

החלטת מועצת הביטחון של האו"ם בנושא ההתנחלויות

משמעויות ופרשנויות מאת מומחי מכון מיתוים

דצמבר 2016

החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2334, שהתקבלה ב-23 בדצמבר 2016, אינה ההחלטה הבינלאומית הראשונה נגד ההתנחלויות. היא גם עולה בקנה אחד עם ביקורת קודמת על מפעל ההתנחלויות, כולל בדו"ח הקוורטט שפורסם בקיץ 2016, ועם מאמצים בינלאומיים אחרים לשימור פתרון שתי-המדינות וקידומו. ואולם, התגובות הישראליות החרירות להחלטה והמשמעות שמיוחסת לה על ידי שחקנים מרכזיים בקהילה הבינלאומית, מעידות על החשיבות הפוטנציאלית שלה. מסמך זה מרכז פרשנויות קצרות מאת מומחים במכון מיתוים – ד"ר נמרוד גורן, ד"ר אהוד ערן, רבקה בורנשטיין, וד"ר עידו זלקוביץ' – לגבי היבטים שונים הנוגעים להחלטה ולמשמעותה.

הנושא הפלסטיני מרכזי ליחסי החוץ של ישראל; ארה"ב והקהילה הבינלאומית יכולות לעשות עוד

ד"ר נמרוד גורן

ראש מכון מיתוים ומרצה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטה העברית

החלטת מועצת הביטחון מבהירה לציבור ולמקבלי ההחלטות בישראל עד כמה מדינות העולם – כולל בעלות-ברית של ישראל – רואות בהתנחלויות מכשול אמיתי לפתרון שתי-המדינות. ההחלטה מעידה על ההשפעה הרבה שיש לנושא הישראלי-פלסטיני על יחסי החוץ של ישראל, וזאת בניגוד לטענות ההפוכות שמשמיעים לאחרונה נציגי ממשלת ישראל.

התקדמות בתהליך השלום היא שתשפר את מעמדה הבינלאומי של ישראל והיא שתאפשר פריצת דרך אמיתית ביחסים עם מדינות האזור. חרמות וגידופים כלפי מנהיגים זרים, מדינות, וגופים בינלאומיים – בתגובה להחלטת האו"ם או כלפי כל ביקורת אחרת (כפי שנעשה בחודשים האחרונים) – לא יסייעו לכך, אלא רק יבודדו את ישראל עוד יותר ויפגעו ביכולתה לתפוס את המקום הראוי לה במשפחת העמים.

מבחינת ארה"ב והקהילה הבינלאומית, ההחלטה במועצת הביטחון אינה צריכה להיות סוף פסוק. ביכולתן לנקוט צעדים נוספים טרם עזיבתו של הנשיא אובמה את הבית הלבן, אשר יסייעו בהמשך למאמצים ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. כך, למשל, יכול הנשיא האמריקאי (או מזכיר המדינה ג'ון קרי) לשאת נאום, שיעדן את הפרמטרים שהציג ביל קלינטון ב-2000 ושיספק יתר בהירות לגבי מהות פתרון שתי-המדינות.

גם הוועידה הבינלאומית שצפויה להתכנס בצרפת בינואר 2017 היא הזדמנות למהלכים מועילים נוספים, גם אם מוגבלים, ובראשם קידום הרעיון עליו הוכרז בקיץ 2016 של גיבוש חבילת תמריצים בינלאומית לשלום. חבילה שכזו תוכל לכוון יחדיו את יוזמת השלום הערבית, ההצעה האירופית לשדרוג יחסים, וערבויות ביטחון אמריקאיות, באופן שיבהיר לציבור הישראלי את המהפך שיתחולל במעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל לאחר הגעה להסכם שלום.

יש בהחלטה גם סעיפים נוחים לישראל; חשיבותה היא לא רק מדינית, אלא גם פוליטית

ד"ר אהוד ערן

חבר ועד מנהל במכון מיתווים ומרצה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת חיפה

החלטת מועצת הביטחון 2334 מבהירה כי בעיני המערכת הבינלאומית ההתנחלויות אינן חוקיות. ואולם, יש בהחלטה גם מספר סעיפים המקדמים את יעדיה של ישראל: היא מדגישה את זכותה של מדינת ישראל (כמו גם של המדינה הפלסטינית העתידית) לחיות בשלום בגבולות בטוחים ומוכרים; מגנה כל מעשה טרור וקוראת להמשך שיתוף הפעולה למניעתו; ומבהירה כי הגבול הסופי בין ישראל לפלסטינים ייקבע במשא ומתן בין הצדדים, ולא בכפייה מבחוץ.

הדחייה הישראלית של ההחלטה אינה מרוקנת אותה מתוכן, באותו אופן בו הדחייה המוחלטת של מדינות ערב את החלטה 242 בשנת 1967 לא מנעה מההחלטה להפוך בהמשך למסגרת המארגנת של הסכמי השלום עם מצרים, ירדן ואש"ף. ההחלטה גם אינה סוף פסוק. כך למשל מזכ"ל האו"ם יידרש מעכשיו לדווח למועצת הביטחון מדי שלושה חודשים על הצעדים ליישום החלטה 2334.

החלטת מועצת הביטחון חשובה גם בזירה הפוליטית הפנים-ישראלית. היא מעודדת את מי שתומכים בפתרון שתי-המדינות – אשר יישמר את אופיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית – לאחר תקופה ארוכה של דכורך. היא מזכירה כי לרשותם יש בעלי-ברית אפשריים במערכת הבינלאומית, ובלבד שהשמאל יתמודד היטב עם הטענה שהישענות על תמיכה חיצונית לעמדתו אינה לגיטימית.

