

ישראל והפלסטינים:

חלופות למדיניות בהעדר היתכנות להסכם קבע

שלמה ברום

מטרה והנחות יסוד

מטרת המאמר היא לבחון את החלופות למדיניות ישראל מול הפלסטינים, בהנחה שמשא-ומתן אפקטיבי על הסדר קבע לא יתאפשר בעתיד הנראה לעין. הסיבה העיקרית לכך היא מצב של אי-אמון הדדי בסיסי בין שני הצדדים. כל אחד מהם משוכנע שהצד השני אינו רוצה, או אינו יכול, להציע הסדר שיכול להיות מקובל עליו. לכך נוסף המצב הפוליטי הפנימי המסובך בשני הצדדים. בצד הפלסטיני – פיצול טריטוריאלי ופוליטי בין ממשלת 'פתח' בגדה המערבית וממשלת חמאס בעזה, ובצד הישראלי – פיצול פוליטי רב וממשלה שבה יש כוח ניכר לגורמים המתנגדים שמציבים מכשולים בדרך להסדר קבע. אי-היציבות האזורית בעקבות "האביב הערבי" מקשה התגייסות מצד המדינות האזוריות להנעת המשא-ומתן. ארצות-הברית – השחקנית הבינלאומית העיקרית – מנוטרלת עקב מסע הבחירות לנשיאות והצורך לטפל במשברים קריטיים יותר, ויש ספקות לגבי יכולתה להתערב באופן ממשי גם אחרי הבחירות לנשיאות.

אפשרויות הסדר ישראלי-פלסטיני הן מנושאי המחלוקת המרכזיים בפוליטיקה הישראלית, אבל בכל זאת נוצר במהלך השנים רוב מוצק בחברה הישראלית שמסכים כי היפרדות מהפלסטינים ויישום פתרון שתי המדינות – אשר יבטיח את קיומה של ישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי – הם החלופה המועדפת ליישוב הסכסוך עם הפלסטינים. על בסיס תפיסה זו, אמת-המידה העיקרית לבחינת החלופות השונות, במאמר זה, היא המידה שבה הן מקרבות את ישראל למציאות של שתי מדינות.

שלמה ברום הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבוסס על ממצאי קבוצת העבודה בנושא הפלסטיני, כפי שהוצגו בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 29-30 במאי 2012. בקבוצת העבודה השתתפו: גלעד שר, אודי דקל, עודד ערן, ענת קורץ, יורם שוויצר, עוז גרטנר ושלמה ברום.

השיטה

לאחר יותר מעשרים שנה של תהליך מדיני ישראלי-פלסטיני, אפשר להניח שבשיח הפוליטי והציבורי בישראל ובעולם עלו כל החלופות האפשריות ליישוב הקונפליקט וניהולו. על בסיס זה מופו כל החלופות שאינן עומדות בסתירה ליעד של יישום מציאות של שתי מדינות. הן נשקלו והושוו בעיקר בהתבסס על הרלוונטיות שלהן לקידום מציאות של שתי מדינות, אבל גם ביחס לחלופה של "שב ואל תעשה". אין טעם לאמץ דרך פעולה שבפרמטרים מרכזיים שלה מעמידה את ישראל במצב שהוא רע יותר ממצבה כאשר אינה עושה דבר.

ההשוואה נעשתה על-פי תבחינים אחידים. חלקם מייצגים את המידה שבה החלופות מקרבות את ישראל להשגת מציאות בטוחה של שתי מדינות, וחלקם – את ההיתכנות של החלופות, שהיא בעיקרה פוליטית.

החלופות

נמצאו שלוש חלופות שהוערכו כרציניות, ושלוש חלופות אחרות שמוזכרות תכופות בדיון הציבורי בישראל, ולכן היה טעם לברר אותן, גם אם אפשר להגיע במהרה למסקנה שאין בהן ממש, מנימוקים של חוסר היתכנות ואי-מתן מענה לשאלה הנבחנת.

