

פתרון העימות הישראלי-פלסטיני: תרומתם האפשרית של כוחות בין-לאומיים

שלמה ברום

מקרב התנזים של הפת"ח, יש סדר-יום משלהם, והם אינם שותפים בהכרח להערכת המצב הזאת. ערפאת עצמו פועל בנפרד משאר ההנהגה הפלסטינית, אינו מוכן להגיע לעימות עם הקבוצות החמושות במחנהו ומחוץ למחנהו, וכנראה עדיין לא נפרד מן האמונה, שהאלימות תקדם אותו לבסוף להשגת יעדיו הלאומיים.

מצד שני, בישראל לא מאמינים שההתדיינות הפנים-פלסטינית תביא להפסקת האלימות, ולכן לא מוכנים להפסיק את מדיניות הפעלת הכוח מתוך התחשבות בדינמיקה הפנים-פלסטינית, ולסייע לאלה ברשות הפועלים להפסקת האלימות. ההערכה היא שהתחשבות כזו תחשוף את הציבור הישראלי ליותר פיגועים, ואין טעם לקחת סיכון כזה למען תהליך שסופו ידוע מראש. התוצאה היא שאף-על-פי שבשני הצדדים יש אינטרס אמיתי להפסיק את האלימות ולעבור להתדיינות מדינית, הם נתונים במעגל קסמים של פעולות ותגובות מבלי שיוכלו להיחלץ ממנו, ואי האמון ביניהם הולך וגובר.

לישראל ניסיון עשיר במעורבות של כוחות בין-לאומיים, החל ממשקיפי האו"ם (UNTSO) וועדות שבתית הנשק שפעלו עד מלחמת ששת הימים, דרך כוח או"ם שהוצב בסיני אחרי מבצע קדש (UNEF), כוחות

שני הצדדים ולהביא להפסקת האלימות ולחידוש התהליך המדיני.

**הפלסטינים לא השיגו
באמצעות האלימות ולו
מטרה אחת מאלה
שהציבו לעצמם.
הציבור הישראלי הוכיח
כושר עמידה, ולא היה
בינאום של הסכסוך.**

כישלון זה של הפלסטינים, לצד המחירים הכבדים ששילמו, הביא את רוב ההנהגה הפלסטינית להכרה כי יש לסיים את העימות האלים ולחזור לתהליך המדיני. ההבנה הזאת מביאה ללחצים לרפורמה במערכת השלטונית הפלסטינית ולהידברות בין הגורמים המעורבים באלימות, במטרה לרסן את האלימות. ואולם, למנהיגות הפלסטינית שכפופה לערפאת אין יכולת לתרגם הכרה זו לשינוי של ממש במצב, והסיכוי לרפורמה אמיתית קלוש מאוד, משום שבשטחים הפלסטיניים נוצר מצב חצי-אנרכי, שבו לקבוצות שונות של מחזיקי נשק מהארגונים האסלאמיים, אבל גם

בספטמבר 2000, כבר בשלבים הראשונים של העימות האלים בין הפלסטינים וישראל, הגיעה מערכת הביטחון הישראלית למסקנה שעימות זה הוא צעד אסטרטגי יזום מצדה של ההנהגה הפלסטינית, שמטרתו לכפות על ישראל לתת את מה שלא היתה מוכנה לתת במסגרת המשא ומתן. לפי השקפה זו, הפלסטינים הם אמנם הצד החלש, מבחינה צבאית, בהתמודדות עם ישראל, אבל באמצעות השימוש באלימות יש בידיהם שני מנגנונים לכפיית רצונם על ישראל: האחד, הסתמכות על כושר העמידה "הרופס", בראייתם, של הציבור הישראלי, שאינו מסוגל לספוג אבידות בהיקף ניכר – על-פי המודל הלבנוני; והשני, "בינאום" הסכסוך, כלומר, יצירת מצב, שיאלץ את הקהילה הבין-לאומית להתערב ולכפות פתרון – על-פי המודל הבלקני. בלי לעסוק בשאלה, הנתונה במחלוקת, אם אכן היתה מחשבה אסטרטגית סדורה מהסוג הזה מאחורי התפרצות האלימות הפלסטינית והתמשכותה, אפשר כבר לקבוע, אחרי שנתיים ויותר של אינתיפאדה, כי שני המנגנונים האלה לא פעלו בדרך שתוארה לעיל: הציבור הישראלי הוכיח כושר עמידה, ולא היה בינאום של הסכסוך בניגוד לרצונה של ישראל. עד כה היתה מעורבות בין-לאומית מוגבלת, שביקשה בעיקר לתווך בין

