

האם התנתקות תוכל להבטיח לגיטימיות? הזווית האירופית

טובי גרין

מבוא: האם פעולה חד-צדדית חזרה לאופנה?

לאחר תקופה שבה "יצא מהאופנה", הרעיון של התנתקות חד-צדדית מחלקים בגדה המערבית זוכה לעדנה בחוגים שונים של קובעי המדיניות בישראל, ולתמיכה מצד כמה מכוני מחקר, אינטלקטואלים מכובדים וגורמים שניהנו בעבר בתפקידים רשמיים. במהלך הכנס השנתי שערך המכון למחקרי ביטחון לאומי באפריל 2013, הציג גלעד שר את הממצאים האחרונים בנושא ניתוח תהליך השלום של קבוצת עבודה מטעם המכון, אשר העידו על נוכחות בולטת לגישה זו.

הממצא המרכזי של הקבוצה היה כי "האינטרס הלאומי ארוך-הטווח של מדינת ישראל – הבטחת עתידה כמדינת לאום דמוקרטית בטוחה של העם היהודי – תלוי בחלוקה הטריטוריאלית של האזור שבין נהר הירדן לים התיכון לשתי מדינות". המסלול המועדף הוא באמצעות הסדר מוסכם עם הרשות הפלסטינית. עם זאת, הקבוצה הציעה שישראל תפעל בערוץ משלים אך עצמאי, אשר "בתיאום עם הקהילה הבינלאומית יעצב את גבולות המדינה", ובמקביל יכשיר את דעת הקהל הישראלית ויניח את התשתית הלאומית להתנתקות הדרגתית מהפלסטינים.¹ בתמיכתה ב'תוכנית חלופית' (Plan B) זו לישראל, קבוצת העבודה של המכון הצטרפה למערך קטן אך מתפתח של אנשים וארגונים בולטים. ראש הממשלה ושר הביטחון לשעבר, אהוד ברק, היה אולי מי שתורם יותר מכולם להעלאת אופציה זו על סדר היום הציבורי, באמצעות קידום גישה דומה (בראיון בעיתון **ישראל היום** בספטמבר 2012).² מאחורי האינטרס להתנתקות חד-צדדית עומדת העובדה שהסדר מוסכם נראה רחוק מהעין, וההנחה שהסטטוס קוו מציב איום גובר על הלגיטימיות של ישראל בעולם. קיימת דאגה גוברת ממה שפרופ' אשר ססר כינה 'דרום-אפריקניזציה' של השיח הבינלאומי סביב הסכסוך הישראלי-פלסטיני.³

טובי גרין הוא מנהל המחקר של BICOM, סגן העורך של כתב העת *Fathom* ומחבר הספר: *'Blair, Labour and Palestine: Conflicting Views on Middle East Peace After 9/11'* (Bloomsbury Academic, 2013).

אמנם, הרעיון של התנתקות חד-צדדית מחלקים בגדה המערבית זוכה לכמה תומכים מכובדים, אך חשוב לומר בבירור שנכון לעכשיו הוא בגדר אפשרות היפותטית לחלוטין. מקבל ההחלטות הראשי, ראש הממשלה בנימין נתניהו, עדיין לא הביע כל עניין בכך, ובשעתו היה בין המובילים שביקרו את ההתנתקות החד-צדדית מרצועת עזה ב-2005. יתרה מכך, בעוד מרבית הישראלים תומכים בשיחות השלום, הסקר 'קולו של העם' לשנת 2012 שערך המכון למחקרי ביטחון לאומי מראה כי תמיכת הציבור בנסיגות חד-צדדיות ירדה בצורה ניכרת לאחר עליית חמאס לשלטון בעזה ב-2006, ומאז לא עלתה.⁴

אולם, למרות שלמראית עין נתניהו רחוק מאוד ממהלך מעין זה, ניתן היה לשמוע אותו בשנה האחרונה מדבר על האפשרות שתיווצר מדינה דו-לאומית כעל איום ממשי למדינה היהודית. הנחה זו היא נקודת ההתחלה עבור אלה שתומכים בצעד החד-צדדי או העצמאי של ישראל, במקרה שהשיחות לא יניבו פרי.⁵ זאת ועוד, הסקרים מעידים על תמיכה עקבית של רוב בקרב הציבור הישראלי בעד פתרון שתי המדינות, לרבות ויתורים טריטוריאליים, וכי רוב הציבור הישראלי היהודי רואה בשימור הרוב היהודי ערך חשוב יותר משמירה על ארץ-ישראל השלמה.⁶ כדאי גם לזכור שכמעט לא היו סימנים לכוונתו של אריאל שרון להכריז על תוכנית ההתנתקות מעזה, לפני שאכן עשה זאת בסוף 2003.

התנתקות חד-צדדית מחלקים בגדה המערבית היא אחת מהדרכים שבאמצעותן תוכל ישראל לשנות את כללי המשחק במחלוקת עם הפלסטינים. לפיכך, תוכנית כזו מחייבת הערכה ותכנון ליישום באופן היעיל ביותר, למקרה שממשלה ישראלית עתידית תבקש לממשה. תכנון מעין זה צריך לכלול שיקולים באשר לאופן הסברת המדיניות בזירה הבינלאומית, כדי להבטיח את קבלתה מבחינה דיפלומטית.

