

ארצות־הברית וסוגיית ההתנחלויות

עת למפנה

זכי שלום

מבוא

סוגיית ההתנחלויות נמצאת במחלוקת בין ישראל לבין ארצות־הברית מאז תום מלחמת ששת הימים. ניתן לטעון שהיא הביאה להערכת היחסים בין שני הצדדים יותר מכל סוגיה אחרת שעמדה על הפרק בין המדינות. כמעט כל הממשלים עד ממשל הנשיא ריגן נטו להגדיר את עמדת ארצות־הברית כלפי ההתנחלויות על בסיס שני פרמטרים: א. ההתנחלויות אינן חוקיות. ב. ההתנחלויות הן מכשול לשלום.

יוצאים מן הכלל היו שני ממשלים רפובליקניים. הראשון היה ממשל ריגן, שהדגיש כי אינו מקבל את הקביעה שההתנחלויות אינן חוקיות (they're not illegal)¹. עם זאת, הוא מתח ביקורת על אופן פעילות ההתנחלויות ועל קצב צמיחתן, והגדיר אותן כמתגרות. השני, היה ממשלו של ג'ורג' וו. בוש (הבן), שגיבש מערכת הבנות מקיפה עם ראשי הממשלה, שרון ואולמרט, בסוגיית ההתנחלויות. משמעות ההבנות היתה הכרה בפועל (דה פקטו), מוגבלת באופייה, במפעל ההתנחלויות, בהנחה שהבנייה תמומש במתווה מוסכם בין ישראל לבין ארצות־הברית.

גם בתוך מדינת ישראל היו חילוקי דעות מהותיים בסוגיית ההתנחלויות. היו ממשלות שראו בכך אינטרס לאומי חיוני של מדינת ישראל, בעיקר בהיבט הביטחוני. אחרים ראו בכך מימוש אמונה אידאולוגית־דתית, וזכות היסטורית של העם היהודי בארץ האבות, והיו שראו בכך מימוש אילוצים קואליציוניים. כל הממשלות השקיעו בהתנחלויות הון עתק, באופנים שונים.

פרופ' זכי שלום הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב, וחוקר בכיר במכון בן גוריון לחקר ישראל, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

במבט לאחור ניתן לקבוע כי ההתנגדות האמריקנית ארוכת השנים למפעל ההתנחלויות לא השיגה את יעדה. בפועל, מפעל ההתנחלויות הלך והתפתח ויצר, ככל הנראה, מציאות טריטוריאלית ודמוגרפית בלתי הפיכה במזרח התיכון. בנסיבות אלה צריך הממשל האמריקני לשאול את עצמו: האם יש תוחלת ותבונה בהמשך ההתנגדות הגורפת למפעל ההתנחלויות? הניסיון ההיסטורי מוכיח שההתנגדות הבינלאומית למפעל ההתנחלויות בכלל, והאמריקנית בפרט, שזכתה לתמיכה בחוגים רחבים בתוך מדינת ישראל, לא הצליחה לעצור מפעל לאומי זה. בנסיבות אלה חייב הממשל לשאול את עצמו האם, ובאיזו מידה, המשך ההתנגדות האמריקנית למפעל ההתנחלויות עשוי לפגוע במעמדה וביוקרתה של ארצות הברית במערכת הבינלאומית. במיוחד מתבקשת מאלה השאלה, האם לא הגיעה העת למפנה במדיניות הממשל האמריקני בסוגיית ההתנחלויות.

למרות מודעותו של הממשל האמריקני לחוסר הצלחתו להביא להפסקת מפעל ההתנחלויות, הוא לא יאמץ בשום מקרה הצעה להשלים עם תופעה זו. ההתנגדות האמריקנית למפעל ההתנחלויות מגובה ונתמכת על ידי כלל הקהילה הבינלאומית, שהיא קיצונית אף יותר מזו של ארצות הברית. ההתנגדות האמריקנית מבוססת על שיקולים מוסריים, משפטיים ומדיניים. על פי השקפת הממשלים האמריקניים לדורותיהם, מפעל ההתנחלויות פוגע באורח קשה לא רק באינטרסים של ארצות הברית, אלא גם באינטרסים של מדינת ישראל. למותר לציין כי עמדה אמריקנית זו זוכה לתמיכה רחבה גם בקרב הציבור והמערכת הפוליטית בישראל. לפיכך, אין זו אפשרות סבירה שהממשל יאמץ מגמה של השלמה עם מפעל ההתנחלויות.