ההפרדה שנכללו בהסכמים עם מצרים וסוריה שנחתמו בשנות השבעים (כוחות או"ם בחלק מהמקרים – UNEF II בסיני ו-UNDOF ברמת הגולן, והכוח הרב-לאומי בסיני כחלק מהסכם השלום עם מצרים – MFO), UNIFIL בדרום לבנון ואלמנטים מצומצמים במסגרת ההסכמים עם הפלסטינים (TIPH בחברון). לכוחות אלה מאזן הישגים מעורב. ככלל, אפשר לקבוע כי כוחות בין-לאומיים שהוצבו במשימות הפרדה במסגרת הסכם בין שני הצדדים היו אפקטיביים וחזקו את יציבות ההסכמים. כוחות שהוצבו באזור בנסיבות אחרות היו בדרך כלל בעייתיים יותר. הדיון הציבורי בישראל התמקד בדרך כלל במקרים הבעייתיים, כמו ההחלטה החד-צדדית של מזכיר האו"ם או טנט להוציא את כוח האו"ם מסיני ב-1967 ותרומתה של החלטה זו לפריצתה של מלחמת ששת הימים, וכן הניסיון הלא חיובי במידה רבה עם יוניפי"ל בדרום לבנון – כוח שהוצב בעקבות החלטת מועצת הביטחון, עם מנדט בעייתי, שלא היה מוסכם עם ישראל. כתוצאה מכך יש בישראל נטייה להסתייג מהצבת כוחות בין-לאומיים ולהבליט את הסיכונים הטמונים בהם: הם יגבילו את חופש הפעולה של צה"ל, יהיו מוטלים נגדו ויביאו לסכסוכים בין ישראל והמדינות שישלחו את יחידותיהן לקחת חלק בכוחות אלה.

נוכח המבוי הסתום בעימות עם הפלסטינים, ואחרי שהתבדו עד כה החששות מהסיכונים הטמונים במעורבות בין-לאומית, שתכפה על ישראל הסדר שאינו לרוחה, יש לישראל סיבה טובה לבחון האם מעורבות של כוחות בין-לאומיים במתכונות שמוסדו בעשור האחרון, ביישום תהליך, שיביא להרגעת הסכסוך האלים עם

הפלסטינים ולחידוש משא ומתן על הסכם, ואחר כך – ביישום ההסכם עצמו, יכולה לשרת את האינטרסים הישראליים ולשבור את מעגל הקסמים הזה. רצוי כי בחינה כזו תתבסס על הניסיון שנצבר בהפעלת כוחות בין-לאומיים במשימות "שמירת שלום" ו"עשיית שלום" באזורנו ומחוץ לאזורנו, ועל בדיקה של האפשרות לעשות בו שימוש בנסיבות המיוחדות של העימות בין ישראל והפלסטינים.

■ בעשור האחרון חלו שינויים בהיקף

אחרי שהתבדו החששות מהסיכונים הטמונים במעורבות בין-לאומית, יש לישראל סיבה לבחון האם מעורבות של כוחות בין-לאומיים תביא להרגעת הסכסוך האלים.