אמנם, הרעיון של התנתקות חד-צדדית מחלקים בגדה המערבית זוכה לכמה תומכים מכובדים, אך חשוב לומר בבירור שנכון לעכשיו הוא בגדר אפשרות היפותטית לחלוטין

הרציונל הדיפלומטי להתנתקות

אלה התומכים בסוג כלשהו של התנתקות חד-צדדית מחלקים בגדה המערבית מנסים לשכנע בטיעון שאם היעדר הסכם והמשך הסטטוס קוו מאיימים על הלגיטימיות של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, אזי ישראל חייבת להכין תוכנית חלופית להשגת הסדר מוסכם. במקביל לכך שתוכנית כזו תחזיר לידי ישראל את השליטה על גורלה ותפטור אותה מהתלות בפרטנר פלסטיני למימוש המציאות של שתי מדינות, קיומה של חלופה להסדר מוסכם יוצר מגוון מול הפלסטינים במשא-ומתן. נכון להיום, הפלסטינים נהנים מחלופה דיפלומטית להסדר מוסכם בדמות מסע דיפלומטי בינלאומי להשגת הכרה במדינה פלסטינית בכל שטחי רצועת

עזה והגדה המערבית. השדרוג שחל בנובמבר 2012 במעמדה של פלסטין כמדינה שאינה חברה באו"ם סלל את הדרך לשפע של יוזמות פוטנציאליות שיבטיחו הכרה בינלאומית למדינה הפלסטינית, לרבות בבית הדין הבינלאומי הפלילי. קמפיין זה תורם לבידודה הדיפלומטי של ישראל, ובמקביל משיג הכרה במעמד של מדינה פלסטינית בתנאים של הפלסטינים, וזאת מבלי שהם נדרשים לוותר על תביעה כלשהי מישראל, לרבות זכות השיבה – שהייתה נדרשת במסגרת פתרון במשא־ומתן. מעבר לאיום הלוחץ קיים חשש גדול אף יותר, והוא שדעת הקהל הבינלאומית תתייחס כליל מפתרון שתי המדינות. מצב זה יסלול לפלסטינים ולתומכיהם בזירה הבינלאומית דרך לקידום הפתרון של מדינה אחת בעלת רוב ערבי בין הירדן לים. המשך הבנייה בהתנחלויות מחזק את התפיסה הבינלאומית, תהא זו נכונה או שגויה, כי "חלון ההזדמנויות לפתרון שתי המדינות הולך ונסגר".

מנהלי המשא־ומתן בצד הפלסטיני מודעים, כמובן, לאיום שמציבה מדינה דו־לאומית על השאיפות הלאומיות היהודיות, והם העלו לפרקים רעיון זה כאיום מול עמיתיהם הישראליים. "נשאר לדורות הבאים לתבוע את זכויותינו", אמר אחמד קריע לציפי לבני, לאחר שדחה את מפת הגבולות שהציעה במהלך השיחות באפריל 2008. "הפתרון הוא מדינה דו־לאומית בין הים לירדן",⁷ הוסיף.

אסטרטגיה זו קיבלה ביטוי מפורש באוגוסט 2008, במסמך לא־רשמי מטעם קבוצת המחקר לאסטרטגיה הפלסטינית, המאגדת אינטלקטואלים פלסטינים ויועצים בכירים.⁸ האיום שהעלו חברי הקבוצה – לתבוע שוויון זכויות לפלסטינים תושבי הגדה המערבית במדינת ישראל בגיבוי תמיכה בינלאומית – הוא איום קיומי שאין לישראל מענה עבורו. זהו קלף ניצחון שיאלץ את ישראל לסיים את הכיבוש לפי התנאים שיציבו הפלסטינים.

נכון להיום, הפלסטינים
נהנים מחלופה
דיפלומטית להסדר מוסכם
בדמות מסע דיפלומטי
בינלאומי להשגת הכרה
במדינה פלסטינית
בכל שטחי רצועת עזה
והגדה המערבית

האופציה החד־צדדית – שלפיה ישראל תתווה את הגבולות ותיצור הפרדה בינה לבין המדינה הפלסטינית – נותנת מענה לאיום מסוג זה. הצעדים שתנקוט ישראל כדי לסגת מרצועה ממרבית שטחי הגדה המערבית יסייעו להפוך על פיה את המגמה הנוכחית, שרק מעידה כי מהלך כזה הופך קשה ליישום יותר ויותר. המהלך ימקד את תשומת הלב והמרץ הבינלאומיים במאמצים לבנות מדינה פלסטינית עצמאית בשטח, ויפחית מוטיבציה בינלאומית לתמוך במאמצי הפלסטינים לבודד את ישראל. הצגת

חלופה ממשית להסדר מוסכם, כזו שנותנת מענה לדאגה העיקרית של ישראל בנוגע לגיטימיות הבינלאומית שלה ולביטחונה תחזק, לפיכך, את מצבה של ישראל סביב שולחן המשא־ומתן. רתיעתו העזה של הנשיא הפלסטיני, אבו־מאזן,

מהסדר ביניים משקפת את החשש הפלסטיני שפתרון זמני רק יפחית את הלחץ על ישראל, מבלי לספק את דרישות הליבה של הפלסטינים.