מצד אחר, נראה כי הממשל מודע לכך שהמשך ההתנגדות הגורפת למפעל ההתנחלויות עלול לפגוע במעמדה הבינלאומי וביוקרתה של ארצות הברית, על רקע העובדה שמדיניות זו ממילא אינה ממומשת בפועל. לכאורה עומדת לפני הממשל האפשרות של הסלמת המחלוקת בסוגיית ההתנחלויות עד כדי קרע ביחסים עם ישראל, ואולי הפעלת סנקציות נגדה. אפשרות מעין זו לא אומצה על ידי שום ממשל אמריקני מאז 1967. ממשל שישקול מימוש אפשרות כזו חייב להביא בחשבון שייתכן כי הוא ייענה בשלילה על ידי ממשלת ישראל. מעבר לכך, כלל לא ברור האם הפסקת מפעל ההתנחלויות תקדם

במבט לאחור ניתן לקבוע כי ההתנגדות האמריקנית ארוכת השנים למפעל ההתנחלויות לא השיגה את יעדה. בפועל, מפעל ההתנחלויות הלך והתפתח ויצר מציאות טריטוריאלית ודמוגרפית בלתי הפיכה במזרח התיכון

הסדר עם הפלסטינים. על הפרק עומדות סוגיות קשות הרבה יותר לפיצוח, ובכללן תביעת הרשות הפלסטינית: א. למימוש זכות השיבה של הפליטים הפלסטיניים, לפחות באורח חלקי. ב. לחלוקת ירושלים ולהכרה במזרח ירושלים כבירת המדינה

הפלסטינית שתקום. ג. הכרעה על גבולות המדינה הפלסטינית, וממילא – פירוק התנחלויות.

בנסיבות הקיימות, האפשרות הסבירה ביותר – וגם המועילה ביותר – היא מאמץ של הממשל האמריקני לגבש עם ישראל מסמך הבנות בסוגיית ההתנחלויות. מסמך זה יאפשר למדינת ישראל להמשיך במפעל ההתנחלויות על בסיס מתווה מוסכם ומוגבל באופיו. עיקריו של מסמך זה עשויים לכלול את הנקודות העיקריות הבאות: א. ישראל חוזרת ומבהירה כי היא תומכת בנוסחה של שטחים תמורת שלום, בהסכמי אוסלו ובחזון 'שתי מדינות לשני עמים'. ב. ישראל מבהירה כי מפעל ההתנחלויות לא יפגע בעיצוב קו הגבול העתידי בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית שתקום. ג. ישראל תימנע מהקמת יישובים חדשים ומהרחבת שטח של התנחלויות קיימות. ד. ישראל תמקד את פעילות הבנייה בתוך התנחלויות הנמצאות בגושי התיישבות גדולים. ה. בכל מקרה, הבנייה תהיה בתוך ההתנחלויות בלבד, ועל בסיס העיקרון של גידול טבעי "והמשך חיים נורמליים". ו. ישראל תימנע מהפקעת אדמות פלסטיניות לצורכי התנחלות, וממתן תמריצים להתיישבות בהתנחלויות. ז. הממשל יימנע מהבעת התנגדות לבנייה ישראלית ברחבי ירושלים. נוסחה מעין זו של הסכם הבנה יכולה להיות מקובלת בעיקרון גם על ידי ממשלות ימין בישראל. מסמך הבנות דומה לזה גובש, כידוע, בין ממשל הנשיא בוש לבין ראש הממשלה, אריאל שרון. אין שום סיבה שהממשל הנוכחי בארצות הברית לא יאמץ מסמך כזה.

ארצות הברית וסוגיית ההתנחלויות – מבט היסטורי

בנסיבות הקיימות, על הממשל האמריקני לגבש עם ישראל מסמך הבנות בסוגיית ההתנחלויות. מסמך זה יאפשר למדינת ישראל להמשיך במפעל ההתנחלויות על בסיס מתווה מוסכם ומוגבל באופיו

כאמור, סוגיית ההתנחלויות נמצאת במחלוקת, בדרגות משתנות של אינטנסיביות, בין ישראל לבין ארצות הברית מאז תום מלחמת ששת הימים. כל הממשלים האמריקניים ביטאו עמדות שליליות כלפי תופעת ההתנחלויות, על בסיס מגוון רחב של טיעונים. ככלל, בלטה הנטייה למקד את ההתנגדות סביב שני פרמטרים: א. ההתנחלויות אינן חוקיות. ב. ההתנחלויות הן מכשול לשלום. מאז 1981, בעקבות קביעתו של הנשיא ריגן כי אינו מקבל את הטענות בדבר אי-חוקיות ההתנחלויות, התמקד הממשל בעיקר בסוגיית השפעת ההתנחלויות על תהליך השלום.²

פה ושם הציגו נציגי ממשל את תופעת ההתנחלויות כאחד המרכיבים במסגרת מגמה של שני הצדדים, הישראלים והפלסטינים, לפעול באורח חד-צדדי – מגמה שאינה מקובלת על הממשל. כך למשל, במכתב ששיגר הממשל האמריקני להנהגה

הפלסטינית ערב ועידת מדריד (24 באוקטובר 1991), הוא כורך את התנגדותו לתופעת ההתנחלויות עם התנגדות כוללת לצעדים חד-צדדיים של שני הצדדים. אולם במרבית המקרים התמקד הממשל בצד הישראלי, בלי קשר לפעילות חד-צדדית של הצד הפלסטיני.³

