, כשהכרה במדינה פלסטינית אינה תנאי מוקדם לכינוס הוועידה, הגם שאין להוציא זאת מכלל אפשרות. בהחלטתו זו ביטל אירו את כוונתו קודמו, להכיר במדינה פלסטינית אם ייכשל הניסיון להניע מחדש את התהליך המדיני – כוונה

שעוררה ביקורת חריפה מצד נתניהו, שאף אפיין אותה כ"תמוהה" במהלך מסיבת עיתונאים עם קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל.

בהמשך לביקורו של שר החוץ אירו במדינות ערב וכחלק מהמאמץ ליישם את השלב הראשון ביוזמה התלת שלבית – התייעצויות עם הצדדים הרלוונטיים – הוא מינה כשליח את פייר וימונט, דיפלומט מנוסה ומוערך, אשר כבר ביקר באזור, וכן קיים שיחות במספר בירות באיחוד האירופי וגם בוויינגטון. מגורמים אירופים המעורים בהתייעצויות ניתן להבין, כי התכנית הצרפתית אינה מגובשת דיה וכי לוימונט לא היו תשובות ברורות לשאלות קונקרטיות שנשאל. לכן, בחלק מהבירות האירופיות העדיפו להמתין לקבלת פרטים נוספים בטרם תיקבע עמדה בעניין. כן דווח שבשיחות שנערכו בוויינגטון לא קיבל וימונט אינדיקציה לגבי עמדתה של ארצות הברית בסוגיה. נראה, אם כך, שצרפת תתקשה לעמוד בלוח הזמנים שקבעה ליישום המפגש של קבוצת המעקב, וכל שכן ביעד השאפתני של כינוס ועידה להנעת התהליך בקיץ הקרוב.

לאור זאת, קשה להעריך את סיכויי היוזמה הצרפתית להמריא. הצלחתה תלויה, כולה או בחלקה, במספר לא מבוטל של גורמים, שאין לצרפת השפעה עליהם או יכולת לאכוף עליהם מדיניות. היוזמה התלת-שלבית מבטאת תחושה, שהגישה שאותה הובילה ארצות הברית באופן בלעדי עד היום נכשלה, וכי יש לנסות ולאמץ גישה שונה, שבמרכזה אימוץ הצעת החלטה במועצת הביטחון. הצעת החלטה זו תחליף למעשה את ההחלטות 242 ו-338, תכלול את הפרמטרים לפתרון הסכסוך על ידי הקמת מדינה פלסטינית לצידה של ישראל, ותקים קבוצת תמיכה בינלאומית שתסייע לצדדים ותלווה את אותם במהלך המשא ומתן. קבוצה זו, שתחליף את הקוורטט, תכלול לפי ההצעה הצרפתית, מלבד חברי הקוורטט (ארצות הברית, רוסיה, האיחוד האירופי ומוזכיר האו"ם) גם כמה מחברות האיחוד ומדינות ערביות. ברור שעמדת ארצות הברית קריטית להצלחת היוזמה. בהקשר זה יש לציין, שדברים שהשמיע באחרונה הנשיא אובמה לגבי המזרח התיכון (בראיונות לג'פרי גולדברג מהשבועון 'אטלנטיק') עשויים להוביל את צרפת למסקנה שהממשל הנוכחי עשוי לא להטיל וטו על הצעת החלטה, שתכנה ועיתוי הגשתה יתואמו עמו. אשר לישראל, ברור כי היוזמה הצרפתית מנוגדת לעמדת הממשלה, וזאת גם לאחר שהוסר הקשר שבין כישלון הוועידה או אי-קיומה לבין הכרה במדינה פלסטינית.

אולם, גם כישלון היוזמה הצרפתית אין פירושו סוף למאמצים הבינלאומיים לקדם פתרון לסכסוך. היוזמה משקפת דאגה, שלה שותפים רבים בקהילה הבינלאומית, כי המבוי הסתום עלול להביא לקץ האפשרות לממש את פתרון שתי המדינות, שבהיעדרו, בראייתם, יימשכו המאבק ושפך הדם בין שני הצדדים. הסטטוס קוו המדיני, לצד המשך האלימות בשטחים והחשש מהסלמה, מבטיחים גיבוש של יוזמות בינלאומיות נוספות, ובכללן אפשרית יוזמה חדשה של הנשיא אובמה בפרק הזמן שבין הבחירות לנשיאות בארצות הברית לבין כניסת הממשל החדש. היוזמה הצרפתית ממחישה שוב, שבהיעדר החלטות ישראליות ויוזמות ישראליות, דינו של החלל להתמלא בהצעות של גורמים נוספים, שלא בהכרח יתאמו את צרכיה של ישראל. יתר על כן, לא מובטחת הגנה דיפלומטית אמריקאית נגד הצעות אלו, כאשר בקהילה הבינלאומית שוררת תחושה שהמכשול העיקרי להתקדמות לקראת הסכם, הוא הסרבנות הישראלית. לכן, הדרך היעילה ביותר להתמודד עם אתגרים אלה, היא בהצבת יוזמות ישראליות, שיכללו צעדים לחידוש המשא ומתן, הצעות לשינוי מתכונת השיחות ונושאייהן, וכן צעדים חד-צדדיים בכיוון הסדר.