

מבט על, גיליון 881, 26 בדצמבר 2016

החלטת מועצת הביטחון 2334 ומשמעויותיה – אסטרטגיה להתמודדות ישראלית

עמוס ידלין

אובמה ונתניהו מעניקים הישג לפלסטינים

אקורד הסיום של שמונה שנות קיפאון בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים הוא אקורד צורם – החלטת מועצת הביטחון 2334. ההגעה לאקורד זה היא תוצאה של אסטרטגיה פלסטינית, המעדיפה התמודדות עם ישראל במוסדות בינלאומיים על פני משא ומתן, ומדיניות והתנהלות בעייתיות של ממשל אובמה וממשלות נתניהו. החלטה זו מביאה את תהליך השלום החותר לפתרון שתי המדינות לנקודה הנמוכה ביותר מאז 2008. הנשיא אובמה וראש הממשלה נתניהו הובילו את ישראל למפולת מדינית קשה ולקבלת החלטה בעייתית ביותר לישראל ולתהליך השלום כאחד. אובמה, במהלך אנטי-ישראלי קשה ובוטה, פגע בבעלת-ברית מובהקת שלו במזרח התיכון, ונתניהו, בקוצר ראותו ובאופן בו ניהל את מדיניות החוץ הישראלית, העניקו יחדיו בסופה של שנת 2016 מתנה דיפלומטית לפלסטינים, אשר נוקו מאחריות לקיפאון בתהליך השלום וקיבלו תמורה מדינית משמעותית מהקהילה הבינלאומית.

ישראל משלמת על קריאה בעייתית ומוטעית של נתניהו את המערכת האמריקאית והעולמית בשנים האחרונות. נתניהו תלה את יהבו בקונגרס – אותו קונגרס שעל פי החוקה האמריקאית לא יכול היה למונע הסכם גרעין עם איראן או להטיל ווטו במועצת הביטחון. נתניהו מצדו חשש למתוח קו מפריד בין גושי ההתיישבות והשכונות היהודיות שבמזרח ירושלים לבין ההתנחלויות המבודדות שביהודה ושומרון. הבנה שקטה על הקפאה של בניה בהתנחלויות מעבר לגדר הביטחון הייתה מקשה על אובמה להימנע אל מול הצעה הפוגעת בישראל. התנהגות ממשלת ישראל בסוגיות "חוק ההסדרה", העיכוב בפינוי עמונה וקריאות בזכות סיפוח של שטחי C – כל אלו היו הגורמים העיקריים שדחפו את ממשל אובמה להימנע מלהטיל ווטו על הצעת ההחלטה הבעייתית. הפער בין נאומו של ראש הממשלה נתניהו באו"ם, שבו התנבא ממשאלות ליבו על אודות סוף הרוב האוטומטי נגד ישראל במוסד זה, לבין ההצבעה הגורפת נגדה ב-23 בדצמבר, מצביע על קריאה בעייתית של המציאות הבינלאומית.

כתמונת ראי לקריאת המציאות הבעייתית של נתניהו, גם ממשל אובמה לא הצליח לקרוא את דעת הקהל והמערכת הפוליטית הישראלית, ולא בחן את תקפותן של הנחות המוצא שלו לגבי קידום פתרון לסכסוך. אי-היכולת להבחין כי בנושאי ביטחון, גושי ההתיישבות והשכונות היהודיות במזרח ירושלים שלגביהם קיים בישראל קונצנזוס רחב ביותר, וכי הציבור הישראלי לא יהיה מוכן לקחת סיכונים ביטחוניים כפי שנלקחו בעבר, היה בליבת הניסיון לפגוע בנתניהו – אשר השיג תוצאה הפוכה. בנוסף, התעלמות ממשל אובמה ממכתב בוש לשרון מאפריל 2004, כמו גם מהפרמטרים להסדר שהציג הנשיא ביל קלינטון, אשר מכירים בכך שגושי ההתיישבות יהיו בשטח ישראל, עוררה בישראל חשדנות רבה כלפי ממשל אובמה וכוונותיו. הטלת מרב האשמה לאי-ההתקדמות לפתרון שתי המדינות על ישראל ועל סוגיית ההתנחלות, לצד ההתעלמות מתרומתם המכרעת של הפלסטינים לעצירת התהליך המדיני (הפלסטינים הם שלא קיבלו את עקרונות המסגרת להסכם שניסח מזכיר המדינה ג'ון קרי) – כל אלה פגעו קשות באפשרות של הממשל לקדם את תהליך השלום. במהלך אחרון זה במועצת הביטחון "השלים" ממשל אובמה מורשת בעייתית של כישלונות במזרח התיכון:

עמידה מנגד אל מול המתרחש בסוריה; אי-היכולת לנצח את דאע"ש; יצירת ואקום באזור, שאלי כנסו רוסיה ואיראן; שרשרת של משברי אמון בין הממשל לבין כל בעלי-בריתו באזור.