בחלק מהתבטאויותיהם של גורמי ממשל בסוגיית ההתנחלויות ניתן ביטוי לעמדה, שתביעת הממשל מישראל להפסיק את ההתנחלויות אינה נובעת רק מראיית עמדה זו כביטוי של אינטרס לאומי אמריקני, אלא גם מן ההערכה שהדבר חיוני לאינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל. שגריר ארצות הברית בישראל בתקופת הנשיא בוש, דניאל קרצר, נתן לכך ביטוי חד-משמעי (29 במאי 2002). לדעתו, הנסמכת במידה רבה על דעות המקובלות בקרב חוגים רחבים בישראל, מעמדה של מדינת ישראל ומצבה הביטחוני ישתפרו, אם וכאשר היא תפסיק את מפעל ההתנחלויות.⁴

הנשיא בוש הציג טיעון נוסף להתנגדות לתופעת ההתנחלויות. לדבריו (24 במאי 2006), ההתנחלויות יוצרות חיכוך קשה בין יהודים וערבים, ובכך הן תורמות להעצמת השנאה והאלימות באזור. דבריו של הנשיא בהקשר זה נועדו להצדיק את תמיכתו בתוכנית ההתנתקות של אריאל שרון, ואת עמדתו האוהדת למדי כלפי תוכנית ההתכנסות של ראש הממשלה, אהוד אולמרט. הגם שהוא מדגיש את החשיבות לכך שישראל תפעל במסגרת הסכמה עם הפלסטינים, מעלה בוש על נס את הנסיגה ואת פירוק ההתנחלויות כגורמים שיכולים לתרום להגברת הרגיעה באזור.⁵

הבסיס לעמדות אלה של ארצות הברית בסוגיית ההתנחלויות הונח חודשים ספורים לאחר תום מלחמת ששת הימים, כאשר תופעת ההתנחלויות היתה עדיין בחיתוליה, וממדיה היו מוגבלים ביותר. ממשל הנשיא ג'ונסון הבהיר את עמדתו כי אל לה, לממשלת ישראל, לפעול בשטחים שהיא כבשה במלחמת ששת הימים בדרך שעלולה לפגוע במאמצי השלום ובמימוש הנוסחה: "שטחים תמורת שלום". מעבר לכך הדגיש הממשל כי פעילות זו נוגדת את סעיף 49 לאמנת ג'נבה, הקובע שכוח כובש לא יעביר אוכלוסיות שלו לשטח הכבוש.⁶

בהמשך נתלו להתבטאויותיהם של נציגי הממשל בסוגיית ההתנחלויות ניואנסים חדשים, שחלקם מתוארים להלן. ממשל ג'ונסון, למשל, בחר באחדות מהתייחסויותיו לסוגיה זו ליצור הקשר, ולו עקיף, בינה לבין מצב העימות הישראלי-ערבי, ותחושתה של ישראל שהעולם הערבי שואף להביא להשמדתה. התליית תופעת ההתנחלויות במצב הסכסוך נעשתה, קרוב לוודאי, על רקע החלטות ועידת חרטום (29 באוגוסט – 1 בספטמבר 1967), שביטאו עמדה ערבית קשיחה בסוגיית ההסדר המדיני עם ישראל, ועקב התרחבותה של מלחמת ההתשה העקובה מדם לאורך תעלת סואץ.⁷

על רקע זה, בין השאר, ניתן להבין את קביעתו של הנשיא ג'ונסון כי על ישראל מוטלת החובה לשכנע את העולם הערבי שאין לה מדיניות המכוונת להביא להגדלת מרחביה הטריטוריאליים באמצעות מדיניות ההתנחלויות. במקביל, הוא תבע מן העולם הערבי לשכנע את מדינת ישראל כי הוא זנח את שאיפתו להשמידה. בהתבטאות זו ניתן אולי למצוא ניצנים של מגמה, שרווחה גם בממשלים אחרים, לגלות הבנה ל"זכות" שיש לישראל להמשיך במדיניות ההתנחלות, כל עוד נמשך מצב הסכסוך בינה לבין העולם הערבי, וכל עוד יש למדינת ישראל סיבה לחשוד כי העולם הערבי עדיין זומם להשמידה.⁸

בחלק מן ההתבטאויות סביב סוגיית ההתנחלויות עלתה שאלת מעמדה של ירושלים ככלל, ושל מזרח-ירושלים בפרט. כידוע, לאחר מלחמת ששת הימים קיבלה הפנסת תיקון לפקודת סדרי השלטון והמשפט המוסיף את סעיף 11ב, שלפיו: "המשפט, השיפוט והמנהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו". תיקון זה אפשר לממשלה להחיל את המשפט הישראלי על מזרח-ירושלים, זמן קצר לאחר מכן. במקביל החלה מדינת ישראל בתהליך של בנייה מואצת במזרח-העיר, במטרה לתת ביטוי מוחשי לריבונותה על העיר המאוחדת.

הממשל האמריקני הסתייג מפעילות זו של ישראל. הוא חזר וקבע כי ירושלים המזרחית הינה חלק מן השטחים שישראל כבשה במלחמת ששת הימים, ודינה בעניין ההתנחלויות כדין שאר השטחים. מנקודת ראותו של הממשל האמריקני,

כל הצעדים שישראל מבצעת במזרח-ירושלים, כולל באתרים היסטוריים ודתיים, והחלת החוק הישראלי על ירושלים, מנוגדים לחוק הבינלאומי ופוגעים באינטרסים המשותפים של ישראל ושל ארצות-הברית כאחת.

