

ההיבטים המדיניים של תכנית ההתנתקות

מכון ראות – תוצר מדיניות

תמצית

1. מסמך זה עוסק בהיבטים המדיניים של תכנית ההתנתקות. בהקשר זה, לתכנית שני יעדים עיקריים:
 - א. סיום האחריות /"כיבוש" של ישראל את רצועת עזה;
 - ב. חיזוק הלגיטימציה הבין-לאומית של ישראל.
2. תכנית ההתנתקות קוראת לנסיגה ישראלית, צבאית ואזרחית, מרצועת עזה ומחלקים מסוימים של צפון הגדה המערבית.
3. יחד עם זאת, תכנית ההתנתקות כפופה לארבעה אילוצים מרכזיים: חד-צדדיות, שליטה ישראלית על "המעטפת החיצונית" של רצועת עזה, אי העברת המנדט על רצועת עזה וצפון הגדה המערבית לצדדים שלישיים, ואי הקמתה של מדינה פלסטינית בשטחים מהם מתנתקת ישראל.
4. לפיכך, בשלב זה, גם אם ישראל תיישם את תכנית ההתנתקות במלואה, היא עלולה להיחשב כ"כובשת" וכאחראית לרצועת עזה. זאת משום שתכנית ההתנתקות תוצג כפריסה מחדש של כוחות צה"ל ופירוק יישובים ותו לא.
על כן, ממסמך זה עולות המסקנות הבאות:
5. היעד של ההכרה הבין-לאומית במצב של "סוף כיבוש" וסיום האחריות הישראלית כלפי רצועת עזה, עלול לא להתממש. זאת, בראש ובראשונה, בשל שליטתה של ישראל ב"מעטפת החיצונית" של רצועת עזה והאחריות הנובעת מכך.
6. ישראל עלולה ליישם את תכנית ההתנתקות ללא שיפור משמעותי במעמדה הבינלאומי. זאת בשל, סירובה לשאת ולתת עם הפלסטינים, תגובותיה הצבאיות בתוך רצועת עזה לנוכח טרור פלסטיני מרצועת עזה ומשך יישום התכנית.

ההיבטים המדיניים של תכנית ההתנתקות מכון ראות – תוצר מדיניות

תכולה

1. מסמך זה מנתח את ההיבטים המדיניים של "תכנית ההתנתקות" (להלן – התכנית). המסמך מתמקד בשניים מיעדיה העיקריים: חיזוק הלגיטימציה הבינלאומית של ישראל¹ ו"סיום הכיבוש"² ו"סיום האחריות" הישראלית ביחס לשטחים מהם ישראל נסוגה.

מבנה המסמך

2. מסמך זה מכיל שלושה חלקים המתייחסים לשלוש השאלות הבאות:

- מה יהיה מעמד המדיני של השטחים מהם יוצאת ישראל?
- כיצד תשפיע התכנית על מעמדה הבינלאומי של ישראל?
- מהם הקשיים בפני ההכרה בסיום האחריות והכיבוש הישראלי של עזה וצפון הגדה?

רקע

3. בעיקרה, תכנית ההתנתקות קוראת לנסיגה ישראלית, צבאית ואזרחית, מרצועת עזה וצפון הגדה המערבית³ (להלן – "השטחים מהם ישראל יוצאת"), אשר אמורה להתבצע עד סוף 2005.

1 בתכנית ההתנתקות מיום ה-18 באפריל, 2004, נאמר: "מהלך ההתנתקות ישלול את תוקפן של הטענות כנגד ישראל בדבר אחריותה לפלסטינים ברצועת עזה" (סעיף 1-vi).

2 חתירה ליעד זה הוגדרה במפורש בסעיף 2-א: "כפועל יוצא מכך, לא יהיה יסוד לטענה שרצועת עזה הינה שטח כבוש".

3 ר' מכתבו של אריאל שרון לנשיא בוש: "...כתכנית ישראלית עצמאית... במסגרת תכנית זו מתכוונת מדינת ישראל להעתיק את המתקנים הצבאיים ואת כל היישובים הישראליים ברצועת עזה, כמו גם מתקנים צבאיים אחרים ומספר קטן של יישובים בשומרון..." (ר' חליפת המכתבים בנוגע לתכנית ההתנתקות).

4. התכנית, במתכונתה הנוכחית, אינה מפרטת את המציאות המדינית שעתיד להיווצר בעקבות יישומה בשטחים אלה.

5. לתכנית מספר הנחות יסוד:

א. חד-צדדיות – התכנית מבוססת על מסקנה כי, בעת הנוכחית, אין בסיס לניהול מו"מ מדיני בין ישראל לפלסטינים (למרות שמתקיים שיח בנוגע להיבטים טכניים של היחסים בין הצדדים).

ב. שליטה ישראלית על "המעטפת החיצונית" של רצועת עזה – ישראל תמשיך לקיים שליטה על "המרחב האווירי", "המרחב הימי", ועל הגבול עם מצרים.

ג. לא להעברת מנדט לצדדים שלישיים – ישראל מסרבת להעביר אחריות על השטחים מהם היא יוצאת לידי צדדים שלישיים.

