

החלטות הממשלה והכנסת בסוגיית המדינה הפלסטינית

26.02.2024 | written by פרופ' זכי שלום

עיקרי דברים

בהחלטתה מ-19 בפברואר 2024 קבעה הממשלה כי "ישראל תתנגד לכפות עליה חד צדדית הקמת מדינה פלסטינית". ימים ספורים לאחר מכן אישרה הכנסת ברוב גדול החלטה זו. לכל אורך שנות קיומה של המדינה היתה ארצות הברית מעורבת, בדרגות משתנות של אינטנסיביות, במאמצים להתוות נוסחאות שיובילו להסדרים בעימות הישראלי-ערבי לגווניו. הפעם בחרה מדינת ישראל להציב קווים למעורבות זו. האם החלטות אלה יהוו ציון דרך ביחסי ישראל-ארצות הברית? לא בהכרח. בסופו של דבר מה שיכריע הן הפעולות בשטח. הכל על פי הכלל: "מעשיך יקרבוך ומעשיך ירחיקוך".

החלטות הממשלה והכנסת בסוגיית המדינה הפלסטינית

בישיבת הממשלה ב-19 בפברואר 2024 אמר ראש הממשלה נתניהו את הדברים הבאים: "במשך חמישה חודשים אנחנו מנהלים מערכה מדינית חסרת תקדים. המערכה הזאת אפשרה לנו לחתום את חופש הפעולה כדי להשיג את כל מטרות המלחמה. בתקופה זו הדפנו לחצים בינלאומיים רבים, הם כווננו לעצור את המלחמה לפני השגת כל יעדיה. בימים האחרונים אנחנו עדים לחצים מסוג חדש: ניסיון לכפות עלינו באופן חד-צדדי הקמת מדינה פלסטינית שתסכן את קיומה של מדינת ישראל. אנחנו דוחים זאת על הסף".

"ולכן", הוסיף ראש הממשלה, "הבאתי לממשלה הצעת החלטה שקובעת שישראל תתנגד לניסיון לכפות עליה חד-צדדית הקמת מדינה פלסטינית. למרות שיש דעות שונות בתוך הממשלה לגבי הסדר הקבע, ההצעה הזאת התקבלה פה אחד על ידי כל המשתתפים בממשלה. כולנו מאוחדים בעמדה שאסור לישראל להיכנע לתכתיב בינלאומי בעניין כל כך קיומי. אני מברך על כך, ואני מביא היום את ההצעה המוסכמת לאישור הכנסת. אני בטוח שהיא תזכה לרוב גורף".

"זה יבהיר לעולם שיש אחדות רחבה מאוד בתוך ישראל נגד הניסיון הבינלאומי לכפות עליה מדינה פלסטינית. אזרחי ישראל, כולם יודעים שאני הוא זה שבלמתי במשך עשרות שנים הקמת מדינה פלסטינית שתסכן את קיומנו. עמדתי הייתה ונותרה ברורה. היא רק התחזקה אחרי הטבח הנורא של השבעה באוקטובר".

"בכל מצב, עם או בלי הסדר קבע, ישראל תשמור על השליטה הביטחונית המלאה בכל השטח מערבית לירדן. זה כולל כמובן את יהודה ושומרון ואת רצועת עזה. גם אלה שיש להם דעות שונות, מסכימים שאחרי ה-7 באוקטובר עלינו לקבל בעצמנו את ההחלטות שנוגעות לקיומנו

ולעתידנו ☒ ולכן אני קורא לכל המפלגות הציוניות להצביע בעד ההצעה שאנחנו מביאים הערב לכנסת". [1]

ב-21 בפברואר 2024 אישרה הכנסת את הודעת הממשלה ברוב של 99 חברי כנסת מול תשעה מתנגדים. "הכנסת", קבע ראש הממשלה, "התאחדה היום ברוב עצום נגד הניסיון להכתיב לנו הקמת מדינה פלסטינית. תכתיב כזה, לא רק שלא יביא שלום ☒ הוא יסכן את מדינת ישראל, וחברי הבית מאוחדים כפי שהעם מאוחד בצורה שלא הייתה". [2]

אנו סבורים שלהחלטות אלה יש משמעות לא רק בהקשר של סוגיית המדינה הפלסטינית העומדת עתה על סדר היום כסוגיה בעלת אופי קונקרטי; ההחלטות מקרינות אמירה חד-משמעית של מדינת ישראל מול הממשל האמריקני כי מעורבותו המאסיבית של הממשל בסוגיות הנוגעות לגורלה ולעתידה של מדינת ישראל אינה מקובלת על ממשלת ישראל. כמדינה ריבונית ישראל מצפה שיינתן לה מרחב תמרון רחב שבמסגרתו היא זו שתקבל את ההכרעות הנוגעות לאינטרסים חיוניים שלה.

