

השלכות מדיניות וביטחוניות להכרת הממשל האמריקאי בריבונות ישראל על רמת הגולן

שלמה ברום

הכרת הנשיא טראמפ בריבונות הישראלית על רמת הגולן התקבלה בברכה על ידי מרבית הציבור הישראלי ובחוסר הסכמה בקהילייה הבינלאומית. היא מנוגדת לעמדה המקובלת במשפט הבינלאומי, המעוגנת במגילת האו"ם, לפיה יש לכבד את הריבונות והשלמות הטריטוריאלית של מדינה וכי השתלטות על שטח במהלך מלחמה אינה מקנה זכות ריבונות בשטח זה. לפיכך צפוי שהקהילייה הבינלאומית ברובה הגדול תמשיך להתנגד למהלך האמריקאי, וכך גם מדינות האזור, לרבות אלו המקיימות יחסים עם ישראל. עם זאת הצעד הזה אינו מונע מממשלה עתידית לקיים משא ומתן עם סוריה גם על רמת הגולן, מה גם שממשל אמריקאי אחר יכול לשנותה. כמו כן לא סביר שהצעד הזה יוביל להסלמה מול סוריה מעבר למתח שכבר קיים, וגם אין לו השלכות ביטחוניות מיוחדות. הוא מוסיף קושי ליכולת הממשל האמריקאי לקדם את עסקת המאה ואת שיתוף הפעולה שלו עם מדינות האזור. לחיזוק הדימוי של הממשל האמריקאי כעומד ללא תנאי לצידה של ישראל ומדיניותה מול שכנותיה הערביות יכולה להיות גם השלכה פנימית על התפיסה בתוך ישראל באשר ליכולת לספח שטחים נוספים.

במהלך פגישת ראש הממשלה, בנימין נתניהו, עם נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, ב-25 במארס 2019, חתם הנשיא על הצהרה נשיאותית המכירה בריבונות ישראל על רמת הגולן. זאת, יותר מ-37 שנים לאחר שהכנסת חוקקה את החוק שהחל את החוק הישראלי על רמת הגולן בדצמבר 1981, צעד שמשמעותו בפועל הייתה סיפוח רמת הגולן לישראל (למרות ההכחשה של ראש הממשלה, מנחם בגין, באותה עת). במהלך תקופה ארוכה זו אף שחקן משמעותי במערכת הבינלאומית לא הכיר בריבונות ישראל על רמת הגולן, והמערכת הבינלאומית שמרה בקנאות על העיקרון הפותח את החלטה 242 של מועצת הביטחון - "אין להסכים לרכישת שטח על ידי מלחמה". בתגובה להחלת החוק אף קיבלה מועצת הביטחון את החלטה 497 שקבעה כי לסיפוח אין משמעות מבחינה בינלאומית.

המהלך של שני ראשי המדינות הונע על ידי צרכים של מדיניות פנים. שניהם היו זקוקים לצעד הזה על מנת לרצות את הבסיס הפוליטי שלהם. נתניהו נתון בעיצומו של מסע בחירות, שבועיים לפני תאריך הבחירות, ומטרתו היא מניעת זליגת בוחרים ליריבה העיקרית שלו מפלגת כחול-לבן ולמתחריו במחנה הימין. טראמפ למעשה נמצא במסע בחירות מאז בחירתו, וכבר החל בפעילות אינטנסיבית להבטיח את בחירתו לכהונה שנייה ב-2020. הצעד של הנשיא אמנם משקף גם את רצונו לסייע לבחירתו מחדש של נתניהו בבחירות הקרובות, אך אין זה מקרה ראשון של מעורבות ממשל אמריקאי בבחירות בישראל, בניסיון לסייע למועמד המועדף על ידי הנשיא האמריקאי. ההכרזה התקבלה בברכה על ידי מרבית הציבור הישראלי והמערכת הפוליטית הישראלית. מטרת המאמר היא לנתח את ההשלכות המדיניות והביטחוניות לצעד של הנשיא טראמפ.

השלכות ביטחוניות

להחלת החוק הישראלי על הגולן ב-1981 לא היו השלכות ביטחוניות מיידיות ב-1981, כאשר סוריה הייתה במצב צבאי אחר לגמרי מול ישראל, וסביר כי גם הפעם סוריה תימנע מעימות צבאי ישיר עם ישראל. ייתכן כי המוטיבציה שלה לנסות ולפגוע בישראל שכבר קיימת בשל פעולותיה הצבאיות של ישראל בשטח סוריה בשנים האחרונות תגבר, והיא תתמוך יותר במאמצים של חזבאללה ומיליציות שיעיות אחרות לבנות תשתית פיגועים ברמת הגולן שתופעל בעת הצורך. ההפעלה, אם תהיה, תהיה זהירה ותשאף להימנע מהסלמה רצינית מול ישראל. לאיראן ושלוחיה יש כבר עימות צבאי מוגבל עם ישראל בשטח סוריה, ולא נראה כי לצעד הזה של הנשיא טראמפ תהיה השפעה על מאזן המוטיבציות שלה ושיקוליה כיצד לפעול נגד ישראל. כך גם במה שנוגע לזירה הפלסטינית. לא סביר שלצעד הזה תהיה השפעה על החלטותיהם של הארגונים המעורבים בטרור נגד ישראל ובשיקוליהם של יחידים אם לפעול נגד ישראל.