בנאום שנשא נציג ארצות-הברית באו"ם בתקופת ממשל ניקסון, צ'רלס יוסט, ב-1 ביולי 1969 הוא הבהיר שהממשל "מצטער ומגנה" (regrets and deplore) את צעדיה של ישראל במזרח-ירושלים. מנקודת ראותה של ארצות-הברית, הבהיר השגריר, השטח של מזרח-ירושלים

הינו חלק מכל השטחים שנכבשו במהלך מלחמת ששת ימים, וחלים עליו כל כללי המשפט הבינלאומי הנוגעים לשליטה בשטח כבוש. הממשל הבהיר לישראל שצעדים אלה לא ישפיעו על קביעת מעמדה של ירושלים בהסדר שיושג.⁹

ברבות מהתייחסויות אנשי ממשל אמריקניים לסוגיית ההתנחלויות ניכרת מגמה של הנמכת פרופיל ביחס לחשיבותן בהתדיינות בעניין הסדר ישראלי-פלסטיני, ולרמת האינטנסיביות שבה יש להציג את ההתנגדות האמריקנית לתופעה זו. סיבות מגוונות נלוו למגמה זו, ובעיקרן ההכרה כי:

ברבות מהתייחסויות אנשי ממשל אמריקניים לסוגיית ההתנחלויות ניכרת מגמה של הנמכת פרופיל ביחס לחשיבותן בהתדיינות בעניין הסדר ישראלי-פלסטיני

- א. מדינת ישראל נחושה בדעתה להמשיך במפעל ההתנחלויות, ולקהילה הבינלאומית בכלל, ולממשל האמריקני בפרט, אין יכולת ממשית למנוע ממנה לממש מטרה זו.
- ב. סוגיית ההתנחלויות היא רק אחת ממגוון רחב של סוגיות שנויות במחלוקת בין ישראל לבין הפלסטינים, ואין טעם למקד דווקא בה את הסכסוך המתמשך בין שני הצדדים.
- ג. אם וכאשר יושג, בסופו של דבר, הסדר ישראלי-פלסטיני, ישראל תהיה מוכנה לפרק התנחלויות ולהעביר את המתיישבים למקומות יישוב אחרים.

ביטוי בולט לתחושת מגבלות הכוח של הממשל האמריקני בכל הקשור לבנייה בהתנחלויות נותן, למשל, היועץ המשפטי של מחלקת המדינה בתקופת ממשל ניקסון. בהתייחסותו לסוגיית ההתנחלויות (אפריל 1973) הוא מבהיר, תוך השלמה, כי עמדת הממשל היא שישראל מחויבת לפעול על פי אמנת ג'נבה הנוגעת לשטחים כבושים. עם זאת, הוא הבהיר בגילוי לב שישראל פשוט מסרבת לממש בפועל את התחייבותיה על בסיס אמנה זו.¹⁰

דוגמה אחרת להכרה מרומזת של הממשל האמריקני במגבלות הכוח שלו מול מדינת ישראל ומפעל ההתנחלויות המתבצע ביוזמתה נתן הנשיא קרטור, שהיה אחד המתנגדים הבולטים לתופעת ההתנחלויות. באחת מהתבטאויותיו (3 במרץ 1980) בהקשר זה הוא הבהיר את הסיבות להתנגדותו לניסוחים חריפים נגד ישראל בהחלטות של ארגונים בינלאומיים, ואת הקריאה שלהם לפירוק התנחלויות. ניסוח כזה, הוא קבע, אינו נכון ואינו מעשי.

This call for dismantling [settlements] was neither proper nor practical.¹¹

ניתן להניח שעמדה זו של קרטור נבעה במידה רבה מן העובדה שבראש ממשלת ישראל באותה תקופה עמד מנהיג ימין אידאולוגי, מנחם בגין. הנשיא יכול היה להעריך שמנחם בגין יסרב לקבל תכתיב של פירוק התנחלויות, גם אם יצטרך לעמוד בלחצים כבדים. גם כאן יכול היה הנשיא להעריך שהחלטות כאלה יישארו "על הנייר", וממשלת בגין תסרב לממשן בכל מקרה. אם כך יקרה, עלולים להיפגע מעמדה וסמכותה של ארצות-הברית כמעצמה.

בהזדמנות אחרת הבהיר קרטור כי ארצות-הברית אינה צריכה להיגרר להתבטאויות קיצוניות נגד תופעת ההתנחלויות, או לתמוך בהצעות החלטה קיצוניות מדי נגד ישראל, שכן ארצות-הברית קיבלה התחייבויות מפורשות מישראל, גלויות וחשאיות כאחת, שההתנחלויות אינן מבטאות מגמה ישראלית לספח את השטחים לתמיד, וכי מקובל עליה שמפת הגבולות תיקבע במשא-

ומתן ובהסדר מדיני. על רקע זה טרח קרטור להבהיר בפומבי ב־23 באוגוסט 1977 שארצות־הברית אינה מתכוונת להרחיק לכת מעבר להבעת צער (open expression of our own concern) והתנגדות למהלכיה של ישראל בהתנחלויות.¹² מניסוח זה ניתן היה להבין שאין להעצים את חשיבותה של סוגיית ההתנחלויות כמחסום להסדר ישראלי־פלסטיני, שכן אם וכאשר יגיעו הצדדים להסכמה על קווי הגבול ביניהם, ישראל תהיה מוכנה לסגת מהתנחלויות הנמצאות מעבר לקו הגבול שעליו הוסכם. בהמשך, בעיקר בשלבים הראשונים של הדיאלוג עם ממשל אובמה, עשתה ממשלת ישראל שימוש נרחב בטיעון זה על מנת להדגיש שאין להסכים לטיעון הפלסטיני השולל משא־ומתן עם ישראל, כל עוד נמשכת תופעת ההתנחלויות.

