

נקודת ראות מספר 88

יחסי ארה"ב והפלסטינים: ההחלטות הקריטיות והמיידיות של ממשל ביידן

ממשל ביידן יצטרך לקבל בתחילת כהונתו סדרה של החלטות מהירות הנוגעות לסוגיית היחסים הדיפלומטיים בין ארה"ב לפלסטינים. למרות שלכאורה מדובר בהחלטות אמריקאיות פנימיות, בפועל לסוגיות אלה יש חשיבות מדינית גדולה וישראל צריכה לגבש את עמדתה בנוגע אליהן ולקדמה מול הממשל הנכנס.

1. הנשיא הנבחר ג'ו ביידן ומזכיר המדינה הייעודי, טוני בלינקן, יצטרכו בקרוב למנות שגריר חדש לישראל ולהכריע במספר סוגיות הקשורות לטיב כתב האמנה שלו. מטבע הדברים, ההחלטה על מינוי שגריר חדש לישראל תדרוש גם בחינה מחודשת של היחסים הדיפלומטיים בין ארה"ב לבין הפלסטינים.
2. לכאורה מדובר בנושאים טכניים, אך ההשלכות שלהן עשויות להיות משמעותיות מאוד עבור ישראל לנוכח השינויים הדרמטיים שהתרחשו בזמן ממשל טראמפ:
 - כיום, המנדט של שגרירות ארה"ב בירושלים מכסה את ישראל, הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, ואת רצועת עזה המנוהלת ע"י חמאס. ישראל וארה"ב גם יחד רואות בעזה שטח שאינו חלק מישראל, אלא יחידה מדינית שהיא חלק מהרשות הפלסטינית.
 - הקונסוליה האמריקאית במזרח ירושלים, שהיוותה בפועל נציגות דיפלומטית לרשות הפלסטינית,¹ שנומכה ע"י ממשל טראמפ לדרגת 'יחידה לענייני פלסטינים' שפועלת בכפיפות לשגרירות האמריקאית בישראל ומדווחת ישירות לשגריר האמריקאי. כתוצאה מכך, אין כיום נציגות דיפלומטית אמריקאית נפרדת עבור הרשות הפלסטינית.
 - ממשל טראמפ גם הורה על סגירת משרד המשלחת הכללית של אש"ף בווישינגטון לאחר שפעל בבירה האמריקאית מאז 1994 בעקבות הסכמי אוסלו.
3. ממשלו של ביידן צפוי לשדרג את היחסים הדיפלומטיים עם הפלסטינים לרמה שהייתה לפני השנמוך שלהם בימי טראמפ, וצפוי להיות מושפע מסדרה של הנחות עבודה מעודכנות:
 - ההסכמים הקיימים שהסדירו את היחסים הדיפלומטיים בין ארה"ב לפלסטינים איבדו את הרלוונטיות שלהם הרבה לפני עידן טראמפ (ראו כאן את מסמך ראות מ-2005). הסכמי אוסלו מנעו מהרשות הפלסטינית סממני ריבונות שונים במהלך תקופת ביניים של חמש שנים (שהסתיימה ב-1999), בכללם, נציגויות דיפלומטיות. זאת הסיבה שבגינה אש"ף (ולא הרשות הפלסטינית) היו אמונים על המשלחת הדיפלומטית לארה"ב ועל משלחות למדינות אחרות. זאת גם הסיבה שהקונסוליה האמריקאית בירושלים שמשה כנציגות לרשות הפלסטינית, ולא נפתחה שגרירות אמריקאית ברמאללה.
 - ממשל ביידן תומך בפתרון מדיני המבוסס על שתי מדינות לשני עמים. הממשלים של קלינטון, בוש, אובמה וטראמפ קידמו אופק מדיני הכולל את הקמתה של מדינה פלסטינית לצד ישראל. לא סביר להניח שממשל ביידן יסטה מרעיון זה, גם אם הוא עשוי לתמוך בכך שהמדינה הפלסטינית תהיה נתונה למגבלות מסוימות.
- יחד עם זאת, המנדט הנוכחי של השגרירות האמריקאית, שהוגדר מחדש בזמן ממשל טראמפ, עשוי להיתפס כמשקף את רעיון פתרון המדינה האחת ("One-State Solution"), שכן הוא מתייחס לישראל, לרשות הפלסטינית בגדה ולרצועת עזה כיחידה מדינית אחת. חוסר העקביות במדיניות האמריקאית צפוי לאתגר את ממשל ביידן.

