

"ניגשים לשולחן": רכיבי מפתח בגישה של ארצות הברית

לחידוש המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים

שמעון ארד

פרטיה של תוכנית השלום האמריקאית למזרח התיכון טרם ידועים, אך התבטאויות אחרונות מהבית הלבן מציעות תובנות מפתח באשר לחשיבת הממשל בנושא. אסטרטגיית הביטחון הלאומי שגיבש הנשיא טראמפ דוגלת בתפקיד ארוך-טווח של ארצות הברית במזרח התיכון, ומטילה אחריות רבה על המדינות הערביות הסוניות. בכל הנוגע לישראל, בעת הזו משתמשת ארצות הברית בתמריצים חיוביים (הכרזת ירושלים, הטבות אזוריות) כדי לדרבן חזרה לשולחן המשא ומתן. ביחס לפלסטינים, ארצות הברית מנסה להדגיש את ההפסדים המוחשיים שייגרמו להם בגין חוסר הגמישות וכי סיכוייהם הטובים ביותר לקדם הישגים טמונים בחזרה לניהול משא ומתן. נראה כי ממשל טראמפ דוחה גישה רב-שלבית למשא ומתן להסדר סופי, שיתבסס על פתרונות ביניים או הסדרים בוני אמון. ישראל תתקשה לדחות יוזמה אמריקאית לחידוש המשא ומתן כאשר זו תגיע, ובכל מקרה – לשם השגת תמיכה אמריקאית בעמדותיה - מומלץ כי ישראל תגדיר אותן במונחים אסטרטגיים, תוך הדגמת האופן שבו אלה מתקשרים לקידום היעדים האמריקאים באזור, במקום שתציג את עמדותיה מנקודות מבט היסטוריות ואתיות.

פרטיה של תוכנית השלום האמריקאית למזרח התיכון, שממתנינים לה זמן רב, הם מועטים במתכוון. התוכנית מנוסחת על ידי צוות ממושמע – בראשות היועץ הבכיר ג'ארד קושנר – שלא פרסם או הדליף כל מידע על אודותיה. עם זאת, ניתוח הערותיו של ג'ארד קושנר, שנאמרו בפורום סבן 2017, נוסף להחלטתו של הנשיא טראמפ בנושא ירושלים וכן הפרק הדן במזרח התיכון באסטרטגיית הביטחון הלאומי האמריקאית שפורסמה באחרונה, מציעים תובנות מפתח באשר לחשיבת הממשל בנושא המשא ומתן. ניתוח מוביל למסקנה כי בימים אלה מנוסחת פרדיגמת משא ומתן חדשה, הזונחת מספר עיקרים מסורתיים, שבהם דגלו הממשלים האמריקאים הקודמים.

שאיפה ל"עסקה אולטימטיבית"

נראה כי ממשל טראמפ דוחה גישה רב-שלבית למשא ומתן להסדר סופי, שיתבסס על פתרונות ביניים או הסדרים בוני אמון. במקום זאת, הוא מתמקד בייזום משא ומתן להשגת הסדר סופי וכולל. על פי היגיון זה, גישה שלבית מאופיינת בחסרונות על שום חוסר האמון השורר בין הצדדים, גישה זו אינה יוצרת את האמון הדרוש כדי להתגבר על הקשיים המהותיים, שיעלו באופן בלתי נמנע במהלך התהליך עצמו או עקב השפעות אזוריות שליליות. תהליך רצוף משברים זה, לא זו בלבד שיעמיד בסכנה את תהליך השלום עצמו, אלא גם יעכב את חיזוק היחסים בין מדינת ישראל לבין מדינות המפרץ, תוך פגיעה בחלק

מהאסטרטגיה האמריקאית שמטרתה להחליש את איראן. הממשל האמריקאי אכן מאמין כי העולם הערבי לא יתקדם לנורמליזציה של יחסיו עם ישראל בלי שיושג פתרון כולל וסופי עם הפלסטינים. יתר על כן, הממשל האמריקאי מודע לספקנות הפלסטינית והערבית בכל הנוגע לגישה השלבית, על יסוד הערכה כי ישראל תגיע לתהליך מסוג זה במטרה למתוח את המשא ומתן תוך קביעת "עובדות בשטח" בגדה המערבית.