השינוי הדרמטי הראשוני כלפי סוגיית ההתנחלויות חל בתקופת ממשל ריגן. זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד, ב־2 בפברואר 1980, הוא הבהיר שאינו מקבל את הטענה השגורה בפי דוברי הממשל, בדבר אי־חוקיותן של ההתנחלויות (they're not illegal). ההתנחלויות, הוא קבע, אינן בלתי־חוקיות. לדעתו, הגדה המערבית צריכה להיות פתוחה להתיישבות של בני כל הדתות – יהודים, מוסלמים ונוצרים. יחד עם זאת הוא מתח ביקורת על האופן שבו מתבצעת פעילות ההתנחלות. הוא סבר שמדובר בפעולה בעלת אופי מתגרה (Unnecessarily provocative) המנוגדת לרוח הסכמי השלום שנחתמו בקמפ־דיוויד.¹³

בתוכנית ריגן למזרח־התיכון מראשית ספטמבר 1982 הופיעו כבר ניצניה של הבנה אמריקנית לחוסר התוחלת של מאמץ למנוע לחלוטין את מפעל ההתנחלויות. על כן מדברת התוכנית בעיקר על הימנעות מהרחבת שטחי ההתנחלויות (use of any additional land for the purpose of settlements), כלומר, הימנעות מהקמת התנחלויות חדשות ומהרחבת שטחן של התנחלויות קיימות. המשמעות העקיפה היא שניתן להמשיך לבנות בתחומי ההתנחלויות הקיימות. עיקרון זה שימש בסיס להבנה שהושגה בהקשר להתנחלויות בין ממשל בוש הבן לבין ראשי הממשלה, שרון ואולמרט. עם זאת, כאילו כדי לצאת ידי חובה, תוכנית ריגן גם ממליצה לישראל להקפיא את ההתנחלויות כדי ליצור אווירה נוחה למשא־ומתן, ולאפשר לצדדים שונים להצטרף אליו.¹⁴

הבעות חוסר אונים מול התופעה המתרחבת של ההתנחלויות בלטו גם במסגרת ממשל בוש הבן. מזכיר המדינה, קולין פאוול, קבע (1 במאי 2002) בהקשר זה כי "ההתנחלויות ממשיכות לגדול ולהתרחב. הן אינן עומדות להיעלם". למזכיר המדינה לא היתה שום הצעה כיצד להפסיק זאת, למעט הקביעה ש"משהו צריך להיעשות בהקשר זה".

Something has to be done about the problem of the settlements, the settlements continue to grow and continue to expand. . . It's not going to go away.¹⁵

דברים אלה, יש לזכור, נאמרים כאשר האינתיפאדה הפלסטינית נמצאת בשיאה, ומפליאה את מכותיה בישראל. לכאורה, היה לממשל רקע נוח לתבוע בתוקף את הפסקת ההתנחלויות, אשר לא אחת הוצגו כגורם מרכזי לאלימות הפלסטינית. ושוב, למעלה משנה לאחר מכן (21 בספטמבר 2003) הוא מודה שארצות הברית אינה מצליחה למנוע את הרחבת ההתנחלויות לשביעות רצונה.

Settlement activity must stop. And it has not stopped to our satisfaction.¹⁶

דניאל קרצר, שגריר ארצות הברית בישראל בממשל בוש, מחדד (29 במאי 2002) באורח קיצוני את תחושת חוסר האונים של הממשל מול תופעת ההתנחלויות: "ארצות הברית", הוא קובע, "התנגדה להתנחלויות במשך שנים רבות, אבל אתם (הישראלים) המשכתם לבנות שם, ואנחנו לא עשינו דבר להפסקת התופעה. אם ישראל רוצה, היא יכולה [מבחינה צבאית] להתפשט עד לגבולות המובטחים בתנ"ך. השאלה היא, האם היא יכולה לעשות זאת מנקודת מבט פוליטית וביטחונית".