החלופות הרלוונטיות הן:

א. מדיניות "שב ואל תעשה". מדיניות זו קיימת בשתי גרסאות. "גרסה טהורה", שמשמעותה הימנעות משינוי כלשהו במציאות הנוכחית, ולצידה גרסת "שב ועשה מעט", שבה משופרת המציאות הנוכחית על ידי מחוות לפלסטינים – פעולות שמטרתן לשנות את תנאי החיים של הפלסטינים, כמו הקלות בתנועת אנשים וסחורות, ופעולות אחרות לשיפור המצב הכלכלי. נראה כי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, התכוון למדיניות כזאת כאשר הציע מדיניות שאותה כינה "שלום כלכלי", בתחילת תקופת כהונתו הנוכחית. ברור כי זוהי ההעדפה המסתמנת של המערכת הפוליטית הישראלית. היא אינה מחייבת קבלת החלטות שיכולה להביא לקריסת קואליציות ולנפילת ממשלות, ונמנעת מעימות עם תנועת ההתנחלות ותומכיה. זו אינה חלופה אמיתית למדיניות שמטרתה יצירת מציאות של שתי מדינות, משום שלא רק שאינה מקדמת לעבר מציאות כזאת, היא אפילו אינה מבטיחה הקפאה של המצב. הלכה למעשה אין סטטוס קוו, משום שהמציאות משתנה כל העת. כך לדוגמה, מספר המתנחלים ביהודה ושומרון עולה, הדמוגרפיה הפלסטינית יוצרת שינויים, תהליך הדה-לגיטימציה של ישראל בזירה הבינלאומית מתעצם והלחץ מצטבר ב"סיר הלחץ" הפלסטיני. התוצאה היא שישראל אינה עומדת במקום ביחס לפתרון שתי המדינות, אלא מתרחקת ממנו ומתגלגלת לקראת ההתפרצות הבאה בזירה הפלסטינית, שאת אופייה המדויק ואת תוצאותיה איננו יכולים לחזות.

ב. מהלכים חד-צדדיים – גם הם נבחנו בשתי גרסאות. הגרסה הראשונה היא פעולות חד-צדדיות מלאות ללא תיאום עם הצד הפלסטיני, למעט תיאום טקטי. הגרסה השנייה היא פעולות חד-צדדיות מתואמות. זהו תהליך שבמסגרתו שני הצדדים מבצעים צעדים חד-צדדיים בתיאום ביניהם. לדוגמה, פעולות בצד הישראלי לעצירת הרחבת ההתנחלויות, ובשלב מאוחר יותר פינוי מוגבל, לצד פעולות פלסטיניות מוגבלות לכיוון של שיקום פליטים פלסטיניים בשטח הפלסטיני, או צעדים טריטוריאליים ישראליים, בתיאום עם הכרזה פלסטינית על הקמת מדינתם. בחלופה החד-צדדית יכולים להיכלל צעדים מגוונים, אך לצורך הבחינה ההשוואתית חשוב להתייחס לצעדים מהותיים, החל מאיתותים משמעותיים של הגבלת פרויקט ההתנחלויות ועצירתו (חוק פינוי/פיצוי המאפשר התפנות מרצון של מתנחלים תמורת פיצויים בשטח שיוגדר מראש, הגבלת בנייה עד קו הגדר וכו'), דרך שינויים טריטוריאליים הדרגתיים שיכולים להגיע עד נסיגה מלאה לקו שעליו תחליט ישראל (קו הגדר?).