תגובות והשלכות מדיניות

במערכת הבינלאומית הובעה אי הסכמה גורפת עם המהלך האמריקאי. דוגמאות בולטות: דוברת משרד החוץ של רוסיה הצהירה כי שינוי הסטטוס של רמת הגולן, תוך עקיפת מועצת הביטחון, מהווה הפרה ישירה של החלטות האו"ם. היא הוסיפה שלרוסיה עמדה עקרונית שלפיה הגולן שייך לסוריה, וזאת בהתאם להחלטה 497 של האו"ם. רוסיה אף ניסתה להשתמש בטיעון שאם ארצות הברית אינה מכירה בהחלטות אלו, איך זה שאינה מוכנה להכיר בריבונות רוסיה על קרים. האיחוד האירופי מסר: "אין שינוי בעמדת האיחוד. בהתאם לחוק הבינלאומי, איננו מכירים בריבונות ישראל על שטחים שנכבשו על-ידי ישראל מאז יוני 1967, כולל רמת הגולן, ואיננו מחשיבים אותם כחלק משטח ישראל". בצרפת ובגרמניה הסתייגו מדברי טראמפ. במשרד החוץ הצרפתי טענו כי ריבונות ישראל בשטחי רמת הגולן עומדת בניגוד לחוק הבינלאומי. דוברת הממשלה בברלין אמרה כי "שינוי גבולות לאומיים צריך להיקבע באמצעים של שלום בין הצדדים המעורבים".

לעמדה זו שותפות גם מדינות המזרח התיכון הידידותיות לישראל, וכמובן גם אויביה: מצרים הדגישה את עמדתה העקבית, לפיה הגולן הסורי הוא אדמה ערבית כבושה בהתאם להחלטות האו"ם, בראשן 497. לדברי קהיר, על הקהילה הבינלאומית לכבד את החלטות האו"ם ואת אמנת האו"ם האוסרת השתלטות על אדמות בכוח. שר החוץ הירדני אמר כי "עמדתה של ירדן בנוגע לרמת הגולן נותרה כתמיד, הגולן הוא אדמה סורית כבושה וזאת בהתאם להחלטות בינלאומיות, אשר מציינות באופן ברור שאינו משתמע לשתי פנים כי אסור לקחת אדמה בכוח. שלום מקיף וכולל מצריך נסיגה ישראלית מכל האדמות הערביות הכבושות, ורמת הגולן הסורי היא חלק בלתי נפרד מאדמות אלו". מדינות המפרץ, ובראשן ערב הסעודית. הביעו גם הן התנגדות וחזרו על הקביעה כי רמת הגולן היא שטח כבוש.

דובר משרד החוץ האיראני, גינה את ההחלטה של טראמפ, והדגיש כי "המשטר הציוני" כובש אדמות ערביות ומוסלמיות - דבר שצריך להסתיים. לדבריו, לפי החלטות מועצת הביטחון והאו"ם, הרי שהגולן נחשבים לשטחים סורים שנכבשו. טורקיה גינתה בחריפות את המהלך והודיעה על כוונתה לפנות בסוגיה למוסדות בינלאומיים.

אפשר להניח, אם כך, שהקהילייה הבינלאומית ומדינות המזרח התיכון ימשיכו להתייחס לצעד זה כפי שהן התייחסו להחלטה האמריקאית להעביר את השגרירות לירושלים. הם ימשיכו לא להכיר בריבונות ישראל על רמת הגולן, למעט חריגים שוליים ומעטים שירצו לרצות את ממשל טראמפ. שאלה נפרדת היא אם התנגדות זו תתורגם לצעדים אופרטיביים. יתכן כי העולם הערבי וטורקיה ינסו לקבל החלטות בפורומים של האו"ם שיתנגדו לצעד זה ויאשררו מחדש את החלטה 497. סביר כי ניסיון כזה ייתקל בוטו אמריקאי במועצת הביטחון, אך ייתכן שתתקבל הצהרה ברוח זה בעצרת הכללית של האו"ם, בה יימצא לה רוב. מעבר לזה לא צפויים צעדים אופרטיביים משמעותיים מיוחדים בזירה הבינלאומית.