הפעלתם של כוחות או"ם ושל כוחות רב-לאומיים במשימות שמירת שלום ועשיית שלום ובמאפייני פעולתם: התפרקות הגוש הסובייטי והיעלמותה של ברית המועצות הביאו לריבוי סכסוכים לאומיים ואתניים, בייחוד בין ובתוך המדינות החדשות שנוצרו בתהליך זה, וגברה הדרישה להפעלת כוחות רב-לאומיים במוקדי הסכסוך השונים;

■ היעלמותו של העימות הבין-גושי הקלה גם על קבלת החלטות למעורבות בין-לאומית בסכסוכים בפורומים בין-לאומיים. מגמה זו התבטאה ביכולתם של גופים שונים, כמו מועצת הביטחון של האו"ם והארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה,

לקבל החלטות אופרטיביות;

■ נושאים שנחשבו בעבר לעניינה הפנימי של מדינה, כמו ההתייחסות למיעוטים וזכויות אדם, נעשו לתחום הנתון לבקרה בין-לאומית, והפרה בוטה של הנורמות המקובלות בתחומים אלה היא עילה להתערבות בין-לאומית;

■ כוחות רב-לאומיים קיבלו על עצמם משימות שאפתניות יותר. אם בעבר הוצבו כוחות רב-לאומיים בעיקר במשימות של שמירת שלום כחלק מהמאמץ לייצב את המציאות שיצר הסכם בין שני יריבים, דוגמת הסכם השלום בין מצרים וישראל שהביא להצבת הכוח הרב-לאומי בסיני, הרי בעשור האחרון עסקו כוחות רב-לאומיים במשימות של עשיית שלום או כפייתו, ואף במשימות יומרניות יותר של "בניית מדינה";

■ הכוחות הבין-לאומיים היו בעבר כוחות או"ם בעיקר, כפופים למזכ"ל האו"ם, ואילו בשנים האחרונות התרחבה התופעה של כוחות רב-לאומיים שאינם כוחות או"ם. יש שני סוגים עיקריים של כוחות כאלה: כוחות שאין להם שום קשר לאו"ם, כמו הכוח הרב-לאומי בסיני או אלמנטים של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה, הפועלים במזרח אירופה; וכוחות הפועלים תחת מנדט של האו"ם כתוצאה של החלטה של מועצת הביטחון, כקבלן משנה של האו"ם, דוגמת הקואליציה שלחמה נגד עיראק ב-1991 או הכוח בפיקוד אוסטרלי שפעל במזרח טימור. התרחבות מגמה זו היא תוצאה של הכרה כללית בסרבול ובחוסר היעילות של כוחות או"ם, והתפתותם של ארגונים אחרים, דוגמת נאט"ו, לעסוק במשימות אלה אחרי התפרקותו של הגוש הסובייטי.

■ עלייה בנכונותן של מדינות רבות להיות מעורבות במשימות מסוגים אלה, הן מכיוון

שנעלמו האיומים המקוריים שעמם הוכנו הכוחות הצבאיים שלהן להתמודד והן מכיוון שמדינות אלה מעריכות כי התמודדות בדרך זו עם סכסוכים אזוריים ומקומיים מונעת היווצרות של מוקדי תבערה, שיש בהם פוטנציאל איום על ביטחון. כך, למשל, למדינות אירופה המערבית ברור שהיווצרות של מוקדי אי יציבות באירופה המזרחית ובצפון אפריקה תביא להגברת ההגירה הלא חוקית אל גבולותיהן, מגמה שנתפסת בעידן הנוכחי כאיום של ממש על ביטחון.

בארגונים הבין-לאומיים ובמדינות שונות התפתחו תפיסות מגובשות ודוקטרינות בנוגע לדרך הפעלתם של כוחות במשימות של שמירת שלום ושל עשיית שלום. תפיסות אלה התבססו על תחקירים מעמיקים של הניסיון שהצטבר במשימות העבר, על ההצלחות ועל הכישלונות (הרבים). כדי לבחון את התרומה אפשרית הגלומה בצורות שונות של מעורבות כוחות רב-לאומיים ליישוב המשבר הישראלי-פלסטיני מתבקשת בדיקה של שלוש התבניות העיקריות של פעולת כוחות כאלה:

■ **כוחות שמירת שלום** המפקחים על ביצוע הסכם קיים (כתוב וחתום), או הבנה פחות פורמלית) ומסייעים לייצובו – נמצאים בדרך כלל באזור חיץ המפריד בין כוחות שני הצדדים ועוסקים במשימות פיקוח ואימות;

■ **כוחות עשיית שלום** המבקשים לשנות מציאות נתונה בין שתי מדינות או בתוך מדינה קיימת – כופים על שני הצדדים הפסקת לחימה ולוקחים על עצמם את שמירת הביטחון באזור שבו מתקיים הסכסוך;

■ **כוחות בין-לאומיים העוסקים ב"בניית**

מדינה". לצד כפייתת של הפסקת אש ופירוק כוחות לוחמים לא לגיטימיים, הם עוסקים במקרים כאלה, במסגרת פרויקט של בניית מדינה, בבנייה של מוסדות מחוקקים ומבצעים, בחירות חופשיות, משטרה, מערכת משפטית, מוסדות כלכליים ועוד.

הסוג הראשון של כוחות בין-לאומיים – כוחות לשמירת שלום – **פשוט יותר** וביישומו הצטבר ניסיון רב. הוא רלבנטי בעיקר למציאות שאחרי חתימת הסכם עם



הפלסטינים. כבר כעת ברור שאם ייחתמו הסכמים כאלה, בין אם הסכם קבע ובין אם הסכמי-ביניים נוספים, ביישומם יהיה תפקיד רחב יותר לאלמנטים בין-לאומיים. השנתיים האחרונות יצרו תהום של אי-אמון בין הישראלים והפלסטינים, וכל אחד מהצדדים אינו מאמין בכוונתו וביכולתו של הצד השני לקיים את ההסכמים שנחתמו. לכן, יהיה צורך בכוח רב-לאומי שימלא ארבע משימות עיקריות:

■ יפקח על קיום ההסכם, בייחוד בתחומי הביטחון;

■ יקבל על עצמו את תחומי האחריות, שהשארית בידי ישראל תפגע בריבונות

הפלסטינית – פגיעה שאין הפלסטינים יכולים לקבל, אבל ישראל לא תהיה מוכנה שיעברו לידי הפלסטינים, משום שאין היא סומכת עליהם. דוגמה אופיינית לכך היא הבקרה על מעברי הגבול אל המדינות השכנות – ירדן ומצרים. השארתה בידי ישראל משמעותה, מבחינת הפלסטינים, המשך הכיבוש; העברתה לידי הפלסטינים משמעותה, מבחינת ישראל, פתיחת פתח רחב להברחת נשק ולמעבר טרוריסטים לשטח הפלסטיני, בניגוד להסכם שיהיה בין שני הצדדים;

■ ישמש, בעצם קיומו, ערובה לביטחונה של המדינה הפלסטינית, שתוקם, קרוב לוודאי, כתוצאה של הסכמים אלה ותהיה מפורזת לפי דרישתה של ישראל;

■ יהווה גורם מרתיע נגד מעורבות גורמים זרים שיבקשו לערער את היציבות במדינה הפלסטינית ולפעול נגד ישראל.

כפי שהדברים נראים כעת, הסיכוי להסכם כלשהו בין הצדדים נמוך מאוד. מצב זה מחייב התמקדות רצינית יותר בשאלת הדרך ליצירתו של תהליך, שיביא בסופו להסדר הבעיה הישראלית-פלסטינית, מעבר להתמקדות בשאלה של סוג ההסדר. לצורך זה נחוצה בחינה של האופציות היומרותיות יותר של הפעלת כוחות רב-לאומיים למשימות של כפיית שלום ואולי אף "בניית מדינה". פתרונות כאלה נראים כיום דמיוניים, אבל התהליך של אובדן השליטה בצד הפלסטיני יכול להביא למצב של אנרכיה מוחלטת, שבו תתמודד ישראל עם הצורך להכריע בין שתי אופציות: כיבוש מלא של השטחים וחזרה לממשל צבאי בכל השטחים הפלסטיניים או העברת השליטה, בחלק מהשטחים האלה לפחות, לגורם בין-