מנגד ניתן לטעון, שאם הפלסטינים ייהנו מהאפשרות לקבל 'דבר־מה' תמורת מאומה, לא תהיה להם כל מוטיבציה להסכים לויתורים נוספים. עם זאת, הלוגיקה הדיפלומטית של גישת 'התוכנית החלופית' מגדירה את הסכסוך הנוכחי בראש ובראשונה כקרב חיוני על הלגיטימיות הבינלאומית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. לאור זאת, יש לראות באפשרות שישראל עשויה ליזום היפרדות חד־צדדית, שתסיר במידה רבה את הספק הבינלאומי בנוגע לגיטימיות שלה, הזדמנות לפרוק ביעילות את הפלסטינים ממה שבטווח הארוך הוא הנשק המסוכן ביותר שלהם נגד ישראל, כלומר, יכולתם לערער על הלגיטימיות שלה.

למי אכפת מה אירופה חושבת?

אם המניע המרכזי לכל התנתקות חד־צדדית עתידית של ישראל הוא מניעת בידודה הבינלאומי, אזי יעילות המהלך תלויה במידה שבה הוא ישפר וייצב את מעמדה הדיפלומטי.

בכל מהלך ישראלי בחזית הפלסטינית, יש חשיבות עליונה לתמיכה הדיפלומטית של ארצות־הברית. במקביל, גם לעמדתן של מדינות מרכזיות באיחוד האירופי צריך להיות משקל ניכר. המדינות האירופיות חשובות לא רק בשל היחסים הכלכליים והאסטרטגיים שלהן עם ישראל, עם הפלסטינים ועם שאר מדינות האזור, אלא גם בשל מעמדם בדעת הקהל העולמית והשפעתן על ארגונים בינלאומיים, כולל האו"ם. אם הציפייה היא שארצות־הברית תתמוך בישראל, ושמרבית מדינות העולם הערבי והארצות המתפתחות יתמכו בפלסטינים, הרי את מדינות אירופה ניתן לראות כ'מדינות מתנדדות' בדעת הקהל העולמית. ניתן היה להיווכח בכך במאבק הדיפלומטי האחרון סביב דרישת הפלסטינים להכיר בהם כמדינה בעצרת הכללית של האו"ם. במרוץ לקראת ההצבעה בנובמבר 2012, הן ישראל והן הפלסטינים התמקדו בהשגת תמיכתן של מדינות אירופה. ישראל קיוותה שאפילו אם תפסיד בהצבעה, התמיכה של מדינות דמוקרטיות וליברליות בה, לצד ארצות־הברית, תסייע להפחתת הבידוד, תצמצם את ההשפעה שתהיה לניצחון הפלסטיני ותעביר מסר של לגיטימיות דיפלומטית לעמדתה של ישראל.

ניתן לטעון, שאם הפלסטינים ייהנו מהאפשרות לקבל 'דבר־מה' תמורת מאומה, לא תהיה להם כל מוטיבציה להסכים לויתורים נוספים

מדינות האיחוד האירופי אמנם שואפות להציג עמדות משותפות, אולם בסופו של דבר מחליטה כל אחת מהמדינות המובילות על מדיניותה, ובסוגיית הפנייה של הפלסטינים לאו"ם הן נותרו חלוקות. עם זאת, מדינות האיחוד האירופי הוכיחו בשנים האחרונות שהן מוכנות להתאחד מול ארצות־הברית בנושא

זה. בריטניה, צרפת וגרמניה התאחדו מאחורי החלטת מועצת הביטחון מפברואר 2011, שגינתה התנחלויות כבלתי־חוקיות. הדבר דחף את ארצות־הברית לעמדה מבודדת ולא נוחה, שאילצה אותה להטיל וטו על ההחלטה כדי להגן על ישראל. מתוך רצון העז למנוע מהפלסטינים לממש את איומם להצהיר באופן חד־צדדי על עצמאות, הפעילו מעצמות אירופה לחץ על ארצות־הברית להצהיר כי גבולות 1967 צריכים להיות הבסיס להסכם טריטוריאלי. לתדהמתו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, הנשיא אובמה אכן הצהיר כך במאי 2011.⁹

בדיוק משום שהאיחוד האירופי ורבות מהחברות בו נתפסים כידידים דיפלומטיים של הפלסטינים, יש משקל וחשיבות לתגובתם למהלך חד־צדדי של ישראל. אם האיחוד ייצור יחד עם ארצות־הברית גוש תומך ביוזמת ההפרדה הישראלית, ימנע הדבר מהפלסטינים את היכולת לאגד סביבם התנגדות בינלאומית. מנגד, אם מדינות מובילות באיחוד האירופי יגבו את הפלסטינים, ייחלש הטיעון הדיפלומטי בעד החד־צדדיות ותהיה א־ודאות ביחס למצב הדיפלומטי לאחר יישומה.

אם האמצעים החד־צדדיים שתנקוט ישראל ייתפסו בעיני האיחוד האירופי כמקדמים את פתרון שתי המדינות, לא רק שהתמיכה האירופית תהיה מכרעת ליצירת גוש דיפלומטי מערבי לטובת המהלך הישראלי, אלא גם היחסים הדו־צדדיים של ישראל עם האיחוד עצמו צפויים להשתפר. היחסים הדו־צדדיים בין ישראל לאיחוד האירופי השתפרו משמעותית ערב ההתנתקות מרצועת עזה ב־2005. צעדים נוספים לשיפור שיתוף הפעולה נדונו על רקע תהליך אנאפוליס ב־2008. עם זאת, מאז מבצע 'עופרת יצוקה' ובחירת נתניהו לראשות הממשלה ב־2009, התעכב יישומם.¹⁰

לעמדתן של מדינות מרכזיות באיחוד האירופי צריך להיות משקל ניכר. המדינות האירופיות חשובות בשל מעמדן בדעת הקהל העולמית והשפעתן על ארגונים בינלאומיים, כולל האו"ם