משמעות ההחלטות

החלטות אלה אינן יכולות שלא להתפרש אלא כהתרסה חסרת תקדים של ממשלת ישראל מול הממשל האמריקני בראשות הנשיא ביידן. סוגיית הקמתה של מדינה פלסטינית "ביום שאחרי" הפכה לאבן ראשה בעמדות הממשל סביב המלחמה של ישראל נגד החמאס. ב-29 באוקטובר 2023 קבע הנשיא ביידן ש"צריך להיות חזון (there has to be a vision) לגבי מה שיקרה בתום המלחמה, ולדעתו החזון הוא חזון שתי המדינות לשני העמים". [3] שבועות ספורים לאחר מכן הוא קבע שוב ש"לא יהיה סיום לעימות מבלי שתמומש נוסחת שתי המדינות". [4] ב-9 בינואר 2024 הבהיר מזכיר המדינה בניסוח חד-משמעי את עמדת הממשל: "פתרון בר-קיימא של הסכסוך", הוא קבע, "יכול להתממש רק בראייה של הסדר אזורי שיכלול הקמת מדינה פלסטינית". [5]

ממשלת ישראל מודעת היטב לעובדה שנוסחת "שתי המדינות לשני העמים" הפכה מזה שנים רבות למעין "עיקרון מקודש" בתפיסת הממשל האמריקני לדורותיו באשר לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. נוסחה זו הפכה לסוג של אקסיומה שקשה לערער עליה גם במערכת הבינלאומית כולה ובארגונים בינלאומיים. ראש ממשלת בריטניה רישי סונאק הביע תמיכה בנוסחה זו, וגם נשיא צרפת עמנואל מקרון. [6] גם במדינת ישראל היו חוגים רבים, ועדיין ישנם, המאמצים נוסחה זו מתוך אמונה שהיא תוביל לסיום הסכסוך.

ממשלות ישראל נרתעו משלילה מוחלטת של הנוסחה מחשש שהדבר יוביל לעימות קשה עם הממשל האמריקני. בתקופת הנשיא אובמה אימץ ראש הממשלה נתניהו נוסחה זהירה ומתוחכמת, במסגרת מה שזכה לכינוי "נאום בר-אילן", שלפיה ישראל מקבלת בעיקרון את "נוסחת שתי המדינות לשני העמים". ואולם, הדיון בנוסחה זו מחייב מימוש של תנאים שונים

ומגוונים וביניהם: "הכרה של הפלסטינים במדינת ישראל כמדינת העם היהודי; הסכמה על פירוז מלא של המדינה הפלסטינית; הסכמה על כך שלא יהיה למדינה הפלסטינית צבא; שינוי מהותי בספרי הלימוד הנהוגים ברשות ומחנכים לשנאה רבה כלפי ישראל; שליטה על המרחב האווירי, ועוד. [7]

בשיחות עם הנשיא אובמה הוסיף נתניהו שני טיעונים: א. הקמת מדינה פלסטינית כרוכה בלקיחת סיכון רב מנקודת ראותה של מדינת ישראל. ישראל מוכנה עקרונית לקחת סיכון זה. עם זאת היא אינה יכולה להרשות לעצמה לקחת סיכון כה חמור בשעה שמרחף עליה כענן שחור האיום הקיומי שמציבה בפניה איראן. אין זה הוגן מוסרית, ואין זה נכון פוליטית, לתבוע ממדינת ישראל לקחת על עצמה סיכון חמור נוסף בדמות הקמת מדינה פלסטינית [8] לאחר הניסיון המר של ישראל בעקבות הנסיגה מלבנון (2000) וההתנתקות (2005). ב. קיימת כבר מדינה פלסטינית ברצועת עזה, לפחות דה פקטו. הקמת מדינה פלסטינית בגדה המערבית תיצור מצב חסר תקדים ומסוכן ביותר של שתי מדינות פלסטיניות.

