

הסכם חלקי או היפרדות חד-צדדית

שלמה ברום

או לבקש את הסכמתם לצעד כזה. בנסיבות אלה תהיה לפלסטינים מוטיבציה רבה להמחיש לציבור בארץ, שישראל אינה יכולה לבחור באופן חד-צדדי בפתרון הנוח לה ולהכתיבו לפלסטינים. הם אף יוכלו להניח שנסיגת ישראל משטחים מסוימים היא תוצאה של הלחץ האלים שהפעילו ולכן חשוב להמשיך בו, עד שיגיעו למיצוי מטרותיהם ("המודל הלבנוני"). לכן סביר להניח שהיפרדות חד-צדדית לא תביא להפסקת האלימות וכי יישומה יתבצע תחת אש. ייתכן אף שאירגוני הטרור יעשו מאמץ מיוחד לפגוע דווקא במקומות שבהם תיושם ההיפרדות, כדי להוכיח שהתפיסה העומדת בבסיסה מוטעית.

המשך האלימות וההסלמה האפשרית בה יקשו גם על מיצוי הסיכוי (יהא גודלו אשר יהא), שהשינוי הטריטוריאלי יביא לחידוש התהליך המדיני. אם מספר האבידות בצד הישראלי כתוצאה מיישום ההיפרדות יהיה גדול מאוד, ייתכן שישראל אף תחליט בשלב כלשהו להפסיקו.

יש להניח, שטענת הנגד של מצדדי ההיפרדות החד-צדדית תהיה שהם מניחים שהעומות האלים יימשך, אך ככל שההפרדה תהיה יעילה יותר, כך ייקל על ישראל להתמודד עם האלימות הפלסטינית והמצב יילך וישתפר.

של סוג ההיפרדות הנדון. מאמר זה מתייחס רק להיפרדות חד-צדדית שבמסגרתה יתחולל שינוי טריטוריאלי: ישראל תיסוג מאזורים מסוימים ביהודה, שומרון ורצועת עזה, על מנת להיערך לאורך קווים שנוח יותר להגן עליהם ולקיים לאורכם הפרדה בין האוכלוסיות. במסגרת זו יפנו גם התנחלויות מבודדות, שאינן שייכות לגושי התנחלויות, משום שהן מקשות על היערכות לאורך קווים אלה.

מאמר זה אינו עוסק בהפרדה הביטחונית לאורך "הקו הירוק", או בתפישת אזורי החיץ שהעלה ראש הממשלה, אריאל שרון, שמטרתה לשפר את ההגנה לתושבי ישראל מחוץ לשטחים ללא שינוי טריטוריאלי. המאמר גם לא יעסוק בהיפרדות חד-צדדית מלאה בתוך השטחים תוך שימור מפת היישובים הקיימת. בשתי אופציות אלה אין משום היפרדות אמיתית: ההצעה הראשונה מספקת פתרון חלקי ביותר, ואילו האחרת יוצרת מפה טריטוריאלית בלתי אפשרית, הממשיכה את השליטה בפלסטינים.

הסכנות

בניסיון ליישם היפרדות חד-צדדית עשויה ישראל לפעול בלי להזדקק להסכמה פלסטינית

ההסלמה בהתגוששות האלימה שבין הפלסטינים לישראל הופכת את ההיפרדות החד-צדדית לאופציה הקוסמת יותר ויותר לישראלים רבים. עם זאת, כאשר נידונים רעיונות קונקרטיים של היפרדות, הכרוכים בויתורים על שטחים והתנחלויות, פוחתת והולכת התמיכה ברעיון. ההיפרדות החד-צדדית קוסמת לחלקים גוברים והולכים בציבור הישראלי בעיקר בשל סיבות פסיכולוגיות, כיוון שנפשם של רבים קצה בפלסטינים והם אינם רוצים כל מגע עמם. מבחינה זו יש פיתוי רב בהצעה, שלא מחייבת "שיתוף פעולה" עם הצד הפלסטיני.

אולם בחינה עמוקה יותר של יתרונות ההיפרדות החד-צדדית וחסרונותיה – לעומת הסכם חלקי באותו מיתווה טריטוריאלי – מעלה, כי הסכם חלקי עדיף על היפרדות חד-צדדית בגלל היתרונות הטמונים בו. לפיכך, יש להתגבר על הסלידה הגדולה המורגשת בחלק גדול של הציבור הישראלי מניסיונות נוספים להגיע להסכם עם הפלסטינים – ולהגיע עמם להסכם כלשהו.