פרישת כוחות האו"ם בגבולות ישראל



מתוך אתר האו"ם באינטרנט

לאומי, שיחזיר את הסדר על כנו ויעסוק בבניית המוסדות הבסיסיים של מדינה, כמו משטרה, מערכת שיפוטית, ושאר מרכיבי מערכת שלטונית, על מנת ליצור מצב שבו יתאפשר הסדר שבמסגרתו יתקיימו מדינת ישראל ומדינה פלסטינית זו לצד זו ביחסי שלום.

לעניין זה, מעניינות במיוחד שתי דוגמאות: הדוגמה של קוסובו והדוגמה של מזרח תימור. בשני המקרים ויתרה המדינה ששלטה בשטח על שליטתה בו בעקבות לחץ חיצוני (סרביה בקוסובו) או לחץ פנימי (אינדונזיה במזרח תימור); בשניהם היה המצב בשטח אנרכי לגמרי בעת שהתקבלה החלטה זו, ולא היה אפשר להסתפק במתן שלטון עצמי לאוכלוסייה שחיה באזורים אלה; היה צורך לשלוח כוחות רב-לאומיים שיכפו חוק וסדר, ואחר כך היה צורך לעסוק בבניית מוסדות במסגרת פרויקט נרחב של בניית מדינה; עד שיסתיים הפרויקט מצויים השטחים האלה במעמד של פרוטקטורט (מדינת חסות או שטח חסות) של האו"ם.

רעיון דומה העלה מרטין אינדיק, לשעבר שגריר ארצות הברית בישראל, העומד כיום בראש מרכז סבן שבמכון ברוקינגס. הוא הציע לקבל את ההנחה שהפלסטינים לא יוכלו לעשות בעצמם את הרפורמה השלטונית הנכללת ב"מפת הדרכים" של הנשיא בוש, ולכן יש, לדבריו, לכלול ב"מפת הדרכים" את העברת השטחים של המדינה הפלסטינית "הזמנית" העתידית לנאמנות (Trusteeship) של קבוצה בין-לאומית בהובלת ארצות הברית. קבוצה זו תהיה אחראית לחוק ולסדר בשטח הזה, ולמשך שלוש שנים תעסוק בבניית המוסדות של מדינה פלסטינית דמוקרטית, שתוכל להגיע בשלב מאוחר יותר, לפי לוח הזמנים של

ואולם, יישום התפיסה בזירה הישראלית-פלסטינית יחייב התמודדות עם שורה של בעיות שלא היו קיימות במקרים של קוסובו ושל מזרח תימור:

■ בשני מקרים אלה האוכלוסייה בשטחים שבחסות בין-לאומית אינה מאיימת על בטחון המדינה שממנה פרשה (סרביה ואינדונזיה בהתאמה). במקרה הפלסטיני, ספק אם כל הקבוצות העוסקות כיום בטרור נגד ישראל וישראלים יפסיקו לעשות זאת

"מפת הדרכים", להסכם קבע עם ישראל. במציאות הנתונה יש מקום להטיל ספק באפשרות לשלב רעיון זה עם "מפת הדרכים" הנוכחית ועם לוח הזמנים שלה, ונראה, כי על מנת שהצדדים המעורבים ישקלו ברצינות רעיונות מעין אלה המצב צריך להיות גרוע הרבה יותר. ועם זאת, עצם הדיון באפשרות מצביע על כך שהרעיון מתחיל להיות חלק לגיטימי מהשיח בנושא פתרונות אפשריים למשבר הישראלי-פלסטיני.