באי-הטלת הווטו, הממשל העניק פרס יקר מפז לפלסטינים עבור סרבנותם להגיע למשא ומתן ישיר עם ישראל, והחליש מאד את הסיכוי שהמשא ומתן הביילטרלי בין הצדדים יחודש ויקודם בעתיד הנראה לעין. הפלסטינים אינם יכולים להרשות לעצמם להציג עמדה מתונה יותר מעמדת מועצת הביטחון ולהסיק – בטעות – כי המענה לדרישותיהם יגיע מהאוי"ם, ולא בדרך של משא ומתן עם ישראל. ישראל, לעומת זאת, אינה יכולה להגיע למשא ומתן בתנאים של קביעה מוקדמת ומראש של הגבולות בינה לבין המדינה הפלסטינית העתידית. במקום "נסיגה משטחים לגבולות מוכרים ובטוחים", כלשון החלטה 242, ישראל תפגוש כנקודת מוצא את גבול 67', כולל במזרח ירושלים. שוב, כתמונת ראי לנתק של ממשלת ישראל מהבית הלבן, חשוב להדגיש שממשל אובמה לא עשה כל מאמץ לתאם עם ישראל את עמדותיו ולנסות לרכז את ההחלטה, וכך לנטרל את המוקשים הגלומים בה להמשך המשא ומתן ולסיכוי להגיע לפתרון של שתי מדינות.

ההחלטה בעייתית בשבעה ממדים:

1. מבחינת ישראל, הגישה שבבסיס החלטה 2334, שלפיה "דין הכותל המערבי כדין ההתנחלות יצהר", או "דין שכונת רמות שבירושלים כדין ההתנחלות אלון מורה", שומטת כל סיכוי לנהל משא ומתן שתכליתו קידום הסדר של שתי המדינות.
2. ההחלטה מחזקת את הסרבנות הפלסטינית ואת האסטרטגיה של הימנעות ממשא ומתן עם ישראל, בצפייה להכתבה בינלאומית של הפרמטרים להסדר. על כן, ההחלטה תעודד אותם לדבוק בסירוב לחזור למשא ומתן ולהתגמש.
3. ההחלטה הגבירה את הסיכון לתביעות נגד ישראלים בדרג מדיני וצבאי בבית הדין הבינלאומי בהאג. באווירה של "ציד משפטי" של מנהיגים ומפקדים ישראלים יהיה קשה להוביל משא ומתן לשלום.
4. תנועת הדה-לגיטימציה והחרם על ישראל תתחזק ותקבל עידוד מורלי ומדיני, הניתן לתרגום לצעדים משפטיים, פוליטיים, ציבוריים וכלכליים.
5. ההחלטה מציבה את הסוגיה הישראלית כסלע מחלוקת בין דמוקרטים לרפובליקנים בציבור האמריקני ומאיימת על התמיכה הדו-מפלגתית רבת השנים בישראל.
6. יש בהחלטה גם פגיעה בהרתעה הישראלית, שחלק ניכר ממנה מתבסס על הברית האסטרטגית עם ארצות הברית ותמיכתה של זו בישראל.
7. דו"ח בנושאים שההחלטה מתייחסת אליהם, שמזכ"ל האו"ם התבקש לתת כל שלושה חודשים, יבטיח עיסוק מתמיד בסוגיה על חשבון נושאים חשובים יותר ויזין קמפיין אנטי-ישראלי מתמשך.

עם זאת, חשוב להדגיש שההחלטה לא התקבלה תחת פרק 7 של מגילת האו"ם, ולפיכך אין היא מאפשרת נקיטת סנקציות וצעדים מעשיים אחרים נגד ישראל על ידי האו"ם, ללא החלטה נוספת. ניתן להעריך כי הממשל החדש בארצות הברית, שהוא אוהד יותר לישראל מאשר ממשל אובמה, יטיל ווטו על כל ניסיון לעבור להחלטות על בסיס פרק זה.

מה נכון לישראל לעשות?

בסיום שנת 2016 חשוב יותר להפנות את המבט לעתיד, מאשר לעסוק בנייתוח לאחור של הדרך שהובילה להחלטה 2334. יש להיערך במטרה למזער את השפעותיה השליליות של החלטה זו ולגבש מדיניות הולמת יותר לישראל, לנוכח המצב המדיני הבעייתי שהיא יוצרת.