בעולם הערבי הצעד הזה יקשה עוד יותר על שיתוף פעולה פומבי עם ישראל של המדינות החתומות על הסכמי שלום עמה ושל מדינות שמקיימות יחסים בלתי פורמליים עמה כמו מדינות המפרץ. ההנחה שההתנגדות והאיבה של חלק גדול ממדינות ערב למשטר אסד יתורגמו להסכמה עם הצעד האמריקאי אינה לוקחת בחשבון את ההפרדה שמדינות אלה עושות בין המשטר לבין המדינה הסורית הריבונית. ההשערות שפרחו בתחילת הזעזועים בעולם הערבי, לפיהן בא הקץ למה שכוונה "גבולות סייקס-פיקו", ולכן צפויים שינויים בגבולות המדינות הערביות - הופרכו בינתיים. המדינות שומרות על המתכונת המדינית שלהן ועל גבולותיהם, גם אם שורר בתוכן כאוס, והעיקרון של אי-שינוי גבולות בכוח נשמר כפי שהיה ב-1991, כשכיבוש כוויית על ידי צדאם חוסיין הביא לאיחוד כל העולם הערבי נגדו, וכפי שהיה ב-2017 עת דוכא הניסיון של האוטונומיה הכורדית בעיראק להפוך למדינה עצמאית על ידי ממשלת עיראק בתמיכת כל העולם הערבי. העולם הערבי לא יהיה מוכן להסכים עם פגיעה של ישראל בריבונות מדינה ערבית.

באשר להשלכות המדיניות מול סוריה, לא סביר כי סוריה תנסה להגיב לצעד זה במאמץ לפגוע בהסכם ההפרדה בין ישראל וסוריה ובתהליך שהחל לשיקום נוכחות כוח האו"ם אונדו"פ ופעילותו. גם לא נראה כי צעד אמריקאי זה יפגע באפשרות לחדש את המשא ומתן עם סוריה על הסכם שלום, אם בעתיד כלשהו (ודאי לא הקרוב) תיווצרנה נסיבות ותקום ממשלה בישראל שתהיה מעוניינת בחידוש המו"מ. אם סוריה הייתה מוכנה להיכנס למשא ומתן כזה עם ישראל כמה פעמים לאחר החלת החוק הישראלי על רמת הגולן, מדוע שהצעד האמריקאי ישנה את ההתנהגות הסורית? אפשר כמובן לטעון שמבחינה פוליטית פנימית יהיה קשה יותר לכל ממשלה ישראלית לקבל החלטה כזאת, משום שהמתנגדים יטענו שאין שום סיבה לישראל להיכנס למשא ומתן כזה, שבהכרח כרוך בדיון על אפשרות לוותר על שטחים ברמת הגולן, כאשר מעצמת העל ובעלת הברית העיקרית של ישראל תומכת בריבונותה על רמת הגולן. אולם יש לקחת בחשבון שממשל אמריקאי אחר יכול לשנות את עמדת ארצות הברית בעתיד בנושא הזה, בשל שיקולים פוליטיים פנימיים או שינוי הנסיבות.

הצעד הזה מחזק את דימוי הממשל האמריקאי הנוכחי כעומד ללא תנאי לצידה של ישראל ומאמץ את עמדותיה כלפי מדינות ערב. הוא גם יחזק עוד יותר את ההסתייגות שכבר קיימת אצל בעלות בריתה של ארצות הברית באזור ממדינותה הכוללת באזור, מה שיקשה על הממשל להרחיב ולהעמיק את התאום עמן לא רק בנושאים הפלסטיניים. זה יכול לחול גם על ההתייחסות למאמצי הממשל לגייס כמה שיותר שותפים אזוריים למדיניותו מול איראן. דימוי זה יפגע עוד יותר ביכולת של ממשל טראמפ לתווך בין ישראל והפלסטינים ולגייס את מדינות ערב לסייע לו לשווק את "עסקת המאה" - שממילא הסיכויים שלה להביא להתקדמות בזירה הפלסטינית היו

קלושים עוד לפני הצעד הזה. בישראל הצעד האמריקאי יכול לעודד את הגורמים הפוליטיים שהעלו רעיונות לספח שטחים פלסטיניים לנסות לממש את הרעיונות האלה לאחר הבחירות, בנימוק שהממשל האמריקאי לא יפריע לקידומם. אם נתניהו שוב יהיה ראש הממשלה לאחר הבחירות, טראמפ גם יצפה לצעדי תמיכה דומים מצד נתניהו לקראת הבחירות הבאות בארצות הברית, מה ששוב יחזק את הדימוי של ישראל כמי שלוקחת צד במחלוקת הפוליטית הפנימית בארצות הברית, עם כל המשמעותות ליחסי ישראל עם המפלגה הדמוקרטית.

לסיכום, לצעד האמריקאי יש השלכות מדיניות במערכת הבינלאומית והאזורית והשלכות בתוך ישראל. אין הוא מציב אתגרים ביטחוניים מיוחדים. בפועל הוא ישפיע על יכולת גורמים אמריקאים רשמיים לפעול ברמת הגולן, כמו בכל שטח ריבוני של ישראל, ועל התפיסה בתוך ישראל באשר ליכולת להמשיך ולהחזיק לאורך זמן בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים גם ללא כל הסכם עם הצדדים הערביים.