הממשל האמריקני בראשות הנשיא אובמה, במהלך שתי הקדנציות שלו, התקשה להתמודד עם טיעונים אלה. התוצאה הייתה שהחזון שלו, כפי שקיבל ביטוי דרמטי ורב תהודה במסגרת "נאום קהיר", הסתיים בקול ענות חלושה של צעדים שלא ממש קידמו את רעיון המדינה הפלסטינית.

החלטת הממשלה והכנסת מרחיקה הרבה מעבר לכך. הגם שהיא עוסקת ב"סוגיה ספציפית" של הקמת מדינה פלסטינית, באורח ברור היא מקרינה קביעה חד-משמעית השוללת, הלכה למעשה, את עצם זכותה של ארצות הברית לכפות על ישראל נוסחת הסדר שאינה מקובלת עליה. אם תתבסס תפיסה כזאת היא עשויה להביא למפנה משמעותי ב"יחסי הכוחות" בין ישראל וארצות הברית. כל הממשלים בארצות הברית החל מ-1948 פעלו על בסיס של נוסחה שיש לארצות הברית זכות ואף חובה להתערב באורח מאסיבי במציאת הסדר של הסכסוך הישראלי-ערבי. לא אחת הובילה מעורבות הממשל לעימותים קשים עם ממשלות שונות בישראל. נזכיר רק כדוגמה את תוכנית אלפא באמצע שנות החמישים ואת תוכנית רוג'רס בתחילת שנות ה-70.

מה הוביל את ממשלת נתניהו למהלך כה נועז תוך כדי מלחמה קשה, כאשר מדינת ישראל נמצאת במצב של תלות גבוהה בארצות הברית הן במישור המדיני, הן במישור הצבאי והן במישור הכלכלי? אנו סבורים כי הסיבה העיקרית לכך היא ההערכה הרווחת בישראל ולפיה צה"ל קרוב למימוש המטרה העיקרית של המלחמה [9] מיטוט יכולות הפעולה של חמאס ברחבי הרצועה. בשבועות האחרונים ישראל פועלת באורח חופשי לחלוטין ברחבי הרצועה (למעט רפיח) מבלי שיש לחמאס יכולת תגובה ממשית נגד העורף הישראלי. האופציה היחידה שלו היא לוחמת גרילה ספוראדית באמצעות לוחמיו הפזורים ברחבי הרצועה.

מעבר לכך, הולכת ומתגבשת ההערכה שחופש התמרון של ממשל הנשיא ביידן מול ישראל אינו רחב כפי שהוא (הממשל) מנסה להציג זאת. בסופו של דבר, ממשל הנשיא ביידן פועל תחת אילוצים מגוונים המובילים אותו ליצור הפרדה ברורה בין הצד של "החזון המדיני", שבו קיימת

מחלוקת ברורה בין ישראל וארצות הברית, ובין שיתוף הפעולה במישור הביטחוני, כולל אספקת חימוש לישראל. ההצבעה האחרונה בקונגרס על סיוע נרחב לישראל נתנה, להערכתנו, ביטוי מובהק לתמונת מצב זו.

יתר על כן, לאורך כל תקופת המלחמה השכילה ממשלת ישראל ליצור הבחנה בין סוגיות חיוניות לביטחונה של מדינת ישראל, שסביבן ראוי וצריך להתעקש מול ממשל הנשיא ביידן, ובין תביעות מצד הממשל שיכולות אולי לפגוע במאמץ הצבאי (כמו למשל הסיוע ההומניטרי לתושבי הרצועה), שישראל יכולה להפגין בהן גמישות שתקל על הממשל. הבחנה זו ריככה במידה רבה את המחלוקות בין ישראל וארצות הברית בסוגיות שונות הנוגעות למלחמה.

כמו כן חשוב להדגיש כי לאחר למעלה מארבעה חודשי פעילות צבאית מאסיבית הסתבר לישראל שניתן לה חופש פעולה רחב מאוד במלחמה זו מצד המערכת הבינלאומית והאזורית כאחת: פגיעה מאסיבית באלפי מחבלים ובאוכלוסייה אזרחית כנזק אגבי, הרס עצום של מבני מגורים, מוסדות שלטון, מסגדים, מוסדות לימוד, כולל אוניברסיטאות. כל זה נתקל אומנם בביקורת בינלאומית, הגוברת ככל שהמלחמה מתארכת, אך לא היה בכך כדי לצמצם במידה ניכרת את מרחב הפעולה והתמרון הישראלי. גם המחאות בקרב הציבורים הערביים לא הובילו מנהיגים ערבים לנקוט מהלכים מהותיים או דרמטיים נגד ישראל, להוציא את המקרה של החזרת השגריר הירדני. יתרה מזאת, מנהיגים ומובילי דעה חשובים בערב הסעודית אף המשיכו לדבר בזכות הנורמליזציה עם ישראל, תוך התניית המהלך באופק מדיני בכיוון של הקמת מדינה פלסטינית, אך לא הקמת מדינה פלסטינית בפועל, ועכשיו, כתנאי.