It is a fact that we have opposed the settlements for decades and you continue to build them and we have done nothing untoward to you [in response]. If Israel wants, it can even expand to the borders promised in the Bible. The question is whether it is able to do so from a security and political standpoint."¹⁷

אחדים מנציגי הממשל בחרו ללוות את התייחסויותיהם למדיניות ההתנחלות של ישראל באיומים, שימומשו אם תופעה זו לא תבוא לידי סיום. הנשיא בוש האב ומזכיר המדינה שלו, ג'יימס ביקר, הפגינו מגמה זו באורח בוטה למדי. כזכור, הם התנו מתן ערבויות לישראל, בין היתר, בשינוי מהותי במדיניות ההתנחלות שלה. באחד מנאומיו (3 במרץ 1990) הבהיר הנשיא כי עמדת הממשל שוללת הקמת התנחלויות בגדה המערבית ובמזרח ירושלים. הוא הדגיש כי בכוונתו לממש עמדות אלה של הממשל בתקיפות, וכי יבחן היטב באיזו מידה "אנשים", כלומר ישראל, יעמדו בדרישות אלה.⁸¹

מזכיר המדינה, ביקר, נקט עמדה תקיפה נגד ההתנחלויות. באחד מנאומיו (22 במאי 1991) הוא הלן על כך שבכל פעם שהוא מגיע לביקור בירושלים, מקדמות את פניו הודעות על הקמת התנחלויות חדשות. הוא פירש זאת, במידה רבה של צדק, כניסיון להביך אותו ולהעמיד אותו במצב משפיל למדי. הוא חשש, ובצדק, שאם לא תהיה התייחסות תקיפה להודעות אלה מצד הממשל, הדבר יתפרש, קרוב לוודאי, כהפגנה של חולשה ופחד מצד הממשל מעימות עם ממשלת ישראל. סביר

להניח שהדבר יוביל אותה להעצים עוד יותר את פרויקט ההתנחלויות, למגינת לבו של הממשל האמריקני. בסופו של דבר, גם הוא מצא את עצמו מלין על מציאות שקשה לו להביא לשינויה.

settlement activity that continues not only unabated but at an advanced pace.¹⁹

התגברות האלימות הפלסטינית, בעיקר במהלך האינתיפאדה השנייה, הציבה את הקונפליקט הישראלי-פלסטיני בראש סדר-היום העולמי, עד אירועי ה-11 בספטמבר 2001. בהכרח, נלוותה לכך התמקדות בסוגיית ההתנחלויות. הדו"ח שחיבר ג'ורג' מיטשל (30 באפריל 2001) לבדיקת האירועים שהביאו להתפרצות האינתיפאדה בשנת 2000 קובע כי ההתנחלויות הן מקור מרכזי לאלימות הפלסטינית: הוא תובע הקפאה מוחלטת שלהן, כולל מטעמים של "גידול טבעי". "יהיה קשה במיוחד", קובע הדו"ח, "למנוע את הישנות האלימות הפלסטינית-ישראלית, אלא אם כן תפסיק ממשלת ישראל את כל פעולות הבנייה של התנחלויות". הדו"ח אינו מסתפק בכך. הוא קובע במפורש שמערכת היחסים הביטחוניים הקיימת בין ישראל לבין ארצות הברית אינה יכולה להימשך, כל עוד תמשיך ישראל במדיניות ההתנחלויות המתגרה שלה:

The kind of security cooperation desired by the GOI cannot for long co-exist with settlement activity.²⁰

בקדנציות האחרונות של נשיאי ארצות הברית, עד תחילת כהונתו של הנשיא אובמה, ניכרת מגמה מסוימת של גילוי הבנה לתופעת ההתנחלויות כשלעצמה, תוך ניסיון לצמצם את ממדיה על בסיס מתווה שיוסכם בין ישראל לבין ארצות הברית. ביטוי בולט לכך ניתן בתקופת הנשיא קלינטון. עוזר מזכיר המדינה, אדוארד ג'רג'יאן, מבהיר (9 במרס 1993) תוך התפתלות מיוסרת, כי ארצות הברית מקבלת את הצורך בפעילות "התנחלותית" מוגדרת, על בסיס של גידול טבעי וצרכים אחרים:

There is some allowance for-- I wouldn't use the word "expansion" but certainly continuing some activity-- construction activities in existing settlements. And that's basically... in terms of natural growth and basic, immediate needs in those settlements. I want to get away from the word "expansion" per se...²¹

כעשר שנים מאוחר יותר (12 באפריל 2001), הפעם תחת ממשל בוש הבן, חידד ג'רג'יאן עוד יותר את עמדותיו בסוגיה זו. הוא קבע שיש לגבש התנחלויות גדולות בתוך מסגרת אחת, כך שתושביהן יוכלו להיות בטוחים יותר לגבי הישארותם בתחומי מדינת ישראל במסגרת הסדר הקבע:

Some of the major settlements could be consolidated, and these settlers could become more confident of their eventual status as part of Israel.”²²

אירועי ה-11 בספטמבר וכניסתה של ארצות הברית למערכה כבדה ועקובה מדם נגד האסלאם הקיצוני, בעיראק ובאפגניסטן, יצרו תשתית טובה למדי לעמדה אמריקנית נוחה יותר לישראל בסוגיית ההתנחלויות. בתקופת בוש הבן הושגו הבנות מפורטות עם ממשלת שרון באשר לבנייה בהתנחלויות. על פי הבנות אלה “לא תורחבנה ההתנחלויות, ולא תותר בהן בנייה אלא במתחם קו הבנייה הקיים”. ישראל התחייבה גם שלא להקים התנחלויות חדשות, ולא להפקיע קרקעות של פלסטינים לצורכי בנייה.²³

הנשיא בוש נתן ביטוי מובהק להבנות עם שרון בקביעתו – במסיבת עיתונאים שקיים ב-14 באפריל 2004, לאחר פגישתם – כי נוכח המציאות שנוצרה בשטחים עם הקמת התנחלויות גדולות, אין זה ריאלי לצפות שגבולות הקבע של ישראל יתבססו על קווי שביתת הנשק מ-1949.

