

מבט על, גיליון 918, 18 באפריל 2017

ממשל טראמפ וסוגיית ההתנחלויות בגדה המערבית

שלמה ברום ואודי דקל

כאשר דונלד טראמפ גבר על הילרי קלינטון בבחירות לנשיאות האמירו רבים במחנה הימין הישראלי שחלומם התגשם. הממשל החדש, כך התרשמו רבים, ידידותי מאוד כלפי ישראל ותומך במדיניותה של ממשלת נתניהו הן מול הפלסטינים והן בנושא איראן. התחושה הייתה שהנשיא טראמפ מוקף יהודים אמריקאים התומכים בתנועת ההתנחלות, ולכן יהיה סוף ללחצים מצד הממשל להפסיק את הבנייה בהתנחלויות, או למצער להגבילה. ואולם, המגעים בין ממשלת ישראל לממשל טראמפ בסוגיית ההתנחלויות המחישו שצפיות אלה לא היו מבוססות.

מדיניות הממשל בנושא ההתנחלויות, בדומה למדיניותו של ממשל אובמה, נגזרת מרצון, המשותף לשני הממשלים, להביא לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני בהסדר. למרות התפיסה המקובלת בחוגים רבים בישראל את ממשל אובמה כ"משיחי" ואובססיבי ביחסו לסוגיית ההסדר עם הפלסטינים, בפועל אובמה עצמו היה חסר מוטיבציה לעסוק בסוגיה הזאת ולהיכנס בעובי הקורה, לאחר שבשלב מוקדם למדי של המגעים עם שני הצדדים התברר לו שהם מצדם עושים כל מאמץ לטרפד התקדמות. המאמצים להגיע להסכם בתקופתו נדחפו על ידי גורמים אחרים בממשלו. בולט במיוחד היה ניסיון התיווך של מזכיר המדינה ג'ון קרי ב-2013-2014. אובמה עצמו לא שיחק כל תפקיד במהלך.

הנשיא טראמפ, לעומת זאת, מפתיע את ממשלת ישראל בעוצמת המוטיבציה שלו לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני. רמז ראשון לכך נראה כבר במהלך מסע הבחירות, כאשר הוא דבר על הסדר ישראלי-פלסטיני כ"עסקה האולטימטיבית" שרק הוא יכול לסכמה. מאז חזר טראמפ על אמירה זאת מספר פעמים. נראה כי זו הבטחת בחירות אחת בתחום מדיניות החוץ, שהוא מאמין כי ביכולתו לקיים. כן נראה שמעבר לרצונו להוכיח הצלחה בהתמודדות עם אתגר שכל קודמיו כשלו בניסיונותיהם לצלוח אותו, הנשיא אימץ את התפיסה הבסיסית של המינויים שלו בתחום מדיניות חוץ וביטחון, שרובם בעלי רקע של שירות במסגרת פיקוד המרכז האמריקאי, האחראי למזרח התיכון. בהזדמנויות שונות ראשי הפיקוד, בכללם מזכיר ההגנה הגנרל גיימס מאטיס, הביעו תפיסה שלפיה המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא גורם מפריע ליישוב סכסוכים ומשברים אחרים במזרח התיכון ומזין את הקיצוניות באזור. זאת, בניגוד לטענות החוזרות ונשנות של ממשלת ישראל, שלפיהן אין קשר בין הסכסוך הישראלי-פלסטיני ליתר מוקדי המחלוקת והמשבר באזור. אחת ההחלטות הראשונות של הנשיא הייתה המינוי של ג'ייסון גרינבלט, עורך דין יהודי, כשליחו למשא ומתן. אמנם ניתן היה להבין שגרינבלט מונה כנושא ונותן הראשי עם מדינות אחרות במזרח התיכון במגוון נושאים, אבל בשלב הזה גרינבלט, שכנראה מבין את "רוח המפקד", מתמקד בסכסוך הישראלי-פלסטיני. התבטאות טראמפ במסיבת העיתונאים משותפת לו ולבנימין נתניהו, שנערכה בעת ביקור ראש הממשלה בבית הלבן, כי הוא יקבל "מדינה אחת...שתי מדינות, מה ששני הצדדים ירצו" עוררה הד נרחב, אך ניתן להבין מהפעולות הקונקרטיות של גרינבלט ומההסכמה של טראמפ עם נשיא מצרים עבדל פתח א-סיסי בדבר כינוס ועידה אזורית, כי לגורמי הממשל ולאלו שבקרבת הנשיא ברור שפתרון שתי המדינות הוא היחיד שגלומה בו יציבות – הן בזירה הישראלית-פלסטינית והן בזירה האזורית.

ואכן, עם הזמן מסתבר כי הגישה של הממשל האמריקאי הנוכחי לפתרון הסכסוך אינה שונה בהרבה מגישה ממשל אובמה. על פניו, הממשל אימץ חלק מעמדות המפתח של הצד הישראלי על רקע זה נשמעו האמירות מטעם הממשל כי אינו מתכוון להחליף את שני הצדדים והם אלו שצריכים להגיע להסכם במשא ומתן ישיר, וגם כי הסדר אזורי הוא חיוני, בין היתר במובן התמיכה במאמץ ישראלי ופלסטיני להגיע להסכם ולממשו. במסגרת זו אומצה על ידי הממשל גם האמירה הישראלית השגורה שההתנחלויות אינן מכשול להסכם עתידי, אך הממשל מבין היטב שהרחבת

