

הקו המחבר את תוכנית טראמפ להחלת החוק הישראלי בשטחי ההתנחלויות

אודי דקל

תוכניתו של נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ להסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים, המכונה "עסקת המאה", כוללת שני פרקים: הראשון - כלכלי, שיושק בבחריין בסדנה שתתקיים בסוף יוני; השני - מדיני, כולל התייחסות לסוגיות הרגישות של סכסוך הישראלי-פלסטיני, שהשקתו תדחה לאחר הבחירות והקמת ממשלה בישראל בשלהי 2019. הנתונים שדלפו על אודות פרטי התוכנית מצביעים על כך כי היא מתחשבת בעמדות ממשלת ישראל ובצרכי הביטחון של ישראל וכן מכירה במציאות שנוצרה בזירת הסכסוך במהלך חמשת העשורים האחרונים. זו הסיבה להודעת הגורמים הפלסטינים הרשמיים, שלא יקבלו את התוכנית. בתוך כך, שגריר ארצות הברית בישראל הצהיר השבוע כי "בנסיבות מסוימות [...] לישראל יש זכות להחזיק חלק, אבל לא את כל הגדה המערבית". ניתן לראות בדברים אלה רמז לכך, שאם תכונן ממשלת ימין בישראל היא תחליט באופן חסר תקדים להגיב לדחייה פלסטינית נוספת של הצעה להסדר בהחלת החוק הישראלי על שטחי התנחלויות. משמעותו של מהלך זה היא סיפוח, והוא צפוי לגרום שרשרת השלכות שליליות ביותר לישראל.

שאלת העיתוי

ההמתנה לתוכנית של נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ להסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים ולעולם הערבי, המכונה "עסקת המאה", נמשכת חודשים רבים ובשנה החולפת נדחתה הצגתה שוב ושוב. לפני הדחייה האחרונה (בעקבות בחירות אפריל בישראל) ממשל טראמפ תכנן להציג את התוכנית בשני שלבים, כשהראשון ביניהם יוקדש לפרק הכלכלי - בסדנה בסוף יוני בבחריין. הסתחררות המערכת הפוליטית בישראל לסבב בחירות נוסף ב- 2019, בעקבות חוסר יכולתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו להרכיב ממשלה, שיבשה את לוחות הזמנים של הבית הלבן להצגת הפרק המדיני של התוכנית.

אלא שהנשיא טראמפ מעוניין לעמוד בהבטחותיו ולהציג את תוכניתו, גם אם לא יבשילו התנאים לקבלתה וקל וחומר ליישומה. להערכתו, התוכנית תישאר רלוונטית בקדנציה הנשיאותית הבאה שלו ותשמש נקודת ייחוס לכל יוזמה מדינית עתידית בין ישראל לפלסטינים, כפי שהתוו קודמיו - מתווה הנשיא קלינטון ומכתב הנשיא בוש לראש הממשלה אריאל שרון. במקביל, טראמפ צפוי לתמוך במהלכיו של נתניהו לשמור על תפקידו כראש ממשלת ישראל. ואולם, שני יעדים אלה מתנגשים, בשל הקושי הצפוי להעביר את התוכנית בקרב תומכיו של נתניהו בימין (הגם שהיא הצעה מרחיקת לכת לקראת ישראל), והמשמעות היא הרצון של וושינגטון להימנע מהבכת נתניהו עם פרסום התוכנית - מהלך העלול לפגוע בסיכוייו להיבחר מחדש ו/או להוביל קואליציה ימנית. בנקודת הזמן הקריטית הזו, במקום להציע מחוות לפלסטינים כדי בכל זאת לשכנעם לא לדחות על הסף את התוכנית, וגם על מנת להיענות להפצרות של מדינות ערב השותפות המרכזיות לתהליך (בעיקר הרביעייה - מצרים, ירדן, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות) לשפר את התנאים

עבור הפלסטינים, נתון הצוות האמריקאי דווקא בלחץ להטות את התוכנית עוד יותר לטובת ישראל, כדי לסייע לנתינה.

לפיכך, המוצא הנוח לבית הלבן הוא לדחות את הצגת הרכיב המדיני של תוכניתו - שעניינו הנושאים הרגישים ביותר - גבולות, ביטחון, מעמדה של ירושלים ופתרון בעיית הפליטים הפלסטיניים - עד לאחר הבחירות בישראל, האמורות להיערך ב-17 בספטמבר 2019. בכיר בממשל אמר כי התוכנית תוצג ב"עיתוי נכון". אולם העיתוי הזה הולך ומתרחק. ממשלה חדשה בישראל לא תכונן לפני אוקטובר, ולכן הצגת התוכנית צפויה להתעכב לפחות לנובמבר, תחילת המרוץ לנשיאות ארצות הברית 2020.