עיקרון חשוב של חלופה זו הוא הבחנה בין נוכחות צבאית לבין נוכחות אזרחית. זהו לקח ברור מההתנתקות מרצועת עזה. יש טעם לשקול העברת שטחים לניהול אזרחי פלסטיני על מנת שהפלסטינים יוכלו להתקדם בפרויקט בניית המדינה הפלסטינית, אבל בו-בזמן להמשיך בשליטה ביטחונית שתצמצם סיכונים ביטחוניים, עד לנקודה שבה ברור כי הצד הפלסטיני מוכן ויכול לקבל אחריות בשטחים אלה, ורמת התיאום הביטחוני בין שני הצדדים מבטיחה רמת ביטחון גבוהה. היתרון העיקרי של החלופה החד-צדדית הוא היותה תלויה רק ברצון הפוליטי של ישראל. הבעיה העיקרית שלה היא השם הרע שיצא לה בציבור הישראלי, כתוצאה מההתפתחויות בתחום הביטחוני לאחר הנסיגות החד-צדדיות מדרום-לבנון ומרצועת עזה, וביצוע לקוי בחלקו של החלטות הממשלה הללו. ההפרדה בין נסיגה אזרחית לבין נסיגה ביטחונית נותנת מענה לטענה שישראל נוטלת על עצמה בפעולות חד-צדדיות אלו סיכונים בלתי-קבילים. הדבר יאפשר לבצע צעדים חד-צדדיים כאלה גם תוך הבנה שמימושם לא בהכרח יפחית את המוטיבציה הפלסטינית ללחוץ על ישראל בדרכים שונות, כולל באלימות, כדי להשיג ויתורים נוספים. כל זאת בלי לשכוח שהיעד העיקרי הוא להיפרד בהדרגה מרוב האוכלוסייה הפלסטינית וליצור מציאות של שתי מדינות.

ג. הסדרי מעבר – הכוונה בביטוי זה היא להסדרים חלקיים הדרגתיים, שיקדמו את שני הצדדים לעבר מציאות של שתי מדינות ופתרון הקבע. כדי שהתקדמות זו תהיה משמעותית, עליה לכלול מרכיבים טריטוריאליים ממשיים. יו"ר "קדימה", שאול מופז, העמיד את החלופה הזו במרכז המצע המדיני שלו בעת היותו ראש האופוזיציה. חלופה זו יכולה גם לתת מענה לצורך נוסף – שילוב חמאס בהסכמים עם ישראל. אם חמאס יהיה שותף להסכמים עם ישראל, פירוש הדבר

הוא שיש קונצנזוס רחב בחברה הפלסטינית לגבי ההסכם עם ישראל, והסיכויים שיתקבל ויאריך ימים גבוהים יותר. שילוב חמאס נראה רעיון מעשי יותר, אם מדובר בהסכמים חלקיים שאינם מחייבים את חמאס לוותר כבר בשלב מוקדם על עקרונות אידיאולוגיים מרכזיים. החיסרון העיקרי של רעיון הסדרי המעבר נובע מההתנגדות הפלסטינית הנחרצת להגיע למשא-ומתן על בסיס זה, וגם אם ישוכנעו להתחילו, ספק אם אפשר יהיה להגיע להסכמים. ניתן להתגבר על חיסרון זה אם שני הצדדים יוכלו להגיע למספר הבנות עקרוניות ביחס להסכם הקבע או שהפלסטינים יקבלו ערובו מעצמתיות. במצב כזה יהיה קל יותר להנהגה הפלסטינית להיכנס לתהליך של הסכמים שאינם מלאים.

החלופות-לכאורה הן:

ד. פתרון כפוי – יש גרסאות שונות של פתרון כפוי, החל מאילוף הצדדים לקבל הסכם שיוכתב על ידי המעצמות, דרך אילוצם לקבל החלטה של בוררים ועד לכפיית נסיגה ישראלית מהשטחים ובעקבותיה הקמת משטר נאמנות, כאבן-דרך להקמת מדינה פלסטינית. מבחינת ישראל אלה פתרונות שאינם רצויים וגם אינם ריאליים, משום שאין יכולת להבטיח במסגרתם את האינטרסים החיוניים של ישראל. כמו כן, קשה מאוד לחזות מציאות בינלאומית שבה הקהילה הבינלאומית תרצה וגם תוכל לכפות פתרון על שני הצדדים.