קיימות תפיסות שונות של היפרדות חד-צדדית (ראו מאמר בנושא זה בעדכן אסטרטגי כרך 4 מס' 3, מנובמבר 2001). דיון ביתרונותיה וחסרונותיה של האופציה הזאת מחייב הגדרה

לשיטתם, ממילא הסיכוי לתהליך מדיני כלשהו – ולהסכמים עם הפלסטינים – נמוך ביותר, ולכן אין זה שיקול שיש להתחשב בו.

הסיכוי

על מנת לבחון טענות אלו, הבה נניח שהמנהיגות הישראלית שוקלת תוכנית הפרדה חד-צדדית ויודעת מה המפה הרצויה לה. נניח שבמקום להחליט על מימוש תוכנית ההפרדה באופן חד-צדדי, תפנה ישראל למנהיגות הפלסטינית בהצעה לחזור למסלול של יישום הסכמי אוסלו. במסגרת זו תציע ישראל את יישום ה"פעמה השלישית".

יישום זה יכלול הצעה טריטוריאלית "נדיבה" (זהה למפה של תוכנית ההפרדות החד-צדדית), המבטיחה רציפות טריטוריאלית פלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה (סביר כי במסגרת זו יועתקו, למשל, כל היישובים הישראליים מרצועת עזה).

בתמורה לכך תדרוש ישראל את יישום ההתחייבויות הפלסטיניות במסגרת הסכמי אוסלו – הפסקת האלימות, לחימה בטרור וכדומה – אך עם מנגנון פיקוח יעיל יותר. אפשר לשקול במסגרת זו גם מעורבות בינלאומית.

האם קיימת סיבה, שבעטייה יסרבו הפלסטינים להצעה כזו להסכם חלקי במסגרת הסכמי אוסלו? סביר להניח שהפלסטינים יחששו שבכוונת ישראל להנציח את המציאות שתיווצר במסגרת ההסכם החלקי, שבו יקבלו פחות שטח ממה שהוצע להם על ידי ראש הממשלה לשעבר, אהוד ברק, בוועידת קמפ דייוויד 2000, ירושלים תישאר בשליטה ישראלית מלאה ולא תהיה כל התייחסות לבעיית הפליטים.

סביר להניח, שהפלסטינים יבקשו לקשור את ההסכם למנגנון, שיקבע את ארעיות ההסכם ויבטיח את המשך המשא-ומתן על הסדר הקבע עם לוח זמנים שאינו ארוך מדי. אם יתקיימו תנאים אלה, לא יהיה לפלסטינים מה להפסיד מקבלת ההסכם. הם יזכו בשטחים חשובים ותיווצר רציפות גדולה הרבה יותר בין השטחים שבשליטה פלסטינית. בנוסף לכך, ייקבע התקדים של העתקה (או הסרה) של התנחלויות בשטחי יהודה, שומרון

**נקודת התורפה של האופציות
החד-צדדיות וההסכמים
החלקיים, היא העובדה,
שישראל מוותרת, כביכול, על
נכסים מוחשיים – טריטוריה
– ומקבלת תמורה לא מוחשית,
מועטה ומוגבלת בזמן**

ועזה. גם בצד הישראלי צפוי צעד כזה לחולל "רעידת אדמה" מחשבתית, שעשויה להביא בהמשך לנכונות רבה יותר להסרת התנחלויות. על פי הנחה זו, אם יתברר לפלסטינים שהמשא-ומתן על הסדר הקבע אינו מוביל לשום מקום, תמיד יוכלו לשקול את חידוש המאבק האלים.

מבחינת ישראל הרווחים יהיו – תהליך ההיפרדות בתנאים נוחים יותר ופחות הפרעות בתהליך הצבת אמצעי החציצה בין האוכלוסיות. בראייה האסטרטגית יש בתסריט כזה סיכוי רב יותר ליצירת דינמיקה חיובית עם הפלסטינים.