ד. לא להקמתה של מדינה פלסטינית בשטחים אלה.

מה יהיה מעמד השטחים מהם יוצאת ישראל?

6. בהתאם לתכנית, מעמד המדיני של עזה וצפון הגדה נותר עמום:

א. לא "מדינה פלסטינית" – בשלב הזה, ישראל מסרבת לדון במצב הקבע המדיני של השטחים מהם היא יוצאת, קרי, בכך שמעמד המדיני יהיה כחלק מהמדינה הפלסטינית העתידית.

ב. לא באחריותם של צדדים שלישיים – בשלב הזה, ישראל מסרבת כי השטחים הללו יועברו לידי אחריותם של צדדים שלישיים.

ג. לא אזורי B או C – כוונתה של ישראל להסיר אחריותה משטחים אלה, שוללת למעשה את הגדרתם כ"אזור B" (אזור בשליטה ביטחונית ישראלית) או כ"אזור C" (אזור בשליטה ישראלית מלאה) בהתאם ל"הסכם הביניים".

ד. האם אלה שטחים המוגדרים כ"אזור A"? – ציפיותיה של ישראל כי "הרשות הפלסטינית" תקבל אחריות על שטחים אלה, מרמזת על כי עזה וצפון הגדה המערבית יוגדרו כ"אזור A" (אזור בשליטה פלסטינית מלאה) בהתאם להסכם הביניים. ואולם, הגדרת אזורים אלה כ"אזור A" מחייבת, לכל הפחות, את שינוי התיחום הגיאוגרפי של אזורי A, B ו-C עפ"י הסכם הביניים. מאחר ובעת הנוכחית ישראל אינה מוכנה לשאת ולתת עם הפלסטינים על יישום הסכם הביניים, מחד, ואינה מוכנה להכיר באופן רשמי בתקופת הסכם הביניים, מאידך, עלו להתפתח ריק מדיני בנוגע לאחריותו המפורשת של הצד הפלסטיני על שטחים אלה.

7. מעמד המדיני של שטחים אלה עמום עוד יותר לנוכח שני משתנים נוספים:

א. "הגדה המערבית ורצועת עזה כיחידה טריטוריאלית אחת" – בהתאם להסכמים הקיימים, הגדה המערבית ורצועת עזה מוגדרים כ"יחידה טריטוריאלית אחת"⁴. בהתאם לתכנית ההתנתקות, מעמדן המדיני של רצועת עזה וצפון הגדה מערבית יהיה שונה משאר חלקי הגדה המערבית. כמו-כן, ייתכן כי מעמדה המדיני של עזה יהיה שונה ממעמד צפון הגדה.

⁴ ר' "הסכמי קמפ-דיוויד 1978" סעיף א – "יהודה שומרון וחבל עזה", כמו גם "הצהרת העקרונות", סעיף 4 – "תחום שיפוט".

ב. **שליטה על המעטפת החיצונית** – בשלב הזה, ישראל שואפת להמשיך ולהחזיק בשליטה על המעטפת החיצונית של רצועת עזה כולל במרחב האווירי, במרחב הימי וב"ציר פילדלפי" (גבול מצרים-רצועת עזה). שליטה זאת חותרת תחת כוונתה של ישראל להסיר אחריותה מעל רצועת עזה.

8. כאמור, התכנית אינה מפרטת מה יהיה מעמדם המדיני של השטחים מהם ישראל יוצאת. עמימות זאת עלולה לסכן את יעדיה המדיניים של ישראל: חיזוק מעמדה הבינלאומי ו"סיום הכיבוש / אחריות" הישראלית כלפי רצועת עזה.

כיצד תשפיע התכנית על מעמדה הבינלאומי של ישראל?

9. **לא צפוי שיוני משמעותי במעמדה הבינלאומי של ישראל כתוצאה מיישום תכנית ההתנתקות.** למרות שבקרב חלקים מהציבור הישראלי תכנית ההתנתקות נתפשת כויתור משמעותי לקראת "סוף הכיבוש", לא צפוי כי יישום התכנית יביא לשיפור משמעותי במעמדה הבין-לאומי של ישראל. זאת בשל:

א. **לחץ הולך וגובר לשאת ולתת עם הפלסטינים** – נכונותה של ישראל לשלם מחיר פנימי ומדיני גבוה לצורך מימוש תכנית ההתנתקות, מחד, והפגיעה של תכנית ההתנתקות בפלגים המתונים בצד הפלסטיני, מאידך, עלולים להעצים את הביקורת על ישראל ביחס לחוסר נכונותה לשאת ולתת עם הפלסטינים.

ב. **שימוש בכוח על-ידי ישראל** – ישראל עלולה להיחשף לאלימות פלסטינית הולכת וגוברת לקראת פינוי כוחותיה ואזרחיה מעזה וצפון הגדה. פעולות תגמול ישראליות בצד הפלסטיני, עלולות להיתפש כתוקפנות, ובכך, לשחוק את הלגיטימציה הבינלאומית של ישראל.