למעשה, ישראל עתידה לשלם מחיר שימשיך לעלות מול אירופה בשל נוכחותה הנמשכת בגדה המערבית, ובמיוחד עקב המשך הבנייה בהתנחלויות, מבלי שיהיה גבול מוסכם בין ישראל למדינה הפלסטינית העתידית. סוגיה זו כמעט עלתה לישראל במחיר השתתפותה בתוכנית המחקר 'הורייזן 2020' של האיחוד האירופי, שעלותה 70 מיליארד אירו, והחוקרים הישראלים היו קרובים לאבד גישה למקור עצום של מימון ושיתופי פעולה. התכתשות דיפלומטית נוספת עתידה להתרחש באמצע 2014, כאשר האיחוד האירופי צפוי להוציא הנחיות למדינות החברות בו, לסמן סחורות מיובאות שמקורן בהתנחלויות הישראליות.

בתחום החברה האזרחית, כמה מבירות אירופה הפכו למנוע מרכזי בתנועה לקידום החרם, השלילה והסנקציות (תנועת BDS) נגד ישראל.¹¹ אמנם התומכים ביוזמות הם מעטים, אולם יכולתם לקדם את הנרטיב שלהם ולהחדירו לזרם המרכזי

הפוליטי גוברת עקב אי-ההתקדמות בתהליך השלום, ובשל התפיסה שישראל אינה פועלת ביושר, הניזונה מן הבנייה בהתנחלויות. מהלך ישראלי לסיים באופן חד-צדדי את הכיבוש בגדה המערבית, או לפחות ברוב השטח, ייטול את מרבית העוקץ מתנועה זו.

מלבד היתרונות שתשיא תמיכה אירופית ביוזמה ישראלית עצמאית למעמדה הבינלאומי של ישראל, תמיכה בינלאומית רחבה תסייע כמובן גם להצדיק את קידום היוזמה בקרב הציבור הישראלי.

לקחים מההתנסות בעזה

אם התמיכה האירופית חשובה להצלחתה הדיפלומטית של כל התנתקות עתידית, אילו תנאים יגבירו את הסיכויים לזכות בתמיכה כזו, וכיצד יכולה ישראל ליצור תנאים אלה? אחד הכלים שעומד לרשות ישראל בתכנון אסטרטגיה דיפלומטית ותקשורתית הוא הסקת מסקנות מההתנסות של 2005 בנסיגה חד-צדדית מרצועת עזה ומארבע התנחלויות קטנות בצפון-הגדה.

חשוב להכיר במגבלות האנלוגיה, שמקורן הן בהבדלים בין ההתנתקות של 2005 לבין המדיניות שמדובר בה בנוגע לגדה המערבית, והן בהקשר הפוליטי המשתנה, הבינלאומי והאזורי. עדיין, הוויכוח הבינלאומי סביב כל מהלך ישראלי מסוג זה צפוי להראות קווי דמיון.

האיחוד האירופי התמודד עם חילוקי דעות פנימיים לגבי תוכנית ההתנתקות של אריאל שרון. למרות זאת, אם מסתכלים במבט רחב על התגובה האירופית ניתן לזהות שלושה שלבים כלליים: ספקנות ראשונית, תגובה חיובית עם מעורבות בונה ביישום, התפכחות ותסכול מהתוצאות.

ספקנות ראשונית

הואיל וישראל הציעה, למעשה, לסיים ללא תנאים את הכיבוש ברצועת עזה, אפשר היה לשער שההצעה תזכה בקלות לתמיכה בינלאומית, אולם לא כך היה. ראש ממשלת בריטניה דאז, טוני בלייר, כותב בזיכרונותיו כי שרון "הערים קשיים על התמיכה בתוכנית ההתנתקות שלו מעזה. הוא פעל בצורה המתנכרת ביותר שניתן להעלות על הדעת כלפי דעת הקהל העולמית"¹².

שרון השיק את תוכנית ההתנתקות בנאום הרצליה שנשא בדצמבר 2003, ובחודשים שלאחר מכן סיפק פרטים נוספים. התכנון שהגה לא כלל את תיאום

אם האמצעים החד-צדדיים שתנקוט ישראל ייתפסו בעיני האיחוד האירופי כמקדמים את פתרון שתי המדינות, התמיכה האירופית תהיה מכרעת ליצירת גוש דיפלומטי מערבי לטובת המהלך הישראלי

ההתנתקות עם הפלסטינים, שמצידם פעלו נגד הרעיון וטענו כי מדובר בתכסיס שנועד להקפיא את מפת הדרכים ולחזק את אחיזתה של ישראל בגדה המערבית. במארס 2004 פרסמה מועצת האיחוד האירופי הצהרת עמדות פושרת, שקובעת כי: "נסיגה מעין זו עשויה להיות צעד משמעותי לעבר יישום מפת הדרכים, ובלבד... שתתבצע במסגרת מפת הדרכים. מדובר בצעד לקראת פתרון שתי המדינות. לא מדובר בהעברת פעילות ההתנחלות לגדה המערבית. תהיה העברה מאורגנת ומוסכמת של סמכויות לרשות הפלסטינית, וישראל תסייע לשיקום ולבנייה של עזה".¹³