¹ הקונסוליות של מדינות מערביות: ארה"ב, צרפת, יוון, ספרד ואנגליה הגיעו לירושלים בתקופת האימפריה העות'מנית עוד במאה ה-17. קונסוליות אלה המשיכו לפעול בירושלים בזמן המנדט הבריטי עד המלחמה ב-1948 כאשר ירושלים ופלשתינה המנדטורית חולקו בין ישראל וירדן (חוץ מעזה שהייתה תחת שליטה מצרית).

○ **הסכם קבע המביא לסוף הסכסוך הישראלי פלסטיני לא סביר בעתיד הנראה לעין**, לנוכח הפערים המהותיים בין הצדדים, הפילוג הפלסטיני בין עזה לגדה המערבית והמחלוקת הפנימית בישראל בנוגע לסוגיות הקבע.

4. בשלב זה, ישראל צריכה להגדיר ולקדם את האינטרסים שלה בנושא הייצוג הדיפלומטי הפלסטיני במטרה לשמר ולהעצים הישגים מרכזיים מתקופת ממשל טרמאפ, למשל:

○ **לחזק את ההכרה הבינלאומית בירושלים כבירתה של ישראל** ולעודד מדינות נוספות לפתוח את שגרירותיהן בירושלים. במיוחד המדינות שאיתן מדינת ישראל נמצאת בתהליך של הסדרת יחסים פורמליים במסגרת הסכמי אברהם ותהליך הנורמליזציה – איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודן.

○ **להסדיר את מעמדן 'המוזר' של הקונסוליות בירושלים שמשמשות שגרירויות דה-פקטו עבור הרשות הפלסטינית**. כך למשל, בדף הוויקיפדיה של הקונסוליה הצרפתית כתוב ש: *"הקונסוליה מתנהלת בנפרד משגרירות צרפת בת"א ואין לה קשרים דיפלומטיים עם ישראל"*. כלומר, הקונסוליה הצרפתית הממוקמת במערב ירושלים סמוך למלון המלך דוד, לא מקיימת שום קשר עם ממשלת ישראל.

5. לאור מטרות אלו, מכון ראות מציע לממשלת ישראל לאמץ את העמדות הבאות:

○ **הנציגות האמריקאית הייעודית לרשות הפלסטינית (קונסוליה או אף שגרירות) צריכה להיות ממוקמת מעבר לגדר הביטחון בשכונת אבו-דיס במזרח ירושלים**. שכונה זו מיועדת לפי תכנית המאה של טראמפ שנתניהו אימץ,² לשמש כחלק מהבירה הפלסטינית. אופציה נוספת, היא למקם שגרירות כזאת ברמאללה.

○ אם ביידן יתעקש בכל זאת לפתוח מחדש את הקונסוליה **האמריקאית בירושלים ממערב לגדר הביטחון**, היא צריכה לשרת רק את תושבי איזור ירושלים, ולא לשמש כשגרירות בפועל לרשות הפלסטינית. מציאות כזו תיצור תקדים חשוב עבור קונסוליות נוספות הפועלות בירושלים ומשמשות בפועל כשגרירות של הרש"פ, כגון אלה של יוון, צרפת ובריטניה.

○ **הנציגות הפלסטינית בווינגטון, שגם צפויה להיפתח מחדש ע"י ביידן, צריכה להיות מנוהלת ע"י הרשות הפלסטינית (ולא אש"ף) ולשקף את מעמד הרשות כמדינה הפלסטינית שבדרך**. עמדה זו צריכה להיות כחלק ממטרה ישראלית להפוך את הרשות הפלסטינית למייצגת המדינית והבלעדית של תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה. זאת בשונה מהמציאות הנוכחית בה אש"ף, אשר מייצג רשמית את כלל הפלסטינים, טוען לסמכויות ייצוג כלפי אזרחים ופליטים פלסטינים במספר מדינות נוספות במזרח התיכון. מציאות זו הופכת את אש"ף במקרה הטוב ללא רלוונטי, ובמקרה הפחות טוב למכשול לסדר יום מדיני מציאותי שמתמקד בגדה המערבית. ואמנם, בפועל, ישראל עובדת באופן כמעט בלעדי עם הרשות הפלסטינית. ולכן, ראש המשלחת הפלסטינית בווינגטון צריך להיות בפועל גם השגריר של המדינה הפלסטינית העתידית.

סוף

² ראו את התייחסות נתניהו כאן: [הבירה הפלסטינית באבו דיס](#), החוק הישראלי יוחל על כל ההתנחלויות