ג. **התארכות היישום** – עד שתיושם התכנית במלואה (סוף שנת 2005) ובשל "תופעת ההתכנסות" של ארגונים הפועלים נגד ישראל בזירה הבינלאומית, תשומת הלב של הקהילייה הבינלאומית תוסט מהמחיר שישראל משלמת, לכאורה, במסגרת תכנית ההתנתקות, אל עבר סוגיות אחרות שתלויות ועומדות בין ישראל לפלסטינים.

מהם הקשיים בהגעה ל"סיום הכיבוש" בשטחים מהם ישראל מתנתקת?

10. **היעד הישראלי של השגת הכרה בינלאומית ב"סיום הכיבוש" הישראלי ברצועת עזה, עלול להיות קשה להשגה תחת התכנית הנוכחית.** זאת בשל מספר גורמים:

א. **שליטה – משמעה אחריות; אחריות – משמעה כיבוש** – ישנו קשר ישיר בין שליטה ובין אחריות. כל עוד ישראל שולטת במעטפת החיצונית – במרחב האווירי, בים ובמעברי הגבול, הטענה הישראלית להסרת אחריותה ול"סיום הכיבוש" מתערערת.

ב. **אין תקדים ברור ל"סיום הכיבוש" ללא העברת שליטה** – למיטב ידיעתנו, אין תקדים להכרה בינלאומית ב"סיום הכיבוש" ללא כינון ישות משפטית ומדינית חלופית, אשר ממלאת את הריק שנוצר. תכנית ההתנתקות מבטאת ציפיה כי האחריות הישראלית ביחס לעזה תוסר, ואולם, בעת הנוכחית ישראל לא מזמינה או מאפשרת מילוי הריק המדיני שעתיד להיווצר בין בידי הרשות הפלסטינית, באמצעות כינון מדינה פלסטינית, או בין ביד העברת השליטה בשטח לקהילייה הבינלאומית.

ג. **מו"מ רב-צדדי** – הכרה רשמית ב"סיום הכיבוש" עלול לחייב מו"מ בין ישראל לבין ארגונים בינלאומיים, כגון הבנק העולמי והאו"ם, ומדינות כגון ארה"ב או האיחוד האירופי, על מנת להגדיר את אמות המידה לסיום הכיבוש. במו"מ זה גופים אלה

עלולים למצוא עצמם מייצגים את הצד הפלסטיני ונמנעים מלהכיר בכך שהסתיימה האחריות הישראלית כלפי רצועת עזה.

ד. **"המושג: 'מדינה פלסטינית בת-קיימא'"** – מושג זה מבטא את הציפייה כי הסרת האחריות הישראלית כלפי שטחים בגדה וברצועת עזה, מותנית בכך ששטחים אלה יהיו "ברי-קיימא"⁵. ואולם, לא קיימת הגדרה מוסכמת ביחס למשמעות המילה "בת-קיימא". לנוכח תכנית ההתנתקות מושג זה מוחל גם על רצועת עזה. כך, עלולה לצוץ טענה כי רצועת עזה איננה בת-קיימא כיחידה מדינית, כלכלית או אזרחית עצמאית, ולפיכך על ישראל להמשיך ולשאת באחריות כלפיה. טענה זאת עלולה להישמע גם אם תכנית ההתנתקות תורחב ותכלול יציאה של ישראל מן המעטפת החיצונית של רצועת עזה.

11. כך, **בסיום תכנית ההתנתקות**, ישראל עלולה להיתפש כנושאת באחריות וככובשת ברצועת עזה. יתרה מכך, ישראל עלולה למצוא עצמה מושא לביקורת בינלאומית על שימוש יתר בכוח צבאי למול האלימות הפלסטינית ועל סירובה לשאת ולתת עם הפלסטינים.

לאחר תכנית ההתנתקות – "קרב על המשגה"?

12. מעמדם המדיני העמום של השטחים מהם ישראל יוצאת עלול לאלץ את ישראל להיכנס למאבק מדיני אודות המשגה של המציאות המדינית והמעשית שתיווצר לאחר תכנית ההתנתקות. לאחר יציאת כוחותיה ואזרחיה מעזה, ישראל תטען כי איננה אחראית וכובשת בשטחים אלה. אחרים עשויים להגדיר את המציאות בשטח כ"פריסה מחדש של כוחות" ותו-לא, וכי ישראל נושאת באחריות למצב. כל צד ינסה "לשכנע" את דעת הקהל בצדקתו.

מסקנות

13. **תכנית ההתנתקות, תחת האילוצים הנוכחיים – ללא מו"מ עם הפלסטינים, שליטה ישאלית במעטפת החיצונית, ללא העברת שליטה לצדדים שלישיים וללא הקמתה של מדינה פלסטינית – עלולה שלא להשיג את יעדיה המוצהרים: סיום האחריות והכיבוש הישראלי על רצועת עזה ושיפור מעמדה הבינלאומי של ישראל.**

10.ף.

⁵ המושג "מדינה בת-קיימא" (Viable State) נכלל ב"חזון הנשיא בוש למזה"ת", "מפת הדרכים" של הקוורטט ואף ב"חליפת המכתבים בין רה"מ שרון והנשיא בוש אודות תכנית ההתנתקות".