לנוכח ההתנגדות העזה לתוכנית בקרב חברי הליכוד, חיפש שרון דיוידנד דיפלומטי מוצק שיסייע להצדיק את מדיניותו. בתום דיונים עם האמריקאים כלל שרון בתוכנית הפיננסי ארבע התנחלויות קטנות בגדה המערבית. בתמורה פרסם הנשיא בוש בתאריך ה-14 באפריל 2004 איגרת התומכת בעמדות ישראל בנושא הפליטים (שיהיה עליהם לשוב למדינה הפלסטינית) ובנושא הגבולות (גושי ההתיישבות הגדולים יישארו חלק ממדינת ישראל).¹⁴

ההסדר שתואם בתשומת לב כה רבה עם ארצות-הברית גרר תגובה שלילית ביותר בעולם הערבי ובאירופה. בימים שלאחר פרסום האיגרת של בוש, אמר נשיא צרפת, ז'אק שיראק: "יש לי הסתייגויות לגבי החד-צדדיות והטלת הספק הדו-צדדית בחוק הבינלאומי", והוסיף כי מהלכים כאלה קובעים "תקדים מצער ומסוכן". קנצלר גרמניה, גרהרד שרדר, אמר כי "פלסטינים יש זכות לצפות שהחלטות לא יתבצעו מעל לראשיהם".¹⁵ בריאן קוון (Cowen), שר החוץ של אירלנד, שהחזיק בשעתו בתפקיד נשיא האיחוד האירופי, אמר בפתחת פסגת האיחוד האירופי שנערכה זמן קצר לאחר ההכרזה, כי "הכול יודעים שכל ניסיון לפתור חד-צדדית את הסכסוך לא יביא לשלום בר-קיימא. כל הסדר מעשי לטווח הארוך חייב להיות גם מוסכם וגם מקיף".¹⁶

החריג הבולט היה ראש ממשלת בריטניה, טוני בלייר, שאימץ את התוכנית בפומבי במועד פרסום האיגרת של בוש. השקפתו העקרונית הייתה שסיום חלק מהכיבוש טוב מלא-כלום וייצור פוטנציאל להתפתחות פלסטינית, ולכן יש לתמוך בכך. גישה זו הלמה גם את סדר היום הגיאופוליטי שלו לצמצום פערים ומתחים בין ארצות-הברית לאירופה. אולם עמדה זו נתקלה בהתנגדות רמה מצד רבים מהדיפלומטים לשעבר בבריטניה, שחמישים ושניים מהם חתמו על מכתב פתוח המתאר את תוכנית שרון כ"חד-צדדית ובלתי-חוקית".¹⁷

הספקנות האירופית נשענה, בין היתר, גם על התפיסה השלילית ביחס לשרון עצמו.¹⁸ על רקע ההיסטוריה הפוליטית שלו, לרבות עברו כאחד ממובילי פרויקט ההתנחלויות, מלחמת לבנון הראשונה, חלקו בהצתת האינתיפאדה השנייה וידו

הקשה בתגובה כלפיה בעת כהונתו כראש הממשלה. התמיכה מהנשיא בוש, שגם הוא לא נהנה מפופולריות רבה באירופה, לא תרמה לו.

קושי נוסף היה האופן המעורפל עד מאוד שבו שרון ועוזריו הצדיקו את ההתנתקות. בייחוד גרמה נזק ההערה של דב וייסגלס, שצוטטה רבות, כי התוכנית "מספקת את כמות הפורמלין הנחוצה על מנת שלא יתקיים תהליך מדיני עם הפלסטינים".¹⁹ למרות שווייסגלס חזר וטען שדבריו הוצאו מהקשרם, הערה זו הזינה את הפחדים הגדולים ביותר של הספקנים בקהילה הבינלאומית, והייתה מתנה לאלה שביקשו לצייר את המהלך הישראלי כמיועד לקטול את תהליך השלום ולא לשבור את הקיפאון.

דיוידנדים פוליטיים של היישום

ערב יישום תוכנית ההתנתקות פינו הספקות האירופיים את מקומם לשבחים לאומץ האישי של שרון, וביצוע ההתנתקות זיכה אותו בנקודות מדיניות וציבוריות. נראה שהמאבק הפוליטי האפי שעבר שרון כדי להעביר את החקיקה בעניין ההתנתקות בקבינט ובכנסת הגביר את ההערכה הבינלאומית למעשיו. על רקע הדברים האלה נחתמה באפריל 2005 תוכנית פעולה ישראלית-אירופית, שהניחה את הבסיס לשיפור משמעותי בשיתוף הפעולה הביטחוני, הכלכלי, המדיני והתרבותי.²⁰ באותו זמן בריטניה קיבלה לידיה את תפקיד נשיאות ה-G8, וביוני 2005 גייס בלייר את המעצמות המובילות בעולם להקצות כספים לתמיכה ברשות הפלסטינית, שנטלה את רסן השלטון ברצועת עזה. הן האיחוד האירופי והן המדינות החברות בו הגדילו את תרומות הסיוע שלהם.²¹

מראות אוגוסט 2005 זכו לכיסוי תקשורתי נרחב, והייתה להם גם השפעה על יחסי הציבור. המראה של ישראל מפנה יישובים הפך על פיו את תפיסתה ככובש קולוניאלי נוקשה. תמונות החיילים המתמודדים עם התנגדות פסיבית ללא שימוש בנשק ומאזנים בין הצורך לבצע את משימתם לבין חמלה למפונים היו מנוגדות לתפיסה שהשתלטה במהלך האינתיפאדה השנייה, של צה"ל כצבא תוקפני וכמי שידו קלה על ההדק.