In light of new realities on the ground, including already existing major Israeli populations centers, it is unrealistic to expect that the outcome of final status negotiations will be a full and complete return to the armistice lines of 1949.

קביעה זו באה לידי ביטוי גם במכתב ששיגר הנשיא בוש לשרון ב-14 באפריל 2004, שאושר ברוב גדול בקונגרס. משתמעת ממנו במפורש הכרה בזכותה של ישראל להמשיך במפעל ההתנחלויות על פי מתווה מוסכם, ומתוך הנחה שהאזורים שלגביהם יש הסכמה בין ישראל לבין ארצות הברית יישארו ממילא בידה, גם במסגרת הסדר הקבע עם הפלסטינים.²⁴

ההתנגדות האינטנסיבית ביותר למפעל ההתנחלויות הופגנה על ידי הנשיא אובמה כבר בראשית תקופת כהונתו. היא קיבלה ביטוי בכמה סבבים של התדיינות עם ישראל בסוגיה זו, שלבשה לעתים אופי של עימותים בוטים: העימות הראשון החל סביב קביעתו של הנשיא אובמה בנאום קהיר יוני 2009 כי ארצות הברית אינה מקבלת את הלגיטימיות של ההתנחלויות, והיא תובעת הפסקה מוחלטת של ההתנחלויות ביהודה ושומרון.

The United States does not accept the legitimacy of continued Israeli settlements. This construction violates previous agreements and undermines efforts to achieve peace. It is time for these settlements to stop.”²⁵

ממשלת נתניהו סירבה לקבל תביעה זו. החל דיאלוג אינטנסיבי בין שתי המדינות, בעיקר באמצעות השליח, ג'ורג' מיטשל. דיאלוג זה הוביל, בסופו של

דבר, להחלטה חסרת־תקדים בהיקפה של ממשלת ישראל על הקפאה לא־מלאה של ההתנחלויות למשך עשרה חודשים.

העימות השני החל לאחר ביקורו בישראל של סגן־הנשיא, ביידן, במרס 2010. במרכזו עמדה תביעה של ממשל אובמה מישראל להפסיק את הבנייה בירושלים. ממשלת נתניהו סירבה לקבל תביעה זו ככתבה וכלשונה, אך על פי כל הסימנים, הביעה נכונות להאט בפועל את הבנייה בירושלים. העימות השלישי החל לאחר תום תקופת ההקפאה, כאשר ממשל אובמה תבע מישראל להאריך את תקופת ההקפאה ללא תמורה. גם לכך התנגדה ממשלת נתניהו.

מאז סיום תקופת ההקפאה, מתנהלת ביהודה ושומרון תנופת בנייה נרחבת. מדי פעם, בעיקר בעקבות מתן אישורי בנייה, יוצאים דוברי הממשל האמריקני בהודעות המדגישות את העובדה שתופעה זו פוגעת במאמצי השלום.

סיכום

מאז מלחמת ששת הימים הפגינו כל הממשלים האמריקניים, בדרגות שונות של אינטנסיביות, התנגדות לתופעת ההתנחלויות בשטחים. נימוקים מדיניים, משפטיים ומוסריים חברו יחדיו כדי להצדיק התנגדות זו. במרבית הממשלים היתה ההתנגדות מילולית בעיקרה, ולא נלוותה אליה מגמה של איום ממשי נגד ממשלת ישראל, אם לא תיענה לתביעות הממשל בהקשר זה. ממשל בוש האב חרג ממגמה זו, על רקע הבהרתו (1992) כי יימנע מהענקת ערבויות לישראל, אם לא תקפיא את הבנייה בשטחים.

כיום, במבט על הניסיון ההיסטורי של למעלה מארבעים שנה, ניתן לקבוע

כי ההתנגדות הנרחבת למפעל ההתנחלויות בקהילה הבינלאומית בכלל, ובממשל האמריקני בפרט, ובקרב חוגים רחבים במדינת ישראל, לא הצליחה להביא להפסקתו. רבים – גם מבין מתנגדיו החריפים של מפעל ההתנחלויות, ואף אישים בכירים בהנהגה הפלסטינית – סבורים כי הוא הצליח ליצור מציאות טריטוריאלית ודמוגרפית כמעט בלתי־הפיכה במזרח־התיכון. מציאות זו משפיעה על קשת רחבה של נושאים מזרח־תיכוניים, ובעיקר על המשך תהליך השלום באזור.