ההקשר האזורי

אסטרטגית הביטחון הלאומי שגיבש הנשיא טראמפ דוגלת בתפקיד ארוך-טווח של ארצות הברית במזרח התיכון, במטרה לקדם מאזן כוחות ויציבות חיוביים לצד קידום אינטרסים ביטחוניים וכלכליים אמריקאים. אי-הסדר האזורי נתפס כנגזר מהקשר בין התרחבות ההשפעה האיראנית והטרור הג'יהאדי, לבין אידיאולוגיה קיצונית, מדינות חלשות, קיבעון חברתי-כלכלי ויריבויות אזוריות. על רקע זה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני לא נתפס עוד על ידי ארצות הברית כסיבה מכרעת לבעיות האזור. ועם זאת, השגתו של הסכם שלום נחשבת גורם חשוב שיאפשר את הידוק היחסים בין ישראל לבין מדינות המפרץ, ויחסים אלה ישרתו את האינטרס האמריקאי הממוקד בקידום מאזן כוחות אזורי חיובי והתמודדות עם איומים משותפים.

בהתאם לכך, הגישה האמריקאית מטילה מספר תפקידים על המדינות הערביות הסוניות הפרגמטיות. תפקידן הוא לסייע בהבאת הפלסטינים לשולחן הדיונים והענקת לגיטימציה לווייתורים, שיהיה הכרח לעשות לאורך הדרך. בנוסף מוזכרים הדיבידנדים הכלכליים והמדיניים שמדינות אלה מסוגלות להציע ביום שלאחר החתימה על הסכם שלום, כתמריצים לניהול המשא ומתן.

גישה עסקית

נראה כי צוות הנשיא ראמפ מונע יותר משיקולי מדיניות מבוססי-אינטרסים מאשר מכללים מבוססי ערכים, שבהם דוגל חלק הארי של הקהילה הבינלאומית ושהם דבקו גם ממשלים אמריקאים קודמים. על כן, מאמציהם מעוגנים בנקודת מבט הצופה קדימה, המתעתדת לפתור בעיות - המתוכננת כך שתקדם את האינטרסים האמריקאים האזוריים – יותר מאשר במאמץ מבוסס ערכים שיעדו פתרונות אידיאליסטיים למה שנתפס כחוסר צדק שנעשה בעבר, או כתביעות היסטוריות המתנגשות אלה באלה. פרספקטיבה זו פותחת פתח לסיכויים לאמץ גישות חדשות לפתרון בעיות ישנות. וכפי שהוכיחה הצהרת הנשיא טראמפ אשר לירושלים כבירת ישראל, צוותו של הנשיא טראמפ כבר הספיק לשבור מוסכמות מדיניות, שנקבעו והוחזקו על ידי ממשלים קודמים. סביר יותר כי הממשל יעריך הצעות שיועלו על ידי הצדדים יותר לפי תועלתן המעשית מאשר על פי הלגיטימיות ההיסטורית שלהם.

הבאת הצדדים לשולחן המשא ומתן

ככל הנראה, צוות ניהול המשא ומתן האמריקאי מעריך את חוסר הגמישות הפלסטינית כמכשול העיקרי לחידוש השיחות. במהלך סבב הגישור האמריקאי הקודם, שהתקיים בשנת 2014, נרשמה התקדמות בשיחות בין ישראל לבין ארצות הברית, בעוד שהיו אלה הפלסטינים שפרשו מן התהליך (כפי שעשו גם בשנת 2008, כאשר ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט הציג בפניהם הצעה להסכם שלום). הנשיא אובמה הציג לנשיא הפלסטיני אבו מאזן