ההתנחלויות והמשך הבנייה פוגעים באפשרות להגיע להסכם. טראמפ עצמו אמר זאת בצורה הברורה ביותר כאשר הסביר בפשטות ובהגיון של איש נדל"ן שכאשר ישראל מרחיבה את ההתנחלויות היא מכרסמת בעצם את היקפו של השטח שעליו מתנהל המשא ומתן, וכך אי אפשר להגיע להסכם. בשיחות שערך בישראל, גרינבלט התמקד בצורך להפסיק בנייה בהתנחלויות, ודווח כי בתחילת השיחות הוא דרש הפסקת בנייה מוחלטת, בדומה לדרישת ממשל אובמה בתחילת דרכו. בהמשך גובש בינו לבין ראש הממשלה נתניהו סכום, שלפיו יתקיים משא ומתן מיוחד בין ממשלת ישראל לממשל האמריקאי על הגבלת הבנייה בהתנחלויות. בשלב זה, שליחו של ראש הממשלה נתניהו, שנשלח לווינגטון לדון בנושא הזה עם הממשל, לא הצליח להגיע להסכם עם הצד האמריקאי.

עם זאת, ובמקביל לאי-הגעה להסכמה במגעים בווינגטון, נתניהו נקט צעד חד-צדדי של הגבלת הבנייה בהתנחלויות. ב-30 במארס החליט הקבינט המדיני-ביטחוני להגביל את הבנייה לגבולות השטח הבנוי של ההתנחלויות, ואם התנאים בשטח לא מאפשרים זאת אזי להגביל את ההתרחבות בצמוד לשטח הבנוי – "הדופן" של השטח הבנוי, בשפתו של יושב ראש הקואליציה דוד ביטן. נראה כי נתניהו מנסה להסתמך על השיח שהתנהל בעבר בסוגיה זו בין ממשלת ישראל לממשל ג'ורג' וו. בוש. גם אז נעשה ניסיון לסמן את גבולות השטח הבנוי ולא להתרחב מעבר להן. בנוסף, אפשר שנתניהו ער לדברי טראמפ כי הרחבת ההתנחלויות מכרסמת בשטח שעליו מתנהל המשא ומתן. בניגוד להבנות ממשלת שרון עם ממשל בוש, שנועדו לחזק את גושי ההתנחלויות על חשבון ההתנחלויות המבודדות, נתניהו מתייחס לכל ההתנחלויות באופן דומה. יתכן כי התייחסות זו מסבירה גם את ההחלטה להקצות שטח לבניית התנחלות חדשה למפוני המאחז עמונה בעמק שילה שבצומק השומרון, ולא בתחום הגושים. פרשנות נוספת למהלך זה גורסת כי היוזמה נבעה מהצורך לממש את ההבטחה למפוני עמונה, שניתנה טרם כניסת טראמפ לבית הלבן, ומהבנה שבה בעת יש צורך להגביל את הבנייה כדי לא להביא לתגובה חריפה של ממשל טראמפ.

בשלב זה נראה כי ממשל טראמפ אינו מעוניין להגיע לעימות פומבי עם ממשל ישראל בנושא הבנייה בהתנחלויות. סביר גם כי נתניהו הגיע מצדו להחלטה בדבר הגבלת הבנייה על יסוד הערכה שיש בה כדי למנוע עימות עם הממשל. אולם, שאלת המפתח היא האם החלטה זו מייצרת את המשך המשא ומתן עם הממשל האמריקאי בסוגיית הגבלת הבנייה בהתנחלויות, והאם היא יכולה למנוע לאורך זמן עימות עם בין ממשלת ישראל לממשל, גם אם סגנון העימות יהיה שונה מהעימותים עם ממשל אובמה, והוא לא יהיה פומבי.

כאמור, החלטת הקבינט גורסת הגבלת הבנייה בכל ההתנחלויות לשטח הבנוי ולשטח הצמוד אליו. הבעיה היא, שאין הגדרה ברורה למונח "השטח הצמוד אליו". סביר להניח שהמתנחלים וגורמים הקרובים אליהם בממשלת ישראל ישאפו לתת למונח הזה הגדרה רחבה ככל האפשר, ולכן בנייה לפי הגדרה כזו עשויה לגרום לעימות עם הממשל האמריקאי. אף יתכן כי התגובה המתונה של השר נפתלי בנט ומפלגת הבית היהודי להחלטת הקבינט משקפת הבנה מצדם שההחלטה מעניקה למתנחלים מרחב רב לבנייה. משום כך, יש להמתין ולראות האם החריגה שבבניית ההתנחלות החדשה עבור מפוני עמונה לא תתקבל בהתנגדות מצד הממשל האמריקאי בשל הבנתו את האילוצים הפוליטיים שבמסגרתם פועל נתניהו.

לסכום, ממשל טראמפ נוח יותר לממשלת הימין בישראל מ-ממשל אובמה בעניין המשך הבנייה בהתנחלויות עם הגבלות, ובפועל באי-התנגדותו לבנייה בשכונות היהודיות במזרח ירושלים. עם זאת, האופן בו מנהל נתניהו את המגעים עם הממשל החדש עלול להוביל להחמצת הזדמנות נוספת לקבע, יחד עם ארצות הברית, את התפיסה כי בכל פתרון יהיו גושי ההתנחלויות שבקרבת הקו הירוק חלק משטחה של מדינת ישראל. האינטרס של ישראל הוא לחדד את ההבחנה בין גושי ההתיישבות לבין ההתנחלויות המבודדות, אך נראה כי ממשלת ישראל אינה הולכת בכיוון זה בשל הצורך להגדיר את גבולות גושי ההתיישבות ובפרט מחשש כי הגדרה כזו, ואפילו ניסיון לגבשה, יהיו כרוכים במחיר פוליטי כבד.