עקרונות ומהות

יועצו וחתנו של הנשיא טראמפ, ג'ארד קושנר, הצהיר כי תוכנית טראמפ אינה מציעה פתרון של שתי מדינות, מכיוון שכל גורם מפרש עיקרון זה באופן שונה. לכן לא תקרא התוכנית להקמתה של מדינה פלסטינית. בזאת מבטל ממשל טראמפ עשרות שנים של מדיניות אמריקאית עקבית, הדוגלת בפתרון שתי מדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני. זו הסיבה לכך שכל הזרמים הפלסטיניים הבטיחו מראש לדחות את התוכנית על הסף ולהגדירה כמתווה להמשך הכיבוש הישראלי בדרכים אחרות. בנוסף, שגריר ארצות הברית בישראל, דייוויד פרידמן, שהוא חבר בצוות המגבש את התוכנית, ציין כי היא אמורה לשפר את חייהם של הפלסטינים, אף שלא בהכרח תוביל במהירות להסדר קבע. ניתן להסיק מכך, שהממשל הנוכחי מאמין ששיפור המצב הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הפלסטינית קודם למימוש השאיפות הלאומיות הפלסטיניות במלואן (מדינה פלסטינית על בסיס גבולות '67, שבירתה מזרח ירושלים, עם זכות שיבה לפליטים).

התכלית האסטרטגית של תוכנית טראמפ רחבה יותר מהסכסוך הישראלי-פלסטיני. הממשל מעוניין לגבש ארכיטקטורה מזרח תיכונית חדשה, לאגד קואליציה ערבית-אמריקאית-ישראלית, ובתוך כך לבסס את הברית האנטי-איראנית והאנטי-ג'האדיסטית, המתפתחת בין מדינות המפרץ, ובעיקר ערב הסעודית, לבין ישראל, ולרתום את המדינות הערביות לתמיכה בתהליך השלום. הממשל מעוניין גם לעצב את התנאים שיביאו לקץ הכיבוש הישראלי, או לפחות לדימויו השלילי, באופן שיעניק לפלסטינים את השליטה על הרוב המכריע של האוכלוסייה הפלסטינית והשטח בגדה המערבית וברצועת עזה. בד בבד, התוכנית נועדה להגדיר מחדש את הפרמטרים להסדר, שמבוססים על המציאות שנוצרה בשטח בחמישים השנים האחרונות והיו רלוונטיים להווה ולעתיד.

מה יש בתוכנית?

לא ברור עד כמה התוכנית המדינית סגורה ונראה כי צוות יועצי הנשיא עדיין מתחבט במספר סוגיות. עם זאת, מן ההתבטאויות וההדלפות, מסתמן כי:

- א. למרות "ההימלטות" מהצגת מצב הסיום כשתי מדינות, יש בתוכנית הצעה לכינון **ישות פלסטינית עצמאית ומובחנת ברוב** (כ-90 אחוזים) **שטחי יהודה ושומרון וכל רצועת עזה**.
- ב. **אי-פינוי התנחלויות, כולל אלה המבודדות, כאשר יתכן שעל רובן יוחל החוק הישראלי**, כלומר, הן תהיינה בריבונות ישראלית. אם הכוונה להחיל את הריבונות על שטחי השיפוט של

ההתנחלויות, המשמעות היא סיפוח לישראל של מעל ל-10 אחוזים מהשטח, כולל מרבית המאחזים הבלתי-מורשים/חוקיים (שישראל התחייבה בעבר לפנותם בפני הממשלים האמריקאים הקודמים). אם הכוונה למה שמוגדר השטח הבנוי והתחום של ההתנחלויות, ההיקף הוא פחות מ-5 אחוזים מהשטח. במצב זה עולות מספר בעיות, כמו למשל כיצד מאבטחים את צירי התנועה ומשמרים את מרקם החיים בהתנחלויות? סוגייה מורכבת יותר היא איזה משטר גבול יתקיים בין ישראל לישות הפלסטינית המוצעת? בהקשר זה רמז קושנר על גבול פתוח, שיאפשר תנועה כמעט חופשית בשני הכיוונים.