סדרת הצעות ב-17 במארכ 2014, שאחדות מהן נטו לכיוון הצד הפלסטיני. אבו מאזן מצדו נמנע ממתן תשובה וביקש ארכה לבחינת ההצעות. הוא קיבל ארכה עד ל-25 במארכ, אולם תשובתו לא ניתנה עד עצם היום הזה. תחת זאת, הפלסטינים פתחו במאמץ לבינאום הסכסוך, תוך ניסיון לגבות מחיר גבוה מישראל בשל הקיפאון ובמגמה לשפר את עמדת המיקוח שלהם. מצד שני, לנוכח תלותה של ישראל בארצות הברית וההערכה שהיא רוחשת לממשל הנוכחי ולעמדתו בנושא ירושלים, נראה כי בפניה - אפילו בהינתן ממשלת הקואליציה הימנית הנוכחית – ניצב אתגר פשוט יותר של חזרה לשולחן ניהול המשא ומתן. זאת, בכפוף להסרת התנאים המוקדמים המחמירים שהציגו הפלסטיניים מן השולחן.

לפיכך, הממשל האמריקאי נקט מספר צעדים, שנועדו להדגיש בפני ההנהגה הפלסטינית כי מדובר כעת במשחק חדש, שבו המשך הקיפאון משמעותו הפסד לפלסטינים ורווח לישראל. ההכרה בירושלים כבירת ישראל משרתת מטרה זו, שכן היא מדגימה לפלסטינים כי ההפסד שלהם יכול להיות מתוקן רק על ידי הסכם עם ישראל בדבר מעמדה הקבוע של ירושלים, כתולדה של משא ומתן עם ישראל.

סירובו של הנשיא טראמפ לגבות באופן מלא את "פתרון שתי המדינות" מהווה מסר נוסף לפלסטינים. דבריו כי יתמוך "בפתרון של שתי מדינות, אם הוא יהיה מוסכם על שני הצדדים" מרמזים כי ארצות הברית תהיה עשויה לתמוך במציאות של "ריבונות מינוס" לפלסטינים אם לא יחודש המשא ומתן או אם השיחות לא ירשמו הצלחה.

בכל הנוגע לישראל, בעת הזו משתמשת ארצות הברית בתמריצים חיוביים (הכרזת ירושלים, הטבות אזוריות) כדי לדרבן חזרה לשולחן המשא ומתן. ביחס לפלסטינים, ארצות הברית מנסה להדגיש את ההפסדים המוחשיים שייגרמו להם בגין חוסר הגמישות וכי סיכוייהם הטובים ביותר לקדם הישגים טמונים בחזרה לניהול משא ומתן.

השלכות

ממשל טראמפ מחויב לקדם את תהליך השלום ישראל-פלסטיני עדי להשיג את "העסקה האולטימטיבית". לוח הזמנים בהקשר זה הוא גמיש, וככל הנראה מתעכב עקב הרתיעה הפלסטינית מחזרה לשולחן הדיונים בחסות אמריקאית, בעקבות ההכרה האמריקאית בירושלים כבירת ישראל. בינתיים ממשיכה ארצות הברית להגדיר מחדש את פרדיגמת המשא ומתן ולצרף לתהליך בעלי עניין אזוריים. תהליך זה פותח בפני ישראל הזדמנויות, אפילו בהיעדר משא ומתן, לשיפור מעמדה האזורי.

ישראל תתקשה לדחות יוזמה אמריקאית לחידוש המשא ומתן להשגת שלום כאשר זו תגיע. בכל מקרה, להשגת תמיכה אמריקאית בעמדות המשא ומתן שלה, מומלץ כי ישראל תגדיר אותן במונחים אסטרטגיים, תוך הדגמת האופן שבו אלה מתקשרים לקידום היעדים האמריקאים באזור, במקום שתציג את עמדותיה מנקודות מבט היסטוריות ואתיות.

***שמעון ארד הוא אלוף משנה במילואים. מאמריו מתמקדים בנושאי ביטחון אזורי.