ה. הפתרון הירדני – באחרונה התעורר העיסוק בחלופה זו, בעיקר בשל התסכול הנובע מהמבוי הסתום בתהליך המדיני, ומתוך אמונה שירדן היא פרטנר אמין, בניגוד לפלסטינים שנתפסים כפרטנרים לא-אמינים. אין זה הופך בהכרח פתרון זה לריאלי יותר, משום שגם זו חלופה הסכמית שאין בה פתרון טוב יותר לסוגיות הליבה. אין שום סיבה להניח, למשל, שיהיה יותר קל להגיע להסכם עם ירדן על הגבול בגדה, או בסוגיית הפליטים. גם התפיסה שירדן היא פרטנר אמין יותר ולכן קל יותר להגיע להסכם עמה יכולה להיות בעייתית, בסיטואציה שבה ההתפתחויות של "האביב הערבי" מערערות את היציבות גם בירדן, והן עלולות להשפיע על מידת האמינות של הפרטנר הירדני. בכל מקרה, ירדן והפלסטינים דוחים חלופה זו. בעיני הירדנים היא נתפסת כניסיון ישראלי "לדחוף" את האוכלוסייה הפלסטינית לירדן וכאיום קיומי על ירדן, ולכן כל עיסוק ישראלי ברעיון זה פוגע ביחסים עם ירדן.

ו. פתרון אזורי – גם זו חלופה שמופיעה רבות בשיח הציבורי, אבל אין היא יכולה להוות תחליף למשא-ומתן על הסכם עם הפלסטינים. הקשר הוא הפוך. ביוזמת השלום הערבית, הפתרון האזורי מותנה ביכולתה של ישראל להגיע להסכם עם הפלסטינים. אין משמעות הדבר שאין טעם לעסוק במרכיב האזורי של ההסדרים. זהו גורם תומך חשוב, אבל הוא אינו חלופה עצמאית.

ההשוואה בין החלופות

שני הפרמטרים המרכזיים שנבחרו לבחון את תרומתה של כל חלופה להתקרבות להשגת היעדים הם מידת ההתקדמות לעבר מציאות של שתי מדינות לשני העמים, ומידת התרומה לרגיעה וליציבות ביטחונית. הפרמטרים שנבחרו לבדיקת ההיתכנות של כל חלופה הם מידת השליטה הישראלית בתהליך, מידת אי-התלות בצד הפלסטיני, מידת אי-התלות במעורבות המערכת הבינלאומית ומידת התלות במערכת האזורית. ההנחה היא שככל שישראל שולטת יותר בתהליך ותלויה פחות בפלסטינים, במערכת הבינלאומית ובמערכת האזורית, כך ההיתכנות גדולה יותר. בהשוואה זו ניתן משקל רב יותר לתרומה להשגת היעדים העיקריים.

מסקנות והמלצות עיקריות

הבשורה העיקרית העולה מן ההשוואה בין החלופות היא עלייתה מחדש של החלופה החד-צדדית כחלופה מועדפת. זו אינה הפתעה גדולה, שכן המאפיין העיקרי של הזירה הישראלית-פלסטינית הוא העדר היכולת להגיע להסכמות. אם משלבים זאת עם ההבנה שהמשך המצב הקיים אינו קביל, והוא מזיק לאינטרסים ארוכי-הטווח של ישראל, דרך הפעולה היחידה שנותרת היא הדרך החד-צדדית, והיא זוכה להערכה גבוהה בקריטריונים של התקרבות למציאות של שתי מדינות והיתכנות. נוסף לכך, ההפרדה בין נסיגה אזורית לבין נסיגה של כוחות הביטחון גם מאפשרת שליטה ברמת הסיכון הביטחוני, הגתפס כנקודת התורפה העיקרית של חלופה זו.

אמנם, במציאות הפוליטית הנוכחית מדיניות "שב ואל תעשה" נראית כחלופה הישימה ביותר משום שאינה יוצרת בעיות פוליטיות, אבל זוהי כמובן אשליה. היא מציבה סיכונים רבים ומרחיקה אותנו מהיעד של מציאות של שתי מדינות. כל זאת משום שאין אפשרות אמיתית להקפיא את המצב ולקיים סטטוס קוו. אימוץ מדיניות זו מאיים על היכולת לשמור על זהותה של ישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי, לשמור על מעמדה של ישראל בין אומות העולם ולהבטיח את האינטרסים הביטחוניים שלה.