יחד עם זאת, היתרונות המובטחים לפלסטינים של יכולת לשלוט על טריטוריה משלהם ללא התערבות ישראלית לא התממשו מיידית. אופיו החד-צדדי של המהלך פירושו שלא נעשה תיאום משמעותי בדבר חוקי מעבר הגבול לאנשים או לסחורות. נדרשה חתימה על הסכם תנועה ומעברים בין ישראל לרשות הפלסטינית בנובמבר 2005 כדי להסדיר זאת, לרבות מעורבות ישירה של האיחוד האירופי כמשקיף חיצוני במעבר רפיח שעל גבול עזה-מצרים. הסיוע האירופי אפשר לפלסטינים בפעם הראשונה לשלוט על הגבול שלהם ללא נוכחות ישראלית, והעניק לאיחוד האירופי תפקיד פעיל בתחום הביטחוני.

האכזבה מההתנתקות

האופטימיות הרגעית שאפפה את הסכם המעברים לא החזיקה מעמד. הבחירה בחמאס וההפיכה השלטונית שבעקבותיה, שהייתה כרוכה בסילוק אנשי הרשות הפלסטינית מהשלטון, שינו בישראל את פני הדברים בכל הנוגע להתנתקות, ודומה שעמדו להגשים את הנבואות השחורות של מתנגדי התוכנית.

תגובת ישראל לעליית חמאס לשלטון מחקה את הדיוידנד הדיפלומטי שנגזר מההתנתקות. שני היבטים של המדיניות הישראלית – מגבלות על תנועה וגישה ושימוש ישראלי בכוח נגד חמושים בתוך רצועת עזה – התגלו כבעייתיים במיוחד מבחינה בינלאומית. כינון ממשלת חמאס ב־2006 הפך את ההסכם לאות מתה. תגובת ישראל לתפיסת השלטון על ידי חמאס ב־2007 הייתה הכרזה על רצועת עזה כעל ישות אויב, כשהיא מאמצת מדיניות המקשה ככל האפשר על חמאס לנהל את רצועת עזה. ישראל היא שקבעה מה יכול לעבור בין עזה לישראל, על פי שיקולי צרכים הומניטריים.

למרות ההיגיון בהתייחסות לרצועת עזה כאל מדינת אויב, המדיניות לא הצליחה להכשיל את חמאס, ורק העמיקה את תפיסת ישראל בזירה הדיפלומטית ובקרב דעת הקהל כגורם האחראי. הרשויות בישראל נאלצו לאמץ נהלים ליצירת 'רשימות לבנות' של סחורות מותרות, ולספק הערכות של כמה משאיות מזון וסחורות אחרות נדרשות. מדיניות גישה זו התגלתה בסופו של דבר כבלתי־ניתנת להצדקה בעיני העולם, וסופה שישראל שינתה אותה בעקבות לחץ בינלאומי לאחר תקרית ה'מאווי מרמרה'.

ניתן לומר שהדאגה הבינלאומית בנוגע למצב בעזה נותרה תחת פיקוח במהלך 2008, כאשר האיחוד האירופי למעשה יישר קו עם המדיניות של ארצות־הברית וישראל, שעיקרה חיזוק אבו־מאזן ובידוד חמאס, ותמך בניסיונות של ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, לשאת ולתת על הסכם קבע. ואכן, ב־2008 נחתם הסכם שהביא לשדרוג נוסף ביחסי ישראל עם האיחוד האירופי.²²

כל זה השתנה ב־2009 בעקבות מבצע 'עופרת יצוקה', בחירת ממשלה ימנית בראשות בנימין נתניהו והתפוגגות תהליך השלום שהתלוותה לכך. למבצע 'עופרת יצוקה' הייתה במיוחד השפעה מזיקה מאוד על תדמיתה של ישראל בעולם. המספר הגבוה של קורבנות פלסטיניים ודוח גולדסטון מטעם האו"ם, שהאשים את ישראל בהרג מכוון של אזרחים (אישום שגודלסטון חזר בו ממנו לאחר מכן), העמידו את צה"ל לבחינה מחמירה. גם במקרה זה נאלצה ישראל להכריז על שינויים במדיניותה בעקבות לחץ בינלאומי, לדוגמה, סביב השימוש בפצצות זרחן.

שנים ספורות בלבד ממועד יישום תוכנית ההתנתקות, עזה עודנה רחוקה מהמודל של ממשל עצמי פלסטיני. המגבלות החמורות על תנועת אנשים וסחורות שמטילות הן ישראל והן מצרים הובילו לכך שהרצועה דומה למעין מחנה כלואה –

אנלוגיה שהתפרסמה בעיקר בעקבות דבריו של ראש ממשלת בריטניה, דייויד קמרון, בביקורו בטורקיה ב־2010.

מסקנות והשלכות מדיניות

אם השיחות הנוכחיות יסתיימו ללא הסכם, ההתמקדות הדיפלומטית בסכסוך תחזור לפורומים הבינלאומיים ולדעת הקהל העולמית – מקום שבו הישראלים והפלסטינים מתמקחים על עמדתם לא ביניהם אלא עם שאר העולם. אופציה ישראלית להתנתקות חד־צדדית מעניקה לישראל את היכולת לחזור למושב הנהג, להסיט הצידה את האיום של מדינה דו־לאומית ולשפר את מעמדה הבינלאומי. בעצם הצגתה של תוכנית חלופית מעשית להסכם יש פוטנציאל לחיזוקה של ישראל במשא־ומתן.