בטווח הקצר – תחושות כעס, עלבון, בגידה וזעם, גם אם ניתן להבינן, אינן בסיס נכון למדיניות שקולה ואפקטיבית. גם אם חשוב לגבות מחיר מהרשות הפלסטינית, שיזמה את המהלך, יש להשהות את התגובה עד ל-20 בינואר 2017 – מועד כניסתו של הנשיא דונלד טראמפ לבית הלבן. צעדי סיפוח רחבים לא יהיו נכונים בשום מקרה ויהיו טעות שתוביל להעמקת בידודה של ישראל, או אפילו לצעדים חמורים יותר נגדה. לעומת זאת, חיזוק ההתיישבות בירושלים ובגושי ההתיישבות, עידוד להעברת השגרירות האמריקאית לירושלים והכרה במעמד הנוכחי של הגולן עשויים להיות מהלכים שישראל תתאם עם הממשל הנכנס.

בבסיס האסטרטגיה הישראלית ארוכת הטווח צריכות להיות שלוש הנחות:

1. ממשל טראמפ יהיה הרבה יותר ידידותי לישראל, וניתן יהיה להגיע עמו להבנות שממשל אובמה דחה בעקביות.
2. חזרה למשא ומתן אינה אפשרית עקב הסרבנות הפלסטינית – מה גם שגיבוש הסכם כולל וסופי לא היה בר-ביצוע גם טרם קבלת החלטה 2334 (לא עם הרשות הפלסטינית, ובוודאי לא עם חמאס) – והיא תהיה קשה עוד יותר למימוש אחרי קבלת ההחלטה, שצפוי כי תקצין את העמדות הפלסטיניות ותלכד את הציבור הישראלי מאחורי הצורך לחזק את ההתיישבות בירושלים ובגושים.
3. ואולם, הסטאטוס קוו איננו טוב לישראל ויש ליזום שינוי שישמר את האופק של פתרון שתי המדינות, אך יוביל לשם בדרך אפשרית בנסיבות הנוכחיות. יש להתקדם לקראת היפרדות מהפלסטינים בדרך מבוקרת, זהירה וסבלנית, שתגן על האינטרס של ישראל להיות מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה וצודקת, אשר תשקם את מעמדה המדיני והמוסרי בעולם. על בסיס הנחות אלו נכון להציג לממשל טראמפ הצעה ישראלית לפעולות מעשיות, שבבסיסן יוזמה ישראלית פרואקטיבית לעיצוב מציאות משופרת, תוך התמודדות עם הטענות שהתנחלויות הן המכשול לשלום.

נכון יהיה לישראל לאמץ אסטרטגיה פרואקטיבית, שבמרכזה הסכמות עם ארצות הברית לגבי אבחנה בין ההתיישבות בגושים לבין התנחלויות מבודדות – שם תקפא ישראל את הבניה. ובראיה רחבה יותר, נכון שישראל תוכיח את מחויבותה לאופק של שתי מדינות בעתיד, על ידי סדרת פעילויות שתכליתן לחולל שינוי במגמות הנוכחיות, שהיא תיזום בעצמה. במסגרת זו, נכון שישראל תיזום מהלכים במטרה לעודד בניית מוסדות פלסטינים מתפקדים ולהרחיב את שלטונם העצמי, לביסוס מערכת כלכלית פלסטינית יציבה, וכן לכינון תשתיות שיאפשרו רצף תחבורתי – כל אלה כבסיס למדינה פלסטינית בהיווצר התנאים להקמתה. חשוב לרתום למימוש מדיניות זאת את המדינות הערביות הפרגמטיות, בגיבוי ממשל טראמפ ובהובלתו. מובן שלשינוי מדיניות כזה יהיו גם נגזרות בזירה הפוליטית בישראל, ובזירה זו ראוי שראש הממשלה ירסן את צעדיהם הקיצוניים של שולי הימין, המכתיבים באחרונה את מהלכי ממשלתו באמצעים של מדיניות וחקיקה המרעות את מעמד ישראל בזירה הבינלאומית.

ארצות הברית היא בעלת-הברית החשובה ביותר של ישראל, ולפעמים היחידה. חשוב שישראל לא תיגרר לעימות רפובליקני-דמוקרטי ותשוב להיתמך על ידי שתי המפלגות. כן חשוב לחזור ולייצב את האמון בין המדינות, ובעיקר בין מנהיגיהן – אמון שהופר על ידי שני הצדדים בתקופת הנשיא אובמה וממשלות נתינו. חובה לחזור ולבנות יחד יסודות ליחסים מיוחדים וחזקים בין המדינות, אשר יבטיחו את האינטרסים החיוניים של שתיהן.