הגורם הבין-לאומי אינו יכול להיות האו"ם, מכיוון שישראל לא תסכים לכך, אלא קבוצה של מדינות, שעליהן סומכים שני הצדדים. רצוי שקבוצת מדינות זו תונהג על-ידי ארצות הברית, כפי שמציע אינדיק. מעבר לפעולת הכוח הרב-לאומי להבטחת הביטחון והסדר הציבורי, תידרש המעורבות הבין-לאומית ליטול על עצמה פרויקט של בניית מדינה פלסטינית דמוקרטית, וחלק מרכזי מפעולת הגורמים הבין-לאומיים בשטח הנתון לשליטתם יהיה בניית מוסדות במסגרת פרויקט זה. הדבר צריך להשפיע, כמובן, על התארגנותו של הגורם הבין-לאומי שישלוט בשטח, על הרכבו ועל משימותיו.

המאמר נגע רק בקצה הקרחון של הנושא הסבוך הזה. הוא הצביע על הצורך ללמוד את האופציות השונות של מעורבות בין-לאומית ולהתייחס אליהן ברצינות, גם אם יש אפשרות סבירה שבחינה כזו תביא בסופו של דבר למסקנה שהסיכונים הטמונים ברעיונות אלה גדולים מהסיכויים. לצורך זה ישראל צריכה להתגבר על רתיעתה הטבעית מפני מה שנראה כהפקדת אינטרסים חשובים שלה בידי גורמים בין-לאומיים.

לעצמה לחיות עם המגבלות שתטיל הנוכחות הבין-לאומית על חופש הפעולה שלה בשטחים הפלסטיניים. עולה מכך שאם תאמץ ישראל פתרון של הפרדה חד-צדדית, הוא עשוי להשתלב היטב עם נוכחות בין-לאומית מסוג זה.

בין ישראל לבין הגורם הבין-לאומי צריכה להיות הבנה, לכל הפחות, בנוגע לתיחום השטח שעליו תחול החסות הבין-לאומית. רצוי שיהיו גם גורמים פלסטיניים

הפעלתם של כוחות בינלאומיים תתאפשר רק לאחר שישראל תנקוט צעדים לשיפור יכולתה להתמודד עם הטרור הפלסטיני, ובראשם הפרדה ביטחונית.

משמעותיים השותפים להבנה זו. רצוי לגייס תמיכה של המערכת הערבית לפתרון מסוג זה. תמיכה כזו תתבסס על האינטרס שיש למדינות הערביות המתונות להרגיע את הסכסוך הפלסטיני-ישראלי ועל כך שהצעה זו תסיים את הכיבוש הישראלי בחלק ניכר מהשטחים הפלסטיניים.

אחרי שהשטחים שבהם הן חיות יעברו לניהול בין-לאומי. ישראל לא תסמוך על שום כוח בין-לאומי שיצליח למנוע ביעילות פיגועים נגדה;

■ בשתי הדוגמאות שמנינו לא התעורר ויכוח על שטחים. האו"ם קיבל חסות על שטחן המלא של קוסובו ושל מזרח תימור. במקרה הישראלי יש ויכוח על תיחום שטחה של המדינה הפלסטינית, הקשור לוויכוח על גורל ההתנחלויות. אינדיק פותר זאת בהציעו, שהנאמנות תהיה על השטחים שכבר הועברו לידי הפלסטינים במסגרת הסכמי אוסלו (שטחי A ו-B, הכוללים כ-42 אחוזים משטח הגדה);

■ לצדדים המעורבים בקוסובו ובמזרח תימור יש אמון, פחות או יותר, באו"ם. לישראל אין שום אמון באו"ם, ולכן לא תסכים שהשטחים יעברו לחסות ולשליטה של האו"ם.

מסקנה ראשונה יכולה להיות שדרך פעולה זו ניתנת ליישום רק במצב שבו ישראל נקטה צעדים הנחוצים לשיפור יכולתה להתמודד עם הטרור הפלסטיני, ובראשם הפרדה ביטחונית עם מכשול אפקטיבי בין הישראלים והפלסטינים. ברור שמידת האפקטיביות של הפרדה זו תגבר ככל שפחות ישראלים יישארו מצדו השני של המכשול. במקרה כזה תוכל ישראל להרשות