כל מנהיג ישראלי השוקל מהלך מסוג זה ימצא עצמו טרוד בניהול האופוזיציה הפוליטית נגדו, בדאגות הביטחוניות ובאתגרי המדיניות החברתית שיתלוו לכך, אולם יהיה עליו לתת מקום נכבד גם להתנהלות הדיפלומטית, לא רק מול ארצות־הברית אלא גם מול אירופה. היתרונות הדיפלומטיים שטמונים בהתנתקות קשורים באופן הדוק לתגובה הבינלאומית לכל יוזמה ישראלית עצמאית.

למרות שנדמה כי תמיכת מעצמות העולם בפינוי ישראלי ללא תנאים של חלקים מהגדה המערבית היא ברורה מאליה, ההתנסות בעזה מוכיחה שאין אלה בהכרח פני הדברים. אפילו במקרה של עזה, שבו ישראל נסוגה לגבול בינלאומי מוכר, בתחילה התקבל המהלך בחשדנות בינלאומית ניכרת, שזכתה לחיזוק באמצעות קמפיין מצד פלסטינים ותומכיהם לשלילת המהלך הישראלי. במקרה של הגדה המערבית ניתן לצפות לתרחיש דומה שאף יועצם, שכן ישראל לא תיסוג לגבול בינלאומי מוכר.

לנוכח ההתנגדות הצפויה מצד פלסטינים ותומכיהם, תצטרך ישראל להציג תחילה הוכחות משכנעות לכך שניסתה בתום לב להגיע להסדר מוסכם, הציגה ויתורים הוגנים וגילתה פתיחות למשא־ומתן בנושאי הקבע, במקביל לחתירתה לקידום מציאות של שתי מדינות באמצעות פעולה עצמאית.

בנוסף, יהיה עליה להעביר מסר עקבי שייתמך ביישום בשטח, כי המהלכים העצמאיים שתנקוט עולים בקנה אחד עם קידום מדינה פלסטינית בת־קיימא, וכי הם אינם משבשים אלא להיפך – משפרים את הסיכויים להסכם עתידי.

היתרונות הדיפלומטיים שטמונים בהתנתקות קשורים באופן הדוק לתגובה הבינלאומית לכל יוזמה ישראלית עצמאית

סביר שהסיכויים לקבלה בינלאומית חיובית יתגברו, אם ישראל תציע לשתף פעולה עם הרשות הפלסטינית במידה רבה ככל האפשר בשלב היישום בשטח. לדוגמה, ישראל יכולה להציע צוותים משותפים לתיאום

מסירת השליטה על השטח ולהסדרת המעברים והגישה כבר במהלך שלב התכנון, במקום בסיומו. אם ישראל תחשוב שאין ביכולתה לוותר בשלב זה על שליטתה בגבול ירדן-הגדה, עליה להבהיר שהיא תעשה זאת ברגע שהדבר יהיה ישים, ולהגדיר תנאים ריאליים וברורים שבכפוף להם תתבצע העברת השליטה.

למרות שהפלסטינים עלולים לסרב לשתף פעולה בדרך כלשהי עם מהלך חד-צדדי שהם אינם מסכימים לו, מעמדה של ישראל ישתפר באמצעות הבהרת ההעדפות שלה להשגת תיאום, והצהרות על כוונתה לשפר ככל האפשר את העצמאות והריבונות הפלסטינית.

כמו כן, על ישראל להבהיר כי היא מוכנה להכיר (במגבלות מסוימות) בריבונות הרשות הפלסטינית בשטחים שיתפנו, ולהציע סיוע בפיתוחה של מדינה פלסטינית בגדה המערבית, ובקליטה ואזרוח של פלסטינים חסרי מדינה בתוך מדינת פלסטין. באלה ייכללו תמיכה בפיתוח רחב-היקף של תשתיות, דיור, תעשייה ותחבורה, לרבות קישורי תחבורה בין הגדה המערבית לרצועת עזה, שיופעלו כאשר הנסיבות הפוליטיות הפלסטיניות יאפשרו זאת.

שלא כמו במקרה של עזה, ישראל לא תיסוג לקווי טרום '67, והיא תשמור על גושי ההתיישבות הגדולים. הדבר יערים קשיים ניכרים על הצדקת המהלך בזירה הבינלאומית, וישראל תעמוד בפני הטענה שהיא מוותרת על התנחלויות קטנות רק כדי לחזק את אחיזתה בגושים הגדולים ובמזרח-ירושלים. ישראל חייבת להצליח לשכנע בכך שהגבול שהיא מגדירה הוא בסיס הגיוני לגבול מוסכם עתידי, לרבות

חילופי שטחים. יש להקפיד תכנון ובנייה חדשים באזורים הרגישים ביותר ומעוררי המחלוקת, כמו אזור 1E. באופן דומה, אמנם סביר שישראל תבקש לשמר נוכחות ביטחונית לאורך הגבול עם ירדן ובמקומות אסטרטגיים נוספים, אך עליה לנסות להצניע במידת האפשר כל נוכחות ביטחונית כזו, ולהימנע מפריסת כוחות שיעכבו התפתחות פלסטינית. במקביל, שמירה על הביטחון ובמיוחד מניעת עליית חמאס הן כשלעצמן משימות בעלות חשיבות מכרעת להצלחה הדיפלומטית. אלמלא עלה חמאס לשלטון ברצועת עזה, ישראל לא הייתה מטילה את אותן מגבלות על תנועה ומעבר סחורות, והמצב היה נראה אחרת כיום. יחד עם זאת, אם תידרש פעילות צבאית כדי לבסס הרתעה,

עליה להיות ממוקדת ככל האפשר ולהסתמך על הלקחים ההולמים מהתגובות הבינלאומיות נגד מבצע 'עופרת יצוקה' ומבצע 'עמוד ענן'.