במקרה הטוב תביא דינמיקה זו לחידוש התהליך המדיני עם הפלסטינים. במקרה הפחות טוב, היא תוביל לפרק זמן שבו צפויה ירידה ניכרת ברמת האלימות. גם במקרה הגרוע, שבו תתחדש האש בעטיו של כשלון השיחות המדיניות, תגיע ישראל לתוצאה שבה רצתה עם רווחים מסוימים, גם אם יהיו מוגבלים מבחינת היקפם ומשך הזמן שלהם.

הווייתור

על פי תסריט זה, תוותר ישראל לכאורה על שני עקרונות, שעדיין מוגדרים כנדבכים מרכזיים במדיניותה: האחד, שאין לקיים משא-ומתן תחת אש; והאחר – שכל הסכם ביניים עם הפלסטינים צריך להיות ארוך טווח, וכי המשא-ומתן על הסכם הקבע יתחיל רק לאחר תקופת שקט ארוכה.

בהקשר זה יש לשאול: האם נסיגה תחת אש עדיפה על ניהול משא-ומתן תחת אש? בפועל, באחרונה, החל תהליך של ויתור הדרגתי של הממשלה על עיקרון זה, והסתבר שישראל מוכנה לקיים משא-ומתן תחת אש (לפחות על הניתב שבו אפשר להגיע לרגיעה).

לגבי העקרון השני, לא סביר שהפלסטינים יסכימו לחתום על הסכם ביניים ארוך טווח, שלשיטתם מנציח מציאות שהם אינם יכולים לחיות עמה, תמורת הבטחות של ישראל, שבעתיד הרחוק אולי יהיה הסכם טוב יותר.

לפיכך, במציאות שבה ממשלת ישראל תשקול ברצינות היפרדות חד-צדדית, האלטרנטיבות הריאליות הן היפרדות חד-צדדית או הסכם חלקי קצר-טווח, כמוצע במאמר הזה.

יש גם טעם לדון בשאלה האם חידוש

המשא־ומתן על הסדר הקבע, מייד עם יישום ההסכם החלקי, מנוגד לאינטרסים של ישראל. בסופו של דבר, נקודת התורפה של האופציות החד־צדדיות וההסכמים החלקיים, היא העובדה, שישראל מוותרת, כביכול, על נכסים מוחשיים – טריטוריה – ומקבלת תמורה לא מוחשית, מועטה ומוגבלת בזמן. מבחינה זו יש לישראל עניין שהדינמיקה החיובית שעשויה להיווצר עם יישום הסדר חלקי מהסוג המוצע תנוצל להחייאת המשא־ומתן על הסדר הקבע. בסופו של דבר, הסכם הקבע המוביל לסיום הסכסוך הוא התמורה הממשית העיקרית שישראל רוצה מהפלסטינים. יישומו של הסכם חלקי אינו מוביל בהכרח להסכם קבע, אולם מבטיח מיצוי טוב יותר של הסיכוי שהצדדים אכן יגיעו להסכם. וגם אם ייכשלו, תחזור ישראל לנקודת ההתחלה שבה היתה ממילא, אך כשהיא ערוכה טוב יותר למאבק ממושך.

הנעלמים

אף כי ניתוח היתרונות והחסרונות של הסדר חלקי מוביל להערכה שהפלסטינים עשויים לקבל הסכם כזה, ייתכן שהדינמיקה ההרסנית שמכתיבה את יחסי ישראל והפלסטינים בחודשים האחרונים תכשיל כל ניסיון להגיע להסכם זה.

הפלסטינים עלולים לחוש שהם רוכבים על גל של הצלחות ולהניח שאם ימשיכו בלוחמה יזכו להישגים גדולים יותר, בלי "לשלם" כל תמורה. גם חוסר האמון המוחלט בין הצדדים

עלול להכשיל את הניסיון להגיע להסכם, וגם הדינמיקות הפנימיות בקרב הפלסטינים. שני הצדדים אינם פועלים בהכרח באופן רציונלי לחלוטין. שפך הדם ההדדי יוצר עומס פסיכולוגי ורגשי קשה, והאוכלוסיות בשני הצדדים מוכנות לנקוט צעדים שככל הנראה מעניקים סיפוק רגשי מסוים, גם כאשר ברור בעליל שצעדים אלה פועלים לרעתן.