איננו משלים את עצמנו שהחלטת הממשלה והכנסת תרתיע את ממשל הנשיא ביידן, וממשלים שיבואו אחריו, מלהמשיך במאמצייהם האינטנסיביים לממש את חזון "שתי המדינות לשני העמים". אולם ממשל הנשיא ביידן נתון עתה במערכת בחירות קשה, המעצימה את המחלוקות הפנימיות שהיו קיימות גם קודם לכן. מעבר לכך, הממשל נאלץ להתמודד גם עם סוגיות בינלאומיות קשות, לרבות המלחמה באוקראינה והצורך לגבש מדיניות מרתיעה מול מנהיג רוסיה, פוטיין. הנסיבות הקיימות עלולות להשתנות ועימן ² מידת האינטנסיביות של מעורבות הממשל במימוש הסדר מדיני במזרח התיכון על פי תפיסת עולמו.

המלצות

בהחלטות הממשלה והכנסת ובהתבטאויות של ראש הממשלה לאחרונה ניתן ביטוי לעמדה ולפיה "ישראל דוחה על הסף תכתיבים בינלאומיים בענין הסדר קבע עם הפלסטינים. הסדר, ככל שיושג, יהיה אך ורק במשא ומתן ישיר בין הצדדים, ללא תנאים מוקדמים. ישראל תוסיף להתנגד להכרה חד צדדית במדינה פלסטינית. הכרזה כזאת, בעקבות הטבח של ה-7 באוקטובר תעניק פרסם עצום לטרור שלא היה כדוגמתו ותמנע כל הסדר עתידי לשלום". [8]

אנו סבורים שראוי להימנע מחזרה מיותרת מצד מנהיגי ישראל על הצהרה זו. בסופו של דבר

היא תיבחן במעשים, ובעיקר בנחישותה של ממשלת ישראל לממש את מטרות המלחמה כפי שנקבעו עם פרוץ המלחמה. במקביל, מן הראוי לחזור ולתת ביטוי לעובדה שמדינת ישראל מוקירה ומעריכה את מעורבותה של ארצות הברית לאורך שנים, וגם בעת הנוכחית, במאמצים לכוון שלום בר קיימא במזרח התיכון, שישרת את האינטרסים של כל הצדדים.

[המחבר מבקש להודות לפרופ' קובי מיכאל על הערותיו המלומדות לנייר זה.]

[1] דברי ראש הממשלה לקראת ההצבעה על ההחלטה להתנגדות ישראל לניסיונות לכפיית מדינה פלסטינית באופן חד-צדדי, 19 בפברואר 2024.

<https://www.gov.il/he/departments/news/spoke-vote190224>

[2] הכנסת הצביעה נגד הכרה חד-צדדית במדינה פלסטינית ברוב רחב של 99 מצביעים ☒ מה אמר על כך רה"מ נתניהו?

<https://www.knesset.tv/parliament/1307/64642>

[3] Mark Landler, Does a 2-State Solution, Long Discounted, Still Have a Future

[4] Edward Wong, Biden Says a "Real" Palestinian State Must Come After War

[5] Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability Remarks

[6] Prime Minister Rishi Sunak Says the UK Wants a Two-State Solution for Israelis and Palestinians

<https://www.youtube.com/watch?v=PDxFjZ5JjNs>

French President Macron on Need to "Finally Move" towards Two-State Solution,
<https://www.youtube.com/watch?v=PzhIJjPOWGE>

[7] ראו זכי שלום, ישראל, ארצות הברית והמאבק על הקפאת הבנייה בהתנחלויות, 2009☒2010, הוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוקטובר 2015.

[8] החלטות ממשלה: הצהרה בעניין תכתיבים בין-לאומיים.

<https://www.gov.il/he/departments/policies/dec1429-2024>