ג. הממשל מקבל את דרישת הבסיס של ראש הממשלה נתניהו **לחופש פעולה ביטחוני ישראלי בכל השטח ממערב לנהר הירדן**, כולל בשטח הפלסטיני, בהתאם לצרכי הביטחון של ישראל, כדי למנוע הרעה במצבה הביטחוני ביחס למצב הנוכחי. במסגרת זאת, יתכן שתשמר אחיזה ביטחונית ישראלית בבקעת הירדן, כנראה ללא הגבלת זמן.

ד. בסוגיית הפליטים הפלסטינים, ככל הנראה **אין שיבת פליטים לתחומי ישראל**, אלא קליטה מוגבלת של פליטים לתחומי הישות הפלסטינית. שאר הפליטים, ברובם המכריע, ישוקמו במקום מושבם (מקור לחשש רציני בירדן ובלבנון).

ה. **ירושלים** תהיה גם בירתה של ישות הפלסטינית, אם כי לא ברורה ההגדרה הגאוגרפית של הבירה הפלסטינית: האם תכלול שטחים במזרח ירושלים מהתקופה הירדנית (העיר העתיקה, עיר דוד, הר הזיתים ושכונת שיח ג'ראח) או שתהיה רק באחת השכונות הערביות של ירושלים? במקומות הקדושים ייקבעו ככל הנראה סידורים לחופש פולחן, שהצדדים עשויים להשלים עמם, תחת הנוסחה של שמירת (לכאורה) הסטטוס-קוו. לא יבוטל תפקידה של ירדן במקומות הקדושים.

ו. **תוכנית כלכלית** נרחבת הכוללת כ-65 מיליארד דולר ל-10 שנים - לא ברור מי תהינה התורמות. המטרה היא להשתמש במסגרת הכלכלית לבניית ישות פלסטינית עצמאית ומתפקדת וכן כ"פיתיון" על מנת להפוך את התוכנית לנחשקת בעיקר בעיני הציבור הפלסטיני, לרכך התנגדויות ולנוע קדימה. לרביעייה הערבית נוספה בחריין, שבבירתה מנאמה תתקיים הסדנה הכלכלית המתוכננת ל-25 יוני, במסגרתה צפויה הצגת התמורות הכלכליות לצדדים ולאזור בקבלת וביישום התוכנית. הפלסטינים מצדם הודיעו שיחרימו את האירוע, מן העבר השני, אנשי עסקים ישראלים ישתתפו, במה שיבנה שלב נוסף ופומבי בהידוק הקשרים בין ישראל למדינות ולמנהיגים סונים במפרץ הפרסי. תשתתפנה בסדנה החמישייה הערבית מוגדרת בווינגטון כמדינות הקואליציה ליוזמה וככאלה המוכנות לתמוך כלכלית בתהליך, אליהן נוספה מרוקו. החמישייה הערבית לא תעניק לעבאס מטריית התנגדות לתוכנית. עם זאת, המדינות מוכנות להשקיע בעניין הפלסטיני ולסייע, אך בתנאי שיתקיים תהליך מוסכם על הצדדים.

משמעויות

אם אכן אלו פרטי תוכנית טראמפ, אזי לכל הדעות היא מתחשבת בעמדות ממשלת ישראל ובצרכי הביטחון של ישראל וכן מכירה במציאות שנוצרה בזירת הסכסוך במהלך חמשת העשורים האחרונים. זו העמדה האמריקאית הקרובה ביותר לאינטרסים הישראליים במסגרת הסכם עם

הפלסטינים. בהליכה לסבב בחירות נוסף, עשוי נתניהו לאבד זמן יקר ולשמוט הזדמנות לעצב מציאות אסטרטגית התואמת את תפיסת עולמו לייצוב ועיצוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, כשהוא מגובה בתמיכה וידידות חסרת תקדים מצד נשיא אמריקאי.

שגריר ארצות הברית בישראל דייוויד פרידמן, בראיון שהעניק לנו יורק טיימס, באמצע חודש יוני הבהיר כי התוכנית לא תוצג אם הממשל יהיה סבור, שזו תגרום יותר נזק מתועלת. בנוסף, השגריר הצהיר כי "בנסיבות מסוימות, אני סבור של ישראל יש זכות להחזיק חלק, אבל לא את כל הגדה המערבית". בתגובה מיידית של גורם בממשל הובהר כי אין שינוי בעמדת ארצות הברית כלפי ההתנחלויות. תגובתו של מזכ"ל אש"ף, צא'ב עריקאת, הייתה כצפוי ביקורתית: "שגרירו של הנשיא טראמפ מספק די ביסוס לכולם לא להגיע לוועידה במנאמה שבבחריין. החזון שלהם הוא סיפוח שטחים כבושים, פשע מלחמה לפי החוק הבינלאומי".