מצב זה בא לידי ביטוי, למשל, בסקרים הנערכים בקרב האוכלוסייה הישראלית שבהם

בהחלט ייתכן מצב, שבו המנהיגות הפלסטינית הרשמית תבין את יתרונותיו של הסכם חלקי ותרצה לקבלו, אך לא תוכל לעמוד בהתנגדות דרגי השטח, שאין להם כל אמון בישראל ובמחויבותה להסכמים

מביע הרוב תמיכה במבצעי סיכול נקודתי נגד הטרור – ומהצד האחר מביע רוב דומה מביע את הערכתו, שפעולות אלה גורמות להגברת הטרור הפלסטיני.

מצבים פרדוקסליים כאלה נצפים גם בצד הפלסטיני – ואף ביתר שאת. כך לפי סקרים שנערכו בקרב האוכלוסייה הפלסטינית מתברר כי הרוב תומך בהסדר שבמסגרתו יתקיימו, זו בצד זו, שתי מדינות ישראל ופלסטין ויקיימו יחסים טובים ביניהן, אך אותו רוב תומך

בפיגועי התאבדות בתוך ישראל.

בהחלט ייתכן מצב, שבו המנהיגות הפלסטינית הרשמית תבין את יתרונותיו של הסכם חלקי ותרצה לקבלו, אך לא תוכל לעמוד בהתנגדות דרגי השטח, שאין להם כל אמון בישראל ובמחויבותה להסכמים. בקרב אלה נראה שגוברת התחושה, כי הפלסטינים נתונים בעיצומו של מאבק היסטורי דרמטי לשחרור לאומי, שבו "הם חייבים לנצח". יש לקחת בחשבון גם החלטות פלסטיניות המנוגדות לאינטרסים הפלסטיניים, כפי שישראלים רבים מבינים אותם.

מכך עולה, כי על מנת להשלים את הניתוח צריך לבחון את המשמעויות של מצב בו מציעה ישראל הסכם חלקי כזה ונדחית. האם במקרה כזה נגרם נזק לאינטרסים הישראליים?

לא דווקא. במצב כזה יהיה קל יותר ליישם היפרדות חד־צדדית כ"רע הכרחי". במצב כזה יהיה קל יותר לשכנע ציבורים ישראליים גדולים יותר שאין אפשרות להגיע להסכם כלשהו עם הפלסטינים ועדיף ללכת לפתרונות חד־צדדיים. אז יהיה גם קל יותר להסביר לקהילייה הבינלאומית מדוע בחרה ישראל בפתרון חד־צדדי ולמנוע תגובות שליליות לצעדים שיינקטו.

ההמחשה שישראל אינה הסרבנית, וכי הפלסטינים הם המסכלים כל סיכוי לפתרון בהסדר בכל מקרה, תשפר, ככל הנראה, גם את דימויה של ישראל בעולם ואת מצבה המדיני מול ארצות־הברית ומדינות אירופה.

מההשוואה בין שתי החלופות – הפרדות חד-צדדית והסכם חלקי קצר-טווח – עולה בבירור כי חסידי ההפרדות החד-צדדית צריכים לתמוך בהצעה ישראלית להסכם חלקי קצר-טווח על בסיס התפיסה הטריטוריאלית של ההפרדות החד-צדדית בשילוב תוכנית לניהול משא-ומתן על הסכם הקבע.

במקרה הרע, התוצאה הסופית תהיה זהה לתוצאה של הפרדות חד-צדדית

ותכלול רווחים טקטיים מוגבלים וזמניים. במקרה הטוב, תיווצר דינמיקה שתוביל לחידוש התהליך המדיני. ובמקרה שההצעה תידחה, ישראל שוב לא תפסיד מאומה ותוכל להתבשם ברווחים טקטיים מסוימים. מסקנה זו אינה נותנת בהכרח תוקף לטענה, שהצעת הסכם חלקי קצר-טווח לפלסטינים היא הדרך הטובה ביותר לצאת ממעגל האלימות ולעלות על מסלול חיובי יותר לישראל.

יש לבחון חלופה זו אל מול הטיעונים של מצדדי הסדר הביניים ארוך-הטווח ושל המצדדים בניסיון נוסף להגיע להסכם קבע. ישראלים שהגיעו למסקנה, כי במצב הפוליטי הנוכחי ולנוכח עמדות שני הצדדים שתי חלופות אלה אינן ישימות, צריכים להסיק שאין טעם בהפרדות חד-צדדית בלי ניסיון להגיע להסכם חלקי קצר-טווח על בסיס אותו מיתאר טריטוריאלי.