יתר על כן, ההחלטה היא מכה קשה לנראטיב לפיו ההתנחלויות הן חוקיות על פי המשפט הבינלאומי ויוצרת גם תשתית אפשרית להחלשת ראש הממשלה, הדוחה במעשיו את פתרון שתי-המדינות. חלק מעוצמתו הפוליטית של נתניהו נובעת מן הדימוי שלו כשחקן יעיל במערכת הבינלאומית. אולם כישלוננו בבלימת ההסכם עם איראן ועכשיו בבלימת ההחלטה באו"ם, מחליש אותו בזירה עליה בנה את הלגיטימציה הפוליטית שלו.

החלטת מועצת הביטחון מעידה על המשכיות, לא על שינוי, בעמדת ארה"ב

רבקה בורנשטיין

חוקרת במכון מיתווים ועורכת סדרת פרסומים על מדיניות ארה"ב ביחס לישראל ולאזור

הביקורת על החלטת מועצת הביטחון 2334 מתעלמת מהעמדה האמריקאית המסורתית – של ממשלים דמוקרטים ורפובליקאים כאחד – ביחס לישראל. במשך חמישה עשורים הפגינה ארה"ב מחויבות עמוקה לישראל ולביטחונה, לצד התנגדות להרחבת מפעל ההתנחלויות.

ההימנעות האמריקאית באו"ם הוכיחה שארה"ב עדיין דבקה בכך ש: (1) הרחבת התנחלויות אינה חיונית לביטחון ישראל (כפי שכבר אמר בזמנו הנשיא רייגן); (2) הרחבת התנחלויות סותרת את פתרון שתי-המדינות, שהשגתו נתפסת בעיני ארה"ב כאינטרס ישראלי; (3) גורמים חיצוניים אינם יכולים לכפות פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני, אך כשפתרון שתי-המדינות נמצא בסכנה, ארה"ב צריכה לעשות מעשה לאור מחויבותה לעתיד ישראל. חוק ההסדרה ומהלכים ישראליים אחרים להרחבת ההתנחלויות הגבירו את הצורך האמריקאי לחדד עמדות אלו, כפי שנעשה באו"ם.

הביקורת לפיה ההצבעה האמריקאית באו"ם "לא תסייע לתהליך השלום" היא חסרת-תוקף בהיעדר תהליך שלום. החלטת מועצת הביטחון אינה כופה פתרון על ישראל, אלא מציגה את הקונצנזוס שקיים בקהילה הבינלאומית ביחס להתנחלויות.

הממשל החדש של דונלד טראמפ צריך לזכור שממשלים אמריקאים רבים, כולל אלו של רונלד רייגן וג'ורג' וו. בוש, נמנעו ואף תמכו בהחלטות באו"ם אשר ישראל התנגדה להן. כדאי לטראמפ לקחת לתשומת ליבו את אמירתו של רייגן, אותה ציטטה שגרירת ארה"ב באו"ם סמנתה פאוור, לפיה יותר מכל צעד אפשרי אחר, החלטה ישראלית על הקפאת התנחלויות היא שתוכל לייצר את האמון הדרוש על מנת להביא להצלחת שיחות שלום. זה היה נכון ב-1982, וזה נכון גם היום.

החלטת מועצת הביטחון היא ניצחון גדול לאבו מאזן; אפילו יריביו בזירה הפלסטינית מברכים עליה

ד"ר עידו זלקוביץ'

עמית-מדיניות במכון מיתווים וראש חטיבת לימודי המזרח התיכון במכללת עמק יזרעאל

מאז ראשית כהונתו כיו"ר אש"פ, סימן אבו מאזן את המאבק הדיפלומטי כאסטרטגיית ההתנהלות שלו מול מדינת ישראל. ההחלטה האמריקאית לא להטיל וטו במועצת הביטחון ולתמוך בהצעה פלסטינית היא ציון דרך בהיסטוריה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני ואולי אף תשמש כמרכיב עיקרי במורשתו של אבו מאזן.

מקורבי אבו מאזן רואים בהחלטה ניצחון גדול לדרכו המדינית. זו הפעם הראשונה מאז הקמת הרשות הפלסטינית שהצעת החלטה פלסטינית זוכה לתמיכת מועצת הביטחון של האו"ם, והדבר מעניק לגיטימציה מדינית לדרישה לריבונות הפלסטינית על שטחי 1967. אין ספק כי הישג זה יועלה על נס ביום הציון ה-52 לייסוד הפת"ח (יום אל-אנטלאקה) בראשית חודש ינואר. ישנה תקווה ברחוב הפלסטיני כי מועצת הביטחון תטיל סנקציות על ישראל במידה שהיא תרחיב את הבניה בהתנחלויות.

ההחלטה להטיל דופי בהתנחלויות התקבלה בחום רב לא רק בקרב אנשי אש"פ, אלא גם על ידי אנשי החמאס והג'יהאד האסלאמי. זאת, על אף העובדה כי ההחלטה תומכת ברעיון שתי-המדינות לשני עמים, ועל אף החשש בקרב מתנגדי פתרון שתי-המדינות מהקריאה בהחלטה להמשך התיאום הביטחוני בין ישראל לרשות הפלסטינית, ומחוסר-הבהירות לגבי השאלה האם וכיצד יופעל הלכה למעשה לחץ על ישראל.

הקרע בשכפ"ץ המדיני שהעניקו האמריקאים למדינת ישראל יכול להתרחב ולייצר מאמצים בינלאומיים נרחבים יותר מצד הפלסטינים. סימון ההתנחלויות כבלתי-חוקיות יעניק נקודות זכות גם לגורמים רדיקליים התומכים בחרם על ישראל כולה, תוך טשטוש הקו הירוק וההבדל בין מדינת ישראל לבין ההתנחלויות.