דברי השגריר מרמזים על תרחיש אפשרי, שלפיו בכל זאת תונח על השולחן 'עסקת המאה' בתיאום זמנים עם כינון ממשלה חדשה בישראל, ובהנחה שתהא זו ממשלת ימין בראשות נתניהו, עד לסוף 2019. הפלסטינים, כפי שכבר הודיעו, יידחו את התוכנית ולעומתם ממשלת ישראל תקבלה כנראה עם מספר הסתייגויות. הרגע הדרמטי צפוי להתרחש אם ממשלת ישראל, אפשר שעל בסיס הבנות עם נשיא ארצות הברית, תחליט באופן חסר תקדים להגיב על דחייה פלסטינית נוספת של הצעה להסדר בהחלת החוק הישראלי על שטחי ההתנחלויות (כולן, או חלקן, בגושים ו/או מחוץ להם), בעדיפות להתנחלויות שיסומנו בתוכנית טראמפ כחלק מישראל, ויתכן כי על כך רמז השגריר פרידמן.

החלת החוק בתחום תשתיות ומקרקעין היא מילה רכה לסיפוח שטחי ההתנחלויות. בפועל, זהו סיפוח של אותם שטחים, גם אם המהלך לא יוגדר פורמלית כסיפוח. השטח המסופח הופך להיות שווה במעמדו לכל דבר ועניין לשטח מדינת ישראל (ומפסיק להיות מבחינת ישראל במעמד של שטח מוחזק). כל הסמכויות באזור שעליו מוחל החוק הישראלי נתונות לרשויות הישראליות, ולא למפקד הצבאי באזור. כל כניסה להתנחלות משמעותה כניסה לישראל.

ואכן, מהלך זה, גם אם יוצג כמאשרר מצב קיים (הרי החוק הישראלי כבר חל על המתנחלים ברמה הפרסונאלית, ועכשיו הוא מוחל גם על שטחי ההתנחלויות עצמן), יתפרש כהפרה של המשפט הבינלאומי, ולא ישנה את מעמד השטח מבחינת הדין הבינלאומי, שלפיו השטח ימשיך להיחשב כבוש ולכן תושביו הפלסטינים ימשיכו להיות זכאים להגנות המוענקות לתושבי שטח כבוש. צעד זה יהיה הפרה של הסכם הביניים, האוסר לשנות באופן חד-צדדי את מעמד השטח, מה שעשוי להביא לביטול ההסדרים הקיימים בין ישראל לרשות הפלסטינית - ביטחוניים, כלכליים ואזרחיים. ככל שהיקף השטח המסופח יהיה גדול יותר ומשמעותו סתימת הגולל על הקמת מדינה פלסטינית, אזי צפויה התנגדות פלסטינית עד לכדי "החזרת המפתחות" של הרשות הפלסטינית לישראל, התפרקותה, והחזרת האחריות הישראלית לכ-2.5 מיליון תושבים פלסטינים, על כל המשמעות הביטחונית והכלכלית הנגזרות מכך. לפיכך, סביר כי אם יוחל סיפוח הוא יהיה בהיקף מצומצם, וזאת כדי לאפשר לכל השחקנים המעורבים - ישראל, ארצות הברית, הרביעיה הערבית ואף הרשות הפלסטינית, להכיל את האירוע.

החלת החוק הישראלי על כל שטחי ההתנחלויות יכולה להיראות כאופציה מפתה, אך מהלך זה צפוי לערער את היציבות בשטח הגדה המערבית, שנשלט באופן יציב במשך 15 השנים האחרונות,

להביא להתפרצות אלימה ואף לפגוע קשות במעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל וביחסי השלום בינה לבין מצרים וירדן, שתתקשינה להתמודד עם ביקורת מבית על מהלך סיפוח ישראלי חד-צדדי. באין יכולת ליישם את תוכנית טראמפ ובמקום סיפוח חד צדדי, מוצע לשקול את החלופה המעשית שפותחה במכון למחקרי ביטחון לאומי על בסיס מחקר מעמיק ויסודי - מתווה להיפרדות מדינית, דמוגרפית וטריטוריאלית מהפלסטינים, לצד שימור ושיפור תפקודה של הרשות הפלסטינית והתיאום עמה. בנסיבות הנוכחיות, בפרט לנוכח הבעייתיות הגלומה בדרכי פעולה אחרות, ניתן להתחיל במימוש הצעדים המפורטים ב"מתווה".