מדיניות החוץ של ארצות־הברית מושתתת בעיקר על שילוב של גישה ערכית־אידאולוגית עם גישה מעשית־פרגמטית. הניסיון ההיסטורי מוכיח שבמקרים רבים,

ההתנגדות הנרחבת למפעל ההתנחלויות בקהילה הבינלאומית בכלל, ובממשל האמריקני בפרט, לא הצליחה להביא להפסקתו. רבים סבורים כי הוא הצליח ליצור מציאות טריטוריאלית ודמוגרפית כמעט בלתי־הפיכה במזרח־התיכון

כאשר הבינה ארצות־הברית שהתנגדותה למהלכים מסוימים הינה חסרת־תוחלת, היא שינתה את מדיניותה והתאימה אותה למציאות הקיימת. ארצות־הברית

התנגדה נמרצות להעברת משרדי הממשלה והפנסת לירושלים לאחר מלחמת העצמאות. בסופו של דבר השלימה עם זאת, ולו באורח חלקי. היא התנגדה באופן נחרץ לפיתוח האופציה הגרעינית בישראל, אך בסופו של דבר הגיעה עם ישראל להסדר הבנות בסוגיה רגישה זו. ארצות־הברית התנגדה במשך שנים רבות להכרה בסין, אך בסופו של דבר נאלצה לשנות עמדותיה, לנוכח מציאות שטפחה על פניה. גם בהקשר של תופעת ההתנחלויות, ניתן להביא את הממשל האמריקני להכרה במגבלות הכוח שלו להשפיע בסוגיה זו באורח משמעותי. המסקנה המתבקשת מהכרה זו במגבלות הכוח תהיה שהאינטרס הלאומי של ארצות־הברית מחייב אותה להגיע להסדר הבנות עם ישראל בסוגיית ההתנחלויות, על בסיס המתווה שתואר לעיל. המשך דבקותה של ארצות־הברית בעמדה השגרתית, השוללת את מפעל ההתנחלויות באורח גורף, פוגע במעמדה וביחסיה עם ישראל, ואינו מוביל להישג המשרת את האינטרסים הלאומיים שלה.

הערות

- 1 Statements from U.S. Government Officials Concerning Israeli Settlements, http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements_short#Reagan
- 2 הממשל השתמש במונחים שונים בהקשר זה, כמו: obstacle to peace, counterproductive, not helpful. See: Donald Neff, "Settlements in U.S. Policy," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 23, No. 3 (Spring, 1994), pp. 53-69.
- 3 Statements on American Policy toward Settlements by U.S. Government Officials – 1968-2009, [http://www.fmep.org/analysis/analysis/israeli-settlements-in-the-](http://www.fmep.org/analysis/analysis/israeli-settlements-in-the-occupied-territories) (להלן: Statements on American Policy).
- 4 Daniel Kurtzer, Ha'aretz, May 29, 2002, Churches for Middle East Peace Website, http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements_short#Bush.
- 5 Michael Doran, Senior Director for Near East and North African Affairs, National Security Council, "Ask the White House," May 24, 2006, <http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/rm/2006/66736.htm>
- 6 Statements on American Policy
- 7 החלטות ועידת חרטום לא שללו אמנם את האופציה המדינית להסדר, אך קבעו שהמאמצים המדיניים ייעשו במסגרת העקרונות הבאים: 'לא' לשלום עם ישראל, 'לא' להכרה בישראל 'לא' לניהול משא־ומתן עם ישראל. ראו: בועז וונטיק וזכי שלום, **מלחמת יום הכיפורים, המלחמה שאפשר היה למנוע**, רסלינג, תל אביב, 2012, עמ' 25–26.
- 8 Statements on American Policy.
- 9 Statements on American Policy.
- 10 Statements on American Policy.
- 11 Statements on American Policy.
- 12 Statements on American Policy.
- 13 Statements on American Policy.

- Reagan Plan, September 1, 1982 in: Yehuda Lukas, ed., *Documents on the Israeli- 14*
Palestinian Conflict, 1967-1983. Cambridge, Cambridge University Press, 1984.
- Secretary of State Colin Powell, May 01, 2002, quoted in Coalition for Peace with 15
 Justice website,
<http://www.peace-with-justice.org/letters/041003sizer.html>.
- Secretary of State Colin Powell, September 21, 2003. Churches for Middle East 16
 Peace Website,
http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements_short#Bush2.
- Daniel Kurtzer, U.S. Ambassador to Israel – Ha'aretz, May 29, 2002, Churches for 17
 Middle East Peace Website,
http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements_short#Bush.
- Statements on American Policy 6 18
<http://www.cmep.org/documents/settlements.htm> 19
- The Mitchell Report, April 30, 2001, 20
http://www.mideastweb.org/mitchell_report.htm.
- Statements on American Policy. 21
 Statements on American Policy. 22
- נאום אריאל שרון בכנס הרצליה, 18 בדצמבר 2003, אתר משרד ראש הממשלה, 23
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2003/Address+by+PM+Ariel+Sharon+at+the+Fourth+Herzliya.htm>
- President Bush's comments in joint press conference with former Israeli Prime 24
 Minister Ariel Sharon, April 14, 2004, White House Website, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040414-4.html> September 07, 2006.
- The White House, Office of the Press Secretary (Cairo, Egypt) June 4, 2009 25
 Remarks by the President on a New Beginning Cairo University, Cairo, Egypt,
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>