במורכבות הפוליטית, הקיימת כיום בשני הצדדים, בישראל ואצל הפלסטינים, ובמצב הקיפאון העמוק של התהליך המדיני והקשיים להחיותו, אך טבעי הוא שהחלופות החד-צדדיות מקבלות עדיפות. הקושי בהשגת הסכמה כלשהי בין שני הצדדים מוביל לכך שגם בין החלופות החד-צדדיות, יש עדיפות קלה לחלופה שהיא חד-צדדית לחלוטין. אולם במצב הפוליטי שבו החלופה החד-צדדית המתואמת ניתנת לביצוע, היא טובה יותר לישראל.

באותה מידה, הסדרי מעבר עדיפים מבחינתה של ישראל כאשר הם ניתנים להשגה, אבל הם זוכים להערכה נמוכה יותר משום התלות שלהם בשחקנים האחרים, ובעיקר בשחקן הפלסטיני, ומכאן הקושי לקבל אותם.

הפתרון האזורי אינו חלופה אמיתית. מדובר בסך-הכול בגורם מסייע-תומך, הנחוץ בכל מקרה על מנת למקסם את הסיכויים ולמזער את הסיכונים בכל אחת מהחלופות.

לפתרון הירדני ישימות נמוכה, ואין לו יתרונות אמיתיים על כל פתרון הסכמי אחר.

הפתרון הכפוי אינו רצוי לישראל.

ההמלצה היא, אפוא, לנצל אפשרויות שאולי יפתחו לחידוש ההידברות בין ממשלת ישראל לבין הפלסטינים לשם משא-ומתן עם הפלסטינים על הסדרי מעבר ובמקביל, להיערך לביצוע הצעדים החד-צדדיים הקונסטרוקטיביים שנבחנו בעבודה זו. אם יכשל גם ניסיון זה להגיע להבנות עם הפלסטינים, ישראל צריכה להתחיל ליישם את הצעדים החד-צדדיים באופן הדרגתי, מבוקר ומושכל, תוך בחינת השפעתו של כל צעד לפני מעבר לצעד הבא. הצעדים שיש להם משמעות ביטחונית כבדה, ובעיקר הפסקת נוכחות ופעילות ביטחונית בשטחים פלסטיניים, יידחו לשלבים מאוחרים.

האינטרס הישראלי מחייב לפעול במקביל בשני מאמצי מדיניות עיקריים משולבים, התומכים זה בזה: האחד, לחתור נמרצות לפתרון מוסכם עם הפלסטינים – ולו חלקי או מדורג – המבוסס על העיקרון של שתי מדינות לשני העמים. השני, לנקוט מדיניות יזומה של מדינת ישראל לקדם מציאות אזורית של שתי מדינות לשני העמים. המלצתנו היא, אפוא, להתקדם במקביל בשני הצירים: הן תוך הסכמה עם הפלסטינים ותיאום עימם, והן בתהליך בלתי-מוותנה שתלוי בהכרעה ישראלית עצמאית בלבד.

אפשר לטעון שכל דרכי הפעולה המוצעות אינן ריאליות, משום שהן מחייבות את ישראל לשלם מחיר כבד, בעיקר כאשר מדובר בפינוי התנחלויות, בלי לקבל כל תמורה מהצד השני, או בחלופה של הסכמי המעבר, עם קבלת תמורה חלקית מאוד מהצד השני. ההיגיון בטענה זו הוא שרק במסגרת הסכם קבע אפשר יהיה לשכנע את הציבור הישראלי שהוא מקבל תמורה מלאה למחיר שהוא משלם. התשובה לטעון זה היא שקידום האינטרס העליון של מימוש החזון הציוני ושמירת קיומה ודמותה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי צריכים להיות תמורה הולמת למחיר שישראל תידרש לשלם, גם אם היא לא תקבל דבר מהצד הפלסטיני. ישראל אינה יכולה לחכות שהצד הפלסטיני ייתן לה תמורה הולמת, ולתלות את גורלה ואת עתידה בהחלטה פלסטינית.