לסיכום, ביוזמה עצמאית להתנתק מחלקים מהגדה המערבית יש פוטנציאל למנוע את האיום של 'דרום-אפריקניזציה' של השיח הבינלאומי סביב הסכסוך,

סביר שישראל תבקש לשמר נוכחות ביטחונית לאורך הגבול עם ירדן ובמקומות אסטרטגיים נוספים, אך עליה לנסות להצניע – במידת האפשר – כל נוכחות ביטחונית כזו, ולהימנע מפריסת כוחות שיעכבו התפתחות פלסטינית

את הייאוש הבינלאומי מפתרון שתי המדינות ואת עליית קרנה של המדינה הדו־לאומית. יחד עם זאת, על מנת להבטיח יתרונות דיפלומטיים אלה, צריכה ישראל להצליח להראות שכיבוש הגדה המערבית בא אל קצו, בחלקו הגדול. פירוש הדבר שעליה להבהיר כי היא מותירה מאחוריה בתום ההתנתקות ישות פלסטינית מתפקדת, השולטת על מרבית השטח, ובסופו של דבר – גם על מעברי הגבול לסחורות ולאנשים.

הערות

- 1 Gilead Sher, Benedetta Berti, Gideon Biger, Shlomo Brom, Udi Dekel, Shlomo Gazit, Anat Kurz, Yael Lahav-Kurzion, and Yoram Schweitzer, "The Palestinian Issue: Towards a Reality of Two States", paper presented at the Institute for National Security Studies conference: Security Challenges of the 21st Century, 23 April 2013.
- 2 Shlomo Cesana, Yoav Limor and The Associated Press, "Barak floats unilateral withdrawal from Judea and Samaria," *Israel Hayom*, September 24, 2012; See also "Reassessment of Israeli-Palestinian Political Process: Build a Palestinian State in the West Bank", Reut Institute, May 5, 2009; Asher Susser interviewed by Toby Greene, "BICOM Expert View: Israel should withdraw unilaterally", *BICOM*, July 17, 2012; Ehud Yaari, "Armistice Now", *Foreign Affairs*, March/April 2010; "The Mofaz Plan", *Israel Policy Forum*, November 16, 2009; Shlomo Avineri, "No realistic chance of permanent Middle East peace", *Haaretz*, October 5, 2011.
- 3 Asher Susser, *Israel Jordan and Palestine: The Two State Imperative* (Brandeis University Press, 2011), p. 119.
- 4 Yehuda Ben Meir and Olena Bagno-Moldavsky, *The Voice of the People: Israeli Public Opinion on National Security 2012*, (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2013), p. 82.
- 5 Shlomo Cesana and Associated Press, "Netanyahu: Peace with Palestinians necessary to avoid binational state", *Israel Hayom*, April 4, 2012.
- 6 Ben Meir and Bagno-Moldavsky, *The Voice of the People*, p. 23.
- 7 "Minutes of meeting of 8 April 2008 on Borders including Ahmed Qurei, Saeb Erekat and Tzipi Livni" in Clayton Swisher, *The Palestine Papers* (London: Hesperus Press, 2011).
- 8 Hussein Ibish, *What's Wrong with the One State Agenda*, (Washington: American Task Force on Palestine, 2009).
- 9 Toby Greene, "Shifting World, Shifting Priorities: Half-term report on the UK Coalition's Relations with Israel", *Fathom*, 1 (Winter 2012): pp. 40–49.
- 10 Sharon Pardo and Joel Peters, *Uneasy Neighbors: Israel and the European Union*, (Maryland: Lexington Books, 2009), p. 26.
- 11 "Building a Political Firewall against the Assault on Israel's Legitimacy: London as a Case Study, Version A", *Reut Institute*, November 2010.
- 12 Tony Blair, *A Journey*, (London: Hutchinson, 2010), pp. 515-516.

- EU Presidency, "Presidency Conclusions of the Brussels European Council (25 and 26 March 2004)", *Council of the European Union*, May 19, 2004. 13
- Elliott Abrams, *Tested by Zion*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), p. 102. 14
- UN Division for Palestinian Rights, "Chronological Review of Events Relating to the Question of Palestine - Monthly media monitoring review." 15
- "Irish EU presidency says unilateral attempt will not bring last peace in Middle East", *Xinhuanet*, April 16, 2004. 16
- Toby Greene, *Blair, Labour & Palestine: Conflicting Views on Middle East Peace After 9/11*, (New York: Bloomsbury, 2013), p. 139-142. 17
- Suzanne Gershowitz and Emanuele Ottolenghi, "Europe's Problem with Ariel Sharon", *Middle East Quarterly*, Fall 2005, pp. 13-23. 18
- Ari Shavit, "Top PM aide: Gaza plan aims to freeze the peace process", *Haaretz*, October 6, 2004. 19
- Pardo and Peters, p. 51. 20
- Rory Miller, *Inglorious Disarray*, (London: Hurst, 2003), p. 173. 21
- Pardo and Peters, p. 26. 22